



Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi untuk Pelayanan Publik



Sjahrazad Masdar
Sulikhah Asmorowati
Jusuf Irianto

**MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA
BERBASIS KOMPETENSI
UNTUK PELAYANAN PUBLIK**

Pasal 72 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta:

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak memperbanyak penggunaan untuk kepentingan komersial suatu Program Komputer dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (4) Barangsiapa dengan sengaja melanggar Pasal 17 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (5) Barangsiapa dengan sengaja melanggar Pasal 19, Pasal 20, atau Pasal 29 ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).
- (6) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melanggar Pasal 24 atau Pasal 55 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).
- (7) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melanggar Pasal 25 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).
- (8) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melanggar Pasal 27 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).
- (9) Barangsiapa dengan sengaja melanggar Pasal 28 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).

Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi untuk Pelayanan Publik

Dr. Sjahrazad Masdar, MA.
Sulikah Asmorowati, S.sos., MDevSt.
Dr. Jusuf Irianto, Drs., MCom.

Dosen Program Magister
Program Studi Ilmu Pengembangan SDM
Departemen Administrasi
FISIP-Universitas Airlangga



© 2009 Airlangga University Press

AUP 600/02.322/01.09 -C1E/1

Dilarang mengutip dan atau memperbanyak tanpa izin tertulis dari Penerbit sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apa pun, baik cetak, fotoprint, mikrofilm dan sebagainya.

Cetakan pertama — 2009

Penerbit:

Airlangga University Press

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115

Telp. (031) 5992246, 5992247 Fax. (031) 5992248

E-mail: aupsby@rad.net.id.

Dicetak oleh: Airlangga University Press
(PNB. 052/08.08/AUP-B5E)

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

SJA Sjahrazad Masdar

m

Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi
untuk Pelayanan Publik/Sjahrazad Masdar, Sulikah Asmorowati,
Jusuf Irianto, — Cet. 1 — Surabaya: Airlangga University Press, 2009
xvi, 256 hlm.: ilus.; 14,5 × 20,5 cm
Bibliografi: hlm. 241–5
ISBN 978-979-1330-11-4

1. Manajemen Sumber Daya Manusia

I. Judul

II. Sulikah Asmorowati

III. Jusuf Irianto

658.3

09 10 11 12 13 / 9 8 7 6 5 4 3 2 1

KATA PENGANTAR

Terlepas dari semakin kritisnya masyarakat dan dunia internasional untuk menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari aparat birokrasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia, rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia sudah lama menjadi *image* buruk dalam masyarakat dan bahkan dunia internasional. Di tingkat lokal/nasional, terlihat salah satunya dari berbagai keluhan yang dilontarkan oleh sebagian besar masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi pemerintah yang berujung pada kekecewaan pengguna layanan. Keluhan dan kekecewaan yang diakibatkan oleh prosedur, waktu maupun biaya pelayanan publik yang tidak efisien. Di tingkat internasional, survei oleh *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) terhadap para pelaku bisnis asing, menyimpulkan bahwa birokrasi Indonesia adalah yang terburuk dan belum mengalami perbaikan berarti dibandingkan keadaan tahun 1999, meskipun lebih baik dibandingkan dengan Cina, Vietnam dan India.

Rendahnya kualitas pelayanan publik ini bermuara pada satu pertanyaan signifikan, yaitu bagaimana sumber daya manusia penyelenggara pelayanan publik bekerja, mengingat sumber daya manusia atau birokratlah yang bertugas menyelenggarakan pelayanan publik. Sayangnya tak kalah dengan rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia, isu tentang rendahnya kemampuan aparat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia juga kian mengemuka. Lebih sayang lagi, gambaran suram kemampuan birokrat ini juga diperkuat oleh lemahnya birokrasi dalam hal manajemen sumber daya manusia (MSDM, *human resource management*). Karena itu, reformasi di bidang kebijakan kepegawaian merupakan tantangan tersendiri yang terus-menerus harus mendapat perhatian saksama. Perhatian tersebut akan mengarahkan pada resolusi pemerintah terhadap strategi dan dukungan bagi MSDM melalui evaluasi strategis terhadap kebijakan-kebijakan berkenaan dengan MSDM,

yang semuanya dapat dilakukan dalam kerangka reformasi sumber daya aparatur negara (baca reformasi birokrasi).

Selain urgensi untuk mengubah budaya birokrat ke arah *public service oriented culture* yang menempatkan pengguna layanan sebagai partner, salah satu reformasi sumber daya aparatur yang *urgent* untuk dilakukan saat ini adalah dengan mengarahkan fokus manajemen SDM ke arah manajemen SDM aparatur berbasis kompetensi. Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi (*Competency-based Human Resource Management*) atau disingkat MSDM-BK merupakan debat terkini (*state of the arts*) dalam MSDM yang menggantikan pendekatan-pendekatan MSDM tradisional.

Buku ini ditujukan untuk memberikan penjelasan tentang apa dan bagaimana MSDMBK dengan fokus pada sumber daya aparatur dan pelayanan publik, meskipun beberapa contoh kasus diambil dari organisasi nonpublik, namun contoh kasus tersebut adalah contoh kasus yang terpilih sehingga relevan untuk diskursus organisasi dan pelayanan publik. Buku ini sangat berguna bagi para mahasiswa yang mempelajari organisasi dan manajemen sektor publik, khususnya Manajemen Sumber Daya Manusia dan Manajemen Pelayanan. Buku ini juga sangat baik untuk para praktisi yang bergerak dalam bidang MSDM baik di sektor publik maupun nonpublik. Akhirnya, buku ini juga secara khusus didedikasikan bagi aparat birokrasi publik yang berkemauan untuk mereformasi diri dan institusinya untuk mewujudkan sumber daya aparatur penyelenggara pelayanan publik yang kompeten dan manajemen pelayanan berkualitas.

Surabaya, Juni 2008

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR TABEL.....	xv

Bab 1

PENDAHULUAN: WACANA BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK	1
Tujuan Instruksional.....	1
Pendahuluan	2
Struktur Organisasi.....	3
Makna Struktur Organisasi.....	4
Pandangan Historis (<i>historical views</i>) tentang Struktur Organisasi	4
Determinan Situasional terhadap Struktur Organisasi.....	7
Bentuk Struktur Organisasi Kontemporer.....	10
Isu Seputar Struktur Organisasi.....	12
Partisipasi dan Tim Kerja	12
Fleksibilitas Organisasi.....	13
Sekilas Birokrasi	13
Makna Teoretis Birokrasi	14
Kinerja Birokrasi	16
Pengembangan Struktur Organisasi Birokrasi	17
Birokrasi dan Pelayanan Publik	21

Bab 2

KONSEP MANAJEMEN PELAYANAN	29
Tujuan Instruksional.....	29
Pendahuluan	30
Konsep Dasar dan Beberapa Aspek Penting dalam Manajemen serta Kaitannya dengan Organisasi Pemerintah	30
Manajemen dan Keterkaitannya dengan Organisasi.....	30
Pengertian Manajemen	31
Konsep Efisien dan Efektif dalam Manajemen	34
Konsep Dasar Pelayanan	36
Konsep Manajemen Pelayanan	38
Konsep Barang/Jasa Publik	39
Konsep Publik dan Pelayanan Publik.....	42
Kualitas Pelayanan dan Model Manajemen Pelayanan	47
Pentingnya Manajemen Pelayanan	52
Pelayanan Prima dan <i>Citizens' Charter</i> : Reorientasi Pelayanan Publik di Indonesia.....	53
Pelayanan Prima dan Layanan Sepenuh Hati.....	54
Citizen's Charter	57

Bab 3

REALITAS BIROKRASI INDONESIA DALAM PELAYANAN PUBLIK	61
Tujuan Instruksional.....	61
Pendahuluan	62
Birokrasi dan Ruang Lingkupnya	63
Birokrasi dan Pelayanan Publik	67
Realitas Birokrasi dalam Pelayanan Publik: Era Orde Baru	70
Realitas Birokrasi dalam Pelayanan Publik: Era Desentralisasi/ Otonomi Daerah	71
Benang Merah Realitas Birokrasi dalam Pelayanan Publik: Situasi Problematis	77
Realitas Birokrasi dalam Pelayanan Publik: Perkembangan Terkini (<i>State of the arts</i>).....	81

Bab 4

MANAJEMEN BIROKRASI BERORIENTASI PADA PELAYANAN PUBLIK	85
Tujuan Instruksional	85
Pendahuluan	86
Perubahan Paradigma Pelayanan Publik: Dari Administrasi Publik Lama (<i>Old Public Administration</i>) ke Pelayanan Publik Baru (<i>New Public Services</i>) dan Pemerintah Wirausaha (<i>Entrepreneurial Government</i>)	88
Administrasi Publik Lama (<i>Old Public Administration</i>)	88
Manajemen Publik Baru (<i>New Public Management</i>)	90
Pelayanan Publik Baru (<i>The New Public Service</i>)	92
Pemerintah Wirausaha (<i>Entrepreneurial Government</i>)	93
Perubahan Paradigma Organisasi dan Manajemen	97
Manajemen Birokrasi Berorientasi Pelayanan	100
Pendekatan yang Berorientasi Kontrol	102
Pendekatan yang Berorientasi <i>Involvement</i>	102
Pendekatan Kontingensi dan Pendekatan Transisional	103
Mentransformasi Budaya Birokrasi Ke Arah Manajemen Birokrasi Berorientasi Pelayanan	108

Bab 5

KONSEP KOMPETENSI INDIVIDU DALAM ORGANISASI	111
Tujuan Instruksional	111
Pendahuluan	112
Kompetensi: Konsep Dasar	113
Definisi Kompetensi	114
Kompetensi Organisasi	116
Penggunaan Kompetensi	117
Pengembangan Model Kompetensi	119
Model Kompetensi	122
Pengelompokan Kompetensi	124
Strategi dan Petunjuk dalam Mengembangkan dan Menggunakan Kompetensi	127
Strategi dan Petunjuk (<i>Guidelines</i>)	128
Penjelasan Naratif tentang Strategi dan Petunjuk (<i>Guidelines</i>) ..	129
Sumber Daya	129

Contoh Lembaga (<i>Agency Example</i>): New York State Office of the State Comptroller	137
Beberapa Situs Internet tentang Kompetensi Lainnya	138
Negara Bagian Kansas	138
Negara Bagian Michigan	138
Minnesota	138
Negara Bagian Washington	138
Northern Territory Government of Australia	139
National Skills Standards Board (NSSB)	139

Bab 6

KONSEP MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA.....	141
Tujuan Instruksional.....	141
Pendahuluan	142
Pengertian MSDM: Makna dan Fungsi.....	142
Makna MSDM	142
Fungsi MSDM	143
Model MSDM	146
Kesimpulan: MSDM untuk Mendukung Pelayanan	152

Bab 7

KONSEP MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA BERBASIS KOMPETENSI	155
Tujuan Instruksional.....	155
Pendahuluan	156
Kompetensi.....	157
Penyebab Munculnya MSDM-BK	159
Makna Konsep MSDM-BK	160
Prasyarat Kondisi Organisasi untuk Implementasi MSDM-BK	161
Kerangka Kerja MSDM-BK untuk Organisasi Publik.....	164
Kerangka Operasional MSDM-BK.....	165

Bab 8

PROSES PENYUSUNAN KOMPETENSI INTI	169
Tujuan Instruksional.....	169
Pendahuluan	170
Klasifikasi Kompetensi	171
Kompetensi Inti.....	175
Pengembangan Konsep Kompetensi Inti	176
Kompetensi Individual versus Kompetensi Inti	178
Mengembangkan Kompetensi Inti	180
Menyusun Kompetensi Inti	182

Bab 9

PROSES PENYUSUNAN MODEL MSDM-BK DAN KOMPETENSI	191
Tujuan Instruksional.....	191
Pendahuluan	192
Pengertian Model: Makna dan Jenis	193
Makna Model.....	193
Jenis Model.....	194
Model MSDM-BK	196
Rumusan Kamus Kompetensi Organisasi	196
Kebijakan Organisasi untuk MSDM	197
Fungsi-fungsi MSDM-BK.....	198
Kebutuhan Kompetensi Jabatan	200
Pengukuran Kompetensi Pegawai	202
Sistem Informasi MSDM-BK.....	206
Model Kompetensi	208
Proses Penyusunan Model Kompetensi	209
Tahap 1: Membuat Perencanaan.....	209
Tahap 2: Wawancara Perilaku.....	210
Tahap 3: Menyusun Model Kompetensi.....	212

Bab 10

PENGEMBANGAN DIMENSI KOMPETENSI DALAM MSDM-BK	215
Tujuan Instruksional.....	215
Pendahuluan	216
Sistem MSDM dan Kompetensi.....	216
Dimensi Kompetensi Sistem MSDM-BK.....	218
Manfaat Dimensi Kompetensi Sistem MSDM-BK.....	221
Dimensi Kompetensi Subsistem MSDM-BK	222
Subsistem Seleksi	222
Sub-sistem Promosi	227
Sub-sistem Pelatihan dan Pengembangan	230
Subsistem Manajemen Kinerja.....	233
Subsistem Perencanaan Karir dan Perencanaan Penggantian/ Suksesi	236
DAFTAR PUSTAKA.....	241
GLOSARIUM.....	247

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	Struktur organisasi bentuk U	10
Gambar 1.2.	Organisasi bentuk H.....	11
Gambar 1.3	Struktur organisasi bentuk M.....	12
Gambar 2.1.	Fungsi-fungsi manajemen.....	31
Gambar 2.2.	Efisiensi dan efektivitas dalam manajemen	35
Gambar 2.3.	Model segitiga pelayanan (<i>service triangle</i>).....	48
Gambar 2.4.	Model segitiga pelayanan (<i>service triangle</i>).....	51
Gambar 2.5.	Contoh <i>citizen's charter</i> akta kelahiran kota Yogyakarta	60
Gambar 5.1.	Hubungan penggunaan kompetensi untuk ujian calon pegawai dengan pengembangan pegawai	118
Gambar 5.2.	Hubungan empat komponen dalam model kompetensi.	122
Gambar 6.1.	Model MSDM Michigan University	147
Gambar 6.2.	Model MSDM dari Harvard University	149
Gambar 6.3.	Model MSDM dari Warwick	151
Gambar 7.1.	Sistem Terpadu MSDM-BK	162
Gambar 7.2.	Kerangka operasional MSDM-BK	167
Gambar 8.1.	Aplikasi kompetensi inti hingga produk akhir (<i>End Products</i>).....	178
Gambar 8.2.	Tahapan proses penyusunan kompetensi inti.....	184
Gambar 9.1.	Kamus kompetensi organisasi	197
Gambar 10.1.	Pengorganisasian subsistem MSDM-BK dan kompetensi dengan menggunakan 2 sistem.....	218
Gambar 10.2.	Hubungan sinergis dimensi kompetensi MSDM-BK untuk posisi pengawas level-1	223
Gambar 10.3.	Dua bentuk jalur karir	237

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Perbedaan sistem 1 dan sistem 4	6
Tabel 1.2.	Perbedaan struktur mekanik dan organik	9
Tabel 2.1.	Karakteristik produk (barang) dan pelayanan	38
Tabel 2.2.	Taksonomi barang dan jasa	41
Tabel 2.3.	Karakteristik penyelenggaraan pelayanan publik	44
Tabel 3.1.	<i>Good Governance</i> di Asia Tenggara	75
Tabel 4.1.	Perbandingan perspektif <i>old public administration, new public management, new public service</i>	94
Tabel 4.2.	Pergeseran paradigma model pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan	95
Tabel 4.3.	Perubahan paradigma organisasi	98
Tabel 4.4.	Perubahan paradigma organisasi/manajemen	99
Tabel 4.5.	Pendekatan kontingensi dalam mengelola karyawan.....	104
Tabel 4.6.	Perbandingan karakteristik tiga model manajemen	105
Tabel 6.1.	Fungsi-fungsi MSDM	145
Tabel 6.2.	Model MSDM dari Guest.....	150
Tabel 6.3.	Perbandingan 4 Model MSDM	153
Tabel 8.1.	Pengembangan kompetensi umum menjadi 20 kompetensi penyusun	172
Tabel 8.2.	Empat perspektif dalam klasifikasi kompetensi	175
Tabel 8.3.	Contoh kompetensi inti organisasi dan produk inti.....	181
Tabel 8.4.	Tabel kompetensi inti/generik	188
Tabel 9.1.	Fungsi-fungsi MSDM-BK.....	200
Tabel 9.2.	Kompetensi umum untuk jabatan.....	201
Tabel 9.3.	Contoh jadwal kerja penyusunan model kompetensi.....	210
Tabel 9.4.	Contoh item pertanyaan untuk wawancara perilaku: kompetensi “Orientasi Berprestasi”	211
Tabel 9.5.	Contoh kamus kompetensi	213

Tabel 10.1. Sistem MSDM-BK untuk posisi pengawas dan promosinya 220

Tabel 10.2. Contoh sub-sistem seleksi untuk mengumpulkan informasi perilaku yang disusun dengan tidak baik (untuk posisi *salers enginer*) 224

Tabel 10.3. Contoh subsistem seleksi yang dirancang dengan baik ... 226

Tabel 10.4. Contoh subsistem seleksi dengan dimensi lengkap..... 228

Tabel 10.5. Contoh subsistem seleksi dengan dimensi lengkap..... 229

Tabel 10.6. Contoh sub-sistem pelatihan dan pengembangan 232

Bab 1

PENDAHULUAN: WACANA BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

Bab pertama ini dimaksudkan untuk membuka wacana pembaca tentang birokrasi dan pelayanan publik. Penjelasan ditekankan pada organisasi birokrasi secara umum, yaitu meliputi hal-hal yang mengarah pada persoalan struktur, pengembangan organisasi, dan aspek- aspek lain yang mendukung birokrasi dalam menjalankan fungsinya.

TUJUAN INSTRUKSIONAL

Setelah mengkaji bab ini secara menyeluruh, diharapkan pembaca dapat:

1. Menjelaskan makna struktur organisasi dan pandangan historis tentang struktur organisasi
2. Menjelaskan determinan situasional terhadap struktur organisasi, yaitu teknologi, lingkungan, ukuran organisasi (*organization size*) dan *life cycle*
3. Menguraikan bentuk struktur organisasi kontemporer
4. Menjelaskan isu seputar struktur organisasi meliputi partisipasi dan tim kerja serta fleksibilitas organisasi
5. Menjelaskan birokrasi secara teoretis, kinerja birokrasi dan pengembangan struktur organisasi birokrasi dalam kaitannya dengan pelayanan publik.

PENDAHULUAN

Sebagai awal pembahasan dalam buku ini disajikan bab pertama yang mengulas sebuah wacana tentang birokrasi dan pelayanan publik. Uraian diarahkan pada persoalan struktur, pengembangan organisasi, dan aspek-aspek lain yang mendukung birokrasi dalam menjalankan fungsinya. Dalam bab pembuka ini ditekankan pada aspek umum dalam organisasi, oleh karena itu masalah Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) belum disinggung.

Telah diketahui bersama bahwa sejak kebijakan otonomi daerah dicanangkan, berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia untuk memperbaiki kinerja birokrasi dan kualitas pelayanan publik. Secara normatif, peningkatan kinerja birokrasi harus didukung oleh struktur organisasi yang efisien dan efektif sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat. Sedangkan perbaikan kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari adanya transparansi layanan dan akuntabilitas publik dengan didukung oleh aparat yang berkompeten.

Lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 merupakan momentum bagi pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi yang mendorong Pemerintah Kabupaten/Kota untuk lebih sensitif terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat. Pemenuhan kebutuhan masyarakat yang selalu berubah menuntut aparat untuk dapat bekerja lebih keras, efisien, dan efektif khususnya dalam memberikan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan prima yang dicanangkan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Hakikat otonomi daerah pada dasarnya bukan sekadar pengalihan otoritas dari pusat ke daerah, namun memiliki makna yang lebih mendalam yakni implikasi pengalihan yang harus dipertanggungjawabkan pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan warga masyarakatnya.

Studi tentang penataan (reformasi) birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia oleh Dwiyanto (2002) telah mengidentifikasi suatu temuan bahwa reformasi politik yang tidak diikuti dengan penataan birokrasi ternyata tidak mampu menghasilkan perbaikan kualitas layanan publik. Hasil penelitian tersebut juga menunjukkan kendati sejak reformasi dicanangkan kadar keberdayaan masyarakat telah meningkat, hubungan eksekutif dengan legislatif yang makin berimbang, serta partisipasi masyarakat yang semakin meningkat dalam pembangunan; namun dampak otonomi daerah tersebut belum dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat karena kinerja birokrasi yang masih berada pada tingkat rendah serta pelayanan birokrasi yang belum berkualitas.

Pada tingkat lokal, meskipun telah dilakukan berbagai upaya perbaikan, kondisi di Kabupaten Banyuwangi juga menunjukkan fakta bahwa kinerja birokrasi dan layanan publik masih harus diupayakan peningkatan kualitasnya. Adanya struktur organisasi yang belum efisien serta berbagai keluhan yang diekspresikan sebagian anggota masyarakat dalam merespon pelayanan yang diterima dari aparat merupakan sejumlah fakta empiris bahwa struktur organisasi birokrasi Pemerintah Kabupaten Banyuwangi memerlukan perbaikan (penataan) untuk tujuan-tujuan efisiensi dan efektivitas dalam menunjang peningkatan kualitas layanan publik.

Situasi krisis yang tak kunjung selesai di Indonesia serta perubahan lingkungan pada tingkat global tidak sertamerta dapat menciptakan situasi birokrasi yang efektif dalam memberikan pelayanan publik secara maksimal. Kondisi anggaran pembangunan yang terbatas serta jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sangat besar sehingga menyerap sebagian besar anggaran belanja merupakan sebagian faktor yang menghambat perbaikan kualitas layanan publik. Untuk itu dalam tahun 2007 ini Pemerintah Pusat telah membuat peraturan baru berupa Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Dikeluarkannya kedua PP tersebut dimaksudkan agar penggunaan anggaran penerimaan dan belanja daerah yang dirumuskan dalam APBD lebih banyak digunakan untuk kepentingan masyarakat melalui program-program pembangunan. Struktur organisasi pemerintah daerah yang tidak efisien serta jumlah PNS yang sangat besar mengakibatkan hampir 70 persen total anggaran daerah digunakan untuk belanja pegawai sementara sisanya baru dialokasikan untuk pembangunan. Dengan adanya peraturan pemerintah yang baru, diupayakan situasi akan berubah yakni akan ada anggaran yang lebih banyak dialokasikan untuk pembangunan, sementara porsi untuk belanja pegawai akan berkurang. Implikasi perubahan situasi tersebut tidak lain mengarah pada penataan kelembagaan pemerintah daerah berupa struktur organisasi yang lebih efisien.

STRUKTUR ORGANISASI

Pada bagian ini dibahas beberapa materi pokok tentang struktur organisasi, yaitu makna struktur organisasi, pandangan historis tentang struktur organisasi,

determinan situasional terhadap struktur organisasi, bentuk struktur organisasi kontemporer, serta isu kontemporer tentang struktur organisasi.

Makna Struktur Organisasi

Struktur organisasi merupakan keseluruhan konfigurasi komponen-komponen struktural yang memberi batasan pekerjaan, pengelompokan pekerjaan, hierarki, pola otoritas, pendekatan-pendekatan dalam koordinasi, dan diferensiasi staf lini ke dalam sistem organisasional yang tunggal atau seragam. Pengertian struktur organisasi dengan demikian dapat dipahami sebagai kerangka kerja mendasar dari posisi pekerjaan, pengelompokan posisi, *relationship*, serta pola-pola interaksi yang diadopsi organisasi guna mengimplementasikan strateginya.

Berikut ini adalah sebuah contoh yang mengilustrasikan adanya perbedaan struktur antara perusahaan komputer dengan organisasi universitas. Karena perusahaan komputer harus merespons secara terus-menerus adanya perubahan dan terobosan teknologi dan perubahan-perubahan lingkungan yang sangat kompetitif, maka bentuk organisasi yang paling relevan untuk perusahaan tersebut adalah *flat organization*, yakni organisasi yang terdesentralisasi. Sebaliknya sebuah universitas yang lingkungan sekitarnya bersifat relatif stabil dan tidak terpengaruh oleh intensitas perubahan teknologi, maka bentuk yang paling relevan adalah *taller organization*, strukturnya tersentralisasi dengan sejumlah aturan atau regulasi.

Dari contoh di atas dapat dikaitkan pada struktur organisasi pemerintahan yang dituntut untuk selalu dapat merespons kebutuhan masyarakat secara efektif dengan birokrasi yang efisien. Dengan mengingat filosofi yang mendasari Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 yakni keharusan adanya birokrasi yang efisien dan efektif, maka struktur organisasi pemerintah daerah haruslah sesuai dengan kebutuhan masa kini.

Pandangan Historis (*historical views*) tentang Struktur Organisasi

Beberapa upaya historis telah dilakukan untuk menemukan formasi struktur organisasi yang paling ideal dan dapat digunakan dalam beragam *setting* menuju efektivitas organisasi. Model-model ideal ini disebut sebagai pendekatan universal dalam struktur organisasi dengan dasar suatu anggapan bahwa model tersebut dapat diterapkan secara universal. Terdapat dua pendekatan universal yang paling penting, yaitu model birokratik dan Sistem 1 dan Sistem 4 berikut ini akan dibahas kedua model universal tersebut.

1. Model Birokratis

Apa yang tergambar pada persepsi setiap orang tentang birokrasi adalah organisasi yang tidak fleksibel, kaku dan monolitik yang didominasi oleh staf, teknisi atau pegawai yang ‘tanpa senyum’ dan menyebalkan. Namun konsep awal birokrasi tidaklah seperti stereotipe yang selama ini berlaku secara umum.

Model organisasi birokratis selalu dikaitkan dengan penggagas awal, yaitu Max Weber, seorang sosiolog dari Jerman. Weber mencoba mendeskripsikan sebuah pendekatan ideal dalam membuat struktur organisasi berdasarkan seperangkat petunjuk dan prosedur yang rasional. Weber berpendapat bahwa organisasi harus memiliki pembagian divisi pekerja yang jelas, peraturan yang konsisten untuk melakukan sejumlah kegiatan, pembatasan secara jelas tentang hierarki, pelaksanaan kegiatan berdasarkan keahlian-keahlian teknis. Dengan demikian model birokratis dapat diartikan sebagai sebuah pendekatan yang diidealkan dalam struktur organisasi berdasarkan seperangkat petunjuk dan prosedur yang rasional.

Ide dasar model birokratis menyatakan bahwa birokrasi dapat meningkatkan efisiensi, *logic*, dan rasionalitas dalam organisasi yang besar. Beberapa universitas dan organisasi pemerintahan sampai saat ini mengadopsi struktur birokratis untuk menunjang sejumlah besar aktivitas rutin yang melibatkan banyak orang.

Sekali pun demikian model birokratis tidak dapat melepaskan diri dari adanya sejumlah kritik yang berkaitan dengan *inflexibility* dan *rigidity*. Organisasi tidak lentur dan terlalu kaku untuk dapat membuat keputusan secara tepat dan cepat serta tidak mampu merespons perubahan yang sangat cepat dan tidak terduga. Dengan demikian kalangan pelaku usaha atau *businessman* beranggapan bahwa model birokratis bukanlah merupakan bentuk yang ideal. Mereka membutuhkan model yang lain sesuai dengan kondisi mutakhir yang dihadapi oleh organisasi.

2. Sistem 1 dan Sistem 4

Rensis Likert, seorang pakar organisasi telah mengembangkan pendekatan universal kedua sebagai respons atas kelemahan model pertama, yaitu Sistem 1 dan Sistem 4. Sistem 1 merefleksikan organisasi birokratis tradisional sedangkan Sistem 4 merupakan bentuk antitesis Sistem 1. Perbedaan antara Sistem 1 dan Sistem 4 dapat dilihat dari sejumlah faktor seperti terdapat dalam Tabel 1.1.

Tabel 1.1. Perbedaan sistem 1 dan sistem 4

Faktor pembeda	Organisasi Sistem 1	Organisasi Sistem 4
Proses Kepemimpinan	Tidak ada kepercayaan. Pekerja tidak bebas mendiskusikan masalah pekerjaan dengan atasan.	Terdapat saling percaya antara bawahan-atasan untuk setiap masalah. Pekerja merasa bebas untuk mendiskusikan setiap masalah pekerjaan.
Proses Motivasi	Bertumpu pada aspek fisik, keamanan dan motif ekonomi melalui penggunaan sarana penakut dan sanksi.	Meliputi sejumlah motif dengan bertumpu pada metode partisipatif.
Proses Komunikasi	Informasi mengalir secara <i>downward</i> dan cenderung terdistorsi, tidak akurat, dan dipandang penuh curiga oleh pekerja.	Informasi mengalir secara teratur dari masing-masing bagian organisasi baik <i>upward</i> , <i>downward</i> maupun lateral. Informasi bersifat akurat dan tidak terdistorsi.
Proses Interaksi	Tertutup dan <i>restricted</i> . Pekerja memiliki akses terbatas pada sejumlah aktivitas.	Terbuka dan ekstensif. Pekerja memiliki akses yang luas.
Proses Pengambilan Keputusan	Hanya melibatkan level atas dan relatif tersentralisasi.	Melibatkan semua level dalam organisasi. Relatif terdesentralisasi.
Proses <i>goal-setting</i>	Terdapat pada level atas organisasi dan tidak menghendaki adanya partisipasi kelompok.	Menghendaki adanya partisipasi dan memiliki tujuan yang objektif.
Proses Pengendalian/ Kontrol	Tersentralisasi.	Menekankan <i>self-control</i> dan <i>problem solving</i> .
Performance goals	Rendah dan pasif. Tidak ada komitmen untuk mengembangkan SDM dalam organisasi.	Tinggi dan aktif. Mengakui adanya peran penting pekerja sehingga terdapat komitmen untuk mengembangkan SDM.

Likert berpendapat bahwa organisasi Sistem 1 harus mentransformasikan dirinya menjadi Sistem 4 khususnya berkaitan dengan tuntutan perubahan lingkungan yang bersifat dramatis dan sulit dikelola. Sistem 1 bersifat relatif formal, rigid, dan mekanistik. Sementara Sistem 4 cenderung bersifat sebaliknya, yaitu informal dan fleksibel.

Determinan Situasional terhadap Struktur Organisasi

Lingkungan berfungsi sebagai determinan situasional yang memberi batasan struktur organisasi agar lebih sesuai dengan kebutuhan bisnis. Dalam hal ini terdapat tiga determinan situasional dalam struktur organisasi, yaitu teknologi, lingkungan organisasional dan *life cycle*.

1. Teknologi

Teknologi merupakan seperangkat proses yang digunakan organisasi untuk mentransformasikan beberapa sumber daya menjadi produk barang atau jasa. Studi tentang keterkaitan antara teknologi dan struktur organisasi dipelopori oleh Joan Woodward yang melakukan penelitian pada sekitar seratus perusahaan di Inggris. Berdasarkan hasil studinya, Woodward mengidentifikasi tiga bentuk teknologi, yaitu:

- a. *In unit* atau *small-batch technology*. Dalam hal ini teknologi berpengaruh terhadap struktur organisasi yang menghasilkan produk sesuai dengan permintaan konsumen atau diproduksi dalam jumlah yang relatif kecil.
- b. *In large batch* atau *mass-production technology*. Teknologi memengaruhi struktur organisasi yang proses produksinya dilakukan berdasarkan prinsip *assembly-line* dengan mengkombinasikan beberapa komponen untuk menghasilkan barang dalam jumlah yang besar.
- c. *In continuous-process technology*. Dalam teknologi seperti ini, organisasi menghasilkan produk barang atau jasa melalui serangkaian (*series*) transformasi mekanik (mesin) yang dapat mengubah komposisi material sebagai bahan utama dalam proses produksi.

Woodward menyatakan bahwa unit atau *small-batch technology* sebagai teknologi yang sederhana sementara *continuous-process* sebagai teknologi kompleks. Dengan demikian perbedaan dalam jenis teknologi tersebut memengaruhi struktur organisasi. Menurut Woodward, organisasi dengan teknologi *small-batch* dan *continuous process* cenderung bersifat sama dengan organisasi Sistem 4 dari Likert, sementara teknologi *mass-production*

memengaruhi struktur organisasi seperti organisasi Sistem 1. Hal ini mengarah pada satu kesimpulan bahwa bentuk teknologi yang berbeda akan memengaruhi perbedaan dalam struktur organisasi.

2. Lingkungan

Studi yang mengaitkan antara lingkungan organisasional dengan struktur organisasi pertama kali dilakukan oleh Tom Burns dan G.M. Stalker, yaitu dua ahli manajemen dari Inggris. Mereka mengklarifikasikan lingkungan ke dalam dua kategori, yaitu:

- a. Struktur Organik yang lebih sesuai untuk organisasi dalam lingkungan yang tidak stabil, yakni lingkungan yang sangat mudah berubah.
- b. Struktur Mekanistik yang merupakan struktur terbaik bagi organisasi dalam lingkungan yang stabil, yaitu lingkungan relatif tidak banyak mengalami perubahan.

Menurut Burns dan Stalker, organisasi dalam lingkungan stabil (struktur organik) dapat digolongkan dalam organisasi Sistem 4 dari Likert. Sementara Organisasi dalam lingkungan dinamis atau mudah berubah (struktur mekanik) dapat digolongkan sebagai Organisasi Sistem 1. Burns dan Stalker membedakan antara struktur organik dengan struktur mekanik berdasarkan beberapa faktor seperti dapat dilihat pada Tabel 1.2.

3. Ukuran Organisasi (*organization size*) dan *Life Cycle*

Ukuran organisasi menunjuk pada seberapa besar organisasi yang dikaitkan dengan berapa jumlah karyawan tetap yang ada di dalamnya. Sedangkan *life cycle* menunjuk pada pengertian kedewasaan relatif suatu organisasi dibanding dengan organisasi lainnya. Ukuran organisasi memengaruhi struktur organisasi. Organisasi yang besar cenderung memiliki spesialisasi jabatan yang lebih kompleks, prosedur operasi yang standar, regulasi dan lebih terdesentralisasi daripada organisasi kecil.

Dalam *life cycle* organisasi memiliki keterkaitan dengan ukurannya. Organisasi cenderung dapat diidentifikasi pertumbuhan yang mengarah pada perkembangannya menjadi organisasi dengan ukuran yang lebih besar. Dalam konteks yang demikian ini, struktur organisasi yang tepat dibutuhkan oleh organisasi kecil tetapi mengalami pertumbuhan yang pesat. Kebutuhan struktur organisasi seperti ini tentu saja berbeda dengan kebutuhan struktur untuk organisasi yang sudah besar sejak didirikan.

Tabel 1.2. Perbedaan struktur mekanik dan organik

Struktur Mekanik	Organik
Tugas-tugas dilakukan secara terspesialisasi dan dibagi dalam fraksi-fraksi; tidak ada kejelasan hubungan antara pelaksanaan tugas dengan tujuan organisasional.	Terdapat interdependensi pelaksanaan tugas-tugas; terdapat penekanan relevansi antara tugas dan tujuan organisasi.
Pelaksanaan tugas cenderung bersifat kaku sampai ada keputusan perubahan formal dari manajemen level atas	Pelaksanaan tugas secara kontinu disesuaikan dan didefinisikan ulang melalui interaksi seluruh anggota organisasi.
Terdapat pembatasan peran secara spesifik (hak, kewajiban, dan metode teknis bagi setiap anggota organisasi).	Peran dibatasi secara general (anggota mendapat tanggung jawab umum untuk penyelesaian tugas melebihi peran individual).
Struktur bersifat hierarkis dalam kontrol, otoritas dan komunikasi. Sanksi dibuat berdasarkan antarkontrak kerja antara anggota dengan organisasi.	Struktur bersifat <i>network</i> dalam kontrol, otoritas dan komunikasi. Pemberian sanksi lebih berdasarkan atas kepentingan bersama dan tidak sekadar berdasar hubungan kontraktual.
Informasi yang relevan dengan situasi dan operasi organisasi secara formal dibuat oleh manajemen level atas.	Informasi bersumber dari semua level organisasi dalam arti ada pengakuan bahwa sumber pengetahuan berpusat dari semua penjurur organisasi.
Komunikasi hanya bersifat vertikal dari atas ke bawah.	Komunikasi bersifat vertikal maupun horisontal tergantung pada kebutuhan informasi.
Komunikasi terutama berbentuk instruksi dan keputusan dibuat secara superior (manajemen atas) sementara informasi bersumber dari pihak inferior (manajemen bawah).	Komunikasi berbentuk informasi dan <i>advice</i> .
Loyalitas tidak konsisten dan hubungan cenderung bersifat ketaatan bawahan-atasan.	Terdapat komitmen dalam pelaksanaan tugas dan pencapaian tujuan organisasi yang melebihi sekadar loyalitas dan ketaatan.
Peran penting dan prestise dikaitkan dengan identifikasi organisasi dan anggotanya.	Peran penting dan prestise dikaitkan dengan afiliasi organisasi dengan lingkungan eksternalnya.

BENTUK STRUKTUR ORGANISASI KONTEMPORER

Setiap organisasi memiliki kekhasan struktur yang dapat dibedakan dengan organisasi lainnya. Berbagai macam struktur telah diadopsi oleh organisasi dalam berbagai bentuk, yaitu:

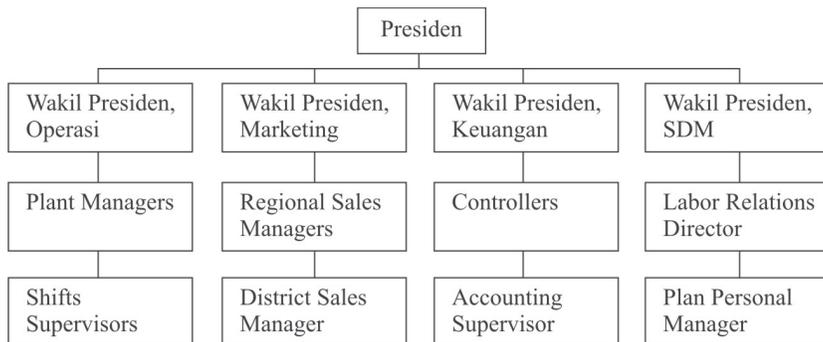
1. Organisasi Bentuk U

Organisasi dengan bentuk U (*U-form*) atau disebut pula sebagai struktur fungsional menggunakan sebuah struktur berdasarkan departementalisasi fungsional untuk mengimplementasi strategi pada perusahaan dengan *single product*.

Keuntungan struktur ini adalah memungkinkan organisasi menggaji staf ahli dalam setiap departemen pada tingkat yang lebih rendah daripada dalam struktur organisasi yang lainnya. Bentuk ini juga memfasilitasi kendali manajemen yang lebih luas dan memungkinkan manajer untuk menjaga otoritas secara terpusat.

Sekali pun demikian, struktur U ini juga memiliki kelemahan, yaitu keputusan tidak dapat dibuat secara cepat dan pekerja pada setiap unit berkonsentrasi hanya pada fungsi mereka sementara fungsi-fungsi lainnya diabaikan. Selain itu, dengan bentuk U ini organisasi mengalami kesulitan dalam memonitor kinerja individual dalam setiap area fungsional.

Berikut ini diberikan satu contoh yang menggambarkan struktur U.



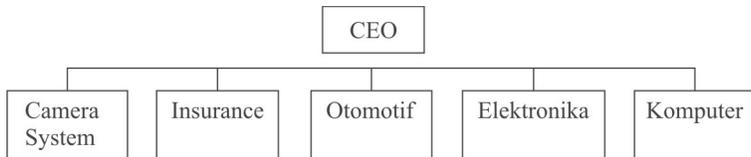
Gambar 1.1. Struktur organisasi bentuk U

2. Organisasi Bentuk H

Organisasi dengan struktur berbentuk H (*H-Form*) yang juga disebut sebagai konglomerat menggunakan sebuah rancangan berdasarkan departementalisasi produk untuk mengimplementasikan strategi yang tidak berkaitan dengan diversifikasi.

Terdapat dua keuntungan atas bentuk ini, yaitu organisasi dapat melindungi dirinya dari fluktuasi siklikal dalam industri tunggal dan organisasi dapat membeli dan menjual produk bisnisnya dengan tidak memengaruhi atau dipengaruhi atas transaksi produk lainnya. Sedangkan kelemahan struktur ini adalah organisasi tidak dapat mencapai tingkat keseimbangan dalam kinerja keuangan sebagaimana diidentifikasi oleh Michael Porter karena organisasi terlalu kompleks.

Berikut ini adalah contoh yang menggambarkan organisasi dengan struktur H.



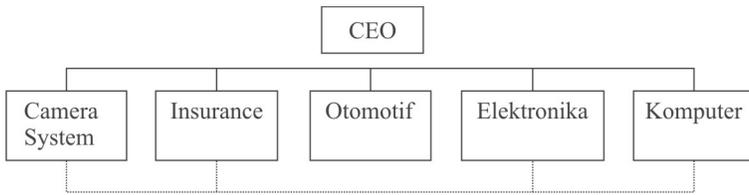
Gambar 1.2. Organisasi bentuk H

3. Organisasi Bentuk M

Organisasi bentuk M merupakan struktur yang populer di AS dan negara-negara lainnya. Organisasi bentuk ini dikenal juga sebagai struktur divisional merupakan rancangan berdasarkan departementalisasi produk untuk mengimplementasikan strategi berkaitan dengan diversifikasi.

Kelebihan utama struktur ini adalah organisasi dapat mencapai sinergi dalam operasinya. Namun demikian struktur ini juga memiliki kelemahan terutama jika bisnis terlalu memiliki hubungan yang sangat dekat mengakibatkan organisasi tidak dapat bertahan dalam kecenderungan lingkungan yang bersifat siklikal.

Berikut ini adalah contoh gambaran organisasi bentuk M.



Gambar 1.3 Struktur organisasi bentuk M

4. Organisasi Matriks

Sebuah organisasi matriks diciptakan berdasarkan departementalisasi *product-based* ke dalam struktur fungsional. Bentuk ini relatif jarang diadopsi dalam organisasi secara keseluruhan, namun pada bagian tertentu dari suatu organisasi acap diadopsi.

5. Organisasi Global

Organisasi dengan struktur global dimaksudkan bagi organisasi yang menuju pada status organisasi internasional dengan operasi yang tidak dibatasi oleh suatu wilayah tertentu. Bentuk ini merupakan modifikasi dari bentuk-bentuk lainnya seperti U, H, atau struktur M.

6. Struktur Hibrid (*hybrid designs*)

Struktur ini dapat dikatakan sebagai kombinasi dari berbagai bentuk struktur yang sudah ada.

ISU SEPUTAR STRUKTUR ORGANISASI

Telah berkembang sejumlah isu dalam struktur organisasi yang berkaitan dengan partisipasi pekerja dan *work team* serta fleksibilitas organisasi.

Partisipasi dan Tim Kerja

Terdapat kecenderungan pada setiap organisasi untuk memberikan akses bagi semua pekerja dalam seluruh proses organisasional melalui partisipasi. Dalam situasi yang demikian itulah muncul isu lainnya, yaitu kebutuhan adanya tim kerja untuk melaksanakan seluruh proses organisasi. Konsep tim kerja merujuk pada sekelompok pekerja yang diberi kesempatan untuk berfungsi sebagai unit dengan supervisi yang terbatas dan bahkan kadang bekerja tanpa supervisi.

Fleksibilitas Organisasi

Fleksibilitas organisasi dalam merespons segala perubahan lingkungan eksternal yang terjadi secara cepat. Fleksibilitas dapat diartikan pula sebagai kemampuan organisasi untuk dapat mengambil dan membuat keputusan dengan cepat dan tepat.

SEKILAS BIROKRASI

Birokrasi sesungguhnya bukan hanya merupakan sebuah lembaga pemerintah yang berfungsi melayani kebutuhan masyarakat atau sekadar perpanjangan tangan negara untuk melaksanakan program-program pembangunan. Birokrasi merupakan sebuah komunitas, kumpulan orang-orang yang memiliki tugas dan peran untuk merencanakan program pembangunan, melaksanakan, mengevaluasi, dan sekaligus memfasilitasi upaya pemberdayaan masyarakat agar dapat merespons program-program pembangunan dengan memadai (Benveniste, 1997).

Sebagai sebuah lembaga dan komunitas yang besar dan memiliki jaringan di berbagai tingkatan, birokrasi memiliki tugas-tugas yang kompleks berdasarkan pembagian kerja dan tanggung jawab yang dibebankan kepada satuan kerja pelayanan. Dalam pelaksanaan pembangunan, birokrasi tidak hanya bertanggung jawab dalam merencanakan program yang tepat, namun seluruh jajaran dari pusat hingga daerah bertanggung jawab juga dalam pelaksanaan (implementasi) secara efektif termasuk mempersiapkan dan memberdayakan seluruh elemen masyarakat yang menjadi kelompok sasaran pembangunan.

Birokrasi memiliki tiga tugas pokok (Rashid, 2000). *Pertama*, birokrasi memberikan pelayanan umum (*public service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat dalam berbagai bidang, misalnya perizinan, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, kesehatan, pendidikan, jaminan keamanan, serta layanan-layanan lainnya. *Kedua*, melakukan pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan. *Ketiga*, menyelenggarakan pembangunan (*development*) untuk kepentingan masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan, dan sebagainya.

MAKNA TEORETIS BIROKRASI

Berdasarkan dimensi teori, makna birokrasi oleh Ferrel Heady dapat dipahami melalui tiga pendekatan, yaitu struktural, perilaku, dan pencapaian tujuan (lihat Mufiz, 1986). Kecenderungan paling dominan dari para ahli dalam mengulas birokrasi adalah menggunakan pendekatan struktural. Dari pendekatan ini menurut Victor Thomson birokrasi dapat dianggap sebagai suatu susunan (struktur organisasi) yang terdiri atas hierarki otoritas dan pembagian kerja yang sangat rinci. Meskipun demikian harus diingat ketika memahami birokrasi dari pendekatan struktural yang menekankan karakter struktur dari setiap organisasi tidak berarti memaknai bahwa semua birokrasi identik dengan struktur.

Melengkapi pendekatan pertama, dalam pendekatan kedua untuk memahami makna birokrasi dengan menambahkan karakteristik perilaku (*behavioral*) pada karakteristik struktural. Istilah “birokratisasi” muncul sebagai akibat penggunaan pendekatan perilaku. Seorang ahli bernama Carl Joachim Freiderich telah menekankan arti penting objektivitas, pemisahan, ketepatan, dan konsistensi terkait dengan ukuran fungsional aparat/pejabat birokrasi. Dalam rumusan lain, perilaku positif dalam birokrasi memiliki kaitan signifikan dengan kemampuan birokrasi dalam mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan. Namun demikian, berkaitan dengan fungsi birokrasi, Robert Merton telah mengidentifikasi adanya kecenderungan “disfungsional yang bersifat patologis” dalam perilaku aparat birokrasi. Perilaku negatif tersebut dapat melemahkan birokrasi dalam mencapai tujuannya karena adanya kekakuan, keengganan mendelegasikan otoritas, penuh kerahasiaan, dan bersifat tertutup. “Birokratisasi” yang muncul sebagai efek dari perilaku aparat tersebut akhirnya menunjukkan adanya birokrasi yang disfungsional.

Pendekatan ketiga dalam memahami birokrasi adalah pencapaian tujuan. Melalui pendekatan ini birokrasi dikaitkan maknanya dengan cara entitas organisasi dapat mencapai tujuannya. Dasar pemikiran yang digunakan mengacu pada pemikiran Peter Blau, yaitu birokrasi sebagai suatu organisasi yang dapat memaksimalkan penggunaan sumber daya secara efisien melalui serangkaian teknik manajemen atau metode institusionalisasi perilaku yang terorganisasi.

Dari ketiga pendekatan dalam memahami makna teoretis birokrasi tersebut, bagi seorang sarjana Administrasi Negara seperti Ferrel Heady cenderung menggunakan pendekatan struktural. Terdapat suatu keyakinan bahwa birokrasi merupakan salah satu bentuk organisasi yang menekankan proses rasionalisasi dalam pencapaian tujuannya. Penggunaan pendekatan

struktural dalam memahami makna birokrasi memiliki keunggulan dibanding pendekatan lainnya. Keunggulan ini terutama berkaitan dengan kontribusi yang diberikan kepada para peneliti. Sedemikian rupa pendekatan struktural digunakan sehingga kontribusi tersebut memungkinkan setiap peneliti dapat memperhatikan semua pola perilaku yang secara nyata dapat ditemukan dalam birokrasi seperti yang telah dilakukan Jodi R. Sanford (2003) dalam kajian eksploratif teori strukturalisasi tentang penggunaan teknologi dalam *human service organizations*.

Dalam perkembangan dan dinamika fungsionalnya, birokrasi mentransformasikan diri sebagai salah satu bentuk fenomenal organisasi yang memiliki fungsi vital dalam tahapan implementasi dari seluruh kebijakan yang dibuat negara (Gajduscek, 2003). Namun demikian hendaknya disadari bahwa birokrasi tidak dapat melepaskan dirinya dari dinamika yang berkembang dalam masyarakat. Ini berarti bahwa dimensi hubungan struktural–vertikal antara birokrasi–masyarakat yang selama ini membelenggu kebebasan dan kreativitas harus segera diakhiri. Langkah yang dapat ditempuh untuk itu adalah dengan membebaskan masyarakat dari hubungan dependensial yang sangat berlebihan dengan membatasi kesenjangan struktural yang ada dan menciptakan iklim yang kondusif bagi proses pemberdayaan (*empowerment*).

Birokrasi yang memberdayakan adalah subjek yang memberi peluang bagi anggota masyarakat untuk dapat mengaktualisasikan potensi, inisiatif, dan kreativitas yang tumbuh di dalamnya. Dalam konteks otonomi pemerintah daerah, sosok birokrasi ideal adalah sosok yang tidak ambivalen dengan mengurangi sejumlah penyimpangan implementasi kebijakan yang telah ditetapkan berdasarkan prinsip-prinsip *good-governance* atau tata kelola yang baik (lihat Syakhroza, 2003).

Persoalannya adalah bagaimana membentuk bangun birokrasi yang relevan dengan kondisi mutakhir dinamika kehidupan masyarakat yang penuh dengan perubahan tuntutan kebutuhan yang harus dipenuhi? Menjawab persoalan ini, menurut Tjokrowinoto (1992) pengembangan birokrasi harus mengarah pada terciptanya kemampuan organisasi dalam melakukan rekayasa sosial secara efektif guna mewujudkan kehidupan masyarakat yang lebih berkualitas. Birokrasi diidealkan sebagai sosok yang dapat melakukan fungsi pemberdayaan, yakni mampu menciptakan iklim kondusif agar anggota masyarakat dapat mengembangkan berbagai potensinya baik potensi sosial, intelektual, mental spiritual maupun potensi fisik secara optimal. Selain itu birokrasi juga mengemban fungsi integrasi agar proliferasi kelembagaan,

diferensiasi struktural dan fungsional, tekanan penduduk terhadap kebutuhan sumber daya dan sebagainya tidak memiliki efek disintegratif.

Birokrasi yang ideal tidaklah seperti yang secara umum dianggap sebagai fenomena inefisiensi sebagai akibat adanya elemen rasionalitas yang selama ini diabaikan. Rasionalitas yang ada di dalam birokrasi sebenarnya juga mencakup *uncertainty reduction* yang berkaitan dengan prosedur organisasi internal (Gajdushek, 2003). Ketidakpastian (*uncertainty*) merupakan refleksi dari perubahan lingkungan organisasional yang meliputi lingkungan umum (*general environment*) dan lingkungan tugas (*task environment*) birokrasi (lihat Barney dan Griffin, 1992). Lingkungan umum terdiri atas sejumlah kecenderungan dan kondisi yang secara tidak langsung memengaruhi organisasi. Termasuk di dalam lingkungan umum organisasi ini adalah teknologi, dimensi sosial dan budaya, iklim ekonomi, dimensi hukum dan politik, serta kecenderungan perubahan dunia/internasional. Sementara lingkungan tugas terdiri atas sejumlah individu, kelompok dan organisasi yang secara langsung memengaruhi organisasi.

Dalam menjaga keseimbangan dengan lingkungannya, birokrasi sebagai suatu sistem yang terbuka harus bersifat adaptif dengan perubahan-perubahan di bidang teknologi, kepentingan dan tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin beragam, iklim ekonomi yang berfluktuasi tajam dengan kemajuan sangat pesat melampaui regulasi, situasi politik yang dinamis, serta perkembangan globalisasi yang mampu menghilangkan sekat-sekat geografis yang selama ini membatasi wilayah suatu negara. Demikian pula sejumlah tantangan kontemporer yang muncul sebagai akibat keragaman kepentingan individu maupun kelompok yang harus diakomodasi birokrasi jika ingin tetap *survive* dalam mengemban fungsinya. Tanpa adaptasi terhadap lingkungannya, birokrasi akan mengalami hambatan yang signifikan dalam memberi layanan publik yang menjurus ke arah ketidakseimbangan (*disequilibrium*). Ini berarti dibutuhkan kerangka pengembangan atau penataan birokrasi sebagai organisasi yang efisien dan efektif dalam merespons perubahan lingkungannya.

KINERJA BIROKRASI

Secara normatif tugas dan peran birokrasi dalam melaksanakan program pembangunan sangat besar. Namun muncul persoalan yakni sejauhmana birokrasi mampu melaksanakan tugas yang mereka emban? Berbagai studi atau kajian tentang birokrasi yang telah dilakukan umumnya menunjukkan nada pesimistis dan bahkan cenderung menilai keberadaan birokrasi justru

kontra-produktif bagi pembangunan. Luasnya jaringan dan kehadiran jajaran birokrasi di berbagai tingkat kehidupan masyarakat bukan malah memperlancar kerja birokrasi, tetapi sebaliknya justru menjadi hambatan dan kelemahan yang menyebabkan kinerja birokrasi kurang maksimal.

Kesalahan inheren yang mekekat dalam dunia birokrasi adalah: organisasi birokrasi itu sendiri cenderung diasumsikan dan diperlakukan sebagai alat yang senantiasa efisien dan efektif di tangan para pejabat dan birokrat. Birokrasi sering kali pula justru menjadi alat atau mesin elit politik tertentu untuk kepentingan pribadi, bahkan sering pula diperlakukan sebagai kendaraan politik untuk merebut kekuasaan (Bodley, 1982). Akibatnya kemudian keberadaan birokrasi bukan menyebabkan pelaksanaan berbagai program pembangunan menjadi lancar dan tepat sasaran, melainkan malah membuat pelaksanaan program pembangunan menjadi rawan bias dan bahkan korup (Widodo, 2001).

Penyebab utama timbulnya masalah administrasi dalam tubuh birokrasi menurut Islamy (1998) adalah rendahnya profesionalisme aparat, kebijakan pemerintah yang tidak transparan, penguatan/pengekangan terhadap kontrol sosial, tidak adanya manajemen partisipatif, berkembangnya ideologi konsumtif dan hedonistik di kalangan birokrat dan belum adanya *code of conduct* yang kuat bagi aparat di semua lini dengan disertai sanksi yang tegas dan adil.

Sebagai sebuah lembaga, kehadiran birokrasi sebetulnya bertujuan untuk menciptakan suasana kerja yang lebih efisien dan efektif. Birokrasi modern yang dikehendaki Max Weber pada awalnya adalah birokrasi yang serba rasional dan jauh dari sikap korup. Tetapi yang terjadi kemudian posisi birokrasi sebagai lembaga dan orang-orang yang ada di dalamnya merupakan dua sisi yang berbeda. Dalam praktiknya individu birokrat sering bersikap *over acting* dan melampaui wilayah kewenangannya. Aparat birokrasi yang seharusnya bertugas melayani kepentingan masyarakat sering kali terjebak pada dilema antara kontrol dari pusat dan melakukan kompromi dengan tuntutan rakyat di tingkat lokal (Widodo, 2001). Beberapa kajian telah membuktikan bahwa aparat birokrasi di tingkat lokal sering kali kurang memiliki akuntabilitas yang tinggi dalam melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Widodo, 2001; Wibowo dan Suyanto, 2002).

PENGEMBANGAN STRUKTUR ORGANISASI BIROKRASI

Berdasarkan efek perubahan yang ditimbulkan oleh perubahan lingkungan, tak pelak sebagai organisasi yang berperan vital birokrasi harus merespons

perubahan sesuai dengan dinamika yang berkembang di masyarakat. Berbagai macam *barriers* yang selama ini diatribusikan ke dalam sifat-sifat birokrasi seperti lamban, inefisien, kaku dan tidak responsif diubah ke dalam sejumlah prinsip dasar sebagai organisasi yang gesit, efisien, fleksibel, dan responsif.

Untuk mentransformasi stigma yang sudah keburu melekat pada birokrasi menjadi sosok yang adaptif dengan perubahan bukanlah persoalan yang mudah. Dalam konteks yang demikian ini konsep pengembangan organisasi (*organizational development/OD*) menjadi sangat penting untuk mengantarkan perubahan birokrasi ke arah sosok yang ideal. Telah banyak definisi yang telah dirumuskan para ahli untuk membatasi pengertian OD. Menurut Richard Beckhard (2000) misalnya, OD diartikan sebagai “*is an effort planned, organization wide and managed from the top to increase organization effectiveness and health through planned interventions in the organization’s processes using behavioral-science knowledge*”.

Konsep OD dapat digunakan sebagai landasan dalam mentransformasikan birokrasi yang *unable to adapt – disabling* menjadi *able to adapt – enabling* karena di dalamnya termuat intervensi secara sengaja dari manajemen puncak untuk mengubah ‘kultur organisasional’. Termasuk ke dalam intervensi secara sengaja itu adalah restrukturisasi atau *downsizing* seperti yang termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang kelembagaan pemerintah di daerah yang pada intinya mengarah pada idealisasi struktur dengan menyeimbangkannya terhadap fungsi kelembagaan.

Pengembangan organisasi melalui perubahan terencana (*planned change*) dimaksudkan sebagai *a systematic diagnosis* organisasi dan mengembangkan rencana strategi untuk memperbaiki situasi yang diikuti dengan mobilisasi sumber daya untuk mencapai tujuan. Capaian yang hendak diraih adalah meningkatkan efektivitas organisasi karena OD pada dasarnya dirancang untuk *to increase organization effectiveness and health*.

Terdapat beberapa langkah *intervening* dalam pengembangan organisasi untuk mencapai efektivitas birokrasi, menurut Tjokrowinoto (1992) disebut sebagai indikator beberapa kualitas birokrasi yang sesuai bagi pembangunan masyarakat. Kualitas birokrasi tersebut meliputi:

a. Debirokratisasi

Proses pembangunan yang telah dilakukan bangsa Indonesia sejak zaman Orde Baru telah menumbuhkan adanya kecenderungan negatif berupa birokratisasi, kewenangan dan campur tangan birokrasi berpenetrasi ke hampir seluruh kehidupan masyarakat. Kecenderungan dominasi peran dan

pengaruh birokrasi tersebut menimbulkan hubungan dependensial, rakyat akhirnya menggantungkan dirinya pada birokrasi dengan meninggalkan peran-peran aktif dan inisiatif masyarakat. Akibatnya prakarsa dan kreativitas masyarakat terbelenggu oleh pendekatan-pendekatan birokrasi yang bersifat *top-down* yang pada akhirnya memperlemah *self-sustaining capacity* masyarakat. Dalam konteks yang demikian itulah strategi debirokratisasi dimaksudkan untuk mengatasi ketergantungan masyarakat dengan memberi mereka tanggung jawab dan otonomi untuk mengatasi masalah-masalah yang timbul di dalam kepentingan dan kehidupannya berdasarkan potensi dan kemampuan yang dimilikinya.

b. Redefinisi Fungsi Birokrasi

Awalnya dalam rangka melaksanakan program-program pembangunan, birokrasi dimaksudkan untuk mengemban misi kebijakan yang ditentukan secara terpusat (*centralized policy*). Orientasi birokrasi yang demikian ini mengintepretasikan pembangunan sebagai kegiatan yang sifatnya rutin atau replikatif. Persepsi yang demikian ini meniadakan proses kreatif masyarakat sehingga potensi yang dimilikinya tidak dapat berkembang. Dalam rangka mengaktualisasikan potensi yang tumbuh dalam masyarakat, dibutuhkan redefinisi fungsi birokrasi dari *governing* ke *facilitating*. Dalam konsep yang demikian ini tersirat suatu pesan bahwa birokrasi tidak sekadar merealisasikan kebijakan yang dirumuskan secara terpusat, namun fungsi birokrasi lebih diorientasikan pada kemampuannya untuk dapat menciptakan lingkungan sosial yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya potensi masyarakat tersebut.

c. Otonomi dan Desentralisasi

Isu tentang otonomi dan desentralisasi yang berkembang sejak dekade 1970-an dengan lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang mengatur hubungan antara pusat dan daerah sebetulnya merupakan momentum untuk menuju otonomi daerah dengan konsentrasi bertitik tekan pada Daerah Tingkat II. Hanya saja implementasi undang-undang tersebut dalam realitasnya lebih menonjolkan prinsip dekonsentrasi secara dominan sehingga prinsip-prinsip otonomi dan desentralisasi yang sesungguhnya merupakan napas UU No. 5/1974 menjadi hilang. Baru kemudian pada tahun 1999 menggelindinglah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah sebagai realisasi gagasan memberi keleluasaan lokal untuk mengelola diri dan mengembangkan potensinya. Banyak kalangan menaruh harapan yang sedemikian besar terhadap dampak

otonomi daerah berdasarkan undang-undang baru tersebut. Dengan sistem pemerintahan yang terdesentralisasi dimungkinkan proses pembelajaran (*learning process*) menjadi sedemikian lancar sekaligus menajamkan inisiatif dan kreativitas aparat dan masyarakat dalam menggali potensi dan memanfaatkan peluang yang ada di setiap daerah (Lihat Irianto: 2001). Harapan tersebut tentu didasarkan atas realitas yang terjadi, yaitu betapa sangat tergantungnya selama ini daerah kepada pusat dalam mengelola pembangunan sehingga melemahkan peran pemerintahan itu sendiri dalam rangka menyejahterakan kehidupan masyarakat secara maksimal. Dengan demikian pelaksanaan otonomi dan desentralisasi secara konsisten akan memberi peluang yang lebih besar kepada birokrasi untuk menyesuaikan kebijaksanaan pembangunan dengan keberagaman potensi daerah.

d. Birokrasi dan Lembaga Swakelola

Konsekuensi logis dari implementasi otonomi daerah dan desentralisasi yang konsisten adalah perubahan cara pandang dalam mengelola proses pembangunan. Semula proses pembangunan berjalan penuh dengan subsidi kini berubah menjadi sebuah proses yang berjalan dengan kekuatan sendiri. Pandangan yang demikian ini tentu saja menghilangkan ketergantungan masyarakat pada birokrasi. Dengan demikian birokrasi yang *enabling* adalah sosok yang dapat melahirkan partisipasi aktif masyarakat yang berkembang melalui berbagai lembaga yang bersifat swakelola. Tumbuhnya lembaga swakelola yang bersifat *self-managing local units* akan berkembang menjadi *building blocks* dari sistem sosial yang lebih luas yang dapat dengan mudah memanfaatkan potensi lokal. Berbagai macam potensi sumber daya akan dapat mudah digali dan diaktualisasikan melalui koperasi, lembaga swadaya masyarakat, lembaga-lembaga keuangan/perkreditan lokal dan sebagainya. Institusi-institusi tersebut pada dasarnya merupakan pendorong lokal yang utama dalam proses pembangunan.

e. Birokrasi sebagai *Mediating Agent*

Pluralitas masyarakat akan berkembang seiring dengan kemajuan peradaban dari masyarakat itu sendiri. Masyarakat yang semakin plural akan melahirkan beragam kepentingan yang tidak sama dengan beragam tuntutan untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan tersebut. Ragam kepentingan dan kebutuhan tersebut akan melahirkan diferensiasi struktural dan diferensiasi kelembagaan. Dalam kondisi yang demikian ini, birokrasi bukanlah satu-satunya tumpuan masyarakat untuk dapat memenuhi aspirasi kepentingan dan kebutuhannya jika birokrasi memang tidak dapat mengartikulasikan

kepentingan dan kebutuhan tersebut. Dalam konteks yang demikian inilah birokrasi harus mewujudkan dirinya dengan mengemban fungsi sebagai *mediating agent* yang menjembatani antara kepentingan-kepentingan masyarakat dengan negara. Birokrasi mengintegrasikan antara kepentingan khusus yang muncul di tengah-tengah dinamika masyarakat dengan kepentingan umum yang diwakili oleh kebijakan negara dan pemerintah.

Idealisasi sosok birokrasi yang sejalan dengan dinamika masyarakat dapat diwujudkan melalui program pengembangan organisasi yang memang memiliki arah yang jelas. Dalam hal ini *political will* pemerintah sangat berperan untuk secara sengaja bersedia memperbaiki dirinya guna melakukan pelayanan publik (*public service*) melalui fungsi lembaga birokralnya.

BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

Keberadaan atau *surviving* birokrasi sebagai organisasi untuk jangka waktu yang lama (*long periods*) tidak terlepas dari fungsinya dalam pelayanan publik. Birokrasi ada karena *they serve useful purposes* untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan publik. Di semua negara termasuk di Amerika Serikat, terlepas dari aspek disfungsionalnya, birokrasi *remains the dominant form of government (and business) organization in the United States, as it has for nearly two hundred years* (lihat Condrey, 1998). Dominasi birokrasi dalam pelayanan publik erat kaitannya dengan *bureaucracy's advantages* di mana birokrasi mampu menyajikan kegiatan operasional yang konsisten, mampu memelihara kontinuitas, *predictability, stability, deliberateness, efficient performance of repetitive tasks, equity, rationalism*, dan profesionalisme (Shafritz dan Ott, 1996). Dengan sifat positif tersebut, birokrasi merupakan *a way of organizing* yang sangat sesuai dengan tugas-tugas dalam meminimalisasi pengaruh politik dan personalitas terhadap keputusan-keputusan organisasional.

Dalam rangka menjalankan fungsinya bagi pelayanan publik, birokrasi mendasarkan dirinya pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan memberi *well-defined lines of individual accountability, authority, and responsibility*. Akuntabilitas, otoritas dan tanggung jawab dalam melaksanakan kewajiban tersebut merupakan karakteristik utama birokrasi untuk memastikan bahwa birokrasi tersebut benar-benar merupakan *a representative democracy*. Dengan demikian birokrasi dalam pelayanan publik merupakan *best organizational form to identify and control who in government is responsible to whom for what* (lihat Shafritz & Ott, 1996).

Seiring dengan kemajuan peradaban masyarakat, bentuk-bentuk layanan publik yang diberikan oleh birokrasi juga kian beragam. Pelayanan publik atau *public service* dalam hal ini *had to be extended and expanded in numbers and in terms of quality of professional* (lihat *Future Lies With Public Servants*, dalam www.trinicenter.com). Perluasan konteks pelayanan publik dengan demikian membutuhkan birokrat atau aparat yang profesional sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan tugas layanan kepada masyarakat.

Pergeseran peran dan karakteristik birokrasi dalam pelayanan publik mendapat penegasan gagasan teoretis organisasi dari para ahli manajemen. Secara klasik Fayol, Taylor, Gilbreth, Gulick dan para pendukung manajemen ilmiah (*scientific management*) tradisional lainnya memiliki komitmen yang tangguh dalam memaksimalkan efisiensi penggunaan sumber daya organisasi dengan supervisi seminimal mungkin (lihat Wren, 1994). Sedemikian rupa tugas-tugas dianalisis secara ilmiah dan direduksi sampai pada elemen-elemen yang terkecil agar mudah dilaksanakan. Setiap pekerja (aparat/SDM) dilatih untuk mampu melakukan tugas-tugas yang merupakan kewajibannya sesuai dengan standar yang ditetapkan. Para pengawas (supervisor) memaksimalkan efisiensi dengan melakukan koordinasi, *supporting* dan pengendalian seketat mungkin untuk pelaksanaan tugas-tugas organisasional. Maka pengelolaan organisasi yang berlandaskan pada manajemen ilmiah tradisional membutuhkan sarana berupa *time and motion study* untuk memastikan efisiensi penggunaan sumber daya secara maksimal oleh aparat.

Gambaran birokrasi sebagai organisasi tradisional dengan dukungan studi gerak dan waktu tersebut dideskripsikan secara klasik puluhan tahun yang lalu oleh Frank Gilbreth (1912) sebagai berikut:

Description and General Outline of Motion Study: Necessity for Motion Study. There is no waste of any kind in the world that equals the waste from needless, ill-directed, and ineffective motions. When one realizes that in such a trade as brick-laying alone, the motions now adopted after careful study have already cut down the bricklayer's work more than two-thirds, it is possible to realize the amount of energy that is wasted by the workers of this country ... Our duty is to study the motions and to reduce them as rapidly as possible to standard sets of least in number, least in fatigue, yet most effective motions.

Secara internal, organisasi birokrasi memang harus menguatkan dirinya dengan efisiensi penggunaan sumber daya dan efektivitas dalam pencapaian tujuannya. Namun demikian kini persoalannya tidak terbatas pada ikhtiar

internal organisasi untuk urusan-urusan efisiensi dan efektivitas. Menurut Frederickson (1984) persoalan yang kian mencuat dalam layanan publik oleh birokrasi tidaklah sekadar berkuat pada masalah-masalah yang berkaitan dengan efisiensi, efektivitas dan rasionalisasi. Frederickson menambahkan bahwa dalam Administrasi Negara Baru nilai yang patut dikedepankan adalah keadilan sosial (*social equity*).

Pergeseran nilai utama orientasi birokrasi sebagai organisasi tidak terlepas dari perubahan iklim dalam layanan publik itu sendiri (*the changing climate of public services*) yang lebih menekankan pada citra *social equity*. Sebuah laporan tentang Administrasi Negara dari House of Common di Inggris (*House of Commons – Public Administration – Seventh Report – The United Kingdom Parliament*) menyatakan bahwa “*the public services are changing and rapidly*” (Lihat: www.houseofcommons.or.uk). Sekat yang membatasi pengertian pelayanan publik mengalami perubahan dan sangat membingungkan jika hanya dipahami secara kelembagaan tradisional yang hanya menekankan pada efisiensi dan efektivitas. Sebagai contoh, di masa lalu penyediaan gas dan listrik dikuasai negara (sektor publik), namun sekarang layanan untuk kebutuhan energi tersebut dapat diberikan oleh sektor nonpublik (swasta). Demikian juga terjadi pada penyediaan layanan-layanan lainnya mulai dari perumahan sampai pada masalah keuangan. Dalam kondisi perubahan yang demikian ini tujuan utama layanan publik, yaitu “*meeting society’s basic needs*” hanya dapat dilayani oleh sektor publik (birokrasi) tidak melebihi angka dua per tiga dari total kebutuhan masyarakat akan tersedianya jasa bagi kebutuhan mereka. Kecenderungan yang terjadi sektor nonpublik akan semakin berperan dalam layanan publik.

Pesan yang dapat ditangkap dari laporan tersebut menyiratkan suatu pertanyaan mengapa terjadi pergeseran dalam layanan publik dari dominasi birokrasi ke sektor lain. Laporan dari majelis rendah di Inggris tersebut merujuk pada sisi lain dari etos birokrasi, yaitu kegagalan birokrasi dalam memberi layanan publik secara *fair* atau adil. Motivasi utama di belakang perubahan tersebut dipicu oleh persepsi dan realitas atas kegagalan serius sektor publik khususnya *where they have been delivered by monopoly public providers*. Fakta menunjukkan bahwa masyarakat tidak memiliki alternatif lain di mana birokrasi *often produce a lack of attention to their needs*. Sedemikian rupa birokrasi yang memberi layanan publik bagi masyarakat dipandang tidak efektif, mahal dan *wasteful*.

Dalam keadaan yang kompetitif di mana ada keleluasaan untuk memberi layanan kepada masyarakat, sektor nonpublik tumbuh sebagai perwujudan

pemenuhan kebutuhan mereka. Fakta menunjukkan bahwa sektor publik tidak pernah lebih baik daripada sektor nonpublik dalam memberi layanan kepada masyarakat. Dalam hal ini rumusan yang tepat untuk membandingkan sektor publik dan nonpublik adalah “*public sector ethos is not different or superior to the private or voluntary sector ethos*”. Pelajaran penting dari Inggris dalam hal memacu kualitas birokrasi adalah dengan mengeluarkan *Compulsory Competitive Tendering* (CCT) yang dilaksanakan mulai dekade 1980-an sampai 1990-an. Tujuan dari aturan yang mewajibkan birokrasi di Inggris untuk berkompetisi dengan sektor nonpublik dalam memberi layanan kepada masyarakat adalah untuk mengatasi kegagalan birokrasi (*bureaucracy disfunctional*). Namun demikian patut dicatat bahwa implementasi CCT belum sempurna karena hanya menekankan pada *cost-cutting* anggaran birokrasi sehingga hanya menyentuh masalah-masalah efisiensi, belum pada masalah yang lebih substansial, yaitu *social equity*.

Negara Inggris tidak berhenti dalam memperbaiki kualitas birokrasi dalam layanan publik. Menjelang berakhirnya dekade 1990-an dikenalkan paham *best value* sebagai pengganti CCT yang mengubah keseimbangan layanan publik ke arah kualitas layanan dan keadilan sosial sebagaimana dapat dilihat pada kinerja sektor nonpublik. Dalam hal ini sektor publik masih tetap dihadapkan pada persaingan secara langsung dengan sektor nonpublik.

Persoalannya adalah bagaimana dalam layanan publik birokrasi tidak hanya efisien, efektif, dan rasional namun juga memberi kepastian terciptanya keadilan sosial bagi masyarakat? Sebuah laporan dari Bank Dunia tentang *Administrative and Civil Service Reform* (Lihat: www.worldbank.org) merekomendasikan varian struktur kelembagaan yang secara implisit menunjukkan berbagai kriteria sebagai berikut.

1. *Mandates, responsibilities and accountabilities should be clearly allocated, grouping like activities while avoiding ambiguity, duplication and overlap.*
2. *The structure should be simple and robust. Principles on which the structure is based should be clear to all sets of stakeholders.*
3. *The structure should provide leader with an appropriate span of control.*
4. *Strategic policy coordination should be centralized within a few central agencies, with sectoral policy formulation shifted to leaders, supported by small line ministries and responsible for broad policy portfolios rather than narrow tasks.*

5. *The structure should promote a strong client orientation, and be based on a rough delineation between policy formulation and implementation responsibilities.*
6. *The structure should seek to avoid potential conflict of interest.*
7. *Ministries (leaders) are not intended to last indefinitely, and at any one time the structure should reflect priority issues facing the country and facilitate achievement of the government's key medium-term priorities.*
8. *The structure should provide for maximum possible decentralization of service delivery responsibilities to regions and local governments; but decentralization is set within an appropriate and robust accountability framework.*

Beberapa negara seperti India, Kanada dan Australia telah merujuk pada kedelapan karakteristik yang direkomendasikan oleh Bank Dunia tersebut. Namun demikian konsep-konsep tersebut memerlukan definisi operasional yang jelas sehingga arah perbaikan atau reformasi birokrasi memiliki kejelasan pula. Dengan merujuk pada pengalaman negara-negara yang tergabung dalam OECD pelajaran dapat dipetik khususnya dalam mengagendakan pengembangan manajemen publik (Lihat: www.oecd.org). Berdasarkan pengalaman Finlandia misalnya, agenda reformasi birokrasi memiliki arah yang jelas sehingga tidak heran berdasarkan *World Competitiveness Report 2003* negara ini berada pada urutan pertama di antara sekitar 108 negara yang disurvei oleh World Economic Forum (Lihat: www.wef.org). Operasionalisasi konsep pengembangan birokrasi tersebut dijabarkan ke dalam beberapa poin pokok, yaitu:

- *Main Tendencies; Context affecting governance and public management*
- *Strategies and Processes for Planning and Carrying out Public Management Reform; Follow-up to last Year's Developments*
- *Policy-Making Capacities; Human Resource Management*
- *Performance Management and Services Delivery; Regulatory Management and Reform, Other: Cooperation with neighbouring areas.*

Agenda reformasi birokrasi harus mendapat kejelasan rumusan tentang apa yang menjadi tendensi utama dalam mewujudkan organisasi yang ideal. Adanya nilai (*value*) yang diakui kebenarannya sebagai dasar dalam membentuk *organizational culture* merupakan prasyarat yang harus dipenuhi dalam membangun birokrasi yang efisien, efektif, rasional dan adil dalam memberi layanan publik.

Kemampuan identifikasi terhadap semua konteks yang memengaruhi pemerintahan dan manajemen publik sangat penting untuk membuat solusi strategis terhadap semua kemungkinan yang terjadi. Tanpa adanya kemampuan dalam memahami semua masalah atau hambatan yang memengaruhi organisasi mustahil dapat ditemukan solusi organisasional. Bagi kebanyakan negara, identifikasi masalah ini merupakan prinsip fundamental dalam asas manajemen birokrasi.

Pemerintah juga harus memiliki pandangan yang jelas tentang visi organisasional birokrasi. Dalam kondisi yang demikian inilah persoalan-persoalan bagaimana strategi dan proses penyusunan perencanaan dan implementasi reformasi manajemen publik menjadi sangat krusial. Peran Rencana Strategis (Renstra) bagi pemerintahan lokal sangat penting dalam menentukan sosok birokrasi sebagai *agent of change* dalam pembangunan.

Perencanaan dan implementasi perencanaan berupa kegiatan operasional pembangunan harus mendapat kepastian untuk ditindaklanjuti melalui mekanisme evaluasi. Evaluasi atau pengendalian memang dimaksudkan untuk memastikan bahwa semua tindakan yang dilakukan adalah sesuai dengan rencana semula. Hasil evaluasi atau pengendalian berupa informasi yang dapat digunakan sebagai fundamen dalam membuat keputusan untuk menindaklanjuti perkembangan yang terjadi dalam tahun terakhir.

Isu kemampuan aparat dalam membuat dan melaksanakan kebijakan menguatkan gambaran bahwa perbaikan dan pengembangan birokrasi memang harus ditekankan pada peningkatan kemampuan aparat dalam *policy making capacities*. Peningkatan perhatian terhadap isu ini akan membuat arah yang jelas khususnya bagi pengembangan SDM di lingkungan pemerintahan sebagai *a distinctive government decisions and resolutions* (Lihat: Condrey, 1998).

Gambaran suram kemampuan birokrat juga diperkuat oleh lemahnya birokrasi dalam hal manajemen sumber daya manusia (*human resource management*). Reformasi di bidang kebijakan kepegawaian merupakan tantangan tersendiri yang terus-menerus harus mendapat perhatian saksama. Perhatian tersebut akan mengarahkan pada resolusi pemerintah terhadap strategi dan dukungan bagi SDM melalui *a strategic evaluation on the impact of government personnel and employer policies* (Lihat: Walton, 1999).

Diperlukan pula standar pelayanan untuk mengukur kinerja birokrasi dalam layanan publik. Di Indonesia belakangan ini terdengar pelayanan prima (yanma) sebagai salah satu ikhtiar untuk mengukur keberhasilan birokrasi dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi layanan publik.

Proses reformasi terhadap sistem hukum atau peraturan perundang-undangan juga harus memiliki program yang spesifik yang arahnya adalah *improving regulatory management*. Program ini dikaitkan dengan tujuan-tujuan memperbaiki *the quality of law drafting through improving the assessment of the impact of legislation*.

Terakhir dalam rangka mewujudkan layanan publik yang sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat adalah perlunya *cooperation* dengan semua negara khususnya negara-negara tetangga sebagai *benchmark* untuk pengembangan birokrasi. Partisipasi aktif dalam setiap kerja sama dengan semua negara merupakan sarana untuk meng^u*p-date* strategi pengembangan birokrasi.

Bab 2

KONSEP MANAJEMEN PELAYANAN

Bab dua ini akan menjelaskan konsep-konsep dasar dan pentingnya manajemen, pelayanan dan manajemen pelayanan dengan fokus pada organisasi publik. Hal ini mengingat salah satu tantangan bagi organisasi pemerintahan adalah tantangan manajerial (*managerial challenges*), di antaranya tantangan dalam manajemen pelayanan publik termasuk aparat birokrasinya. Untuk menjawab tantangan manajerial tersebutlah maka konsep manajemen pelayanan menjadi sangat penting.

TUJUAN INSTRUKSIONAL

Setelah mengkaji bab ini secara menyeluruh, diharapkan pembaca dapat:

1. Menjelaskan konsep dasar dan beberapa aspek penting dalam manajemen serta kaitannya dengan organisasi, khususnya organisasi pemerintah
2. Menjelaskan konsep pelayanan, manajemen pelayanan, barang/jasa publik, konsep publik dan pelayanan publik
3. Menjelaskan pengertian kualitas pelayanan dan menguraikan model manajemen pelayanan
4. Menjelaskan pentingnya manajemen pelayanan
5. Menjelaskan pengertian dan pentingnya Pelayanan Prima dan *Citizens' Charter* sebagai Reorientasi Pelayanan Publik di Indonesia.

PENDAHULUAN

Selain kemampuan untuk memformulasikan kerangka kebijakan yang ‘menjanjikan’ bagi masyarakat (*sound policy framework*), tantangan utama suatu organisasi pemerintahan dalam era global ini adalah tantangan untuk menyediakan pelayanan publik yang berkualitas dan kompetitif. Sayangnya, pemerintah masih dihadapkan dengan berbagai tantangan manajerial (*managerial challenges*), di antaranya tantangan dalam manajemen pelayanan publik termasuk aparat birokrasinya. Untuk menjawab tantangan manajerial tersebut maka konsep manajemen pelayanan menjadi sangat penting. Karena itu, bab dua ini akan menjelaskan tentang konsep manajemen pelayanan dengan terlebih dahulu membahas konsep dasar manajemen dan kaitannya dengan organisasi publik dan konsep dasar pelayanan dan khususnya pelayanan publik. Selanjutnya, diikuti dengan penjelasan tentang pentingnya manajemen pelayanan, kualitas pelayanan dan model manajemen pelayanan dan terakhir pelayanan prima dan *citizens’ charter* yang merupakan reorientasi dalam paradigma pelayanan publik, yang sedang terjadi pula di Indonesia

KONSEP DASAR DAN BEBERAPA ASPEK PENTING DALAM MANAJEMEN SERTA KAITANNYA DENGAN ORGANISASI PEMERINTAH

Manajemen dan Keterkaitannya dengan Organisasi

Kata manajemen erat kaitannya dengan organisasi. Bisa dibilang tidak ada hal yang lebih penting selain manajemen dalam aktivitas organisasi. Organisasi merujuk pada terlibatnya dua orang atau lebih dalam suatu upaya yang sistematis untuk menghasilkan barang dan jasa tertentu. Menurut Griffin (2002), organisasi adalah sekelompok orang yang bekerja sama dalam struktur dan koordinasi tertentu untuk mencapai serangkaian tujuan tertentu. Sedangkan Robbins dkk (2003: 4) mengartikan organisasi sebagai suatu pengaturan sekelompok orang secara sengaja untuk mencapai tujuan tertentu.

Berdasarkan pengertian di atas, beberapa karakteristik organisasi, yaitu:

- a) adanya tujuan-tujuan yang berbeda (*distinct purposes*) yang perlu dicapai,
- b) terdiri atas sekelompok orang (*composed of people*) dan
- c) struktur yang didesain sesuai tujuan tertentu (*deliberate structure*). Sedangkan esensi suatu

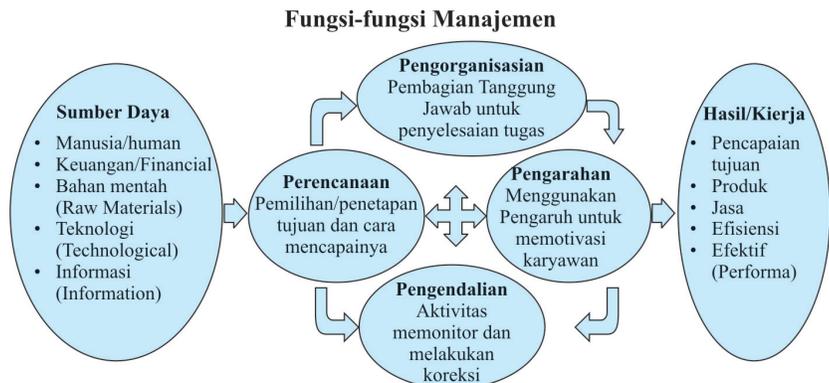
organisasi adalah proses pencapaian beragam tujuan melalui proses kerja sama dari elemen-elemen atau sumber-sumber daya organisasi.

Bagaimana keseluruhan sumber daya dan proses kerja sama oleh elemen-elemen yang berbeda dalam organisasi ini dapat dilakukan sehingga tujuan organisasi dapat dicapai? Jawabnya adalah dengan manajemen. Singkatnya manajemen diperlukan ketika terdapat sekumpulan orang (yang pada umumnya memiliki karakteristik perbedaan) dan sejumlah sumber daya yang harus dikelola agar tujuan organisasi tercapai.

Sebagai suatu organisasi nirlaba (*non-profit*), pengetahuan dan pemahaman akan manajemen (khususnya manajemen pelayanan) bagi pemerintah dan segenap aparat birokrasinya menjadi satu hal yang tak terelakkan. Hal ini mengingat bahwa salah satu tugas atau tujuan pokok pemerintah adalah menyediakan pelayanan publik.

Pengertian Manajemen

Manajemen banyak sekali diartikan. Menurut Bartol dkk (1996:13), manajemen berkenaan dengan orang (*management is about people*). Pengertian lebih komprehensif oleh Mary Parker Follet (1997) mengartikan manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan sesuatu melalui orang lain (*the arts of getting things done through people*). Lebih spesifik lagi, manajemen diartikan sebagai suatu proses mengkoordinasikan aktivitas pekerjaan sehingga terselesaikan secara efektif dan efisien dengan dan melalui orang lain (Robbins dkk., 2003).



Gambar 2.1. Fungsi-fungsi manajemen

Pengertian yang lebih komprehensif menjelaskan bahwa manajemen adalah pencapaian tujuan-tujuan organisasi dengan cara-cara yang efektif dan efisien melalui proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan sumber daya organisasi (Samson dan Daft, 2004). Pengertian ini secara lebih jelas dapat digambarkan seperti pada Gambar 2.1.

Gambar 2.1 mengilustrasikan bahwa manajemen berkenaan dengan penggunaan sumber daya organisasi untuk mencapai tujuan dan performa terbaik, yaitu efektivitas dan efisiensi melalui empat fungsi pokok, yaitu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan. Sumber daya organisasi bisa dikategorikan menjadi sumber daya manusia, sumber daya informasi, sumber daya fisik, sumber daya keuangan, sumber daya alam dan lain sejenisnya.

Keempat fungsi ini secara singkat dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Perencanaan (*Planning*)

Yaitu proses manajemen yang berkenaan dengan penetapan tujuan-tujuan yang akan dicapai serta pengambilan keputusan tentang bagaimana cara terbaik untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut (Bartol dkk., 1996:13). Ada pun kegiatan-kegiatan yang spesifik ada dalam perencanaan adalah:

1. Menetapkan tujuan-tujuan dan atau target yang ingin dicapai
2. Merumuskan strategi untuk mencapai tujuan dan target tersebut
3. Menentukan sumber-sumber daya yang diperlukan
4. Menetapkan standar/indikator keberhasilan dalam pencapaian tujuan dan target yang ada.

b. Pengorganisasian (*Organizing*)

Yaitu proses manajemen yang berkenaan dengan pengalokasian dan pengaturan sumber daya manusia dan sumber daya-sumber daya organisasi yang lain sehingga rencana dapat tercapai (Bartol dkk., 1996). Secara spesifik proses ini menyangkut bagaimana strategi dan taktik yang telah dirumuskan dalam perencanaan didesain dalam sebuah struktur organisasi yang tepat dan tangguh, sistem dan lingkungan organisasi yang kondusif, dan dapat memastikan bahwa semua pihak dalam organisasi dapat bekerja secara efektif dan efisien guna pencapaian tujuan organisasi. Organisasi adalah sekelompok orang yang bekerja sama dalam struktur dan koordinasi tertentu untuk mencapai serangkaian tujuan tertentu. Ada pun kegiatan-kegiatan yang ada dalam fungsi pengorganisasian adalah:

- a. Mengalokasikan sumber daya, merumuskan dan menetapkan tugas, dan menetapkan prosedur yang diperlukan
 - b. Menetapkan struktur organisasi yang menunjukkan adanya garis kewenangan dan tanggung jawab
 - c. Kegiatan perekrutan, penyeleksian, pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia/tenaga kerja
 - d. Kegiatan penempatan sumber daya manusia pada posisi yang paling tepat.
- c. Pengarahan dan pengimplementasian (*Directing/Actuating/Leading*)**
- Yaitu proses implementasi program agar dapat dijalankan oleh seluruh pihak dalam organisasi serta proses memotivasi agar semua pihak tersebut dapat menjalankan tanggung jawabnya dengan penuh kesadaran dan produktivitas yang tinggi dalam mencapai tujuan. Kegiatan-kegiatan yang ada dalam fungsi pengarahan dan implementasi:
1. Mengimplementasikan proses kepemimpinan, pembimbingan, dan pemberian motivasi kepada tenaga kerja agar dapat bekerja secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan;
 2. Memberikan tugas dan penjelasan rutin mengenai pekerjaan;
 3. Menjelaskan kebijakan yang ditetapkan.
- d. Pengawasan dan Pengendalian (*Controlling*)**
- Yaitu proses yang dilakukan untuk memastikan seluruh rangkaian kegiatan yang telah direncanakan, diorganisasikan dan diimplementasikan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan termasuk melakukan koreksi-koreksi yang diperlukan. Kegiatan-kegiatan dalam fungsi pengawasan dan pengendalian:
1. Mengevaluasi keberhasilan dalam pencapaian tujuan sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan
 2. Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan
 3. Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan.

Perlu diketahui pula bahwa keempat fungsi manajemen tersebut saling berinteraksi dan saling terkait satu sama lain dalam suatu tahapan tertentu seperti ditunjukkan oleh anak panah pada Gambar 2.1. Lebih lanjut Samson dan Daft (2004) menguraikan bahwa manajemen yang berkenaan dengan penggunaan sumber daya organisasi untuk mencapai tujuan dan performa

terbaik dalam semua tipe organisasi baik *profit* maupun *non-profit* ini bersifat universal. Universalitas ini berarti bahwa fungsi-fungsi manajemen adalah sama di mana saja dalam seluruh organisasi dan kapan saja. Sifat universalitas ini merujuk pada kaidah keilmuan dalam manajemen (manajemen sebagai ilmu).

Berdasarkan berbagai pengertian di atas, manajemen dapat diartikan sebagai ilmu dan seni dalam pencapaian tujuan-tujuan individu maupun organisasi secara efektif dan efisien melalui empat fungsi pokok, yaitu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan. Dengan pengertian ini jelas bahwa manajemen merupakan suatu proses/aktivitas yang bersifat terus menerus (*an on-going activity*).

Pengertian manajemen sebagai ilmu dan seni ini menunjukkan bahwa selain berdasarkan pada kaidah-kaidah keilmuan dan telah teruji kebenarannya, manajemen juga mempertimbangkan aspek kontekstual dalam pengaplikasian kaidah-kaidah ilmiah dalam ilmu manajemen. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa prinsip manajemen yang sama bisa menghasilkan output yang berbeda pada situasi (kenyataan praktis) yang berbeda, karenanya diperlukan suatu 'seni' untuk mencapai efisiensi dan efektivitas dalam manajemen. Seni adalah kecakapan (*know how*) untuk mencapai hasil konkret yang diinginkan. Selain itu seni dikenal sebagai usaha manusia yang paling kreatif (Koontz dkk., 1994: 6).

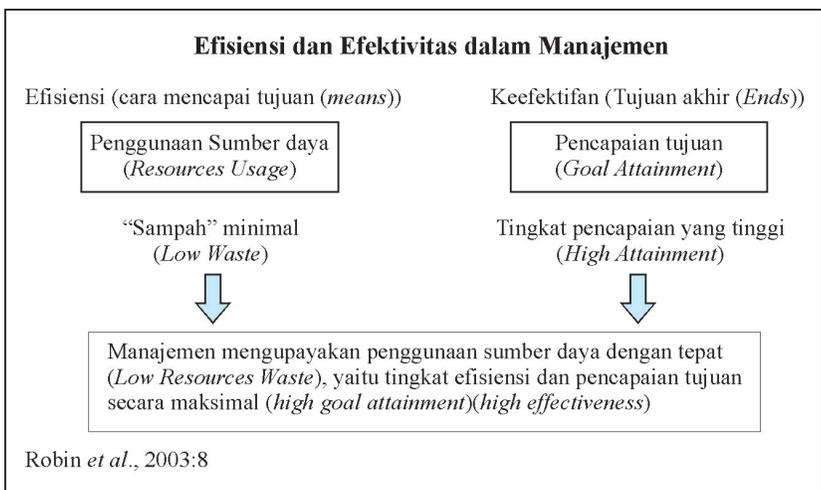
Singkatnya manajemen sebagai seni menunjukkan bahwa kesuksesan pencapaian tujuan suatu organisasi dipengaruhi dan didukung oleh sifat dan bakat anggota-anggota organisasi yang mampu berperan sebagai manajer baik bagi dirinya sendiri maupun organisasinya. Selain itu manajemen melibatkan unsur naluri, intuisi, perasaan dan intelektual berdasarkan pengalaman serta bahwa faktor penentu keberhasilan manajemen adalah keahlian konseptual, kekuatan pribadi yang kreatif, komunikasi interpersonal dan *skill*. Produktivitas suatu seni selalu didasari oleh pemahaman akan ilmu yang mendasarinya dengan demikian jelas bahwa antara ilmu dan seni dalam manajemen bersifat saling melengkapi dan bukan sebaliknya saling bertentangan.

Konsep Efisien dan Efektif dalam Manajemen

Di antara konsep yang penting dalam manajemen adalah konsep efisiensi dan efektivitas. Mengapa? Karena manajemen berorientasi pada tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Konsep efisiensi dan efektivitas merupakan dua konsep utama dalam manajemen yang digunakan untuk mengukur kinerja atau prestasi kerja (*performance* atau performa).

Konsep efektif, berkaitan dengan tingkat di mana suatu organisasi mencapai tujuannya. Lebih jelasnya, efektif merujuk pada tujuan akhir atau secara konkret adalah 'mengerjakan pekerjaan **yang** benar atau tepat (*Do the right things*)'. Karena itu, efektivitas diartikan sebagai kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat.

Efisien merujuk pada cara bagaimana mencapai sesuatu tujuan. Konsep ini membandingkan rasio antara input (masukan) dan output (keluaran), dengan tujuan "*getting the most output from the least amounts of inputs*" atau penggunaan input atau sumber daya (*raw materials, money, and people*) yang seminimal mungkin untuk mencapai hasil yang diinginkan. Karenanya lebih banyak output yang dihasilkan dari sumber daya yang ada berarti meningkatnya efisiensi. Singkatnya, efisiensi adalah mengerjakan pekerjaan **dengan** benar atau tepat (*Do things right*). Karena itu, efisiensi diartikan sebagai kemampuan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dengan benar (Peter Drucker dalam Handoko, 1994; Robbins dkk., 2003; Samson dan Daft, 2003). Konsep efektif dan efisien lebih jelas dapat dilihat pada Gambar 2.2.



Gambar 2.2. Efisiensi dan efektivitas dalam manajemen

Lemahnya manajemen (*poor management*) sering kali disebabkan oleh ketidakefisienan sekaligus ketidakefektifan atau tidak menutup kemungkinan ketidakefektifan dicapai melalui ketidakefisienan.

KONSEP DASAR PELAYANAN

Dalam suatu organisasi, baik organisasi privat maupun organisasi nirlaba bisa dikatakan pelayanan adalah napas organisasi. Hal ini mengingat kecenderungan masyarakat untuk menilai suatu organisasi dari baik buruknya organisasi tersebut memberikan pelayanan. Organisasi yang memproduksi barang pun memerlukan pelayanan (yang baik) untuk memasarkan barangnya. Intinya, semakin baik pelayanan suatu organisasi maka semakin besarlah kecenderungan suatu organisasi untuk eksis, dan sebaliknya semakin buruk pelayanan suatu organisasi, semakin besar kecenderungan suatu organisasi untuk terpuruk, karena lama-kelamaan akan ditinggalkan pelanggannya. Asumsi ini mungkin untuk beberapa hal tidak berlaku bagi pelayanan publik, mengingat sifat pelayanan yang dilakukan para administrator publik ini yang dalam beberapa hal bersifat memaksa dan/atau monopoli (untuk sifat monopoli ini lihat pendapat Miftah Thoha yang akan dibahas pada subbab pelayanan publik dalam bab ini). Adanya sifat monopolistik ini seharusnya tidak menempatkan pelayanan menjadi sesuatu yang tidak penting, mengingat tuntutan masyarakat yang semakin kritis terhadap perbaikan kualitas pelayanan publik.

Selain itu, konsep pelayanan akan selalu aktual dalam berbagai aspek kelembagaan, dan bukan hanya organisasi bisnis tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat kuat.

Dalam memenuhi kebutuhan hidupnya manusia selalu berusaha baik melalui aktivitas sendiri maupun secara tidak langsung melalui aktivitas orang lain. Proses memenuhi kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung inilah yang disebut pelayanan.

Lebih tepatnya, pelayanan dapat didefinisikan sebagai produk-produk yang tidak kasatmata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan (Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Ciroso, 1997: 448). Sedangkan secara lebih terperinci definisi pelayanan adalah:

Suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan (Gronroos, 1990: 27).

Berdasarkan dua definisi di atas, ciri umum pelayanan adalah tidak kasatmata dan melibatkan upaya manusia dan peralatan lain oleh perusahaan penyelenggara pelayanan.

Definisi yang agak berbeda disampaikan oleh Westra (1981: 273). Dalam ensiklopedia administrasi, Westra mengartikan pelayanan dalam kaitannya dengan masyarakat. Menurutnya pelayanan masyarakat sebagai suatu kegiatan yang dilakukan organisasi maupun perorangan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri.

Selanjutnya, menurut Moenir (1998:186), pelayanan merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang berdasarkan landasan faktor materi melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya. Moenir lebih lanjut menjelaskan bahwa pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan.

Berdasarkan berbagai definisi di atas, pada prinsipnya pelayanan adalah:

Serangkaian kegiatan atau aktivitas yang berlangsung berurutan, yang dilakukan oleh seseorang, kelompok orang atau suatu organisasi melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam bentuk yang tidak kasat mata untuk memenuhi kepentingan orang lain.

Untuk lebih memahami pengertian pelayanan dapat dilihat pada karakteristik pelayanan dibandingkan barang yang di jelaskan oleh Zemke (dalam Collin dan McLaughlin, 1996: 559) pada Tabel 2.1.

Tabel 2.1. dengan jelas menguraikan perbedaan antara barang yang kasatmata dan pelayanan yang tidak kasatmata. Dengan sifat yang tidak kasatmata inilah maka suatu proses pelayanan harus benar-benar dilakukan sesuai dengan tuntutan masyarakat yang menjadi pelanggannya. Selain hal tersebut, berdasarkan tabel tentang produk dan karakteristik barang dan jasa layanan di atas, maka istilah pelayanan dan layanan dalam buku ini dianggap sama dan selanjutnya akan digunakan secara bergantian. Dalam banyak buku juga istilah ini juga cenderung untuk disamakan, yaitu merujuk pada pengertian pelayanan yang telah dijelaskan di atas.

Mengambil salah satu karakteristik di atas, suatu pelayanan dikatakan baik dan berkualitas jika pelayanan tersebut menempatkan pengguna layanan sebagai rekanan yang terlibat dalam proses pelayanan, namun sayangnya pelayanan publik oleh aparat birokrat pemerintah kebanyakan menempatkan masyarakat (konsumennya) sebagai objek dan bukan sebagai rekanan. Kecenderungannya bahkan objek inilah yang harus melayani birokrasi dan bukan sebaliknya.

Tabel 2.1. Karakteristik produk (barang) dan pelayanan

Produk Barang	Jasa Layanan
Konsumen memiliki objeknya	Konsumen memiliki kenangan, pengalaman atau memori
Tujuan pembuatan barang seragam	Tujuan penyelenggaraan pelayanan adalah keunikan/spesial
Suatu produk barang bisa disimpan di gudang, sampel dapat dikirim ke konsumen	Suatu pelayanan terjadi pada saat tertentu tidak dapat disimpan atau dikirim
Konsumen adalah pengguna akhir yang tidak terlibat dalam proses produksi	Konsumen adalah “rekanan” yang terlibat dalam proses produksi
Kontrol kualitas dengan cara membandingkan output dengan spesifikasinya	Konsumen melakukan kontrol kualitas dengan cara membandingkan antara harapan dan pengalaman
Jika terjadi kesalahan produksi, produk barang bisa ditarik kembali dari pasar	Jika terjadi kesalahan, satu-satunya cara untuk memperbaiki adalah dengan meminta maaf
Moral karyawan sangat penting	Moral karyawan berperan sangat menentukan

Keluhan-keluhan masyarakat ketika mengurus KTP, SIM, izin usaha dan lain sejenisnya adalah contoh-contoh konkret akan kecenderungan tersebut. Di sinilah kemudian diperlukan paradigma baru dalam birokrasi, yaitu birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik. Realitas tentang birokrasi di Indonesia akan dibahas pada Bab Tiga, sedangkan bahasan tentang reformasi birokrasi ke arah manajemen birokrasi berorientasi pelayanan akan dibahas pada bab selanjutnya.

KONSEP MANAJEMEN PELAYANAN

Pelayanan yang melibatkan proses kerja sama antarelemen-elemen serta sumber-sumber daya yang berbeda dari suatu organisasi memerlukan manajemen untuk mencapai tujuannya. Hal ini, dikarenakan elemen-elemen dan sumber-sumber daya yang berbeda tersebut bukan tidak mungkin masing-masing mempunyai tujuan-tujuan yang berbeda pula. Apalagi mengingat perbedaan-perbedaan tersebut tidak jarang menimbulkan pertentangan

(konflik). Dalam perkembangannya, manajemen berperan untuk membentuk dan memelihara suatu lingkungan di mana sejumlah manusia, yang bekerja sama dengan atau dalam suatu kelompok dapat menyelesaikan tugasnya serta mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Koontz dkk., 1994). Untuk menjamin tercapainya tujuan-tujuan inilah manajemen diperlukan. Pentingnya manajemen dalam suatu proses pelayanan inilah yang melahirkan konsep manajemen pelayanan.

Dalam bukunya manajemen pelayanan, Ratminto dan Atik (2005: 4) mengartikan manajemen pelayanan sebagai:

Suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana serta mengkoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan.

Selanjutnya berdasarkan penjelasan tentang pengertian dan beberapa aspek mendasar dalam manajemen dan pelayanan seperti telah diuraikan di atas, maka buku ini ingin mengembangkan lebih lanjut konsep manajemen pelayanan yang telah dikembangkan Ratminto dan Atik (2005), yaitu dengan memasukkan aspek efektif dan efisien. Hal ini mengingat bahwa manajemen berorientasi pada tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Berdasarkan berbagai pengertian tentang manajemen dan pelayanan yang telah dijelaskan di atas, maka manajemen pelayanan dalam buku ini dapat diartikan sebagai:

Suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, dan mengontrol aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan secara efektif dan efisien.

Selanjutnya yang menjadi fokus dalam buku ini adalah manajemen pelayanan sektor publik. Karena itu, selanjutnya akan dijelaskan tentang pelayanan publik. Namun untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif akan dijelaskan terlebih dahulu konsep barang/jasa publik.

KONSEP BARANG/JASA PUBLIK

Secara ekstrem terdapat dua jenis barang, yaitu barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Secara umum, barang publik adalah barang yang penggunaannya memiliki ciri *non-rivalry*, seperti udara, jalan, jembatan

dan lain sejenisnya. Sedangkan barang privat mempunyai ciri adanya rivalitas, seperti makanan, baju, sepatu dan lain sejenisnya. Kedua barang ini dalam hal permintaan ditentukan oleh selera konsumen, namun dalam hal persediaan, barang privat ditentukan oleh produsen yang berorientasi profit/keuntungan sedangkan barang publik ditetapkan melalui proses politik (Sinambela, 2007; Wasistiono, 2003).

Untuk membedakan apakah suatu barang/jasa merupakan barang/jasa publik dan karenanya menjadi objek pelayanan publik dapat dijelaskan secara lebih komprehensif dengan pendapat Howlett dan Ramesh (1995: 33–34 dalam Ratminto dan Atik, 2005: 6–8) tentang taksonomi barang dan jasa. Berdasarkan derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya, Howlett dan Ramesh membagi barang/jasa menjadi empat. Derajat eksklusivitas, melihat apakah suatu barang/jasa hanya dapat dinikmati secara eksklusif oleh satu atau sedikit orang saja, sedangkan derajat keterhabisan melihat apakah suatu barang/jasa habis terkonsumsi atau tidak setelah terjadinya transaksi ekonomi. Empat macam barang/jasa tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Barang/jasa privat, yaitu barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat kehabisannya sangat tinggi. Misalnya, makanan yang tidak tersedia lagi bagi orang lain apabila telah dikonsumsi.
- b. Barang/jasa publik, yaitu barang/jasa yang derajat eksklusivitasnya dan derajat kehabisannya sangat rendah. Misalnya, penerangan jalan, taman, keamanan dan lain sejenisnya. Contoh-contoh benda ini tidak dapat dibatasi penggunaannya dan tidak habis meskipun telah dinikmati oleh banyak pengguna.
- c. Barang/jasa semipublik, disebut juga peralatan publik, yaitu barang-barang yang tingkat eksklusivitasnya tinggi, tetapi tingkat keterhabisannya rendah. Misalnya, jalan tol yang tetap bisa dipakai pengguna lain setelah dipakai seorang pengguna namun mungkin dilakukan penarikan biaya kepada setiap pemakai.
- d. Barang/jasa milik bersama, yaitu barang yang tingkat eksklusivitasnya rendah namun tingkat keterhabisannya tinggi. Contoh kekayaan alam seperti ikan laut yang kuantitasnya berkurang setelah terjadi pemakaian tetapi yang tidak mungkin dilakukan penarikan biaya secara langsung kepada orang yang memanfaatkannya.

Taksonomi barang dan jasa Howlett dan Ramesh (1995: 33–34) dapat digambarkan dalam Tabel 2.2.

Tabel 2.2. Taksonomi barang dan jasa

Tingkat Keterhabisan	Tingkat Eksklusivitas	
	Rendah	Tinggi
Tinggi	Barang milik Bersama	Barang/jasa privat
Rendah	Barang/jasa publik	Peralatan Publik (Barang/jasa semipublik)

(Howlett dan Ramesh, 1995: 33–34 dalam Ratminto dan Atik 2005: 8)

Karena fokus kita pada barang/jasa publik maka bahasan selanjutnya akan memfokuskan pada barang/jasa publik (selanjutnya hanya disebut dengan barang publik (*public goods*), namun perlu diingat bahwa barang publik ini meliputi pula jasa publik).

Pada hakikatnya pelayanan publik melibatkan upaya penyediaan barang publik atau jasa publik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa barang publik adalah barang yang untuk pengadaannya dilakukan oleh publik atau masyarakat sehingga setiap masyarakat mempunyai kesempatan yang sama untuk mengakses dan memanfaatkannya (Prianto, 2006). Lebih lanjut menurut Prianto (2006: 9–12), barang publik tidak ditransaksikan di pasar, karena itu penyediaannya harus dilakukan oleh pemerintah atau negara (yang merupakan representasi dari keseluruhan warga masyarakat). Sekali lagi konsumsi seseorang akan barang publik tidak akan mengurangi ketersediaan barang itu bagi orang lain yang berkehendak mengkonsumsinya.

Berbeda dengan barang privat yang ditransaksikan lewat pasar dan hanya disediakan bagi orang yang mau dan mampu membayarnya, barang publik bisa dikonsumsi semua warga masyarakat tanpa mempersoalkan apakah mereka orang kaya atau miskin, berpendidikan atau tidak berpendidikan dan lain sejenisnya. Berdasarkan berbagai penjelasan di atas, beberapa ciri/sifat barang publik adalah:

1. *Non-ekslusif* atau terbuka, semua warga (tanpa memandang berbagai perbedaan seperti suku, ras, agama, gender, status ekonomi) memiliki kesempatan yang sama dan setara dengan warga lain untuk memanfaatkannya.
2. *Non-rival consumption*, artinya orang yang memanfaatkan barang publik tidak harus berebut dengan orang lain yang ingin memanfaatkan pula. Tidak ada persaingan antarwarga untuk memanfaatkan barang publik.

KONSEP PUBLIK DAN PELAYANAN PUBLIK

Dalam bahasa Inggris, istilah *public* diartikan dengan istilah umum, masyarakat dan negara. Diartikan umum, misalnya, *public offering* (penawaran umum) dan *public ownership* (milik umum); diartikan masyarakat, misalnya, *public relationship* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *Public opinion* (pendapat masyarakat) dan *public interest* (kepentingan masyarakat) dan lain-lain) serta diartikan sebagai negara, misalnya *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public finance* (keuangan negara), *public revenue* (penerimaan negara), dan *public sector* (sektor negara) dan lain-lain (Syafie, 1999).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, publik diartikan sebagai orang banyak (umum). Saat ini kata publik sudah diterima menjadi bahasa baku dalam bahasa Indonesia yang berarti umum, orang banyak, ramai.

Ben dan Gauss (dalam Henry, 2004: 43) mengidentifikasi istilah publik dengan tiga indikator, yaitu agensi, kepentingan dan akses. Agensi (*agency*) merujuk pada organisasi, yaitu organisasi yang beraktivitas atas nama perorangan dikatakan nonpublik, sedangkan yang beraktivitas untuk dan atas nama masyarakat dikatakan organisasi publik. Kepentingan (*interest*) merujuk pada motif suatu organisasi beraktivitas. Dikatakan nonpublik, adalah karena suatu aktivitas atau suatu organisasi bermaksud untuk mengambil keuntungan dari masyarakat/pelanggannya dengan tujuan memenuhi orientasinya untuk mengambil keuntungan (*profit*), sedangkan dikatakan publik karena tidak bermaksud untuk mengambil keuntungan tetapi melayani setiap anggota masyarakat. Akses merujuk pada tingkat keterbukaan, yaitu tingkat keterbukaan suatu aktivitas, informasi dan sumber daya (*resources*).

Dalam bukunya Administrasi Publik, Inu Kencana Syafie dkk (2004:17) mendefinisikan publik sebagai sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki. Karena itu, menurut Inu Kencana Syafie, pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik (dalam Sinambela, 2007).

Pengertian pelayanan publik yang lain dijelaskan Agung kurniawan dalam bukunya Transformasi Pelayanan Publik (2005). Menurutnya pelayanan publik merupakan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat

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

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993, selanjutnya disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 pelayanan publik diartikan sebagai:

Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Kepmen tersebut dijelaskan pula secara lebih spesifik bahwa manajemen pelayanan adalah:

Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di Lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Keputusan MENPAN Nomor 63/2003).

Selanjutnya istilah pelayanan publik dalam buku ini merujuk pada pengertian KepMENPAN Nomor 63/2003 di atas.

Dilihat dari hasil atau produk pelayanan yang dihasilkan, pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga (3) jenis, yaitu:

1. Pelayanan Administratif yang menghasilkan berbagai produk berupa dokumen resmi yang dibutuhkan masyarakat. Produk-produk ini antara lain berupa status kewarganegaraan, status, sertifikat kepemilikan atas barang atau jasa, sertifikat kompetensi. Ada pun contoh produk fisiknya adalah SIUP, izin usaha, akta, Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan sertifikat tanah.
2. Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan masyarakat, misalnya pendidikan, kesehatan, transportasi.
3. Pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan jenis barang yang dibutuhkan masyarakat seperti listrik, air, telepon dan lain sejenisnya (Prianto, 2006: 2).

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik dapat dibagi menjadi dua:

1. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi privat, yaitu semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti rumah sakit swasta, perguruan tinggi swasta, perusahaan transportasi milik swasta dan lain sejenisnya.
2. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, dibagi menjadi dua, yaitu:
 - a. Yang bersifat primer, yaitu penyediaan barang publik yang diselenggarakan oleh pemerintah tanpa ada penyelenggara lain sehingga konsumen mau tidak mau harus menggunakan tanpa ada pilihan lain. Misalnya pelayanan keimigrasian, KTP, perizinan dan lain sejenisnya
 - b. Yang bersifat sekunder, yaitu penyediaan barang publik yang diselenggarakan oleh pemerintah tetapi di dalamnya ada beberapa penyelenggara pelayanan, misalnya program pendidikan dan pelayanan yang diberikan oleh BUMN dan BUMD (Ratminto dan Atik, 2005: 9).

Selanjutnya, perbedaan karakteristik ketiga pelayanan tersebut di atas, dapat dilihat pada Tabel 2.3 yang dikembangkan oleh Ratminto (1999).

Tabel 2.3. Karakteristik penyelenggaraan pelayanan publik

Karakteristik	Penyelenggara Pelayanan Publik		
	Privat	Publik	
		Sekunder	Primer
Adaptabilitas	Sangat Tinggi	Rendah	Sangat Rendah
Posisi tawar klien	Sangat Tinggi	Rendah	Sangat Rendah
Bentuk/tipe pasar	Kompetisi	Oligopoli	Monopoli
<i>Locus control</i>	Klien	Provider	Pemerintah
Sifat Pelayanan	Dikendalikan klien	Dikendalikan provider	Dikendalikan pemerintah

Berdasarkan Tabel 2.3 jelas bahwa ada lima hal yang dapat digunakan untuk membedakan pelayanan publik (baik primer maupun sekunder) dan pelayanan publik oleh pihak swasta. Lima hal yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi karakteristik masing-masing pelayanan tersebut adalah sebagai berikut.

1. Adaptabilitas layanan, yakni derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan pengguna, atau merupakan kemampuan penyelenggara pelayanan untuk merespons tuntutan perubahan yang diinginkan pengguna layanan.

Berdasarkan Tabel 2.3 tersebut terlihat bahwa, pelayanan publik oleh penyelenggara swasta cenderung mempunyai adaptabilitas yang tinggi, dan sebaliknya penyelenggara pelayanan publik primer adaptabilitasnya sangat rendah. Hal ini berkaitan erat dengan posisi pemerintah sebagai pemonopoli dan sifat *non-rivalry* dari pelayanan publik primer.

2. Posisi tawar pengguna/klien, yaitu semakin tinggi posisi tawar pengguna maka semakin tinggi peluang atau kesempatan mereka untuk meminta pelayanan yang lebih baik. Sekali lagi penyelenggara swasta unggul dalam hal ini karena pengguna mempunyai posisi tawar yang sangat tinggi. Adanya sifat kompetisi dan pasar yang beragam bagi penyelenggaraan pelayanan publik oleh swasta (lihat nomor tiga berikutnya), membuat pengguna layanan mempunyai pilihan untuk memilih *provider* yang memberikan pelayanan terbaik.
3. Tipe pasar, yaitu berkenaan dengan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada dan hubungannya dengan pengguna. Dalam hal ini penyelenggara privat cenderung mempunyai tipe pasar yang kompetitif sebaliknya pelayanan publik primer pemerintah cenderung melakukan praktik monopoli karena tidak ada *provider* lain.
4. *Locus Control*, berkenaan dengan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan. Di sini pelayanan oleh swasta selalu berusaha untuk merespons keinginan pengguna karena posisi tawar pengguna yang tinggi, pengguna dapat beralih ke *provider* lain jika harapannya tidak terpenuhi. Dengan demikian dalam pelayanan oleh sektor privat *locus control* ada di tangan pengguna/klien. Sebaliknya pelayanan pemerintah yang bersifat primer karena intervensi pemerintah sangat tinggi maka *locus control*-nya di tangan pemerintah.
5. Sifat pelayanan, menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan. Untuk sifat pelayanan ini, pelayanan publik primer dikendalikan oleh pemerintah sebaliknya pelayanan privat dikendalikan oleh klien, sementara pelayanan publik sekunder ditentukan oleh *provider* atau penyedia layanan (Ratminto dan Atik, 2005: 9).

Untuk selanjutnya yang menjadi fokus kajian dalam buku ini adalah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, baik yang bersifat primer maupun sekunder dan untuk selanjutnya hanya akan disebut dengan pelayanan publik saja.

Untuk lebih mempermudah mengidentifikasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah tersebut, berikut akan dijelaskan ciri-ciri

pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah atau administrator publik dengan merujuk pada pendapat Miftah Thoha (2005: 47–45), tentang pelayanan administrasi publik, yang juga dia gunakan untuk menjelaskan perbedaan antara administrasi publik dengan administrasi bisnis atau swasta. Ciri-ciri tersebut antara lain sebagai berikut.

1. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat lebih *urgent* dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi swasta. Urgensi pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua lapisan masyarakat sehingga kalau diserahkan kepada organisasi lain selain pemerintah kurang dapat berjalan.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli, pelayanan yang diberikan tidak bisa dibagi kepada organisasi-organisasi lainnya.
3. Pelayanan administrasi negara dan administratornya relatif selalu berdasarkan undang-undang dan peraturan (sifat legalitas). Sehingga perubahan-perubahan dalam setiap aspek pelayan publik pada umumnya sulit atau lamban dilaksanakan karena harus memperhatikan aspek legalitas tersebut.
4. Pelayanan administrasi negara tidak dikendalikan oleh harga pasar melainkan ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
5. Secara normatif pelayanan administrasi negara bersifat adil, tidak memihak, proporsional, bersih dan mementingkan kepentingan orang banyak dibandingkan kepentingan pribadinya. Hal ini mengingat pelayanan administrasi negara tergantung pada penilaian rakyat banyak.

Ciri-ciri tersebut menunjukkan bahwa pelayanan publik yang merupakan salah satu fungsi pokok administrasi publik atau administrasi negara adalah sangat penting mengingat sifatnya yang sangat luas karena menyangkut pemenuhan kebutuhan masyarakat di berbagai bidang.

Selain tersebut di atas beberapa sifat pelayanan publik adalah: 1) memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya, 2) melibatkan dan memiliki *wide stakeholder*, 3) memiliki tujuan sosial, 4) dituntut akuntabel terhadap publik, 5) memiliki indikator kinerja yang kompleks dan mungkin masih diperdebatkan (*complex and debated performance indicators*), 6) sering kali menjadi sasaran isu politik (Mohammad Ismail 2003 dalam Kurniawan dkk., 2007: 42).

KUALITAS PELAYANAN DAN MODEL MANAJEMEN PELAYANAN

Berdasarkan berbagai uraian sebelumnya jelas bahwa pelayanan publik dimanfaatkan oleh seluruh masyarakat tanpa terkecuali. Begitu luasnya pelayanan publik yang diberikan sehingga pelayanan ini tidak bisa diserahkan kepada pihak lain. Selain itu, pelayanan publik masih memerlukan perhatian dan penyelesaian yang komprehensif.

Secara teoretis tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima. Selain itu, tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan lembaga ditentukan oleh mutu/kualitas pelayanan yang diberikan. Di samping juga adanya tantangan-tantangan yang harus dihadapi oleh setiap lembaga di antaranya: persaingan global, masyarakat semakin kritis, cerdas, dan sadar akan hak-haknya. Hal ini mengarah pada semakin menguatnya tuntutan masyarakat akan perbaikan kualitas pelayanan/penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas. Hal ini berbalik dengan praktik penyelenggaraan pelayanan yang tidak mengalami perbaikan yang berarti, di sinilah tuntutan akan *service excellence* atau pelayanan unggul, atau yang selanjutnya dikenal sebagai 'pelayanan prima' menjadi satu hal yang penting (bahasan tentang pelayanan prima akan diuraikan secara singkat pada sub bagian selanjutnya dalam bab ini).

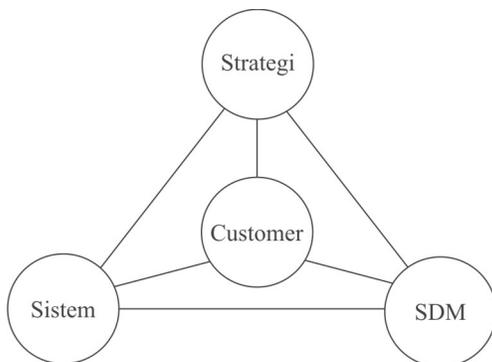
Apakah yang dimaksud dengan kualitas pelayanan? Secara teoretis menurut Fitzsimmons dan Fitzsimmons (1994), *service quality* atau kualitas pelayanan dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para pelanggan/masyarakat atas layanan yang nyata-nyata mereka terima dengan layanan yang sesungguhnya mereka harapkan. Jika pelayanan yang mereka terima melebihi apa yang mereka harapkan, maka pelayanan dapat dikatakan bermutu, akan tetapi jika hasil layanan kurang dari yang diharapkan maka layanan dapat dikatakan tidak bermutu, sedangkan jika hasil layanan sama dengan yang diharapkan maka layanan tersebut bisa dikatakan bermutu.

Albrecht dan Zemke (1990: 80) menjelaskan bahwa kualitas pelayanan dapat dilihat dari dua pendekatan, yakni sebagai berikut.

- 1) *Service Triangle* (segitiga pelayanan) adalah suatu model interaktif manajemen layanan yang mencerminkan hubungan antara perusahaan dan para pelanggannya, model ini memiliki tiga elemen, yakni:
 - a. *service strategy* (strategi layanan) yakni suatu strategi untuk memberikan layanan dengan mutu yang sebaik mungkin kepada para pelanggan.

- b. *service people* (sumber daya manusia yang memberikan layanan). Di sini ada tiga elemen sumber daya yang dimaksud yakni sumber daya manusia yang berinteraksi secara langsung dengan pelanggan, kemudian sumber daya manusia yang memberikan layanan kepada pelanggan tetapi tidak secara langsung berinteraksi dengan pelanggan dan sifatnya hanya *incidental*, serta sumber daya manusia pendukung.
- c. *service system* (sistem layanan) dengan pelanggan sebagai pusatnya. Yaitu *procedure* atau tata cara untuk memberikan layanan kepada para pelanggan yang melibatkan seluruh fasilitas fisik yang dimiliki dan seluruh sumber daya manusia yang ada.

Ketiga unsur ini harus dikelola untuk mewujudkan kepuasan pelanggan. Interaksi antara strategi, sistem dan orang (SDM) ini menentukan keberhasilan manajemen dan kinerja pelayanan organisasi. Model segitiga pelayanan ini dapat digambarkan seperti pada Gambar 2.3.



Gambar 2.3. Model segitiga pelayanan (*service triangle*)

- 2) *Total Quality Service* (TQS). TQS pada dasarnya merupakan penjabaran dari segitiga layanan tetapi memiliki lima elemen yang saling terkait.
 - a. *Market and customer research* (riset pasar dan pelanggan). Riset pasar, yakni kegiatan penelitian terhadap struktur dan dinamika pasar tempat perusahaan berencana untuk berkiprah.
 - b. *Strategy formulation* (perumusan strategi) adalah proses perancangan strategi mempertahankan pelanggan-pelanggan yang ada dan meraih pelanggan baru.

- c. *Education, training and communication* (pendidikan, pelatihan dan komunikasi). Pendidikan dan pelatihan (diklat) menjadi penting bagi pengembangan dan peningkatan mutu sumber daya manusia agar mereka mampu memberikan layanan yang bermutu sedangkan komunikasi berperan untuk mendistribusikan informasi.
- d. *Process improvement* (penyempurnaan proses), yakni berbagai usaha di seluruh tingkatan secara berkesinambungan untuk menyempurnakan proses pemberian layanan dan secara aktif mencari cara-cara terbaru untuk terus membuat perusahaan menjadi lebih baik.
- e. *Assesment, measurement and feedback* (penilaian/pengukuran dan umpan balik) seberapa jauh mampu memenuhi harapan para pelanggan.

Sementara itu tolok ukur kualitas pelayanan dapat dilihat dari sepuluh dimensi yang dikembangkan oleh Parasuraman dkk., (1985) dengan pendekatannya yang dikenal sebagai SERVQUAL, yaitu sebagai berikut.

1. *Reliability*, yaitu kemampuan unit pelayanan menciptakan pelayanan yang dijanjikan. Mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*).
2. *Responsiveness*, yaitu kemauan dan kesiapan penyelenggara layanan untuk membantu konsumen/tanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
3. *Competence*, yaitu setiap penyelenggara layanan memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan agar dapat memberikan pelayanan.
4. *Access*, yaitu kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan. Hal ini berarti lokasi pelayanan yang mudah dijangkau, waktu menunggu yang tidak terlalu lama, saluran komunikasi yang mudah dihubungi dan lain-lain.
5. *Courtesy*, meliputi sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen.
6. *Communication*, yaitu kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat dalam bahasa yang mereka pahami.
7. *Credibility*, yaitu sikap jujur dan dapat dipercaya dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat, mencakup pula nama perusahaan, reputasi perusahaan, karakteristik pribadi, personel kontak, dan interaksi dengan pelayanan.

8. *Security*, pelayanan yang diberikan harus dijamin aman dan bebas dari berbagai bahaya, risiko dan keragu-raguan. Aspek ini meliputi keamanan secara fisik, finansial dan kerahasiaan.
9. *Understanding/knowing the customer*, yaitu melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.
10. *Tangible* (bukti langsung), yaitu bukti fisik dari pelayanan, bisa berupa kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dapat dirasakan manfaatnya secara langsung, meliputi fasilitas fisik, perlengkapan/peralatan, dan personil.

Pada perkembangannya, yaitu pada tahun 1988, Parasuraman dan kawan-kawan (dalam Fitzsimmons dan Fitzsimmons, 1994; Zeithamal dan Bitner 1996) menjelaskan bahwa kesepuluh dimensi di atas dapat dirangkum menjadi lima dimensi *service quality*, yakni:

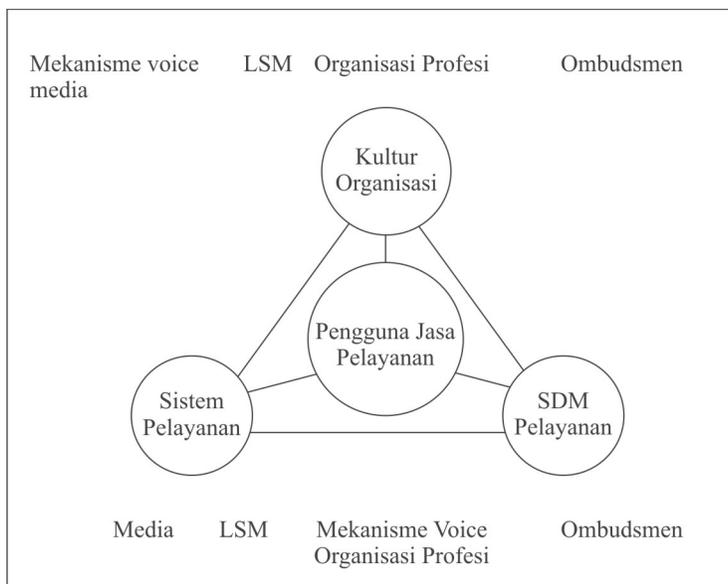
1. *Tangibles* (bukti langsung), yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dapat dirasakan manfaatnya secara langsung, meliputi fasilitas fisik, perlengkapan pegawai dan sarana komunikasi.
2. *Reliability* (keandalan), yakni kemampuan untuk memberikan pelayanan sesuai dengan yang telah dijanjikan, yaitu segera, akurat dan memuaskan.
3. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu kemauan dan kesiapan para penyelenggara pelayanan untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan sebaik mungkin.
4. *Assurance* (kepastian), yaitu pengetahuan dan kesopansantunan para penyelenggara pelayanan serta kemampuan mereka untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan, bebas dari bahaya, risiko dan keragu-raguan.
5. *Empaty*, yaitu perhatian yang tulus yang diberikan kepada para pelanggan, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, dan memahami kebutuhan pelanggan.

Selain dimensi-dimensi di atas, dalam kaitannya dengan pelayanan perizinan (namun dapat pula diaplikasikan dalam pelayanan secara umum), kualitas pelayanan dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu:

1. Kuatnya posisi tawar pengguna jasa pelayanan
2. Berfungsinya mekanisme *voice*, pengguna jasa dapat menyampaikan atau mengekspresikan ketidakpuasannya terhadap pelayanan yang diberikan oleh instansi penyelenggara pelayanan
3. Adanya birokrat yang berorientasi pada pelayanan dan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa

4. Terbangunnya kultur pelayanan dalam organisasi pemerintah yang bertugas untuk memberikan pelayanan
5. Diterapkannya sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa pelayanan.

Interaksi antar kelima faktor di atas selanjutnya membentuk model manajemen pelayanan seperti terurai dalam Gambar 2.4.



Gambar 2.4. Model segitiga pelayanan (*service triangle*)

Berdasarkan Gambar 2.4 jelas bahwa model manajemen pelayanan yang dikembangkan oleh Ratminto (2000) ini, dikembangkan dari model segitiga pelayanan Albrecht dan Zemke (1990). Dengan asumsi bahwa untuk mewujudkan pelayanan yang baik maka penguatan posisi tawar pengguna jasa harus kuat, maka model ini menempatkan pengguna jasa sebagai prioritas utama, karenanya diletakkan di pusat dengan didukung keempat faktor yang lain. Penguatan posisi pengguna jasa ini dimaksudkan untuk menyeimbangkan hubungan antara penyelenggara dan pengguna jasa pelayanan dan juga harus diimbangi dengan mekanisme *voice* yang diperankan oleh media, LSM, organisasi profesi, *Ombudsmen* atau lembaga pemanding dan lain sejenisnya.

PENTINGNYA MANAJEMEN PELAYANAN

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, semakin menguatnya tuntutan masyarakat akan perbaikan kualitas pelayanan sering kali tidak diikuti dengan perbaikan yang berarti dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk menjamin *service excellence* dalam pelayanan publik, maka manajemen pelayanan tak terelakkan menjadi satu fokus yang sangat penting. Selain itu manajemen pelayanan menjadi sangat penting mengingat perubahan-perubahan mendasar yang terjadi baik di tataran internasional, nasional maupun lokal di dalam negara ini, di antaranya adalah sebagai berikut.

1. Perubahan ke era desentralisasi dimulai dengan berlakunya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan dikeluarkannya dua undang-undang ini, salah satu konsekuensi besar dalam hal pelayanan publik adalah semakin meluasnya aktivitas pelayanan publik yang diserahkan kepada pemerintah daerah sehingga pemahaman akan ilmu dan praktik manajemen pelayanan bagi pemerintah khususnya kalangan pemerintahan daerah menjadi satu hal yang tak terelakkan. Diberlakukannya Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai pengganti dua undang-undang sebelumnya semakin memperkuat interaksi antara aparat pemerintah (khususnya di daerah) dengan masyarakatnya. Meskipun pada saat buku ini ditulis UU Nomor 32 tahun 2004 ini akan direvisi untuk mengadopsi dimungkinkannya calon perorangan dalam pemilihan kepala daerah, namun pada prinsipnya dengan menginkorporasi tuntutan demokratisasi dan pengakuan akan hak-hak asasi manusia UU Nomor 32 dan 33 tahun 2004 membuat tanggung jawab pelayanan yang diemban pemerintah daerah menjadi semakin besar.
2. Perubahan konstelasi sosial, politik, budaya dan pemerintahan seiring dengan pergerakan menuju paradigma kepemerintahan yang baik (*good governance*). Perubahan yang gencar didengungkan baik di Indonesia maupun dunia global ini, telah menggeser peranan negara, dari semula yang berfungsi sebagai *government* lebih ke arah *governance*. Secara tradisional *government is a controlling and regulating organization for society*. Dalam pengertian ini *government* (pemerintah), lebih bertindak sebagai penyedia barang dan pelayanan bagi masyarakat (*services and goods provider*)

serta sebagai pengontrol atau regulator. Pergerakan ke arah *governance* menempatkan pemerintah lebih sebagai ‘*enabler*’ dan atau *facilitator*; pemerintah lebih berperan sebagai fasilitator yang berkewajiban untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi interaksi yang konstruktif antara ketiga aktor/elemen *governance*, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakatnya (Kjær, 2004). Dalam konteks ini, maka pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah harus benar-benar difokuskan pada tercapainya interaksi yang bersifat kemitraan baik antara pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik dengan pihak swasta dan masyarakat sebagai penerima layanan atau lebih jelasnya menempatkan pengguna layanan sebagai partner pelayanan publik yang sifatnya sejajar dan bukan inferior seperti yang terjadi selama ini. Lebih lanjut tentang inferioritas pengguna layanan dan realitas pelayanan publik di Indonesia akan lebih banyak dijelaskan pada bab selanjutnya. Selain itu, pergerakan ke arah paradigma *good governance*, dalam era desentralisasi dan otonomi daerah ini menuntut kebijakan dan pelayanan pemerintah yang lebih akuntabel melalui proses yang bersifat transparan dan partisipatif.

3. Pengaruh lingkungan strategis global, di antaranya globalisasi dan perdagangan bebas, telah menyebabkan tuntutan demokratisasi dan transparansi, termasuk tuntutan akan penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) di segala bidang. Tuntutan-tuntutan ini diperlukan untuk menjamin kedudukan seluruh warga negara di depan pemerintah, termasuk dalam pelayanan publik. Semua ini menuntut efisiensi dan daya-saing masyarakat, bangsa dan negara yang lebih tinggi sehingga diharapkan tujuan pelayanan yang efektif dapat tercapai.

PELAYANAN PRIMA DAN *CITIZENS’ CHARTER*: REORIENTASI PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Seiring dengan semakin mengedepannya globalisasi yang ditandai dengan pesatnya perkembangan teknologi informasi; publik atau masyarakat telah berubah menjadi semakin kritis dan berani mengeluarkan pendapat mereka. Selain itu, masyarakat menjadi semakin tahu akan hak-haknya. Satu di antara sekian konsekuensi dari perubahan masyarakat tersebut adalah terjadinya ‘perubahan cara pandang masyarakat terhadap pelayanan publik’. Konsekuensi ini kemudian berimbas pada tuntutan akan peningkatan pelayanan publik yang berujung pada ‘Reorientasi Pelayanan Publik’.

Reorientasi pelayanan publik yang sedang berlangsung saat ini, menekankan pada penguatan hak-hak publik di mana pelayanan diharuskan untuk bisa langsung menyentuh kepentingan pengguna layanan (pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan dan kepuasan pelanggan/publik). Selain itu, reorientasi pelayanan publik juga menekankan pada perubahan posisi/peran birokrat sebagai penyelenggara pelayanan publik dari peran ‘mengatur’ menjadi ‘melayani’ serta diharapkan lebih adaptif.

Wujud dari reorientasi pelayanan publik adalah penerapan pelayanan prima dan layanan sepenuh hati dan yang terbaru adalah *citizen’s Charter* yang akan dijelaskan secara singkat sebagai berikut.

Pelayanan Prima dan Layanan Sepenuh Hati

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Pelayanan prima menekankan pada pemberian pelayanan yang berkualitas tinggi dan memuaskan *customer* atau pengguna jasa. Prinsip-prinsip pelayanan prima adalah sebagai berikut.

1. Melayani semua lapisan masyarakat sebagai pengguna jasa layanan, di sini aspek *equity* atau keadilan harus ditekankan, di mana setiap masyarakat tidak peduli kaya atau miskin, laki atau perempuan berpendidikan atau tidak harus memperoleh pelayanan yang sama. Selama ini kecenderungan yang terjadi adalah mereka yang ber’duit’ yang lebih diutamakan, dengan paradigma pelayanan prima praktik-praktik seperti ini diharuskan untuk dihilangkan.
2. Memahami bahwa masyarakat yang membiayai operasional lembaga, mengingat bahwa masyarakat adalah pengguna pelayanan.
3. Bersikap dan berperilaku simpatik, sebagai penyelenggara pelayanan yang harus ditekankan adalah bahwa mereka ada untuk melayani masyarakat dan bukan sebaliknya untuk dilayani, selain juga berkenaan dengan konsistensi kerja dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*).
4. Responsif, yaitu tanggap terhadap kebutuhan masyarakat pengguna layanan, ditandai dengan kesiapan penyelenggara pelayanan untuk membantu pengguna layanan/konsumen dan bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
5. Menumbuhkan hubungan yang equal, menempatkan pengguna sebagai partner yang sejajar dengan penyelenggara pelayanan atau aparat birokrasi

dalam setiap penyelenggaraan pelayanan, berkaitan erat dengan poin nomor dua di atas.

6. Mampu mendengarkan, selain kemauan pemberi layanan diharuskan untuk mampu mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, untuk kemudian menyampaikan informasi baru kepada masyarakat dalam bahasa yang mereka pahami.
7. Keterbukaan dan kejujuran, yaitu terbuka, jujur dan dapat dipercaya dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
8. Ramah tamah, meliputi sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan dan kebutuhan konsumen

Berdasarkan uraian tentang prinsip-prinsip pelayanan prima tersebut di atas, jelas bahwa kesemua prinsip tersebut bermuara pada tercapainya kualitas pelayanan. Jika dianalisis lebih lanjut, maka prinsip-prinsip ini juga senada atau mengikuti sepuluh dimensi kualitas pelayanan Parasuraman yang telah dijelaskan di atas.

Akhirnya, perlu diingat bahwa pelayanan prima merupakan suatu bentuk penyelenggaraan pelayanan yang menempatkan pelanggan sebagai fokus utama. Agar kepuasan pelanggan yang menjadi tujuan utama terpenuhi, aparatur pelayanan dituntut untuk mengetahui dengan pasti siapa pelanggannya. Dalam hal pelanggan ini perlu diingat bahwa:

- Pelanggan adalah orang atau elemen paling penting bagi organisasi, tanpa mereka organisasi/lembaga akan mati;
- Pelanggan adalah tujuan suatu organisasi bekerja, yaitu memberikan pelayanan yang terbaik;
- Pelanggan adalah bagian dari lembaga;
- Pelanggan adalah manusia yang punya emosi, keinginan dan kebutuhan dan bukanlah 'angka' dan atau uang;
- Pelanggan dua kali lebih banyak mengeluh daripada memuji karena itu pelayanan terbaik adalah yang utama;
- Ketidakpuasan pelanggan akan disampaikan kepada 8–10 orang, karena itu kualitas pelayanan dan kepuasan pelanggan adalah yang utama;
- Jika keluhan bisa diatasi (kepuasan pelayanan) mereka akan kembali;
- Lembaga jasa menggantungkan 85–95% pada pelanggan yang sudah ada (bukan baru).

Selain pelayanan prima pelayanan yang berkualitas juga dapat dilakukan dengan konsep 'layanan sepenuh hati' yang digagas Patricia Patton. Dalam

kaitannya dengan pelayanan prima, beberapa ahli menyatakan bahwa untuk melakukan pelayanan prima, salah satunya dilakukan dengan memberikan layanan sepenuh hati. Namun, ada juga yang menyatakan bahwa layanan sepenuh hati merupakan perkembangan lebih lanjut dari paradigma kualitas pelayanan setelah pelayanan prima. Terlepas dari pandangan mana yang bisa dianggap paling benar, buku ini ingin menekankan bahwa pelayanan prima dan layanan sepenuh hati menjadi *conerstone* peningkatan kualitas pelayanan publik yang juga terjadi di Indonesia.

Layanan sepenuh hati mendasarkan pada prinsip layanan yang berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang dan perasaan (Sinambela dkk., 2007). Oleh karena itu, para aparat pelayanan diharapkan melayani dengan sepenuh hati dan menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utama dari pelayanan yang dilakukan. Layanan sepenuh hati membantu aparat penyelenggara untuk menyisihkan dan memahami orang lain serta peduli terhadap perasaan mereka. Nilai mendasar dalam layanan sepenuh hati ini menurut Patton terletak pada kesungguhan empat sikap P sebagai berikut.

1. *Passionate* (gairah), yaitu antusiasme yang diberikan terhadap pelayanan yang dilakukan. Antusiasme ini menghasilkan semangat yang besar dalam pekerjaan, diri sendiri dan orang lain karena gairah berarti memberikan kehidupan dan vitalitas pekerjaan.
2. *Progressive* (progresif), yaitu penciptaan cara baru dan menarik untuk meningkatkan layanan dan gaya pribadi atau tepatnya bersikap kreatif yang dimulai dari cara berpikir.
3. *Proactive* (proaktif), yaitu sikap aktif yang ditandai dengan inisiatif dan keinginan untuk melakukan sesuatu bagi orang lain (pengguna layanan) tanpa menunggu diperintah.
4. *Positive* (positif), yaitu berlaku hangat dalam menyambut pengguna layanan tanpa ada prasangka-prasangka dan tindakan-tindakan negatif yang dapat merugikan pekerjaan, diri sendiri dan orang lain.

Patricia Patton sebagaimana dikutip oleh Sinambela dkk., (2007) juga menjelaskan bahwa untuk melakukan pelayanan sepenuh hati, harus ada tiga pandangan penting dalam setiap diri penyelenggara pelayanan, yaitu: 1) Bagaimana memandang diri sendiri, yang harus mengarah pada kepercayaan dan citra diri seseorang terhadap dirinya sendiri, 2) Bagaimana memandang orang lain, dalam memandang orang lain harus ditekankan bahwa setiap orang

berharga sehingga perlakuan yang sama harus diberikan terlepas dari berbagai atribut, misalnya kaya-miskin, pria-wanita dan lain sejenisnya, 3) Bagaimana memandang pekerjaan, yaitu selalu memandang pekerjaan sebagai sesuatu yang sangat penting dan khusus serta memberikan sentuhan perasaan sehingga selalu memberikan pelayanan terbaik.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas, jelas bahwa seiring dengan tuntutan peningkatan kualitas pelayanan, berkembangnya konsep pelayanan prima maupun pelayanan sepenuh hati memberikan babak baru dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Konsep ini saat ini sedang sangat banyak diadopsi oleh institusi-institusi pelayanan publik di Indonesia. Diharapkan pengadopsian ini mengarah pada peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia.

Citizen's Charter

Berbeda dengan praktik penyelenggaraan pelayanan publik, yang selama ini cenderung menempatkan kepentingan pemerintah dan penyedia layanan sebagai acuan utama, *Citizen's Charter* adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Artinya, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Istilah *Citizen's Charter* diambil dari istilah yang berkembang di Barat (pertama kali diperkenalkan di Inggris di bawah kepemimpinan Margareth Thatcher). Di Indonesia padanan kata yang dipandang mempunyai makna yang sama adalah “kontrak pelayanan atau piagam pelayanan”.

Sejauh ini, masyarakat belum banyak dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini terlihat dari kecenderungan proses penentuan penyelenggaraan pelayanan publik yang masih diputuskan secara sepihak. Hal-hal seperti besar kecilnya biaya yang harus dibayar, lamanya waktu pengurusan, dan prosedur persyaratan lainnya masih menjadi hak prerogatif *provider*. Padahal, keterlibatan masyarakat dalam menentukan standar pelayanan berpengaruh positif bagi terbangunnya kesadaran masyarakat untuk mematuhi peraturan tersebut, sekaligus memberikan peluang kepada masyarakat untuk memberikan kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan publik sehingga lebih akuntabel.

Untuk mencapai maksud tersebut, *Citizens' Charter* mendorong penyedia layanan untuk bersama dengan pengguna layanan dan pihak-pihak yang

berkepentingan (*stakeholders*) lainnya untuk menyepakati jenis prosedur, waktu, biaya, serta cara pelayanan. Pengguna layanan/masyarakat diberi kesempatan untuk menentukan bentuk/jenis pelayanan yang diinginkan. Kesepakatan tersebut harus mempertimbangkan keseimbangan hak dan kewajiban antara penyedia layanan, pengguna layanan, serta *stakeholders*. Kesepakatan ini nantinya akan menjadi dasar praktik penyelenggaraan pelayanan publik.

Citizens' Charter menjadi hal yang esensial bagi praktik penyelenggaraan pelayanan publik karena beberapa alasan berikut.

- Untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur, dan cara pelayanan;
- Untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, dan *stakeholders* lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan;
- Untuk mempermudah pengguna layanan, warga, dan *stakeholders* lainnya mengontrol praktik penyelenggaraan pelayanan publik.
- Untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja penyelenggaraan pelayanan;
- Untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan, dan aspirasi pengguna layanan dan *stakeholders* lainnya (Kurniawan dkk., 2007).

Ada pun unsur-unsur dasar *Citizens' Charter* mencakup beberapa hal:

- *Visi dan Misi pelayanan*; visi pelayanan adalah kesepakatan antara penyedia layanan, pengguna layanan, dan *stakeholders* lainnya tentang praktik dan kinerja pelayanan yang ingin diwujudkan.
- *Standar Pelayanan*, yaitu ukuran yang disepakati oleh penyedia layanan, pengguna layanan, dan *stakeholders* lainnya mengenai berbagai aspek pelayanan, misalnya waktu, biaya, cara, dan prosedur pelayanan. Standar pelayanan itu meliputi:
 - a) Sikap penyedia layanan terhadap pengguna layanan dalam praktik pemberian pelayanan, misalnya menyapa dengan ramah dan bersikap sopan;
 - b) Persyaratan pelayanan dan hak-hak yang dimiliki oleh pengguna layanan harus dipenuhi;
 - c) Biaya pelayanan yang harus dibayarkan oleh pengguna layanan untuk memperoleh pelayanan;
 - d) Waktu pelayanan yang diperlukan untuk memperoleh pelayanan;

- e) Mekanisme untuk menyampaikan keluhan atas ketidakpuasan terhadap praktik penyelenggaraan pelayanan;
- f) Tersedianya informasi pelayanan yang dapat diakses oleh pengguna layanan dan *stakeholders* lainnya berupa alur pelayanan, unit atau bagian pengaduan masyarakat, dan survei pengguna layanan.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas jelas, bahwa *Citizen's Charter* adalah wujud konkret pelayanan publik baru yang titik fokusnya adalah *citizen* atau warga negara, dengan ide dasar *good governance*, *democratic citizenship*, model komunitas, masyarakat sipil, dan organisasi kemanusiaan. Pada paradigma ini konsepsi dari kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang nilai yang diakui bersama. Pelembagaan *Citizen's Charter* perlu dikembangkan agar masyarakat mengerti *rule of the game* baru dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Beberapa keuntungan penerapan/pelembagaan *Citizen's Charter* adalah sebagai berikut.

1. Mendorong perubahan *mindset*, perilaku dan struktur birokrasi menjadi lebih berorientasi pada kepentingan publik, perubahan struktur birokrasi, misalnya berkenaan dengan prosedur pelayanan dan posisi pengguna jasa yang lebih dianggap sebagai *partner* yang harus dilayani.
2. Pengguna jasa layanan, *civil society organization* (CSO), media massa dan *stakeholder* lain dapat melakukan peran kontrol dalam penyelenggaraan pelayanan publik melalui mekanisme komplain. Pelibatan *stakeholder* yang luas ini menunjukkan tingkat *feasibilitas* yang tinggi.
3. Memungkinkan perlindungan terhadap masyarakat atas perilaku birokrasi yang sewenang-wenang, arogan dan lain sebagainya.
4. Adanya transparansi waktu, biaya dan prosedur pelayanan.
5. Adanya kejelasan akan kuantitas dan kualitas SDM yang menangani pelayanan.
6. Terciptanya etika dan budaya pelayanan yang menempatkan pengguna jasa sebagai subjek pelayanan (Kurniawan dkk., 2007).

Namun, ada pula kelemahan dari pelembagaan *Citizen's Charter*, di antaranya adalah lamanya waktu yang diperlukan untuk melakukan dialog antara institusi pelayanan dan *stakeholder* yang terlibat, di samping juga kemampuan *official* (SDM) yang berbeda di masing-masing institusi pelayanan sehingga sulit mencari model yang rigid dan bisa diterapkan untuk semua daerah.

Untuk memperoleh gambaran lebih jelas, berikut adalah contoh *Citizen's Charter* Akta kelahiran Kota Yogyakarta:

1. Visi pelayanan adalah terwujudnya pelayanan yang profesional, transparan, berkepastian, ramah dan berkeadilan dengan menghargai hak dan kewajiban pengguna maupun penyedia layanan.
2. Jam pelayanan adalah:
Senin-Kamis : 08.00-13.00 WIB
Jumat : 08.00-10.30 WIB
Sabtu : 08.00-12.00 WIB
3. Penyelesaian dan penerbitan akta kelahiran adalah 3 hari kerja, terhitung sejak diterimanya berkas persyaratan di kantor UPTSA. Pihak pengguna layanan wajib memenuhi kelengkapan dokumen persyaratan pengurusan akta kelahiran sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Setiap keterlambatan penyelesaian akta yang diakibatkan oleh pihak penyedia layanan, maka pihak penyedia layanan memberikan ganti rugi sebesar biaya yang sudah disetorkan ke kas daerah.
4. Biaya pelayanan akta kelahiran adalah:
 - a. WNI
Tidak terlambat : Rp. 10,000,00
Terlambat : Rp.20,000,00
Kutipan kedua : Rp.10,000,00 dan seterusnya
 - b. WNA
Tidak terlambat : Rp.30,000,00
Terlambat : Rp.45,000,00
Kutipan kedua : Rp.30,000,00 dan seterusnya
5. Saksi dalam pengurusan akta kelahiran adalah saksi pelaporan yang nasib disediakan sendiri oleh pihak pengguna layanan. Pihak penyedia layanan tidak akan menyediakan saksi untuk keperluan pengurusan akta kelahiran.
6. Standar sapaan petugas pelayanan kepada pengguna layanan adalah sebagai berikut : "Selamat pagi/siang Bapak/Ibu, apa yang dapat kami bantu ?"
7. Standar respon petugas pelayanan dalam menerima telepon dari pengguna layanan adalah: "Kantor UPTSA / Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Yogyakarta, selamat pagi/siang, apa yang dapat kami bantu bapak/ibu
8. Pengguna layanan dapat mengajukan keluhan, keberatan, atau protes apabila pelayanan yang diterima tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Setiap keluhan akan diperhatikan dengan sungguh-sungguh oleh pihak UPTSA atau Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Yogyakarta. Pengguna layanan akan mendapatkan jawaban resmi atas keluhan yang diajukan tersebut paling lambat dalam waktu dua hari terhitung sejak keluhan diterima oleh petugas. Jawaban akan disampaikan secara langsung, yaitu melalui telepon atau surat resmi.
9. Setiap kesalahan atau cacat pada produk pelayanan akta kelahiran yang diakibatkan karena kesalahan teknis dari pihak penyedia layanan, maka pihak penyedia layanan wajib memperbaharui produk tersebut tanpa memungut biaya lagi.
10. Apabila pengguna layanan ingin memperoleh informasi atau mengajukan keluhan dapat menghubungi :
 - a. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Pemerintah Kota Yogyakarta, Jln. Kenari No. 56, Kompleks Balaikota Timoho, Yogyakarta. Telp. (0274) 563 925, 515666 ext. 116 dan 162.
 - b. UPTSA Kota Yogyakarta, Telp. (0274) 555 242, SMS 08122780001, atau 2740 (khusus Simpati dan Halo), atau melalui email: uptsa@jogja.co.id
 - c. Sekretariat Citizen's Charter Kota Yogyakarta, Kompleks Balaikota tomoho, Telp. (0274) 557 062.
11. Untuk memenuhi adanya kepastian pelayanan, maka perlu diangkat Pegawai Luar Biasa Pencatat Sipil, yang berwenang menandatangani akta kelahiran apabila Kepala Catatan Sipil sedang tidak berada ditempat atau menjalankan tugas di luar kantor untuk waktu yang lama.
12. Pengawasan pelaksanaan Kontrak Pelayanan ini diserahkan kepada masyarakat. Kontrak Pelayanan (Citizen's Charter) ini berlaku selama satu tahun dan setelah itu akan diperbaharui sesuai dengan perubahan dinamika pelayanan yang berkembang di masyarakat. Tidak menutup kemungkinan perubahan Kontrak Pelayanan dapat dilakukan setiap saat dengan melihat tingkat urgensi dan perubahan lingkungan pelayanan yang memang memerlukan adanya penyesuaian dari Kontrak Pelayanan ini.

Kontrak Pelayanan ini dirumuskan oleh Forum Citizen's Charter yang beranggotakan multistakeholders yang terdiri dari : aparat birokrasi, masyarakat pengguna layanan, LSM, media massa, akademisi, anggota DPRD dan tokoh masyarakat.

Sumber: Pemerintah Kota Yogyakarta Bekerja sama dengan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada dan Ford Foundation, 2004 (dalam Ratminto dan Atik, 2005)

Gambar 2.5. Contoh *citizen's charter* akta kelahiran kota Yogyakarta

Bab 3

REALITAS BIROKRASI INDONESIA DALAM PELAYANAN PUBLIK

Bab tiga ini menguraikan tentang realitas birokrasi Indonesia dalam pelayanan publik. Bab ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat birokrasi sering kali berjalan tidak efektif dan tidak efisien, terlihat dari proses penyelenggaraan pelayanan publik yang terlalu berbelit-belit, tidak fleksibel, banyak biaya atau pungutan dan memerlukan waktu yang lama dengan mengatasnamakan “sesuai prosedur”.

TUJUAN INSTRUKSIONAL

Setelah mengkaji bab ini secara menyeluruh, diharapkan pembaca dapat:

1. Menjelaskan konsep birokrasi beserta ruang lingkungannya secara lebih komprehensif.
2. Menjelaskan keterkaitan antara birokrasi dan pelayanan publik dan fenomena yang terjadi
3. Menjelaskan realitas birokrasi dalam pelayanan publik di era Orde Baru dan era desentralisasi/otonomi daerah
4. Menjelaskan situasi problematis realitas birokrasi dalam pelayanan publik di Indonesia
5. Menjelaskan perkembangan terkini (*state of the arts*) dalam kajian birokrasi dan pelayanan publik.

PENDAHULUAN

Tujuan pendirian suatu negara adalah untuk kesejahteraan rakyatnya secara adil dan merata, tanpa adanya diskriminasi. Dalam konteks inilah, maka negara mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi kepentingan rakyatnya. Pelayanan publik pada hakikatnya dirancang dan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Faktor utama dalam manajemen pelayanan publik adalah sumber daya manusia atau birokrat yang bertugas menyelenggarakan pelayanan publik di Indonesia. Tetapi pada kenyataannya, penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat birokrasi sering kali berjalan tidak efektif dan tidak efisien, terlihat dari proses penyelenggaraan pelayanan publik yang terlalu berbelit-belit, tidak fleksibel, banyak biaya atau pungutan dan memerlukan waktu yang lama dengan mengatasnamakan “sesuai prosedur”.

Rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia ini sudah lama menjadi *image* buruk dalam masyarakat. Hampir semua masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi pemerintah selalu melontarkan keluhan, tuntutan dan kekecewaan karena tidak layaknya birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Keluhan, tuntutan dan kekecewaan pengguna layanan ini dapat kita baca di koran-koran, majalah-majalah maupun media massa lain, mulai dari keluhan pada saat pengurusan akta kelahiran, izin usaha, Kartu Tanda Penduduk (KTP), Surat Izin Mengemudi (SIM), sampai pengurusan surat kematian, dan berbagai bentuk pelayanan yang lain tidak luput dari keluhan masyarakat dikarenakan prosedur, waktu, maupun biaya yang tidak efisien.

Singkatnya, kecenderungan birokrasi yang selalu dikaitkan dengan prosedur yang lamban, tidak produktif, berbiaya tinggi dan melalaikan kepentingan publik, secara otomatis telah membawa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia yang juga masih bercirikan berbelit-belit, mahal dan melelahkan, masyarakat masih dipandang sebagai pihak yang melayani dan bukan dilayani. Hal demikian terus terjadi, terlepas dari kenyataan bahwa masyarakat terus menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari aparat birokrasi penyelenggaranya. Lebih disayangkan lagi meskipun ada pembaharuan atau reformasi dalam pelayanan publik di Indonesia masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang tidak berdaya atau termarginalkan dalam kerangka pelayanan (Agung Kurniawan, 2005).

Dalam bab tiga ini akan dibahas realitas birokrasi dalam pelayanan publik di Indonesia. Namun, sebelum itu akan dijelaskan terlebih dahulu pengertian dan

ruang lingkup birokrasi sehingga diperoleh pemahaman yang komprehensif tentang birokrasi dan ruang lingkungannya serta keterkaitannya dengan pelayanan publik. Bahasan selanjutnya difokuskan pada analisis realitas birokrasi di Indonesia dalam pelayanan publik yang dibagi menjadi dua kajian, yaitu realitas birokrasi pada era sebelum desentralisasi atau otonomi daerah (era orde baru) dan era setelah desentralisasi/otonomi daerah. Hal ini mengingat bahwa kebijakan desentralisasi/otonomi daerah telah membawa perubahan yang signifikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan realitas birokrasi dalam pelayanan publik di Indonesia, di mana pada era desentralisasi/otonomi ini terjadi apa yang disebut sebagai 'reorientasi pelayanan publik'. Bahasan menjadi semakin menarik ketika pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah telah terjadi reorientasi pada aparat birokrasi penyelenggara pelayanan publik mengikuti perubahan dalam paradigma pelayanan publik. Dalam bab ini pertanyaan tersebut akan dicoba dijawab.

BIROKRASI DAN RUANG LINGKUPNYA

Sebagai suatu sistem organisasi formal yang dimunculkan pertama kali oleh Max Weber pada tahun 1947, birokrasi merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Dalam perkembangannya, birokrasi banyak sekali diartikan.

Secara umum birokrasi merupakan satu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan. Fritz Morstein Marx menjelaskan birokrasi sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah moderen untuk pelaksanaan tugas-tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparat pemerintah. Selanjutnya, Ferrel Heady mengemukakan bahwa organisasi birokratik disusun sebagai satu hierarki otorita yang begitu terperinci yang mengatasi pembagian kerja dan juga telah amat terperinci, sedangkan menurut Peter A. Blau dan Charles H. Page, birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis (dalam Mufiz, 2004: 5.3).

Definisi birokrasi yang agak berbeda disampaikan oleh Nicholas Henry (2004:2). Menurutnya birokrasi adalah alat utama yang digunakan pemerintah untuk mengetahui hal-hal baru atau perubahan-perubahan yang terjadi dalam kebijakan dan kebutuhan-kebutuhan sosial kemasyarakatan melalui penyediaan pelayanan publik serta untuk mengidentifikasi dan menentukan dampak-dampak yang ada akibat kebijakan-kebijakan pemerintah.

Dari berbagai definisi tentang birokrasi di atas, poin pentingnya adalah bahwa birokrasi merupakan alat untuk memuluskan atau mempermudah jalannya penerapan kebijakan pemerintah dalam upaya melayani masyarakat atau secara singkat dapat dikatakan bahwa birokrasi adalah alat pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik atau lebih singkat lagi birokrasi adalah penyedia layanan publik.

Teori birokrasi banyak disumbang oleh pemikiran Max Weber (khususnya tentang bentuk ideal birokrasi dengan spesialisasinya). Menurut Weber, birokrasi merupakan salah satu manifestasi sosiologi dari proses rasionalisasi, karena itu birokrasi dapat ditemui di setiap organisasi moderen yang dihasilkan dari proses rasionalisasi. Struktur birokrasi yang dirancang oleh Weber adalah sebagai berikut:

- Adanya spesialisasi atau pembagian kerja
- Adanya hierarki yang berkembang
- Adanya suatu sistem dari suatu prosedur dan aturan-aturan
- Adanya hubungan-hubungan kelompok yang bersifat impersonalitas
- Adanya promosi dan jabatan yang berdasarkan atas kecakapan

Berdasarkan penjelasan di atas jelas bahwa sebagai suatu bentuk organisasi, birokrasi mempunyai ciri-ciri yaitu hierarki, pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, peraturan-peraturan, karir yang panjang, dan efisiensi. Singkatnya, karena ditata secara formal birokrasi melahirkan tindakan-tindakan rasional. Cita-cita utama birokrasi adalah mencapai efisiensi kerja yang seoptimal-optimalnya mungkin. Lebih lanjut menurut Weber birokrasi dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sehingga sampai pada sasarannya. Hal ini karena birokrasi mempunyai struktur yang jelas tentang kekuasaan dan orang yang mempunyai kekuasaan mempunyai pengaruh sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain (Robert Denhard, 1984: 26,32).

Weber juga menjelaskan tentang sumber otorita atau kewenangan (kekuasaan yang sah) dari birokrasi, yaitu dengan tiga tipe ideal otorita, yaitu: 1) Otorita tradisional yang mendasarkan diri pada pola pengawasan, legitimasi diletakkan pada loyalitas bawahan kepada atasan, legitimasi ini dikaitkan dengan kewajiban penduduk untuk memberikan loyalitas pribadinya kepada siapa yang menjadi kepala/pemimpinnya; 2) Otorita kharismatik, legitimasi didasarkan atas sifat-sifat pribadi yang luar biasa, dengan otoritas seperti ini, seorang pengikut mematuhi pemimpinnya secara sukarela karena penghambaan diri dan bukan karena hukum yang memaksanya untuk patuh; serta 3) Otorita

legal rasional, kepatuhan bawahan didasarkan atas aturan-aturan yang bersifat tidak pribadi (impersonal), namun berdasarkan legalitas formal dan dalam yurisdiksi resmi (dalam Mufiz, 2004).

Penjelasan tentang otorita ini penting untuk menjelaskan mengapa orang merasa wajib untuk mematuhi perintah. Weber juga menyatakan bahwa kepercayaan bawahan terhadap legitimasi atau otorita akan menghasilkan kestabilan pola kepatuhan dan perbedaan sumber perintah dalam sistem organisasi.

Pentingnya birokrasi menurut Robert Presthus (dalam Mufiz, 2004) dapat dilihat dari peranannya, yaitu:

1. *Delegated legislation*, yaitu pembuatan peraturan di bawah peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan untuk memberikan kejelasan terhadap kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan pada tataran implementasi atau pelaksanaan.
2. *Initiating policy*, atau pemrakarsa kebijakan, hal ini mengingat birokrasilah yang mempunyai kemampuan teknis. Adanya kelompok penekan dalam birokrasi juga menyebabkan birokrasi dapat memainkan peranan untuk merekomendasikan dan melaksanakan kebijakan publik.
3. *Internal drive for power* (kekuasaan), *security* (keamanan) dan *loyalty* (kesetiaan). Sesuai karakteristiknya, birokrasi selalu berkaitan dengan kekuasaan, dapat dikatakan birokrasi adalah kekuasaan, keamanan berkenaan dengan lekatnya birokrasi dengan peraturan perundangan yang berlaku yang mampu menjamin kepastian hukum. Sementara sebagai abdi negara, kesetiaan birokrasi kepada negara seharusnya tidak perlu dipertanyakan lagi, sayangnya terkadang loyalitas ini luntur dan dikalahkan oleh motivasi pribadi, seperti keinginan untuk menguntungkan atau tepatnya memperkaya diri sendiri, misalnya dengan melakukan korupsi kolusi dan nepotisme (KKN).

Di banyak negara, birokrasi berperan sebagai motor dan penggerak pembangunan. Namun adakalanya semua peranan di atas tidak dapat maksimal berkaitan dengan kelemahan-kelemahan dan problema-problema yang melekat dalam birokrasi, yaitu sebagai berikut.

1. Standar efisiensi fungsional, birokrasi mensyaratkan adanya suatu standar yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat pencapaian efisiensi secara fungsional, namun birokrasi sering tidak mampu memformulasikan suatu standar efisiensi secara fungsional yang komprehensif.

2. Penekanan berlebihan pada rasionalitas, impersonalitas dan hierarki yang sayangnya berakibat pada terabaikannya struktur informal. Hal ini lebih lanjut membuat birokrasi menjadi sangat kaku dan formal.
3. Penyelewengan tujuan (*bureaucratic disfunctions*). Karakteristik birokrasi yang kaku dan formal, membuat birokrasi lekat dengan penyelewengan tujuan, yaitu kecenderungan birokrasi untuk tidak setia dan tidak patuh pada peraturan yang dipandang bertentangan dengan tujuan per individu dalam birokrasi.
4. Pita merah (*red tape*): disebabkan kecenderungan birokrat untuk merutinkan aktivitas-aktivitas mereka. Perhatian terlalu besar pada ketepatan prosedur. *Red tape*: menunjukkan prosedur-prosedur birokratis yang mempunyai ciri ketaatan mekanis pada peraturan, formalitas yang berlebihan terutama hal-hal yang rutin.

Sementara itu, melalui kajian-kajiannya, para ahli (yang fokus kajiannya terutama adalah tentang birokrasi di Amerika), menemukan bahwa sebagian besar masyarakat (Amerika) mempunyai *image* negatif terhadap birokrasi pemerintah mereka, masyarakat menganggap birokrasi sebagai '*unresponsive*' (tidak responsif), *dangerously antidemocratic* (antidemokratis), *all powerful* (sangat berkuasa), *out of control* (tidak terkontrol) dan *not accountable* (tidak akuntabel), meskipun pada kajian-kajian yang lain diakui pula keprofesionalan dan keefisienan birokrasi (lihat Henry, 2004: 12–14). Senada dengan temuan-temuan tentang *image* negatif tersebut (Peters, 1989: 32) dalam salah satu kesimpulannya dalam bukunya politik birokrasi menjelaskan kecenderungan birokrasi sebagai simbol negatif (*bureaucracy is increasingly a negative symbol*) atas keburukan-keburukan/permasalahan-permasalahan yang terjadi di negaranya.

Image dan simbol negatif birokrasi ini kemudian menjadi bagian dari apa yang dikenal sebagai budaya birokrasi. Terkait dengan budaya birokrasi, Aucoin (1991), Bozeman (1987) dan Bate (1990) menyatakan bahwa birokrasi cenderung untuk bertindak sebagai konglomerat dari organisasi-organisasi yang independen, masing-masing organisasi tersebut mempunyai kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan sendiri-sendiri. Lebih lanjut berkaitan dengan budaya birokrasi, Kono (1990), Meyer (1985) dan Morse (1986) menjelaskan kecenderungan budaya birokrasi yang bercirikan sangat stabil sehingga biasanya cenderung menolak inovasi dan perubahan (dalam Claver dkk., 1999: 458). Secara umum kecenderungan karakteristik birokrasi menurut Claver dkk (1999: 459) adalah:

1. Mempunyai gaya manajemen yang otoriter serta tingkat kontrol yang tinggi
2. Terbatasnya komunikasi disertai manajemen yang bersifat *top down* (dari atas ke bawah)
3. Individu anggotanya cenderung menginginkan stabilitas sehingga ruang untuk inisiatif menjadi terbatas. Orientasi mereka adalah untuk mematuhi perintah/peraturan.
4. Proses pengambilan keputusan bersifat repetitif (berulang) dan tersentralisasi
5. Terdapat keengganan untuk memulai inovasi
6. Tingkat konformitas tinggi
7. Susah mengubah apa yang telah menjadi keyakinan/kepercayaannya (susah menerima perubahan).

Karakteristik dan budaya ini selanjutnya memengaruhi birokrasi dalam melakukan berbagai aktivitas dan atau perilakunya, termasuk perilakunya sebagai penyelenggara pelayanan publik yang menjadi sub pokok bahasan selanjutnya.

BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

Menurut Nicholas Henry (2004), birokrasi ada dalam kerangka administrasi publik (*Bureaucracy is in our bones*). Administrasi publik yang fokus kajiannya adalah pemerintah dan hubungannya dengan masyarakat yang diperintahnya, menempatkan pelayanan publik sebagai objek kajian. Sehingga dapat dikatakan birokrasi adalah jiwa pelayanan publik. Pada kenyataannya, pemerintah menggunakan birokrasi dalam menjalankan proses pelayanannya, karena pelayanan ini berfokus pada pelayanan publik, maka birokrasi yang dirancang adalah birokrasi publik atau biasa disebut dengan birokrasi pemerintah (selanjutnya disebut birokrasi saja). Birokrasi yang dalam konteks negara Indonesia ujung tombaknya adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) inilah yang menjadi penyelenggara pelayanan publik. Karena birokrasi adalah pelayan publik, maka birokrasi harus memberikan kepuasan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini mengingatkan bahwa pelayanan publik adalah hak masyarakat/rakyat yang wajib dipenuhi oleh negara.

Hingga saat ini birokrasi pemerintah menjadi alat utama dan paling dominan peranannya dalam pelaksanaan tugas-tugas negara, khususnya pelayanan publik. Konsekuensi logis dari peran dominan birokrasi tersebut adalah

birokrasi selanjutnya menjadi satu-satunya organisasi yang memiliki akses penguasaan atas sumber-sumber negara. Hal ini karena birokrasi dianggap mampu untuk menangani segala macam tugas-tugas pemerintah dan berbagai bentuk pelayanan publik (Katz, 1984: 5).

Pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari *rule government* menuju *good governance* telah mengubah orientasi dan penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publik (*public service*) dari yang semula cenderung didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku ke arah penyelenggaraan pelayanan publik yang tidak semata-mata hanya menggantungkan pada aparat pemerintah saja tetapi juga harus melibatkan seluruh elemen masyarakat.

Secara spesifik dalam penyelenggaraan pelayanan publik, paradigma ini mengubah paradigma “mengatur” menjadi paradigma “melayani”. Perubahan paradigma ini tentunya harus diikuti dengan suatu proses reformasi birokrasi yang di dalamnya menyangkut perubahan kultur dan manajemen birokrasi yang mengarah pada pencapaian sosok birokrasi yang profesional, efisien, efektif, akuntabel, transparan dan *responsive* dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Studi Agus Dwiyanto (2002: 5), menemukan bahwa selama ini orientasi pelayanan dari sebagian besar aparat birokrasi pemerintah masih cenderung diarahkan untuk kepentingan birokrasi atau pejabat birokrasi, dan bukannya pada peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Padahal, era desentralisasi dan otonomi daerah telah membawa implikasi pada terjadinya demokratisasi, termasuk juga dalam hal pelayanan publik di mana masyarakat mulai kritis dan bisa menentukan jenis pelayanan bagaimanakah yang mereka kehendaki (lebih lanjut tentang hal ini akan dijelaskan pada sub-bab berikutnya).

Sementara itu, masyarakat yang sedang tumbuh ke arah masyarakat madani (*civil society*) menuntut adanya peran birokrasi pemerintah yang lebih akuntabel, transparan dan adaptif terhadap penguatan hak-hak publik dalam pemberian pelayanan secara lebih luas dan berimbang. Dengan kata lain birokrasi semakin dituntut untuk dapat mengakomodasi berbagai aspirasi dari *stakeholders* pengguna layanan.

Namun kenyataannya, yang terjadi hingga detik ini adalah kecenderungan bahwa birokrasi hanya bertindak sebagai “perpanjangan tangan” pemerintah, dan yang lebih buruk lagi seperti telah dijelaskan sebelumnya, terdapat kecenderungan bahwa birokrasi lebih suka untuk dilayani daripada melayani masyarakat. Tidak jarang bahkan, aparat birokrasi ingin mencari keuntungan

lewat birokrasi untuk kepentingan mereka sendiri. Padahal, seharusnya birokrasi adalah alat untuk melayani masyarakat dengan berbagai macam bentuk kebijakan yang dihasilkan pemerintah.

Selain itu, birokrasi yang mempunyai pola kerja formal dan mapan, yaitu setiap langkah dalam tindakannya harus selalu mengikuti kebijakan umum atau harus menunggu petunjuk dari atasan, serta harus dilakukan melalui jalur-jalur formal dan hierarkis yang panjang telah membuat birokrasi tidak cukup fleksibel dalam hal pengambilan keputusan atau menyesuaikan diri dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang dilayani.

Kecenderungan ini dapat dijelaskan secara teoretis dengan menjelaskan dua perdebatan dalam memposisikan birokrasi dan bagaimana birokrasi seharusnya memainkan peran seperti telah dijelaskan oleh Miftah Thoha (2002), yaitu:

1. Konsepsi Hegel bahwa birokrasi sebagai jembatan antara negara (*state*) dan rakyat (*society*). Menurut Hegel, negara mewakili kepentingan umum (*the general interest*), sedangkan masyarakat, termasuk di dalamnya masyarakat awam, kalangan profesi, pengusaha dan lain-lain, mewakili kepentingan khusus (*particular interest*). Dalam pandangan ini birokrasi merupakan perantara yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersalurkan ke kepentingan umum.
2. Konsepsi Marx yang berlawanan dengan konsepsi Hegel, menurutnya negara tidak mewakili kepentingan umum tetapi mewakili kelas yang dominan, maka birokrasi merupakan perwujudan kelompok yang amat khusus (elit negara) sehingga birokrasi merupakan instrumen, kelas dominan melaksanakan dominasinya atas kelas sosial lainnya.

Inti dari dua pendapat tersebut adalah Hegel berpendapat bahwa birokrasi bersifat netral sedang menurut Marx birokrasi tidak bisa netral namun memihak kelas dominan.

Merujuk pada penjelasan teoretis di atas, maka ketika birokrasi mampu berperan sebagai penyelenggara pelayanan publik yang berkualitas, efektif, efisien dan dengan sederetan tolok ukur kinerja pelayanan yang lain, seperti, responsif, reliabel, akuntabel dan lain sejenisnya (lihat dimensi kualitas pelayanan di Bab 2), maka birokrasi telah berada pada posisi netral yang menjembatani fungsi negara untuk memenuhi kewajibannya, yaitu melayani masyarakat. Sebaliknya, buruknya kualitas pelayanan publik mengindikasikan aparat birokrasi yang tidak netral, birokrasi hanya merupakan kepanjangan tangan pemerintah yang tidak berorientasi pada (kepuasan) pelanggan, melainkan berorientasi pada tugas dan kepentingan mereka sendiri.

Subbab berikutnya menjelaskan tentang realitas birokrasi Indonesia dalam praktik manajemen pelayanan, yang akan dibagi menjadi dua masa, yaitu masa orde Baru (sebelum era desentralisasi atau otonomi daerah) dan sesudah era desentralisasi/otonomi daerah.

REALITAS BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK: ERA ORDE BARU

Akibat pola pemerintahan sentralistis yang diterapkan pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto dengan Orde barunya, hampir semua kekuasaan dan kebijakan pada masa ini terpusat di Jakarta. Hal ini lebih lanjut berkonsekuensi pada penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik yang bersifat *given*. Pola penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan juga pelayanan publik yang bersifat *given* ini didorong oleh semangat dan nilai *state oriented*. Sifat *given* ini berarti bahwa segala sesuatunya telah ditetapkan oleh pemerintah pusat di Jakarta, dengan demikian daerah hanya mengimplementasikan kebijakan-kebijakan/peraturan-peraturan yang telah ditetapkan sesuai dengan petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis sebagaimana telah ditetapkan oleh pemerintah pusat (Kurniawan dkk., 2007; Sinambela dkk., 2005; Prianto, 2006) .

Untuk konteks penyelenggaraan pelayanan publik dalam model pemerintahan yang bersifat sentralistis ini, semua kebijakan pemerintah telah ditetapkan secara kaku dan terpusat, sehingga pemerintah daerah dan terutama masyarakat tidak mempunyai kesempatan untuk berpartisipasi dan/atau mengubah sekecil apa pun ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan. Dengan kata lain pengguna layanan tidak mempunyai posisi tawar sedikit pun.

Selain itu, penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat sentralistik dan monopolistik ini ditandai dengan aparat birokrasi yang cenderung ingin dilayani dan sangat berkuasa. Dengan kata lain pelayanan publik pada masa ini dapat dikatakan sangat monopolistik dan bersifat otoriter karena pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah, khususnya pemerintah pusat menjadi satu-satunya pelayanan yang harus diterima tanpa ada pertanyaan atau kemungkinan untuk negosiasi/partisipasi masyarakat.

Pada era ini birokrasi publik, baik sipil maupun militer menempatkan diri sebagai alat penguasa, kepentingan penguasa menjadi sentral dari perilaku birokrasi, sementara ruang dan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi sangat terbatas. Selain itu birokrasi cenderung tidak transparan dan akuntabel

di mana tidak ada standar pelayanan yang jelas sehingga masyarakat pengguna layanan sering kali terombang-ambing dan dirugikan baik dari segi waktu, biaya dan tenaga (Kurniawan dkk., 2007).

Yang lebih buruk lagi, budaya birokrasi menganut sistem *patron-client*, setiap keputusan dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus menunggu atasan. Selain hal tersebut, dalam sistem ini, penyelenggaraan pelayanan hanya akan maksimal apabila pihak penyelenggara memperoleh manfaat dari pengguna layanan (seperti upeti, suap, atau yang dalam masyarakat Jawa dikenal dengan ‘salam tempel’).

Salah satu patologi birokrasi yang mengemuka akibat kecenderungan birokrasi yang berorientasi pada penguasa pada era ini adalah adanya kecenderungan birokrasi untuk selalu menampilkan performa terbaik di hadapan atasannya, walaupun sebenarnya fakta di lapangan tidak demikian. Laporan-laporan pencapaian hasil penyelenggaraan pelayanan publik (dan juga penyelenggaraan pemerintahan yang lain) selalu menampilkan hal-hal yang baik dan sebaliknya memendam permasalahan-permasalahan yang bisa menurunkan kinerja (meskipun permasalahan-permasalahan itu jika didokumentasikan bisa menjadi pelajaran/pengalaman yang berharga untuk peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik selanjutnya). Semua ini dilakukan aparat birokrasi dengan tujuan untuk menyenangkan atasannya yang selanjutnya berkontribusi positif terhadap kedudukan mereka dalam birokrasi. Sistem ini kemudian dikenal dengan nama sistem ‘asal bapak senang’ atau sering disingkat dengan ABS.

REALITAS BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK: ERA DESENTRALISASI/OTONOMI DAERAH

Untuk merespons tuntutan reformasi serta berbagai tantangan dalam era globalisasi, masyarakat menjadi semakin kritis dan tahu akan hak-haknya, maka pemerintah mengeluarkan UU No. 22/1999 yang selanjutnya direvisi dengan UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan dikeluarkannya UU No. 22/1999 maka Indonesia menuju babak baru yaitu era desentralisasi dan otonomi daerah yang membawa banyak konsekuensi termasuk dalam pelayanan publik.

Sebagaimana pendapat berikut:

Decentralisation means bringing policies closer to the people since the central government has delegated its authorities to the local government in favour of a more participatory development and governance.

Pendapat tersebut menjelaskan bahwa desentralisasi yang berorientasi pada penyelenggaraan tata pemerintahan dan pembangunan yang bersifat partisipatif, membawa kebijakan pemerintah lebih dekat kepada masyarakat. Dengan demikian, diharapkan pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakatnya menjadi semakin baik mengingat bahwa *the closer the government, the better it serves*. Hal ini dimungkinkan karena dalam desentralisasi, pemerintah pusat mendelegasikan sebagian besar kewenangannya kepada pemerintah daerah, termasuk kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Pelimpahan tugas negara kepada daerah dalam konteks desentralisasi ini lebih lanjut ditujukan untuk memperbaiki pelayanan negara, memperkuat ekonomi lokal dan mewujudkan demokrasi khususnya di tingkat kota maupun kabupaten (Rohdewohld 1995 dalam Wibowo 2005; Wasistiono, 2003).

Selain peningkatan partisipasi masyarakat melalui *participatory development* (atau ada pula yang menyebut dengan *participatory democracy*), yang mana kegiatan pemerintahan, termasuk penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan dan memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh masyarakat; desentralisasi juga ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang semakin efisien. Pemerintahan dikatakan efisien karena pengambilan keputusan dapat dilakukan secara cepat oleh pemerintah daerah tanpa harus mendapat persetujuan pemerintah pusat. Selain itu, bersama dengan masyarakatnya, pemerintah daerah dapat menentukan potensi dan kebutuhan yang akan menjadi prioritas pembangunan daerah dan pelayanan daerah.

Singkatnya, dengan bertambahnya kewenangan daerah dan kian dekatnya kegiatan pemerintahan dengan masyarakat, termasuk dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik, diharapkan akan berkontribusi positif terhadap terwujudnya keselarasan antara kebutuhan masyarakat dan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh para aparat pemerintah di daerah. Selanjutnya, dengan penyelenggaraan pelayanan yang semakin dekat dengan masyarakat (karena diselenggarakan pemerintah daerah yang asumsinya pemerintah daerah yang lebih mengerti atau mengenal karakteristik daerahnya serta apa saja yang dibutuhkan masyarakatnya), diharapkan terjadi perbaikan kualitas pelayanan

publik, karena satu di antara sekian konsekuensi dari desentralisasi adalah bahwa pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan publik.

Namun, apakah realitas di lapangan sesuai dengan tujuan dan cita-cita ideal desentralisasi/otonomi daerah di Indonesia? Sayangnya, banyak studi (misalnya, studi Agus Dwianto (2002); Ratminto dan Atik (2005); Prianto (2006); Kurniawan dkk., (2007) dan banyak lagi studi lain) menunjukkan bahwa realitas penyelenggaraan pelayanan publik di lapangan berkata lain. Otonomi daerah yang diharapkan membawa perbaikan kualitas pelayanan publik tidak jarang malah menurunkan kualitas pelayanan publik.

Dengan otonomi daerah, satu dari sekian konsekuensi adalah pemerintah daerah harus mandiri dalam hal keuangan. Beberapa pos pengeluaran yang dahulu menjadi beban pemerintah pusat dialihkan menjadi beban pemerintah daerah. Pemerintah daerah juga dituntut untuk secara kreatif dan inovatif meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya (PAD), karena subsidi pemerintah dalam bentuk alokasi Dana Alokasi Umum juga dibatasi jumlahnya. Selain itu, dengan, kewenangan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih besar pada era desentralisasi telah memunculkan apa yang disebut banyak orang dengan 'raja-raja' baru di daerah. Istilah ini merujuk pada elit-elit baru di daerah yang sayangnya para elit baru ini cenderung berorientasi pada peningkatan PAD dan sebaliknya memperkecil pos-pos pengeluaran sehingga tidak membebani Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)nya. Pada gilirannya, semua ini berujung pada menurunnya kualitas pelayanan publik secara umum.

Sementara itu, birokrasi di daerah (yang merasa mempunyai kekuasaan dan kewenangan lebih dari sebelumnya) juga masih membawa sifat-sifat birokrasi orde baru yang cenderung monopolistik dan otoriter. Ditambah dengan tuntutan untuk mandiri secara finansial, penyelenggaraan pelayanan publik pada era desentralisasi juga mengarah pada penyelenggaraan pelayanan yang sifatnya diskriminatif, masyarakat yang 'berduit' atau yang mampu memberikan *reward* berupa uang atau hadiah lebih mendapat prioritas atau mendapat perkecualian. Hal ini misalnya dibuktikan pada hasil kajian *Governance and decentralization survey* (2002), yang menemukan tiga masalah penting dalam pelayanan publik di era desentralisasi/otonomi daerah, yaitu: 1) meningkatnya diskriminasi pelayanan. 2) Tidak adanya kepastian pelayanan, dan 3) Rendahnya kepuasan masyarakat (dalam Kurniawan dkk., 2007).

Seiring dengan era desentralisasi di Indonesia, pergerakan menuju paradigma pemerintahan yang baik (*good governance*) yang gencar

didukung baik di Indonesia maupun dunia global beberapa tahun terakhir, telah pula menggeser peranan negara, dari semula yang berfungsi sebagai *government* lebih ke arah *governance*. Sebagaimana telah dijelaskan dalam Bab 2, dalam pengertian ini *government* (pemerintah), lebih bertindak sebagai penyedia barang dan pelayanan bagi masyarakat (*services and goods provider*) serta sebagai pengontrol atau regulator. Pergerakan ke arah *governance* menempatkan pemerintah lebih sebagai ‘*enabler*’, pemerintah lebih berperan sebagai fasilitator yang berkewajiban untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi interaksi yang konstruktif antara ketiga aktor/elemen *governance*, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakatnya (Kjær, 2004).

Memasuki proses transisional ke arah masyarakat yang lebih demokratis, Indonesia, sebagaimana bangsa-bangsa lain di dunia, juga sedang dihadapkan pada tantangan-tantangan baik yang bersifat lokal maupun global. Tantangan terbesar saat ini adalah tantangan-tantangan yang berkenaan dengan meningkatnya tuntutan demokratisasi, desentralisasi, dan globalisasi. Tantangan-tantangan tersebut, bermuara pada satu tantangan penting, yaitu perlunya bergerak menuju paradigma baru, paradigma *good governance*.

Pergerakan ke arah paradigma baru ini tidak dapat dihindari, mengingat tuntutan demokratisasi, desentralisasi maupun globalisasi telah menyentuh berbagai bidang kehidupan, khususnya dalam ranah pemerintahan negara. Lebih lanjut tuntutan-tuntutan tersebut telah berujung pada tuntutan ‘reformasi’ di segala bidang, baik reformasi pada sistem perekonomian, sistem politik dan pemerintahan secara umum; khususnya reformasi birokrasi yang bermuara pada tercapainya efisiensi pelayanan serta kualitas dan kepastian kebijakan publik.

Berkaitan dengan reformasi birokrasi dan pergerakan ke arah *good governance* sudah sepatutnya jika Pemerintah Indonesia menempatkannya sebagai agenda prioritas. Hal ini mengingat realitas pemerintahan/birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia yang masih belum bisa mencapai *good governance*, namun sebaliknya masih berada pada level *poor governance*. Sebagaimana hasil penelitian Booz-Allen dan Hamilton (2000), dibanding negara-negara lain di Asia Tenggara, indeks *good governance*, indeks korupsi dan indeks efisiensi peradilan di Indonesia merupakan yang paling rendah. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 3.1.

Berdasarkan Tabel 3.1, jelas bahwa kualitas *governance* di Indonesia masih *poor* atau masih jelek atau buruk, terlihat dari nilai ketiga indeks yang semuanya di bawah 3,00; sementara nilai maksimum untuk suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah 10,00.

Tabel 3.1. *Good Governance* di Asia Tenggara

Negara	Indeks Efisiensi Peradilan	Indeks Korupsi	Indeks <i>Good Governance</i>	Kategori Kualitas <i>Good Governance</i>
Malaysia	9,00	7,38	7,72	<i>Good Governance</i>
Singapura	10,00	8,22	8,93	<i>Good Governance</i>
Thailand	3,25	5,18	4,89	<i>Fair Governance</i>
Philipina	4,75	7,92	3,47	<i>Fair Governance</i>
Indonesia	2,50	2,15	2,88	<i>Poor Governance</i>

Sumber: (Booz-Allen & Hamilton, Alex Irwan (2000) dan Huther and Shah (2000) dalam Suryanto, 2002: 9)

Senada dengan hasil penelitian tersebut, survei oleh *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC, suatu lembaga yang berpusat di Hongkong) terhadap para pelaku bisnis asing (*expatriats*), menyimpulkan bahwa birokrasi Indonesia adalah yang terburuk dan belum mengalami perbaikan berarti dibandingkan keadaan tahun 1999, meskipun lebih baik dibandingkan dengan Cina, Vietnam dan India. Dalam penelitian itu *expatriats* yang menjadi responden menyatakan bahwa banyak pejabat tinggi pemerintah Indonesia yang memanfaatkan posisi mereka untuk memperkaya baik diri sendiri maupun orang terdekat mereka, serta bahwa birokrasi di Indonesia (dan di Asia pada umumnya) masih menghadapi hambatan-hambatan birokrasi (*red tape*) (dalam Suryanto, 2002: 9).

Selain itu hasil survei PERC juga menyatakan bahwa Indonesia adalah negara dengan tingkat korupsi tertinggi. Pada Tahun 2002 Indonesia adalah negara terkorup di Asia dengan skor 9,92 (0 paling bersih, 10 terkorup) (Suryanto, 2002: 10). Kondisi penyelenggaraan pemerintahan yang sangat memprihatinkan inilah yang mendorong *urgent*-nya pergerakan ke arah *good governance* atau kepemimpinan yang baik.

Singkatnya, dalam era otonomi saat ini, penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat nasional maupun daerah diuntut untuk lebih berkualitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Yaitu pelayanan yang memberikan kesejajaran kesempatan dan perlakuan tanpa adanya perbedaan-perbedaan yang berdasarkan gender, kekayaan kesukuan, agama dan lain perbedaan. Di sinilah, penyelenggaraan pemerintahan yang mengerti akan kebutuhan masyarakatnya, yang partisipatif dan tidak eksklusif, yaitu pemerintahan yang tidak hanya melibatkan unsur pemerintah tapi juga masyarakat dan swasta menjadi sangat penting, yakni proses penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.

Berbagai keluhan, tuntutan, dan kekecewaan sebagian besar masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi pemerintah serta berbagai permasalahan yang ada dalam penyelenggaraan pelayanan publik berikut aparat penyelenggaranya, seharusnya dicarikan format solusi yang tepat untuk mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Untuk itu fokus pada “manajemen SDM berbasis kompetensi” (*competency-based Human Resource Management*) dalam buku ini diyakini dapat mendukung upaya reformasi birokrasi pemerintah dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik menuju praktik penyelenggaraan pelayanan publik yang berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.

Dalam tataran kebijakan telah ada upaya-upaya positif dari pemerintah untuk menjamin tersedianya pelayanan publik yang berkualitas. Di antaranya melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Menpan Nomor 63/KEPMENPAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik dan pada saat yang bersamaan mencanangkan Bulan Pelayanan Prima pada 2 September 2003 (Prianto, 2006). Selain itu Pemerintah juga mempersiapkan UU tentang pelayanan publik (pada saat penulisan buku ini RUU-nya masih sedang digodok) dan pedoman umum tentang indeks kepuasan Masyarakat, di samping juga upaya-upaya lain seperti upaya menjalin kerja sama dalam peningkatan pengawasan dan pelayanan publik, penilaian dan pemberian penghargaan kepada kantor pelayanan yang berprestasi dengan melibatkan perguruan tinggi (PT) dan media massa serta *stakeholder*.

Dalam masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono saat ini, pemerintah juga telah berkomitmen untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang adil, bersih dan bebas KKN berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini ditunjukkan misalnya oleh keseriusan Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) dalam mengusut berbagai tindak pidana korupsi yang melibatkan para aparatur atau bahkan pejabat-pejabat negara baik di tingkat pusat maupun daerah serta reformasi pelayanan publik yang berorientasi kerakyatan.

Sementara itu, fenomena positif penyelenggaraan pelayanan publik tampak pula pada kesuksesan Kabupaten Sragen dan Kabupaten Jembrana dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah masing-masing. Melalui Kantor Pelayanan Terpadu, Kabupaten Sragen mampu mewadahi 17 layanan perizinan dan 10 layanan non-perizinan dalam satu pintu dan tidak berbelit-belit. Sementara itu Pemerintah Kabupaten Jembrana dengan slogan ‘Kalau Mau Pasti Bisa’ telah mampu menciptakan kepuasan masyarakat dengan kualitas pelayanan yang sangat tinggi terutama di bidang kesehatan dan

pendidikan. Di bidang kesehatan misalnya, di Kabupaten Jembrana telah ada Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ), yaitu praktik pelayanan kesehatan melalui asuransi yang klaim pembiayaannya ditanggung oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana.

Akhirnya, di tengah *gap* antara idealita dan realita dalam penyelenggaraan pelayanan publik serta adanya *best practices* pelayanan publik seperti terjadi di Kabupaten Jembrana dan Sragen dan sebaliknya masih kentalnya pula permasalahan ketidakefisienan dan buruknya kualitas pelayanan publik secara bersamaan pada era desentralisasi ini, mengingatkan kita pada satu hal penting, yaitu bahwa desentralisasi dan otonomi daerah telah membawa implikasi pada terjadinya demokratisasi, termasuk juga dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam kondisi seperti ini masyarakat menjadi semakin kritis dan bisa menentukan jenis pelayanan yang mereka kehendaki. Masyarakat yang sedang tumbuh ke arah masyarakat madani (*civil society*) menuntut adanya peran birokrasi pemerintah yang lebih adaptif, transparan dan akuntabel terhadap penguatan hak-hak publik dalam pemberian pelayanan secara lebih luas dan berimbang. Singkatnya, birokrasi semakin dituntut untuk dapat mengakomodasi berbagai aspirasi dari *stakeholders* pengguna layanan.

BENANG MERAH REALITAS BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK: SITUASI PROBLEMATIS

Berdasarkan uraian tentang realitas birokrasi dalam pelayanan publik pada masa sebelum dan sesudah era desentralisasi/otonomi daerah di Indonesia tersebut di atas, terlihat bahwa penerapan desentralisasi telah membawa perubahan besar pada penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, yaitu dari yang semula segala sesuatunya dilakukan secara terpusat oleh pemerintah pusat (tersentralisasikan), berubah ke arah penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih dekat dengan masyarakat, yaitu yang berpusat pada daerah. Perubahan ini lebih lanjut telah membuka ruang bagi partisipasi publik. Namun, uraian di atas juga menunjukkan bahwa pada umumnya penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia masih diliputi banyak permasalahan yang ditandai dengan buruknya kualitas pelayanan publik.

Hal ini terlihat pada praktik penyelenggaraan pelayanan publik yang masih banyak diwarnai oleh berbagai kasus, misalnya berkenaan dengan tidak adanya standar dan kepastian biaya, waktu dan prosedur pelayanan sehingga sering memunculkan praktik KKN. Ketidakpastian pelayanan publik (ditunjukkan

dengan proses yang rumit, panjang, mahal dan melelahkan), sering kali membuat pengguna jasa cenderung untuk mengambil jalan pintas dengan membayar biaya yang lebih tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk memperoleh kepastian dan kualitas pelayanan, sebaliknya para penyelenggara dengan dalih gaji yang kecil cenderung memanfaatkan dan bahkan melanggengkan situasi ini untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan pribadinya. Peristiwa yang dianggap lumrah ini terus terpelihara dan menjadi akar patologi birokrasi di Indonesia (lihat juga penjelasan tentang realitas birokrasi dalam pelayanan publik pada masa orde baru sebelumnya).

Pertanyaan selanjutnya adalah mengapa hal ini bisa terjadi? faktor-faktor apa yang sebenarnya menjadi penyebab buruknya kualitas pelayanan publik di Indonesia atau apa yang terjadi dengan birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik di Indonesia. Dengan mengidentifikasi faktor-faktor penyebab buruknya kualitas pelayanan publik serta aparat birokrasi penyelenggaranya, diharapkan akan berkontribusi positif terhadap upaya-upaya peningkatan kualitas pelayanan Publik.

Secara historis, birokrasi di Indonesia adalah warisan kolonial yang sarat kepentingan kekuasaan. Hal ini terlihat pada kentalnya orientasi pada pemenuhan kepentingan kuasa dalam struktur, norma, nilai dan regulasi birokrasi dan bukannya berorientasi pada pemenuhan hak sipil warga. Dalam praktiknya, struktur dan proses yang dibangun merupakan instrumen untuk mengatur dan mengawasi perilaku masyarakat dan bukan sebaliknya untuk mengatur pemerintah dalam tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Lebih lanjut, misi utama birokrasi berpaham kolonial ini adalah untuk mempertahankan kekuasaan dan mengontrol perilaku individu. Inilah yang kemudian menghasilkan ungkapan “kalau bisa dipersulit kepada dipermudah” (Eko Prasajo dalam Kompas 17 Oktober 2007).

Selain aspek historis birokrasi tersebut di atas, beberapa faktor penyebab buruknya kualitas pelayanan publik di Indonesia, berdasarkan hasil penelitian dan kajian kepustakaan yang dilakukan Kurniawan dkk (2007: v) adalah sebagai berikut.

1. Kebijakan pemerintah yang lebih pro terhadap kepentingan elit penguasa dan tidak pro rakyat. Hal ini terutama terjadi pada era sebelum desentralisasi/ Orde Baru (lihat penjelasan tentang realitas birokrasi pada masa sebelum desentralisasi atau masa orde baru di atas).

2. Aspek kelembagaan, kelembagaan tidak dikembangkan dengan pendekatan pe-martabat-an kemanusiaan, melainkan lebih menekankan pada aspek teknis-mekanis.
3. Aspek budaya atau kultur, yaitu budaya pasrah sehingga masyarakat cenderung mengalah dan menerima segala yang diberikan pemerintah dan birokrasinya (sikap kritis tumpul).
4. Menguatnya *informality* dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh aparat birokrasi, *informality* ini cenderung berkonotasi negatif, pelayanan publik sering diselesaikan secara informal (dengan suap, pertemanan) dan lain-lain (Kurniawan dkk., 2007).

Keempat faktor tersebut di atas semuanya berkaitan dengan birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik, sementara itu, Agus Dwianto (2002) mengidentifikasi dua faktor penting lain penyebab buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu sebagai berikut.

1. Absennya peraturan yang mengatur secara jelas hak dan kewajiban pemberi dan penerima layanan. Selama ini peraturan-peraturan yang ada (baik undang-undang maupun perda) tidak mengatur hak dan kewajiban pemberi dan pengguna layanan secara seimbang. Peraturan-peraturan yang ada kebanyakan hanya mengatur kewajiban pengguna jasa, seperti retribusi/pajak yang harus dibayar, tanpa memberikan perlindungan yang memadai mengenai hak-hak mereka. Ironisnya, peraturan-peraturan penyelenggaraan pelayanan publik ini juga tidak pernah mengatur tentang kewajiban pemberi layanan termasuk sanksi jika penyelenggara pelayanan gagal menjalankan kewajibannya. Hal inilah yang menyebabkan birokrasi penyelenggara pelayanan publik sering kali memperlakukan masyarakat pengguna jasa dengan sekehendak hatinya dan menjadi faktor utama ketidakpastian waktu dan biaya pelayanan.
2. Kompleksnya struktur birokrasi pelayanan publik yang dikenal dengan istilah 'kaya struktur dan miskin fungsi'. Panjang dan kompleksnya struktur birokrasi pelayanan publik ini, sering kali membuat suatu bagian tidak dapat mengambil keputusan secara langsung namun harus menunggu keputusan dari bagian-bagian lain yang secara hierarki berada di atasnya. Akibatnya, suatu proses pelayanan publik sering kali harus memakan waktu berminggu-minggu bahkan berbulan-bulan. Hal yang menggembirakan adalah saat ini agenda reformasi birokrasi telah menjadi salah satu prioritas pemerintah sehingga diharapkan struktur birokrasi yang kompleks ini dapat beralih menjadi birokrasi yang miskin struktur namun kaya fungsi.

Berdasarkan berbagai uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa satu dari sekian problema akut dalam birokrasi di Indonesia di tengah banyaknya peraturan perundangan yang absen menginkorporasi hak dan kewajiban penyelenggara dan penerima layanan secara seimbang selama ini adalah kecenderungan birokrasi Indonesia yang kurang mampu mendorong proses *empowerment* masyarakat. Hal ini terlihat dari kecenderungan birokrasi untuk melihat bagaimana masyarakat melaksanakan peraturan dan bukan melihat bagaimana masyarakat berinisiatif.

Sementara itu karakteristik monopolistik dan otoriter dalam budaya birokrasi pada masa orde baru masih terus terbawa pada birokrasi saat ini, terlihat dari adanya kesan pemaksaan dalam hubungan antara birokrasi dan masyarakat, masyarakat cenderung diposisikan sebagai lawan dari birokrasi (dan ditempatkan sebagai pihak yang harus melayani), dan bukan sebagai kawan/partner birokrasi untuk dilayani.

Lebih spesifiknya, beberapa ciri (negatif) yang kental dalam birokrasi di Indonesia adalah:

1. Menempatkan kepentingan pimpinan di atas kepentingan masyarakat sehingga lebih berorientasi pada pencapaian tugas dari negara atau atasan dibanding tugas-tugas pelayanan;
2. Lebih merasa sebagai abdi negara daripada abdi masyarakat yang kemudian berdampak pada orientasi mereka untuk dilayani daripada melayani;
3. Cenderung menolak tantangan dan inovasi, serta cenderung meminimalkan risiko dengan cara menghindari inisiatif;
4. Tidak suka berkreasi dan berinovasi dalam melaksanakan tugasnya;
5. Memiliki budaya *caring culture*, yaitu perhatian terhadap kinerja pelaksanaan tugas rendah sebaliknya perhatian terhadap hubungan sesama manusia sangat tinggi sehingga mengarah pada diskriminasi pelayanan. Hal ini terlihat dengan kentalnya praktik KKN dalam penyelenggaraan pelayanan publik (diadaptasi dari Kurniawan dkk., 2007).

Beberapa karakteristik dan perilaku birokrasi lain yang menjadi patologis dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia menurut Inu Kencana Syafii (2003: 111–112) adalah:

1. Masih terasanya budaya feodalistik
2. Kebiasaan menunggu petunjuk dan pengarahan
3. Loyalitas kepada individu dan bukan tugas organisasi

4. Belum berorientasi kepada prestasi tetapi orientasi terhadap penyelesaian tugas
5. Keinginan untuk melayani masih rendah karena dikalahkan keinginan untuk dilayani
6. Belum ditopang teknologi secara menyeluruh
7. Budaya ekonomi biaya tinggi yang berarti rendahnya tingkat efisiensi, terlihat dari kentalnya suap, korupsi dan lain sejenisnya.
8. Kurang bermutunya pegawai negeri yang jumlahnya relatif banyak, (di sinilah konsep manajemen SDM berbasis kompetensi menjadi semakin strategis).

Karakteristik feodalisme ditandainya dengan begitu cinta dan segannya kawula kepada gustunya. Hal ini tercermin dari kepatuhan dan sikap menghormat yang berlebihan bahkan mengarah pada pengkultusan bawahan kepada atasannya. Misalnya, adanya perlakuan yang terkadang sangat berlebihan terhadap pejabat negara sebagai *very important person* di Indonesia dibandingkan di negara lain (Ingat kecelakaan lalu lintas beruntun di salah satu ruas jalan tol di Jakarta yang salah satu penyebabnya ditengarai adalah penghentian mobil secara mendadak oleh aparat kepolisian karena rombongan presiden sebagai *the very-very important person* akan lewat). Karakteristik feodal ini selanjutnya memengaruhi juga hubungan antara birokrat dan masyarakat, yaitu birokrat sebagai gusti (atasan) yang ingin dilayani dan bukan sebagai yang melayani. Karakter ini kemudian berimplikasi pada karakter-karakter birokrasi yang lain, misalnya kebiasaan menunggu petunjuk dan pengarahan dari atasan, orientasi kerja pada penyelesaian tugas dalam rangka memuaskan pimpinannya, dan keengganan untuk melayani.

REALITAS BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK: PERKEMBANGAN TERKINI (*STATE OF THE ARTS*)

Seiring dengan era globalisasi, perkembangan terkini yang cukup menggembirakan adalah adanya pergeseran *state-society relation* di seluruh dunia, yaitu dari yang semula otoriter menjadi demokratis, dari sentralisasi ke desentralisasi, dari orientasi kekuasaan ke arah orientasi pelayanan publik dan dari birokrasi tertutup menjadi terbuka. Secara lebih spesifik, birokrasi modern saat ini mempunyai ciri sebagai berikut.

1. Perubahan paradigma dari orientasi sistem manajemen pemerintahan yang serba negara menjadi berorientasi market dan selanjutnya berorientasi pelayanan publik (*public service oriented*).
2. Perubahan orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoriter menjadi *small* dan *less government*, egalitarian dan demokrasi.
3. Desentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan, perumusan kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan yang dahulu dilakukan secara terpusat (oleh pemerintah pusat) sekarang telah didesentralisasikan.
4. Perubahan manajemen yang tadinya terbatas pada batas-batas pemerintahan tertentu, sekarang berubah menjadi *boundary-less organization*. Hal ini seiring dengan tuntutan ke arah paradigma *good governance*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya berpusat pada negara/pemerintah namun melibatkan interaksi aktif bersifat kemitraan dengan aktor *governance* yang lain, yaitu masyarakat (*civil society*) dan sektor swasta (Kjær, 2004; Rodes, 1997).
5. Pergeseran dari birokrasi yang cenderung bersifat kaku, formal dan hierarkis ke arah *bureaucratic government* dan *postbureaucratic organization*.
6. *A low trust society* ke arah *a high trust society* dengan mendekatkan hubungan antara birokrasi dan masyarakat dan mengubah aturan-aturan yang kaku (Thoha, 2002).

Perubahan-perubahan *state-society relation* ini dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia termanifestasi dengan adanya reorientasi pelayanan publik yang sekarang sedang mengemuka di Indonesia. Hal ini terlihat jelas, misalnya dengan upaya-upaya pelebagaan pelayanan prima, pelayanan sepenuh hati atau *Citizen's Charter* yang intinya menempatkan masyarakat sebagai subjek pelayanan publik serta adanya upaya untuk mendorong perubahan *mindset*, perilaku dan struktur birokrasi dari yang cenderung berorientasi pada kepentingan penguasa dan negara (*state oriented*) menjadi lebih berorientasi pada kepentingan publik (*public oriented*).

Berbagai upaya perbaikan pelayanan publik juga gencar diupayakan pemerintah. Upaya-upaya perbaikan ini m

untuk dilakukan saat ini seharusnya meliputi hal-hal sebagai berikut.

1. Formulasi regulasi yang memihak rakyat dan yang melindungi kepentingan/kebutuhan rakyat.

2. Pelembagaan kesepakatan antara pemberi layanan dan pengguna layanan, misalnya melalui *citizen's charter*.
3. Pengendalian birokrasi, yaitu perlunya pengendalian birokrasi yang tidak sekadar normatif namun legalistik, berupa pembudayaan disiplin kerja, pembenahan etika kerja, meningkatkan motivasi bagi para pemberi layanan serta pengontrolan birokrasi dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat yang terdiri dari pejabat birokrasi, LSM, Pers serta warga pengguna (*stakeholder*).
4. Penggunaan ICT (*Information Communication Technologies*) atau teknologi komunikasi informasi atau singkatnya pelayanan berbasis teknologi.
5. Survei kepuasan pelanggan.
6. Reformasi birokrasi pelayanan publik dengan fokus pengelolaan SDM Aparatur berbasis kompetensi (Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi (*Competency-based Human Resource Management*) atau disingkat sebagai MSDM-BK).

Selanjutnya, penjelasan dalam buku ini difokuskan pada aspek-aspek pengelolaan SDM Aparatur (MSDM-BK). Untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif tentang fokus bahasan tersebut bab selanjutnya akan terlebih dulu dijelaskan tentang manajemen birokrasi berorientasi pada pelayanan publik, karena berbagai upaya pengembangan SDM aparatur sebagai salah satu upaya reformasi birokrasi penyelenggara pelayanan publik seharusnya ditujukan pada terwujudnya aparat birokrat yang berorientasi pada pelayanan publik. Di samping juga pertimbangan bahwa adanya birokrat yang berorientasi pada pelayanan dan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa merupakan salah satu faktor penentu kualitas pelayanan.

Bab 4

MANAJEMEN BIROKRASI BERORIENTASI PADA PELAYANAN PUBLIK

Bab ini menjelaskan tentang manajemen birokrasi berorientasi pada pelayanan publik. Hal ini mengingatkan bahwa sumber daya manusia atau birokrat sebagai penyelenggara pelayanan publik merupakan faktor utama dalam manajemen pelayanan publik dan birokrasi yang berorientasi pada pelayananlah yang menjadi penentu kualitas pelayanan.

TUJUAN INSTRUKSIONAL

Setelah mengkaji bab ini secara menyeluruh, diharapkan pembaca dapat:

1. Menjelaskan perubahan paradigma pelayanan publik mulai dari Paradigma Administrasi Publik Lama (*Old Public Administration*) sampai Pelayanan Publik Baru (*New Public Services*) dan Pemerintah Wirausaha (*Entrepreneurial Government*).
2. Menjelaskan tentang perubahan paradigma organisasi dan manajemen.
3. Menjelaskan manajemen birokrasi berorientasi pelayanan.
4. Menjelaskan bagaimana mentransformasikan budaya birokrasi ke arah manajemen birokrasi berorientasi pelayanan.

PENDAHULUAN

Seperti telah dijelaskan pada Bab Dua, kualitas pelayanan ditentukan oleh lima faktor, yaitu: 1) Kuatnya posisi tawar pengguna jasa pelayanan; 2) Berfungsinya mekanisme *voice*, pengguna jasa dapat menyampaikan atau mengekspresikan ketidakpuasannya terhadap pelayanan yang diberikan oleh instansi penyelenggara pelayanan; 3) Adanya birokrat yang berorientasi pada pelayanan dan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa; 4) Terbangunnya kultur pelayanan dalam organisasi pemerintah yang bertugas untuk memberikan pelayanan; dan 5) Diterapkannya sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa pelayanan (Ratminto dan Atik, 2005: 38). Pada bab ini bahasan akan difokuskan pada faktor ketiga, yaitu birokrasi yang berorientasi pada pelayanan. Hal ini mengingat bahwa sumber daya manusia atau birokrat sebagai penyelenggara pelayanan publik merupakan faktor utama dalam manajemen pelayanan publik.

Di tengah tuntutan akan perbaikan kualitas pelayanan publik (yang sayangnya tidak diikuti dengan ketersediaan serta alokasi dana yang cukup) serta upaya-upaya signifikan dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, pertanyaan inti yang perlu dikemukakan adalah bagaimana dengan para birokrat atau aparat birokrasi pemerintah yang menjalankan/menyelenggarakan pelayanan publik tersebut. Tepatnya, pertanyaannya adalah apakah para birokrat siap dengan berbagai perubahan dan tugas barunya sebagai pelayan publik yang berkualitas seiring dengan perubahan ke arah desentralisasi serta perubahan paradigma pelayanan dari *state oriented* menjadi *public service oriented* ?

Karena sesungguhnya negara berdiri adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikanannya, maka sudah seharusnya bila para birokrat penyelenggara negara harus memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Pemerintah yang berjalan melalui birokrasi mempunyai misi penting, yaitu untuk mencapai tujuan negara, namun sayangnya, selama ini masyarakat cenderung menilai birokrasi sebagai penghambat pencapaian tujuan negara. Hal inilah yang seharusnya sedikit demi sedikit diubah, salah satunya adalah dengan apa yang akan dibahas dalam bab empat ini, yaitu dengan manajemen birokrasi yang berorientasi pelayanan publik.

Terkait dengan hal tersebut di atas, sebagai ujung tombak birokrasi Indonesia, PNS memiliki tugas dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Widodo (2001) bahkan menyatakan bahwa pada dasarnya para pegawai negeri adalah pelayan masyarakat. Pegawai negeri diadakan

tidak untuk melayani diri sendiri tetapi untuk melayani masyarakat yang diharapkan mampu menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat untuk bisa mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi tujuan bersama (Rasyid, 1998 dalam Prianto, 2006).

Singkatnya, karena birokrasi (baca PNS) adalah pelayan publik, maka birokrasi harus memberikan kepuasan pelayanan kepada masyarakat, mengingat bahwa pelayanan publik adalah hak masyarakat/rakyat yang wajib dipenuhi oleh negara. Konsekuensinya, birokrasi harus berubah! Atau dengan kata lain perlu dilakukan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi seperti apa itu? Yaitu reformasi ke arah birokrasi yang berorientasi pelayanan publik (karena yang dimaksud pelayanan dalam buku ini adalah pelayanan publik, maka selanjutnya hanya akan disebut birokrasi berorientasi pelayanan).

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik adalah dengan mengubah paradigma penyelenggaraan pelayanan publik yang semula *state oriented* menjadi *public oriented*, yaitu penyelenggara pelayanan publik yang semula mempunyai konsep pamong yang harus mengabdikan kepada tuannya beralih menjadi pelayanan rakyat atau abdi rakyat (Kurniawan dkk., 2007).

Karena itu, inti reformasi birokrasi yang dilakukan seharusnya meliputi perubahan dalam *mindset* sekaligus *cultureset*, paradigma SDM aparatur yang terlanjur memiliki budaya kekuasaan (*power culture*) seharusnya diubah menjadi *service delivery culture* (birokrasi berorientasi pelayanan).

Namun perlu diingat bahwa reformasi seperti ini tidak mudah, melainkan memerlukan komitmen yang besar dari setiap *stakeholder* yang terlibat. Hal ini mengingat pendapat Maynard-Moody dkk., (1986) dan Newman (1994) bahwa reformasi suatu institusi pemerintah (baca reformasi birokrasi) tidak hanya melibatkan isu-isu teknis dalam desain organisasi, seperti penempatan sumber daya manusia yang berkualitas saja, melainkan melibatkan pula intervensi-intervensi sosial yang perubahannya tergantung pada asumsi-asumsi yang disetujui bersama oleh berbagai pihak yang terkait.

Untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif tentang manajemen birokrasi berorientasi pelayanan publik, berikut akan dijelaskan perubahan paradigma pelayanan publik, serta perubahan paradigma organisasi dan manajemen secara umum.

PERUBAHAN PARADIGMA PELAYANAN PUBLIK: DARI ADMINISTRASI PUBLIK LAMA (*OLD PUBLIC ADMINISTRATION*) KE PELAYANAN PUBLIK BARU (*NEW PUBLIC SERVICES*) DAN PEMERINTAH WIRAUSAHA (*ENTERPRENEURAL GOVERNMENT*)

Administrasi Publik Lama (*Old Public Administration*)

Dalam administrasi publik lama/konvensional, titik tekan pelayanan publik adalah kepada *client* dan *constituent* (Denhardt, 2003: 28). Didasarkan pada *Weberyan Type Beraucracy* seperti telah dijelaskan pada Bab 2, pelayanan publik dalam paradigma ini cenderung bersifat formal dan strukturalis sehingga birokrasi cenderung menjadi sentralistis dan tidak demokratis. Kondisi ini kemudian menyebabkan apa yang dinamakan birokrasi lamban, formal, *red tape*, inefisiensi, inkompetensi dan lain-lain dan lebih lanjut birokrasi menjadi kehilangan efisiensinya.

Paradigma administrasi publik lama ini diperkenalkan pertama kali oleh Woodrow Wilson. *The Study of Administration* (Jay M. Shafritz dalam *Classics of Public Administration*, 1997: 14) mengemukakan bahwa agar pemerintahan berjalan dengan efektif maka pemerintahan seharusnya dijalankan seperti sektor bisnis. Wilson pada saat itu membuat teori yang mendukung munculnya *Pendleton Act* (1883) di Amerika Serikat, yaitu suatu undang-undang yang mengubah *spoils system* menjadi *merit system*. *Spoil system* adalah sistem yang menganut “perkoncoan” dalam penerimaan pegawai negeri. Pegawai negeri bersifat pengabdian dan tidak memiliki *skill* yang memadai. Akibatnya, pada waktu itu kinerja pegawai negeri sangat buruk karena personel yang ada adalah amatiran, tidak memiliki etos kerja yang tinggi, dan sarat dengan KKN. Sedangkan *merit system* adalah sistem penerimaan pegawai negeri yang berdasarkan pada profesionalisme dan *skill* yang memadai. Menjadi pegawai negeri adalah jabatan karier sehingga menimbulkan etos kerja yang tinggi. Dari sinilah mulai muncul profesionalisme kerja di kalangan pegawai negeri.

Dua hal pokok dari tulisan Wilson yang penting adalah: *pertama*, bidang administrasi tidak boleh dicampurkan dengan bidang politik (dikenal dengan dikotomi politik dan administrasi). Administrasi Negara adalah pelaksana atau implementor dari suatu kebijakan (yang dibuat oleh politisi), sehingga Administrasi Negara harus terbebas dari pengaruh politik atau dengan kata lain administrator harus bersifat netral. *Kedua*, organisasi publik seharusnya

menekankan efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya dan efisiensi ini hanya dapat dicapai melalui kesatuan hierarki organisasi yang luas.

Pandangan dari Wilson ini mendapat respons positif dari ilmuwan lain seperti Frederick W Taylor (1923) yang menekankan efisiensi waktu dalam organisasi yang terkenal dengan istilah *Scientific Management*. Selanjutnya Leonard D White (1926) dan W.F. Willoughby (1927) yang berfokus pada pembuatan struktur organisasi agar mencapai efisiensi. Pada saat itu, teori birokrasi dari Weber (1922) menjadi sangat mengemuka karena dianggap cocok sebagai wadah administrasi publik dalam menjalankan tugasnya. Weber menciptakan suatu tipe ideal dari birokrasi antara lain; segala urusan harus diatur berdasarkan peraturan resmi, adanya spesialisasi kerja, dan hierarki kepegawaian. Semua itu menyebabkan terciptanya organisasi yang kaku dan tidak adaptif. Selanjutnya, Gulick dan Urwick (1937) membuat teori yang terkenal dengan menerapkan metode POSDCORB dalam menjalankan organisasi. Teori Gulick ini dijadikan sebagai prinsip-prinsip dalam Administrasi Negara, yaitu dalam menjalankan organisasi harus memenuhi kriteria *planing, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting*.

Pandangan administrasi publik konvensional ini menganggap bahwa birokrasi adalah suatu alat untuk mencapai tujuan negara. Bila organisasi melakukan efisiensi dengan menerapkan sistem POSDCORB maka kebutuhan rakyat akan terpenuhi. Wilson tidak berbicara masalah *society, client, dan citizen* yang justru menjadi sasaran kegiatan dan isu pokok dalam administrasi publik. Wilson hanya memberikan penekanan pada lingkungan internal organisasi, yaitu organisasi publik harus menekankan efisiensi. Satu hal yang dilupakan oleh pandangan Administrasi Negara lama ini adalah bahwa birokrasi menjadi sosok yang kaku dan tidak *responsive* terhadap kebutuhan masyarakat yang dinamis. Berikut ini beberapa pandangan utama dalam paradigma terkait dengan pelayanan publik ini.

1. Fokus pemerintah adalah pada penyediaan pelayanan publik secara langsung melalui institusi-institusinya.
2. Kebijakan publik dan administrasi diarahkan pada pendesainan dan pelaksanaan (implementasi) kebijakan yang berfokus pada tujuan-tujuan politis tunggal.
3. Penyediaan pelayanan publik harus dilakukan oleh administrator yang bertanggung jawab terhadap pejabat yang terpilih dengan meminimalkan diskresi dalam pekerjaannya.

4. Para administrator bertanggung jawab terhadap pejabat politis yang terpilih secara demokratis.
5. Program-program publik terbaik jika diselenggarakan oleh organisasi yang bersifat hierarkis, dengan pemimpin atau manajer yang secara dominan mengontrol organisasi dari atas.
6. Nilai utama dari organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
7. Organisasi publik beroperasi secara efektif dalam lingkungan yang tertutup karena itu keterlibatan/peranserta masyarakat sangat terbatas.
8. Peran administrator publik meliputi POSDCORB (*planing, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting*) (Denhardt dan Denhardt, 2003: 12).

Manajemen Publik Baru (*New Public Management*)

Dalam paradigma manajemen publik baru atau *New Public management*, titik fokus pelayanan publik adalah pada pelanggan atau customer (Denhardt, 2003: 28). Paradigma yang berjiwa semangat wirausaha ini menggunakan pendekatan sektor privat/bisnis dalam administrasi publik. Meski sebenarnya ide penyelenggaraan pemerintah seperti organisasi bisnis sudah muncul pada masa Wilson, tetapi pendekatan ini memberikan gambaran baru tentang penerapan teknik bisnis dalam pemerintahan, yaitu dengan digunakannya mekanisme pasar dalam hubungan antara organisasi publik dan pelanggannya (masyarakat) sebagai bentuk baru dari model pelayanan publik yang disediakan. Dalam paradigma ini, administrator publik (atau aparat birokrasi penyelenggara pelayanan publik) dituntut untuk menemukan inovasi baru, misalnya melakukan privatisasi dari fungsi pelayanan publik yang sebelumnya hanya dimiliki oleh pemerintah. Mereka dituntut untuk tidak lagi membedakan batas antara pelayanan yang seharusnya dilakukan oleh sektor publik atau sektor privat. Dengan demikian akan muncul persaingan antara organisasi publik dan pihak swasta/privat. Dengan adanya persaingan tersebut diharapkan akan dapat menghilangkan inefisiensi yang disebabkan oleh monopoli pelayanan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah.

Singkatnya, dalam paradigma manajemen publik baru sistem pelayanan publik harus bersifat kompetitif karena dalam paradigma ini dimungkinkan adanya penyelenggara pelayanan lain selain pemerintah sehingga pelanggannya *overlapping* dan dimungkinkan kompetisi. Sebagai contoh, selain penyediaan pelayanan kesehatan oleh pemerintah (rumah sakit (RSUD), puskesmas) ada juga pelayanan kesehatan oleh swasta (rumah sakit dan klinik-klinik swasta).

Dengan demikian terdapat kompetisi dalam penyelenggaraan pelayanan publik sehingga masyarakat mempunyai pilihan untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik.

The New Public Management menggunakan teori ekonomi (sektor privat dan bisnis) dalam praktik pelayanan publik. Pemerintahan dijalankan seperti menjalankan bisnis sehingga pelayanan yang diberikan akan berorientasi pada pelanggan. Pelanggan adalah sasaran pemberian layanan dan pelayanan disesuaikan dengan keinginan pelanggan. Pandangan *The New Public Management* ini menjadi populer dengan munculnya teori David Osborne dan Ted Gaebler (1992) yang terkenal dengan “*Reinventing Government*”, yaitu:

- *Catalytic government, steering rather than rowing*, yaitu pemerintahan katalis; lebih mengarahkan daripada ikut berperan langsung dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- *Community-owned government, empowering rather than serving*, yaitu pemerintah milik masyarakat, yang memberikan wewenang kepada dan memberdayakan masyarakat daripada sekadar melayani;
- *Competitive government, injecting competition into service delivery*, yaitu pemerintahan yang kompetitif yang lebih mendorong terjadinya kompetisi dalam pemberian pelayanan;
- *Mission-driven government, transforming rule driven organization*, yaitu pemerintahan yang lebih digerakkan oleh misi daripada peraturan;
- *Results-oriented government, funding outcome, not inputs*, yaitu Pemerintahan yang lebih berorientasi pada hasil (*outcomes*);
- *Customer-driven government, meeting the needs of the customer*, yaitu pemerintahan yang lebih berorientasi pada kepentingan publik;
- *Enterprising government, earning rather than spending*, yaitu pemerintahan yang lebih mampu menghasilkan dana daripada membelanjakan;
- *Anticipatory government, prevention rather than cure*, yaitu pemerintahan yang lebih antisipatif; lebih berupaya untuk mencegah daripada mengobati;
- *Decentralized government, from hierarchy to participation and teamwork*, yaitu pemerintahan yang terdesentralisasi, berubah dari yang bersifat hierarkis menjadi partisipatif dan berbasis pada kelompok;
- *Market oriented government, leveraging change through the market*, yaitu pemerintahan yang berorientasi pada pasar (Denhardt dan Denhardt, 2003: 16–19).

Paradigma ini banyak diadopsi oleh negara-negara maju melalui ide-ide swastanisasi yang dikaitkan dengan klaim profesionalisme. Dalam banyak kasus paradigma ini terlihat mampu memberikan solusi yang menjanjikan untuk mengatasi rendahnya kualitas pelayanan publik yang dikelola oleh pemerintah, namun satu kendala yang signifikan adalah adanya orientasi swasta terhadap profit (keuntungan) yang dalam banyak hal tidak bisa diterapkan pada organisasi publik karena bertentangan dengan aspek sosial pelayanan publik.

Pelayanan Publik Baru (*The New Public Service*)

Berbeda dengan dua paradigma sebelumnya, paradigma pelayanan publik baru adalah sebuah paradigma, titik fokusnya adalah *citizen* atau warga negara, dengan ide dasar *good governance*, *democratic citizenship*, model komunitas, masyarakat sipil, dan organisasi kemanusiaan (Denhardt 2003: 28–43). Pada paradigma ini konsepsi kepentingan publik adalah hasil dialog tentang nilai yang diakui bersama, seperti yang dikemukakan oleh Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt (2003: 45): “Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama yang diagregasikan dari kepentingan individu”. Oleh karena itu, pelayanan publik tidak hanya melulu merespon permintaan pelanggan, tetapi lebih berfokus pada membangun hubungan baik, kepercayaan, dan kolaborasi dengan dan antarwarga negara.

Beberapa poin pokok *the New Public Service* adalah sebagai berikut.

- *Serve citizen, not customer*: kepentingan publik merupakan hasil dari dialog *shared value* daripada agregasi kepentingan individu. Oleh karena itu, pejabat publik tidak hanya merespons tuntutan *customer*/pelanggan saja tetapi juga harus memperhatikan terhadap pembangunan *relationship* yang berdasar pada *trust* dan kolaborasi di antara warga negara.
- *Seek the public interest*: administrasi publik harus membantu kebersamaan, berbagi ide tentang *public interest*. Tujuan yang akan dicapai bukan digerakkan oleh kepentingan pribadi tetapi hasil kesepakatan yang melibatkan *shared interest* dan *shared responsibility*.
- *Nilai citizenship* yang melebihi *entrepreneurship*: *public interest* lebih baik dikembangkan oleh pejabat publik dan warga negara untuk kebaikan masyarakat daripada dilakukan oleh *entrepreneur* yang dikhawatirkan akan menganggap uang publik adalah miliknya.
- *Think strategically, act democratically*: kebijakan dan program-program akan sesuai dengan kepentingan publik dengan efektif dan tanggung jawab apabila dicapai melalui usaha-usaha kolektif dan proses kolaboratif.

- *Recognize that accountability is not simple*: Pelayan publik harus lebih mengindahkan aturan dan hukum konstitusi, nilai kelompok, norma politik, standar profesional, dan kepentingan publik agar bisa melakukan tugasnya sebagai pelayan masyarakat dengan baik.
- *Serve rather than steer*: Pelayan publik harus mampu memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat daripada mengontrol dan mendikte masyarakat.
- *Value people, not just productivity*: organisasi publik dan jaringannya akan lebih sukses dalam jangka panjang jika organisasi tersebut mengadopsi proses kolaborasi dan *shared leadership* yang didasarkan pada saling menghargai.

Perbandingan Perspektif *Old Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Service* dapat dengan jelas dilihat dalam Tabel 4.1.

Pemerintah Wirausaha (*Entrepreneurial Government*)

Dalam bukunya wajah buram pelayanan publik, Kurniawan dkk., (2007) menempatkan *entrepreneurial government* sebagai paradigma keempat melengkapi tabel Denhart di atas. Meskipun paradigma *entrepreneurial government* dalam berbagai hal identik dengan manajemen publik baru (*New Public Management*, dan karenanya dapat dikatakan sebagai kemunduran paradigma), namun pembahasan tentang paradigma tambahan ini sangat relevan, mengingat beberapa aspek pembedanya yang sesuai dengan kajian bab ini.

Beberapa poin penting dalam paradigma *entrepreneurial government* yang relevan dengan kajian tentang manajemen birokrasi berorientasi pelayanan ini, misalnya adalah seperti yang terlihat pada tujuan pelayanan yang menempatkan aspek pemberdayaan sebagai aspek penting dalam tujuan pelayanan. *State of the arts* pelayanan publik saat ini bertujuan untuk menempatkan penyelenggara pelayanan dan pengguna pelayanan secara seimbang sehingga pengguna pelayanan memiliki posisi tawar untuk memperoleh pelayanan yang berkualitas dan sebaliknya penyelenggara pelayanan berusaha untuk menyediakan pelayanan yang berkualitas. Semua ini akan tercapai melalui upaya pemberdayaan baik pemberdayaan aparat birokrasi penyelenggara pelayanan, maupun pengguna pelayanan atau dalam hal ini adalah masyarakat.

Selain itu adanya budaya birokrasi yang menekankan pada perombakan (reformasi) birokrasi, menunjukkan bahwa pengadopsian paradigma pelayanan

Tabel 4.1. Perbandingan perspektif *old public administration, new public management, new public service*

Aspek yang membedakan	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Teori dan epistemologi	Teori politik, dan ilmu sosial naif	Teori ekonomi, berdasarkan pada ilmu sosial positif	Teori demokrasi, positif, kritis, dan interpretatif
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas <i>synoptic</i> atau <i>administrativemen</i>	<i>Technical</i> dan <i>economicalman, self interest decision maker</i>	Rasionalitas formal dan strategis serta ganda (politik, ekonomis, dan organisasional)
Konsepsi kepentingan publik	Didefinisikan secara politis dan tertantum dalam konstitusi	Mewakili kepentingan pribadi	Hasil dari dialog tentang nilai yang diakui bersama
Pihak yang menerima tanggung jawab pejabat publik	Klien dan konstituen	Pelanggan	Warga negara
Peranan pemerintah	Mengendalikan (mendesain dan melaksanakan kebijakan)	Mengarahkan (katalis)	Melayani (negosiasi dan mediasi kepentingan antar warga negara dan komunitas)
Mekanisme untuk mencapai kebijakan objektif	Mengadministrasikan program melalui instansi pemerintah	Menciptakan mekanisme struktur insentif untuk mencapai kebijakan yang objektif melalui lembaga swasta dan non profit	Membangun koalisi antar organisasi publik, nonprofit, dan swasta untuk mencapai kesepakatan pada kebutuhan bersama
Akuntabilitas	Hierarki; administrator bertanggung jawab pada politisi	Mekanisme pasar	Tanggung jawab ganda; pelayan publik bertanggung jawab pada hukum, sistem nilai, norma politik, standar profesi, dan kepentingan warga negara
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas diberikan kepada pejabat administrasi	Peluang yang luas sesuai dengan peluang bisnis	Diskresi dibutuhkan tetapi terbatas dan akuntabel

Lanjutan Tabel 4.1.

Aspek yang membedakan	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Struktur organisasi	Birokratis, <i>top-down</i>	Desentralisasi dengan kontrol tetap dalam organisasi	Struktur kolaboratif dengan sistem kepemimpinan yang terbagi baik secara internal maupun eksternal
Motivasi administrator	Sesuai dengan besarnya gaji	Spirit wiraswasta	Pelayan publik dan memberikan kontribusi pada masyarakat

Sumber: Denhardt, 2003: 29

publik baru (*new public services*) yang dielaborasi dengan pengadopsian paradigma *entrepreneurial government* akan menghasilkan suatu pelayanan publik yang berkualitas. Lebih jelas paradigma *entrepreneurial government* dibandingkan dengan paradigma-paradigma sebelumnya dapat dilihat dalam Tabel 4.2.

Tabel 4.2. Pergeseran paradigma model pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan

Jenis Birokrasi	OPA (<i>Old Public Administration</i>)	NPM (<i>New Public Management</i>)	NPS (<i>New Public Services</i>)	EG (<i>Entrepreneurial Government</i>)
Dasar Teoretis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi	Teori ekonomi
Tujuan	Efisiensi dan profesional	Pelayanan Prima	Kualitas Pelayanan	Pelayanan dengan pemberdayaan
Insentif	Fungsional struktural	Sistem Konsekuen	Fungsional struktural swasta	Sistem konsekuen
Pertanggung-jawaban	Pada klien dan Konstituen secara hierarki	Pada customer ala pasar	Pada warga negara/citizen secara multidimensi	Pada customer ala pasar
Kekuasaan	Pada <i>Top Management</i>	Pada pekerja dan pengguna jasa	Pada warga negara	Pada pekerja dan pengguna jasa

Lanjutan Tabel 4.2.

Jenis Birokrasi	OPA (Old Public Administration)	NPM (New Public Managemnet)	NPS (New Public Services)	EG (Enterpreneural Government)
Budaya	Arogan rutin Penekanan pada ketaatan menjalankan aturan dan efisiensi	Menyentuh hati, winning minds Penekanan pada perombakan visi dan misi	Ramah Inovatif Penekanan pada perombakan kultur pelayanan	Menyentuh hati, winning minds Penekanan pada perombakan birokrasi
Peran pemerintah	Pengayuh (rowing)	Mengarahkan (steering)	Menegosiasikan & mengolaborasi berbagai kepentingan warga negara & kelompok komunitas (serving)	Steering
Akuntabilitas	Menurut hierarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan (customers)	Multi aspek Akuntabel Pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara	Kepada pasar dan pelanggan atau pengguna jasa
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik tercermin dalam UU yang secara politis sudah didesain pemerintah	Kepentingan publik merupakan <i>aggregate</i> kepentingan individu	Kepentingan publik merupakan hasil dialog mengenai nilai bersama	Kepentingan publik merupakan aggregate kepentingan individu

Sumber: diadaptasi dari Denhardt dan Denhardt (2003) oleh Kurniawan dkk., 2007: 16)

Berdasarkan berbagai uraian tentang perubahan paradigma pelayanan di atas, secara singkat dapat dijelaskan bahwa dalam paradigma administrasi publik lama tujuan pemerintah hanya berfokus pada bagaimana menyelenggarakan pelayanan publik secara efektif dan jika ada masalah dalam penyelenggaraan tersebut akan dapat diatasi terutama dengan mengubah struktur organisasi dan

sistem kontrolnya. Hal utama yang sangat disayangkan dalam paradigma ini di tengah tuntutan akan adanya demokratisasi dalam berbagai hal adalah bahwa keterlibatan atau partisipasi masyarakat sangat kurang.

Sementara itu manajemen publik baru muncul didasari oleh ide bahwa cara terbaik untuk memahami perilaku individu adalah jika pemerintah dan aktor-aktor yang lain dapat membuat pilihan sesuai kepentingannya masing-masing, caranya adalah dengan membuka mekanisme pasar untuk memfasilitasi pilihan-pilihan individu untuk mencapai efisiensi dalam pelayanan publik. Inti dari *new public management* ini pengaplikasian seni manajemen sektor privat/swasta ke dalam organisasi publik (*arts of private sector management extended into the public sector*) (Gray dan Jenkins, 1995 dalam Brown, 2004: 306).

Sedangkan paradigma *new public services* yang titik fokusnya adalah *citizen* atau warga negara, dengan ide dasar *good governance*, *democratic citizenship*, model komunitas, masyarakat sipil, dan organisasi kemanusiaan mengkonsepsikan kepentingan publik sebagai hasil dari dialog tentang nilai yang diakui bersama. Sehingga pelayanan publik dalam paradigma *New Public Service* adalah sebuah upaya menciptakan *rule of the game* baru yang dibangun berdasarkan kesepakatan bersama. Warga negaralah yang menjadi titik fokus dalam pelayanan publik, karena bagaimanapun warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan.

Terakhir paradigma *entrepreneurial government*, yang merupakan pengembangan lebih lanjut dari *New Public Management* menekankan pada konsep pelayanan dengan pemberdayaan, serta penekanan terhadap perombakan birokrasi atau lebih dikenal dengan istilah reformasi birokrasi telah membawa arah baru dalam pelayanan publik.

PERUBAHAN PARADIGMA ORGANISASI DAN MANAJEMEN

Dalam era globalisasi seperti saat ini, organisasi-organisasi, termasuk juga organisasi pemerintah, dituntut untuk lebih kompetitif dalam menghadapi persaingan global, ketidakpastian lingkungan, minimnya sumber daya serta perubahan-perubahan ekonomi, politik dan sosial budaya yang signifikan. Hal ini lebih jauh telah mengubah kecenderungan organisasi sebagaimana terurai pada Tabel 4.3.

Tabel 4.3. Perubahan paradigma organisasi

Organisasi Tradisional (Traditional Organization)	Organisasi Baru (New Organization)
1. Stabil (<i>Stable</i>)	1. Dinamis (<i>Dynamic</i>)
2. Kaku (<i>Inflexible</i>)	2. Fleksibel (<i>Flexible</i>)
3. Fokus pada pekerjaan (<i>Job-Focused</i>)	3. Fokus pada keterampilan (<i>Skill-Focused</i>)
4. Pekerjaan ditentukan oleh jabatan (<i>Work is defined by job position</i>)	4. Pekerjaan ditentukan oleh beban tugas (<i>Work is defined in terms of tasks to be done</i>)
5. Berorientasi Individu (<i>Individual oriented</i>)	5. Beorientasi pada tim (<i>Team oriented</i>)
6. Pekerjaan Tetap (<i>Permanent job</i>)	6. Pekerjaan Temporer (<i>Temporary jobs</i>)
7. Orientasi pada perintah (<i>Command oriented</i>)	7. Orientasi pada partisipasi/ keterlibatan (<i>Involvement oriented</i>)
8. Manajer selalu adalah pembuat keputusan (<i>Managers always make decision</i>)	8. Karyawan berpartisipasi aktif dalam pengambilan keputusan (<i>Employeess participate in decision making</i>)
9. Orientasi pada aturan-aturan (<i>Rule oriented</i>)	9. Orientansi pelanggan (<i>Customer oriented</i>)
10. Angkatan kerja relatif homogen (<i>Relatively homogenous workforce</i>)	10. Angkatan kerja beragam (<i>Diverse Workforce</i>)
11. Jam kerja dari jam 9 pagi sampai 5 sore (<i>Workdays defined as 9 to 5</i>)	11. Tidak ada batas jam kerja yang jelas (<i>Workdays have no time boundaries</i>)
12. Hubungan yang bersifat hierarkis (<i>Hierarchical relationship</i>)	12. Hubungan lateral dan bersifat jaringan/Kerja sama (<i>Lateral & networked relationship</i>)
13. Bekerja dalam lingkungan organisasi pada waktu tertentu (<i>work organizational) Facility during specific hours</i>)	13. Bekerja di manapun dan kapanpun (<i>Work anywhere anytime</i>)

(Robbins dkk., 2003:5)

Berdasarkan Tabel 4.3 dapat diketahui bahwa kecenderungan organisasi tradisional atau klasik lebih bersifat ‘*top-down*’ yaitu segala hal telah ditentukan oleh pihak *top* manajemen (manajemen puncak seperti manajer,

direktur, atau pun pimpinan atau pejabat suatu organisasi) sementara pihak *lower* manajemen (termasuk supervisor, karyawan biasa, pegawai biasa dan anggota organisasi secara umum) tidak berhak atau pun berkesempatan untuk turut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan (*'bottom-up'*) dan dengan struktur organisasi yang bersifat hierarkis. Sementara tipe organisasi modern lebih cenderung ke arah *'bottom-up'* dengan struktur organisasi yang fleksibel dan dinamis.

Lebih jauh perubahan ini telah mengubah paradigma manajemen dan organisasi. Paradigma merupakan suatu pola pikir yang menggambarkan cara pandang serta respons seseorang dalam memahami dunia (*a shared mind set that represent a fundamental way of thinking about, perceiving and understanding the world*). Perubahan ini menyangkut perubahan dari *traditional vertical organization/management* menjadi *learning organization/management*. Dengan perubahan karakteristik sebagaimana dapat disimak pada Tabel 4.4.

Tabel 4.4. Perubahan paradigma organisasi/manajemen

Kekuatan organisasi (Forces of Organization)	Organisasi Vertikal/ Hierarkis (Vertical organization)	Organisasi Belajar (Learning Organization)
Pasar (<i>Markets</i>)	Lokal/domestik (<i>Local, domestic</i>)	Global
Angkatan Kerja (<i>Workforce</i>)	Homogen	Beragam (<i>Diverse</i>)
Teknologi (<i>Technology</i>)	Mekanis (Mechanical)	Elektronik
Nilai-nilai (<i>Values</i>)	Stabil dan efisien	Penuh perubahan, Chaos
Kompetensi Manajemen (<i>Management Competencies</i>)		
Fokus (<i>Focus</i>)	Keuntungan (<i>Profits</i>)	<i>Customers, employees</i>
Kepemimpinan (<i>Leadership</i>)	Otokrasi (<i>Autocratic</i>)	Terbagi, memberdayakan
Hubungan dalam organisasi	Konflik dan persaingan	Kolaborasi
Cara melakukan kerja	Secara individual	Oleh tim/kelompok

(Samson dan Daft, 2003: 25)

MANAJEMEN BIROKRASI BERORIENTASI PELAYANAN

Seperti telah dijelaskan dalam Bab Tiga, selama ini birokrasi lekat dengan *image* negatif, seperti bahwa birokrasi tidak responsif, antidemokratis, sangat berkuasa, tidak terkontrol, tidak akuntabel (Henry, 2004). Selain itu, birokrasi cenderung memiliki karakteristik otoriter, sentralistis, *top-down*, menolak inovasi dan atau perubahan, dan sebaliknya berusaha mempertahankan status quo dan menginginkan stabilitas (Claver dkk., 1999: 459). Berbagai *image* dan budaya birokrasi yang cenderung negatif ini selanjutnya berujung pada hilangnya efisiensi birokrasi.

Hilangnya efisiensi birokrasi ini seharusnya menuntut munculnya budaya organisasi baru yang diadopsi dari budaya perusahaan, yang dikenal sebagai budaya birokrasi berorientasi pelayanan. Budaya berorientasi pelayanan ini kemudian berkembang menjadi birokrasi berorientasi masyarakat (*citizen oriented culture*).

Ada pun prinsip-prinsip birokrasi berorientasi pelayanan ini didasarkan pada pendapat Stewart dan Clarke (1987), yaitu:

1. Tugas-tugas dan aktivitas-aktivitas yang diselenggarakan oleh institusi-institusi publik (baca birokrasi) ditujukan sepenuhnya untuk melayani masyarakat;
2. Organisasi dinilai berdasarkan pada kualitas pelayanan yang diberikan dengan sumber daya yang tersedia;
3. Pelayanan yang diberikan merupakan nilai bersama dari seluruh anggota dan *stakeholder* organisasi;
4. Penekanan pada kualitas pelayanan;
5. Pencapaian kualitas pelayanan dilakukan dengan pendekatan riil kepada masyarakat.

Selain prinsip-prinsip tersebut Claver (1999: 459), menambahkan beberapa prinsip, yaitu:

1. Masyarakat mempunyai peran utama dalam menentukan nilai bersama;
2. Terdapat kontak intens dengan masyarakat;
3. Permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelayanan publik dianalisis secara saksama;
4. Pelayanan yang tepat, cepat dan akurat selalu dicari dan diupayakan oleh setiap bagian dari aparat pemerintah;
5. Terdapat aturan-aturan yang jelas tentang bagaimana masyarakat harus dilayani.

Dengan prinsip-prinsip seperti tersebut di atas, maka manajemen birokrasi berorientasi pelayanan publik merupakan suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, dan mengontrol aktivitas-aktivitas pelayanan yang didasarkan pada prinsip-prinsip tersebut di atas.

Selain itu manajemen birokrasi berorientasi publik dapat pula mengacu pada prinsip-prinsip *customer driven government* (pemerintah berorientasi pelanggan), yaitu:

- a. Lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi yang kondusif bagi kegiatan pelayanan kepada masyarakat
- b. Lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas pelayanan yang dibangun bersama
- c. Menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas
- d. Terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil (*outcomes*) sesuai dengan masukan yang digunakan
- e. Lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat
- f. Memberikan akses kepada masyarakat dan responsif terhadap pendapat masyarakat tentang pelayanan yang mereka terima
- g. Lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan
- h. Lebih mengutamakan desentralisasi dalam melaksanakan pelayanan
- i. Menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan

Dalam perspektif teoretis (teori manajemen), Ratminto dan Atik (2005: 142) menjelaskan bahwa terdapat dua perspektif dalam manajemen organisasi, yaitu 1) Perspektif/pendekatan *top-down*, piramidal, hierarkis, mekanistik dan birokratis atau lebih dikenal sebagai pendekatan orientasi kontrol; 2) Pendekatan komitmen atau pendekatan berorientasi pelibatan (*involvement*). Dalam konteks manajemen pelayanan, khususnya pengelolaan penyelenggara pelayanan yang berorientasi klien, pendekatan kontrol disebut *production line approach to service*, sedangkan pendekatan berorientasi *involvement* dalam teori manajemen disebut *employee empowerment approach to services*. Kedua perspektif tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

Pendekatan yang Berorientasi Kontrol

Model ini berasumsi bahwa hubungan vertikal dan hierarkis adalah cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas. Pendekatan ini merujuk pada model organisasi birokrasi klasik (tipe ideal) Weber yang bercirikan:

- a. Pegawai adalah orang yang sangat mumpuni di bidangnya, digaji dan hanya bekerja sebagai pegawai negeri.
- b. Hierarki atas bawah sangat jelas
- c. Aturan tentang kompetensi dan spesialisasi tegas
- d. Kedinasan dan pribadi dipisahkan
- e. Aturan ditaati dengan kaku
- f. Kegiatan administrasi serba tertulis dan terdokumentasikan.

Ide-ide Frederic W Taylor tentang standarisasi, spesialisasi dan simplifikasi dalam kerangka *Scientific management* juga sangat kental memengaruhi model ini (Robbins, Bergman dan Stag 1997:40 dalam Ratminto Atik, 2005: 143). Lebih lanjut dalam model ini birokrat mendapatkan perintah yang sangat terperinci, sedangkan semua keputusan dan koordinasi ada di tangan top manajemen. Dengan kata lain manajemen bertugas mendesain sistem dan bawahan atau birokrat bertugas menjalankan sistem tersebut tanpa berpikir. Dalam pendekatan ini, menurut Glynn dan Barnes (1995: 275), pelayanan akan berjalan dengan baik jika:

- a. Diadakan simplifikasi pekerjaan/tugas
- b. Dirumuskan pembagian pekerjaan yang jelas
- c. Sebanyak mungkin peran pekerja digantikan dengan peralatan
- d. Pekerja sesedikit mungkin diberi kesempatan untuk mengambil keputusan (dalam Ratminto dan Atik, 2005: 143)

Pendekatan yang Berorientasi *Involvement*

Pendekatan ini berasumsi bahwa birokrat juga memiliki kemampuan untuk berpikir, melakukan koordinasi, dan pengawasan. Karena itu, dalam pendekatan ini menekankan pentingnya *self-control* dan *self-management*. Teori ini didasari oleh teori-teori motivasi, seperti teori X dan Y Mc Gregor. Dalam pendekatan ini pekerja atau dalam hal ini birokrat diminta dan diberi wewenang untuk memecahkan masalah secara kreatif dan efektif.

Beberapa keuntungan dari pendekatan yang berorientasi *involvement* adalah sebagai berikut:

- a. Kebutuhan pelanggan/klien dapat direspons dengan cepat
- b. Para pekerja atau birokrat akan lebih merasa percaya diri
- c. Para pekerja atau birokrat akan berinteraksi dengan konsumen secara lebih antusias dan hangat
- d. Ide-ide inovatif tentang pelayanan yang lebih baik akan muncul
- e. Ini juga merupakan salah satu media promosi yang sangat efektif, karena pelanggan yang puas akan menceritakannya pada orang lain (ingat karakteristik pelanggan pada subbab pelayanan prima pada bab dua)
- f. Survei menunjukkan bahwa pendekatan ini berhasil menaikkan produktivitas dan efektivitas organisasi.

Sedangkan kelemahan dari pendekatan yang berorientasi *involvement* adalah sebagai berikut:

- a. Dibutuhkan dana yang sangat besar khususnya untuk melakukan seleksi dan pelatihan pegawai
- b. Dibutuhkan upah/gaji yang lebih tinggi bagi para karyawan
- c. Dibutuhkan waktu lebih lama untuk menyelenggarakan pelayanan
- d. Ada kemungkinan karyawan/birokrat mengambil keputusan yang tidak tepat (Bowen dan Edward E. Lawler III dalam Glynn dan Barnes, 1995: 278–283).

Pendekatan Kontingensi dan Pendekatan Transisional

Pendekatan mana yang lebih baik atau lebih tepat digunakan? Pada dasarnya kedua pendekatan ini sama baiknya tergantung dengan situasi dan kondisi organisasi. Sebagaimana dijelaskan (Ratmino dan Atik, 2005), kedua pendekatan di atas berlawanan satu sama lain, dan bersifat kontinum, artinya pendekatan yang satu merupakan kebalikan atau mempunyai ciri-ciri yang berlawanan dengan pendekatan lainnya. Karena itu, untuk menentukan pendekatan mana yang lebih baik atau tepat, perlu digunakan suatu pendekatan lain yang dapat digunakan untuk mengatur atau mencari titik keseimbangan di antara dua kontinum (*control* dan *involvement*). Pendekatan ini disebut sebagai pendekatan kontingensi. Pendekatan kontingensi dalam mengelola karyawan dapat dilihat pada Tabel 4.5.

Tabel 4.5. Pendekatan kontingensi dalam mengelola karyawan

Kontingensi	Pendekatan yang Berorientasi Kontrol	Pendekatan yang Berorientasi <i>Involvement</i>
Strategi bisnis utama	Rendah harga, tinggi volume	Diferensiasi, Personal
Ikatan dengan klien	Transaksi, jangka pendek	Hubungan, jangka panjang
Teknologi	Rutin, sederhana	Tidak rutin, kompleks
Lingkungan bisnis	Dapat diramalkan, hampir tidak ada kejutan	Tidak menentu, banyak kejutan
Jenis orang yang terlibat	Manajer tipe X, pekerja yang kebutuhan pertumbuhan dan kebutuhan sosial rendah serta kemampuan interpersonal rendah	Manager tipe Y, pekerja dengan kebutuhan pertumbuhan dan kebutuhan sosial tinggi serta kemampuan interpersonal tinggi

Sumber: Bowen dan Lawler sebagaimana dalam Glynn dan Barnes, (1995: 287), dikutip dari Ratminto 1990

Berdasarkan Tabel 4.5 jelas bahwa saat ini model *involvement* akan lebih menjamin terwujudnya manajemen pelayanan publik yang berkualitas, namun dengan karakteristik birokrasi seperti telah dibahas dalam subbab 4.3 di atas, maka pendekatan kontrol juga tidak bisa diabaikan mengingat terutama karena karakteristik birokrasi Indonesia yang cenderung mengutamakan kepatuhan kepada atasan/perundangan.

Senada dengan pendekatan ini, Walton menggunakan terminologi yang agak berbeda untuk menjelaskan model manajemen. Dalam terminologi Walton, pendekatan berorientasi kontrol disebut sebagai model kontrol, pendekatan berorientasi *involvement* disebut model manajemen komitmen dan model kontingensi disebut sebagai model manajemen transisional. Selanjutnya Walton membedakan ketiga model ini didasarkan pada:

- a. Prinsip dalam mendesain pekerjaan
- b. Harapan atas kinerja
- c. Organisasi dan manajemen: struktur, sistem dan gaya
- d. Sistem insentif
- e. Pandangan terhadap pekerja
- f. Keterbukaan informasi

- g. Hubungan manajemen-pekerja
- h. Filosofi manajemen yang digunakan.

Lebih jelas tentang tiga model ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.6. Perbandingan karakteristik tiga model manajemen

Karakteristik	Model Manajemen		
	Model Kontrol	Model Transisional	Model Komitmen
Prinsip dalam mendesain pekerjaan	Perhatian individu terbatas hanya pada pekerjaan individual	Ruang lingkup tanggung jawab individu diperluas untuk meningkatkan kinerja organisasi dengan cara pemecahan masalah yang partisipatoris	Responsibilitas individu diperluas untuk meningkatkan kinerja organisasi
	Desain pekerjaan mereduksi keterampilan dan kemampuan berpikir pegawai	Tidak ada perubahan dalam mendesain pekerjaan dan mendesain akuntabilitas	Desain pekerjaan meningkatkan keterampilan dan kemampuan berpikir pegawai
Harapan atas kinerja	Akuntabilitas didasarkan pada pekerjaan individual yang dirumuskan secara baku		Akuntabilitas difokuskan pada pekerjaan tim yang dirumuskan secara luwes sesuai tuntutan situasi
	Pengukuran standard didefinisikan sebagai kinerja minimal yang harus dicapai		Penekanan pada pencapaian tujuan yang lebih tinggi, bersifat dinamis dan berorientasi pada tuntutan penyesuaian perubahan lingkungan

Lanjutan Tabel 4.6.

Karakteristik	Model Manajemen		
	Model Kontrol	Model Transisional	Model Komitmen
Organisasi dan Metode: Struktur, Sistem dan gaya	Struktur cenderung berlapis-lapis dengan kontrol yang bersifat <i>top-down</i> Koordinasi dan kontrol dilakukan atas dasar peraturan dan prosedur Manajemen menekankan pentingnya hak prerogatif dan otoritas berdasar jabatan Simbol status dipergunakan untuk memperkuat hierarki	Pada prinsipnya tidak ada perubahan atas struktur kontrol dan otoritas Mulai digunakan perubahan, misalnya dengan mengembangkan partisipasi	Sruktur organisasi datar dengan sistem pengaruh yang bersifat mutual Koordinasi dan kontrol dilakukan atas dasar nilai-nilai, tradisi dan tujuan milik bersama Manajemen menekankan pentingnya pemecahan masalah, informasi yag relevan dan keahlian Simbol-simbol status diminimalisasi untuk memperpendek hierarki
Sistem insentif	Jika memang dimungkinkan diusahakan untuk mengembangkan sistem insentif yang bersifat individual Sistem insentif disesuaikan dengan evaluasi atas pekerjaan Jika terjadi penurunan profit pengurangan insentif didasarkan atas sistem penggajian	Besarnya tidak ada perubahan dalam konsep insentif Pengurangan dilakukan secara adil didasarkan atas kontribusi di antara kelompok pegawai	Insentif didasarkan atas kinerja demi untuk mengembangkan kebersamaan & pencapaian kelompok Sistem insentif bersifat individual sesuai dengan keahlian dan kinerja Pengurangan dilakukan secara adil didasarkan atas komitmen dan pencapaian hasil

Lanjutan Tabel 4.6.

Karakteristik	Model Manajemen		
	Model Kontrol	Model Transisional	Model Komitmen
Pandangan terhadap pekerja	Pekerja atau pegawai dianggap sebagai biaya dalam proses produksi	Sangat ditekankan pentingnya partisipasi	Ada komitmen yang sangat tinggi terhadap pekerja. Ada prioritas yang besar untuk mengembangkan pegawai
Keterbukaan informasi	Informasi yang diberikan kepada pegawai sangat dibatasi	Ada perluasan informasi yang diberikan tapi belum untuk semua pegawai	Informasi diberikan kepada semua pegawai dengan harapan tercipta partisipasi di segala hal
	Informasi bisnis/dinas yang diberikan terbatas kepada pegawai yang dianggap benar-benar memerlukan	Informasi bisnis atau dinas mulai disebarakan secara terbatas	Informasi bisnis atau dinas disebarakan secara luas kepada semua pegawai
Hubungan manajemen-pekerja	Hubungan manajemen pekerja didasarkan atas konflik kepentingan	Hubungan manajemen pekerja didasarkan atas tujuan-tujuan bersama dan untuk kepentingan perubahan program kerja	Hubungan manajemen pekerja didasarkan atas kepentingan mutual di antara keduanya. Mereka dapat membuat perencanaan bersama dan mengembangkan peran mereka bersama-sama
Filosofi manajemen yang dipergunakan	Filosofi manajemen ditekankan pada pentingnya kewajiban terhadap pemegang saham	Ada tim ad hoc untuk menentukan skala prioritas	Filosofi manajemen ditekankan pada pentingnya kewajiban terhadap stakeholders

Sumber: Carnall 1999 dalam Ratminto dan Atik, 2005

MENTRANSFORMASI BUDAYA BIROKRASI KE ARAH MANAJEMEN BIROKRASI BERORIENTASI PELAYANAN

Seperti telah dibahas dalam Bab 3 tentang birokrasi dan ruang lingkungannya, jelas bahwa birokrasi cenderung mempertahankan rutinitas dan kebiasaan-kebiasaannya yang cenderung bersifat hierarkis dan formal. Selain itu kecenderungan untuk mengutamakan keamanan diri sendiri serta kentalnya konformitas di dalam birokrasi telah membuat birokrasi cenderung menolak perubahan/inovasi. Karena itu, perlu ditekankan bahwa mengubah budaya birokrat dari yang semula *power dan state oriented* menjadi *public services oriented* tidak semudah membalik telapak tangan. Rutinitas dan kebiasaan birokrasi seperti tersebut di atas, akan membuat para aparat birokrat menjadi merasa terancam jika ada perubahan.

Selain itu belum ada kesepakatan tentang cara atau metode terbaik untuk mengubah budaya birokrasi. Meskipun begitu terdapat argumen bahwa perbaikan dalam penyelenggaraan fungsi administrasi publik akan berjalan dengan baik bukan dengan cara yang diadopsi dari kalangan organisasi swasta, melainkan dari pengembangan fungsi-fungsi manajerial dalam administrasi publik (Allison, 1984). Lalu bagaimana cara mentransformasi birokrasi agar menjadi birokrasi yang berorientasi pelayanan?

Claver dkk., (1999: 462) menjelaskan langkah-langkah kronologis untuk mengubah budaya organisasi. Sesuai pendapat Claver dkk tersebut, maka manajemen birokrasi berorientasi pelayanan yang menyangkut perubahan budaya birokrasi dapat dilakukan secara kronologis dengan cara sebagai berikut.

1. Mendiagnosis budaya yang ada saat ini, dilakukan untuk mengetahui dan memahami nilai-nilai bersama yang ada saat ini. Diagnosis ini juga penting untuk mengidentifikasi kategori spesifik dari suatu budaya organisasi (apakah sangat birokratis atau tidak) serta untuk mengetahui tingkat sejauh mana budaya tersebut terinternalisasi.
2. Menjelaskan perlunya modifikasi, yaitu alasan kenapa perubahan budaya birokrasi diperlukan.
3. Mengidentifikasi nilai-nilai yang diinginkan, langkah ini sangat penting karena akan menentukan tindakan-tindakan selanjutnya. Selain itu karena situasi kini telah diketahui, koreksi apa yang diperlukan juga dapat diestimasikan.

4. Melibatkan manajemen, keputusan untuk melakukan perubahan dilakukan pada level *top* manajemen karenanya pihak *top* manajemenlah yang harus dapat menerima perubahan yang akan dilakukan. Pihak manajemen ini pula yang akan memacu perubahan-perubahan yang terjadi, di samping juga segala tindakan dan perilaku mereka akan menjadi panutan anggota organisasi yang lain.
5. Membuat para anggota organisasi dan *stakeholder* lain sadar akan perlunya perubahan, hal ini fundamental, karena nilai bersama diantara anggota organisasi dan *stakeholder* lebih kuat pengaruhnya dibanding hierarki organisasi apa pun. Proses ini tidak mudah, dan hanya bisa terjadi jika ada keterlibatan dan partisipasi aktif dari anggota organisasi dan juga tersedianya media komunikasi yang baik.
6. Merubah simbol-simbol yang ada, suatu perubahan akan lebih mengena jika didukung dengan hal-hal yang bersifat tangibel atau kasatmata, misalnya berupa gambar-gambar atau tulisan-tulisan yang menggambarkan tujuan yang ingin dicapai.
7. Merubah konsep dan tujuan program-program pendidikan dan pelatihan sehingga anggota organisasi bisa mempelajari nilai-nilai baru yang diadopsi. Pendidikan dan pelatihan ini di antaranya diarahkan pada sosialisasi bahwa kinerja organisasi dapat ditingkatkan dengan mengubah struktur-struktur yang terspesialisasi berdasarkan fungsi-fungsinya menjadi struktur yang berdasarkan kelompok kerja yang terkoordinasi.
8. Merevisi nilai-nilai yang ada secara periodik, meskipun terhadap nilai-nilai yang telah mapan. Hal ini mengingat lingkungan dan masyarakat yang selalu berubah.

Berdasarkan berbagai uraian di atas, secara singkat dapat dijelaskan bahwa aspek keterbukaan, partisipasi dan pemberdayaan dalam manajemen pelayanan publik menjadi semakin penting untuk diperhatikan. Hal itu menuntut adanya perubahan sikap dan orientasi birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Proses transformasi penyelenggaraan pelayanan publik yang mengedepankan kultur *service* merupakan kebutuhan dan tuntutan di masa sekarang dan akan datang. Dengan adanya tuntutan ini, birokrasi pemerintah harus mengubah citra dirinya sebagai penguasa dan mengembalikan diri pada hakikatnya sebagai pelayan masyarakat. Di dalam kultur tersebut, birokrasi pemerintah harus menempatkan masyarakat sebagai subjek pelayanan dan bukan sebagai objek yang pasif. Masyarakat harus dipandang sebagai patner yang mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang transparan, efisien,

dan adil. Dengan kata lain birokrasi pemerintah harus bersikap profesional dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dengan demikian, cara pandang birokrasi pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik tidak boleh menganggap masyarakat hanya sebagai *customer*, namun hendaknya dipandang dalam kerangka *citizenship*. Dalam sistem dan konteks demokratisasi pelayanan publik seperti ini, perlu ditegaskan bahwa masyarakat tidak hanya dipandang sebagai pengguna jasa, tetapi juga mempunyai peran strategis sebagai penentu keberlangsungan penyelenggaraan pelayanan publik. Masyarakat harus dilibatkan sebagai bagian dari *stakeholders* yang mempunyai peran strategis dalam proses penyelenggaraan praktik pelayanan publik. Inilah aspek lain yang selama ini belum terselenggara dalam pelayanan publik Indonesia. Adanya kesepakatan antara pengguna jasa dan *provider* akan memberikan kepastian mengenai prosedur, waktu, biaya pelayanan. Dengan demikian, isi dari kesepakatan tersebut dapat dijadikan sebagai kekuatan hukum oleh pengguna jasa untuk melakukan gugatan hukum terhadap penyedia layanan bila terjadi praktik-praktik penyimpangan dalam pemberian layanan. Praktik-praktik penyelenggaraan pelayanan semacam ini semakin mendapatkan tempatnya melalui pelembagaan *Citizen's Charter* seperti yang telah dibahas pada Bab 2.

Bab 5

KONSEP KOMPETENSI INDIVIDU DALAM ORGANISASI

Keberhasilan birokrasi dalam memberikan pelayanan publik sangat tergantung pada kompetensi individu dalam organisasi untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Tanpa didukung oleh individu sebagai aparat pemerintah yang kompeten, birokrasi tidak akan pernah mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan kualitas yang diharapkan. Bab ini akan menjelaskan konsep kompetensi individu dalam organisasi

TUJUAN INSTRUKSIONAL

Setelah mengkaji bab ini secara menyeluruh, diharapkan pembaca dapat:

1. Menjelaskan konsep dasar dan penggunaan kompetensi individu dan kompetensi organisasi.
2. Menjelaskan model dan pengelompokan kompetensi.
3. Menjelaskan bagaimana strategi dan petunjuk dalam mengembangkan dan menggunakan kompetensi.
4. Mengetahui contoh lembaga (*Agency Example*) yang menggunakan kompetensi sekaligus mencari situs-situs internet tentang kompetensi.

PENDAHULUAN

Tanpa didukung oleh individu sebagai aparat pemerintah, birokrasi tidak akan pernah mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan kualitas yang diharapkan. Keberhasilan birokrasi dalam memberikan pelayanan publik sangat tergantung pada adanya kompetensi dalam bentuk pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan yang harus dimiliki sebagai fundamen bagi individu untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Kompetensi memiliki peran yang sangat strategis dalam meningkatkan citra birokrasi melalui peningkatan kapasitas aparat dalam memberikan tugas-tugas pelayanan bagi masyarakat.

Fakta menunjukkan bahwa ada seseorang yang mampu meraih keberhasilan dalam menjalankan tugasnya, sementara di pihak lain ada pula individu yang mengalami kegagalan dalam mengemban tugas yang telah diamanahkan. Ternyata keberhasilan atau kegagalan tersebut tidak sekadar dipengaruhi oleh pengalaman kerja, tingkat pendidikan, atau kecerdasan intelektual yang selama ini diyakini sebagai instrumen utama dalam menunjang pelaksanaan tugas dan pekerjaan di dalam organisasi. Jika pengalaman kerja, tingkat pendidikan, atau kecerdasan intelektual tidak diimbangi dengan kemampuan beradaptasi dengan perubahan, pengetahuan dan informasi yang relevan dengan pekerjaan, dan keterampilan yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan pekerjaan, maka dapat dipastikan seseorang akan mengalami ketidakberhasilan dalam mengemban tugas dan pekerjaan yang diberikan oleh organisasi. Kemampuan, pengetahuan, dan keterampilan merupakan dasar bagi individu untuk meraih predikat “kompeten”.

Dalam bab ini pertama kali akan diuraikan konsep dasar tentang kompetensi dan alasan yang menjadi rasionalitas bagi peran penting kompetensi. Uraian akan dilanjutkan dengan pembahasan mengenai definisi kompetensi serta makna kompetensi individu dalam organisasi. Di samping kompetensi individu, akan diuraikan pula konsep kompetensi organisasi. Kompetensi bukanlah konsep yang tidak dapat dioperasionalkan. Realita menunjukkan, banyak organisasi yang dapat menggunakan kompetensi untuk berbagai kepentingan pengembangan SDM. Untuk itu dalam bagian ini diuraikan pula tentang cara penggunaan kompetensi. Uraian selanjutnya adalah tentang model-model kompetensi dengan berbagai pengembangannya. Berdasarkan berbagai model tersebut, kompetensi akhirnya dapat dikelompokkan menjadi beberapa bagian sesuai dengan konteks organisasinya serta diikuti pula dengan penjelasan tentang strategi pengembangan dan penggunaan model kompetensi. Dalam

bagian ini disajikan pula beberapa situs internet yang dapat dilacak untuk mempelajari kompetensi dengan segala aspeknya secara lebih mendalam. Bagian ini dapat dikatakan mengambil salah satu situs internet sebagai bahan acuan utama sehingga sebagian isi bab ini diambil dari situs tersebut yakni <http://www.cs.state.ny.us/successionplanning/workgroups/competencies/competencies1intro.html> yang diakses pada bulan tanggal 16 Oktober 2007.

KOMPETENSI: KONSEP DASAR

Kompetensi merupakan alat utama bagi individu sebagai anggota organisasi dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya sekaligus sebagai bagian penting dalam perencanaan sumber daya manusia (SDM) bagi organisasi. Pada tingkat yang paling mendasar, kompetensi dimaksudkan sebagai sarana yang dimaksudkan untuk:

- a. Mengidentifikasi kapabilitas, sikap, dan sifat-sifat personal yang sangat dibutuhkan untuk pemenuhan kebutuhan *staffing* baik pada saat ini maupun saat-saat mendatang sebagai bagian strategis dan prioritas organisasi dalam merencanakan SDM-nya;
- b. Memfokuskan diri pada usaha mengembangkan pegawai sebagai salah satu cara untuk mengatasi kesenjangan antara kapabilitas yang dibutuhkan sebagai suatu standar dengan kemampuan nyata yang saat ini dimiliki pegawai.

Dengan semakin langka dan terbatasnya ketersediaan sumber daya di satu sisi, sementara di sisi lain terdapat kebutuhan yang semakin meningkat dan harus dipenuhi yang bersifat sangat tidak terbatas, maka pengembangan dan penggunaan modal khususnya manusia (SDM) secara efektif merupakan tuntutan yang harus dipenuhi birokrasi di Indonesia. Keberhasilan pemberian pelayanan kepada masyarakat tidak hanya tergantung pada teknologi yang digunakan serta rancangan struktur organisasi yang mengandalkan efisiensi. Namun, lebih dari itu, pemerintah Indonesia membutuhkan *the right public servant with the right competencies at the right time* dalam kaitannya dengan sistem teknologi dan struktur organisasi yang diterapkan untuk mendukung pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Birokrasi membutuhkan suatu program pelatihan dan pengembangan aparatur yang lebih bersifat sistematis agar terwujud Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berkompeten sebagai ujung tombak pemerintah dalam

memberikan pelayanan. Pemenuhan kebutuhan program pelatihan akan dapat memastikan bahwa pengembangan SDM dapat dilakukan dengan lebih baik yang mengarah pada pencapaian target pemenuhan kebutuhan birokrasi, serta secara langsung terkait dengan hasil yang ingin dicapai, dan lebih efisien lagi dalam menggunakan sumber daya yang semakin langka dan terbatas jumlahnya. “Hasil nyata” merupakan kata kunci bagi semua kegiatan yang dilakukan birokrasi dalam memberikan pelayanan publik. Dalam berbagai kasus, berbagai macam sumber daya, khususnya modal/anggaran, telah diinvestasikan dalam jumlah yang sangat besar sebagai salah satu upaya untuk mampu meraih “hasil nyata” yang diinginkan atau diharapkan. Dalam konteks yang demikian inilah birokrasi membutuhkan formulasi tepat dan akurat untuk mengembangkan model kompetensi yang akan dapat digunakan sebagai acuan dalam memperbaiki “hasil” yang telah diperoleh sekaligus meningkatkan “nilai tambah” dari pengembangan dan penggunaan SDM aparatur.

DEFINISI KOMPETENSI

Dalam setiap pelaksanaan pekerjaan, terdapat beberapa orang yang dapat bekerja lebih efektif daripada pegawai yang lainnya. Pegawai dengan kinerja superior mampu melaksanakan tugas dan pekerjaannya dengan cara yang berbeda dan memiliki karakteristik yang berbeda pula. Pegawai dengan tingkat kinerja tinggi ternyata memiliki sifat yang lebih kompeten bila dibandingkan dengan pegawai lain dengan kinerja yang lebih rendah. Studi tentang kompetensi tidak lain merupakan cara terbaik untuk dapat mengidentifikasi beberapa karakteristik yang akhirnya dapat memprediksikan kinerja superior yakni dengan mempelajari mereka yang termasuk dalam kategori *top performers*.

Konsep kompetensi merupakan karakteristik personal (*skill, knowledge, trait, motive*) yang menuntun perilaku ke arah pencapaian kinerja yang diharapkan. Sebagai suatu contoh tentang kompetensi adalah “*conceptual thinking*”, yang dapat didefinisikan sebagai: kemampuan untuk dapat menemukan solusi secara efektif dengan melakukan pendekatan yang holistik, abstrak, atau dengan menggunakan perspektif teoretis. Seseorang yang dapat menunjukkan kompetensi “*conceptual thinking*” tersebut diharapkan akan memiliki kemampuan untuk:

- Mencari kesamaan antara berbagai situasi yang tampak berbeda dan tidak memiliki keterkaitan

- Mengidentifikasi secara cepat berbagai isu sentral atau terpenting dalam suatu situasi yang kompleks
- Menciptakan suatu diagram grafis yang menunjukkan suatu *systems view* terhadap suatu situasi tertentu
- Mengembangkan analogi atau metafor dalam rangka menjelaskan suatu situasi tertentu
- Menerapkan kerangka kerja teoretis dalam rangka memahami suatu situasi tertentu.

Namun demikian hendaknya dipahami bahwa kompetensi dapat dibedakan konsepnya dari sekadar pemilikan individu atas *knowledge, skills, and abilities* (**KSAs**). Kompetensi memang terdiri atas KSAs, namun konsep kompetensi yang utuh juga memerlukan karakteristik personal lainnya. Oleh karena itu, kompetensi dapat pula didefinisikan sebagai:

...karakteristik seorang pegawai yang dapat memberikan kontribusi berarti bagi keberhasilan pelaksanaan pekerjaan dan pencapaian kinerja organisasi.

Dengan demikian kompetensi selain terdiri atas KSAs juga mengandung karakteristik personal lainnya seperti nilai, motivasi, inisiatif, dan *self-control*. Pada umumnya seorang calon pegawai diseleksi/dipilih berdasarkan atas KSAs yang sesuai dengan bidang pekerjaan tertentu. Namun saat ini juga dibutuhkan faktor atau karakteristik lain yang diperkirakan dapat membantu calon tersebut dapat mencapai kinerja sesuai harapan. Dengan demikian proses rekrutmen dan seleksi seorang calon pegawai tidak sekadar ditentukan oleh faktor KSAs namun juga faktor lain (*others*) sehingga rumusan kompetensi bertambah menjadi KSA+Os, atau menjadi KSAOs atau disebut pula KSAPs, Ps menunjuk pada *personal characteristics*. Umumnya kompetensi dapat berupa KSAO atau kombinasi dengan KSAPs secara bersama-sama. Untuk mendalami pemahaman tentang kompetensi dan KSAOs dapat dilihat pada situs http://www.psc-cfp.gc.ca/research/personnel/comp_ksao_e.htm yang dikelola oleh Komisi Layanan Publik milik negara Kanada.

Organisasi satu dengan yang lain memberikan pengertian yang berbeda terhadap definisi dan penggunaan makna kompetensi. Birokrasi di Indonesia memerlukan suatu upaya untuk mengadopsi pendekatan kompetensi atau merumuskan suatu kerangka kerja konsep (*conceptual framework*) kompetensi yang dapat diterapkan secara kontekstual. Untuk mencapai keberhasilan dalam mengembangkan kompetensi individu melalui pendekatan dan perumusan

kompetensi, birokrasi di Indonesia harus mampu merumuskan suatu definisi yang tepat sesuai konteks dan menguraikan secara tegas kerangka kerja kompetensi tersebut. Untuk itu pada bagian selanjutnya akan diuraikan beberapa penjelasan yang dapat digunakan sebagai rujukan untuk merumuskan kompetensi yang sesuai dengan konteks birokrasi di Indonesia dengan mengambil contoh dan pengalaman birokrasi di negara-negara lain sebagai *benchmark*.

Kompetensi Organisasi

Fokus pembahasan kompetensi pada bagian sebelumnya dalam bab ini diarahkan pada kompetensi individu. Sekali pun demikian harus diingat bahwa pada tingkatan organisasi juga memiliki khasanah tentang kompetensi, yang disebut sebagai “kompetensi organisasi”. Kompetensi organisasi merupakan konsep yang dihasilkan dari kompetensi individu yang ada di dalam organisasi secara kolektif. Kompetensi organisasi memiliki dampak signifikan bagi pencapaian hasil yang diharapkan.

Kompetensi organisasi mencakup spektrum pembahasan yang luas. Di dalam pembahasan kompetensi organisasi, pusat perhatian diarahkan pada proses perbaikan kinerja organisasi, kerja tim (*teamwork*), pengukuran kinerja, nilai-nilai pekerjaan (*values*), manajemen proyek, cara berpikir atau bertindak baru (*new ways of thinking or performing*), manajemen pengetahuan (*knowledge management*), dan sebagainya. Kompetensi organisasi terbangun melalui individu yang memiliki kompetensi tertentu yang relevan atau terkait dengan bidang pekerjaan tertentu pula. Sebagai suatu contoh, kompetensi organisasi dalam bentuk perencanaan strategis sangat tergantung pada para manajer atau pimpinan yang memiliki *skills* di bidang perencanaan (*planning*). Di pihak lainnya, organisasi juga membutuhkan kondisi di mana hasil proses perencanaan yang telah dirumuskan oleh para manajer perencana dapat diimplementasikan secara operasional. Untuk itu organisasi membutuhkan individu lain yang memiliki *skills* di bidang koordinasi, pengukuran kinerja organisasi, dan sistem analisis yang dapat menyajikan data kinerja dan kemajuan organisasi dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan dan sasaran sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Semua komponen kompetensi dalam uraian ini merupakan sebuah contoh tentang kompetensi organisasi di bidang perencanaan strategis (*strategic planning*).

Penggunaan Kompetensi

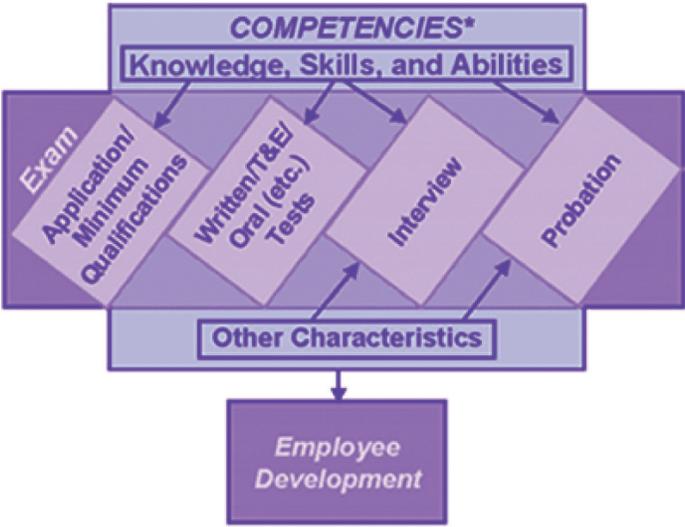
Di lingkungan pemerintahan telah diupayakan suatu skema tentang penggunaan kompetensi untuk berbagai kepentingan organisasi khususnya yang berkaitan dengan masalah manajemen SDM. Sebagai satu contoh adalah Pemerintah Negara Bagian di New York, Amerika Serikat yang telah menggunakan kompetensi dalam berbagai bentuk kegiatan manajemen SDM, misalnya sebagai berikut.

- a. Pengujian calon pegawai. Di bawah peraturan yang telah ditentukan konstitusi Negara, hukum, dan petunjuk teknik tentang seleksi pegawai serta berbagai standar lainnya, materi pengujian untuk seleksi pegawai harus dikaitkan dengan pekerjaan yang akan dilakukan. Upaya mengaitkan bentuk ujian dengan pemilihan seorang calon pegawai (seleksi) dapat dicapai dengan melakukan analisis jabatan untuk menentukan KSAOs yang dibutuhkan agar calon pegawai tersebut nantinya dapat melaksanakan pekerjaan yang diberikan. Pengujian untuk calon pegawai di New York meliputi sejumlah komponen ujian, yaitu penentuan kualifikasi minimal yang harus dipenuhi calon pegawai, ujian utama dalam berbagai bentuk yaitu tes tertulis, uji kepribadian dan wawancara, serta evaluasi terhadap pelatihan yang pernah diikuti dan pengalaman kerja yang telah diperoleh sebelumnya.
- b. Pelatihan, pendidikan, dan pengembangan pegawai. Dalam hal ini kompetensi digunakan untuk menentukan dan mengembangkan program pelatihan, pendidikan, atau kesempatan pengembangan SDM yang diberikan organisasi kepada para pegawainya. Pelatihan dan pengembangan SDM merupakan alasan utama untuk menjamin adanya rasionalisasi investasi birokrasi di dalam upaya meningkatkan kompetensi pegawai. Kompetensi dapat digunakan untuk menetapkan program pelatihan dan pengembangan SDM yang sesuai dengan kebutuhan birokrasi dalam memberikan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat.

Karena proses rekrutmen dan seleksi calon pegawai melalui ujian masuk tersebut bersifat sangat kompetitif, maka peluang akan adanya pelatihan dan pengembangan untuk menguasai KSAOs harus disediakan pula oleh organisasi setelah calon pegawai tersebut dinyatakan diterima menjadi pegawai. Dalam situasi yang demikian ini birokrasi harus mendorong dan membantu pegawai dalam mengembangkan kompetensinya agar dapat melaksanakan tugas dan pekerjaan yang diberikan organisasi kepadanya.

Berdasarkan uraian tentang penggunaan kompetensi, tampaknya terdapat penggunaan yang sama baik untuk pengembangan pegawai maupun untuk ujian masuk calon pegawai. Walaupun demikian fenomena ini belumlah cukup untuk menggambarkan penggunaan kompetensi secara utuh. Sebagaimana telah diuraikan, bahwa ujian masuk calon pegawai harus memenuhi aspek hukum dan standar profesional yang terkait dengan pekerjaan. Ini berarti bahwa rekrutmen dan seleksi harus merujuk pada *knowledge, skills, abilities, and other characteristics* (KSAOs) yang dapat diidentifikasi dan digunakan di dalam kerangka kerja rekrutmen dan seleksi. Selanjutnya di dalam organisasi harus pula ada konsistensi antara ujian masuk calon pegawai berdasarkan KSAOs dengan program pelatihan dan pengembangan kompetensi yang nantinya harus disediakan bagi pegawainya.

Untuk dapat memahami secara lebih sederhana tentang adanya keterkaitan atau hubungan antara penggunaan kompetensi untuk proses rekrutmen dan seleksi serta penetapan program pelatihan dan pengembangan individu dalam menguasai KSAOs dapat dilihat pada Gambar 5.1.



*) kompetensi untuk ujian dan pengembangan pegawai memiliki berbagai bentuk yang berbeda

Gambar 5.1. Hubungan penggunaan kompetensi untuk ujian calon pegawai dengan pengembangan pegawai

Di dalam berbagai sistem SDM yang telah diterapkan, kompetensi digunakan sebagai bagian utama dalam sistem tersebut. Termasuk ke dalam sistem SDM, kompetensi merupakan bagian utama dalam seleksi pegawai, evaluasi, pelatihan dan pengembangan, dan bahkan sebagai bagian utama untuk perancangan pekerjaan dan penggajian (kompensasi). Sub-sistem yang ada di dalam sistem SDM terhubung secara bersama-sama dengan kompetensi.

PENGEMBANGAN MODEL KOMPETENSI

Model kompetensi merupakan suatu daftar yang berisi tentang kompetensi yang sering kali diorganisasikan ke dalam lima/lebih kelompok atau kluster, yang dapat dijadikan sebagai acuan untuk membuat kategori pegawai dengan kinerja memuaskan untuk suatu posisi pekerjaan tertentu (misalnya, manajer, auditor, dan sebagainya) atau kelompok pekerjaan tertentu. Berbagai organisasi menggunakan daftar kompetensi sebagai suatu model untuk dirujuk sebagai kompetensi inti (*core competencies*).

Model kompetensi dapat digunakan untuk mengidentifikasi kebutuhan pengembangan kompetensi pegawai dalam rangka memperbaiki kinerja pekerjaannya saat ini atau mempersiapkan pekerjaan sebagai bagian promosi di masa mendatang. Kompetensi pegawai akan dapat dibandingkan dengan model yang tepat untuk menentukan kesenjangan yang mungkin terjadi. Rencana pelatihan dan pengembangan (*training and development plans*) merupakan instrumen utama yang dapat dikembangkan untuk mengatasi kesenjangan tersebut.

Pengembangan model kompetensi dapat dilakukan dengan melalui kegiatan penelitian terhadap kompetensi yang dimiliki para *incumbents* yang telah berhasil melaksanakan tugasnya dengan baik, yakni mampu mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian tersebut umumnya ditempuh melalui:

- a. Pengembangan suatu daftar tentang kompetensi potensial yang diambil dari sumber-sumber tertentu yakni lembaga pemerintah atau swasta lainnya sebagai *benchmark*
- b. Melalui *focus group*, survei, wawancara, dan kemudian menentukan kompetensi yang akan diaplikasikan.

Ada pun masalah lainnya yang harus dipertimbangkan dalam penelitian untuk model kompetensi mencakup:

- a. Sejauhmana perbedaan model kompetensi yang akan dibangun dengan model kompetensi yang saat ini sudah ada
- b. Metode penelitian yang akan digunakan (*focus group*, survei, atau wawancara) untuk mengidentifikasi kompetensi
- c. Menggunakan konsultan (pihak eksternal) atau dilakukan penelitian sendiri.

Identifikasi kompetensi (KSAOs) untuk tujuan pengembangan pengujian lazimnya dikenal sebagai analisis jabatan (*job analysis*). Terdapat beberapa teknik untuk melakukan analisis jabatan yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi kompetensi yang relevan dengan tujuan-tujuan seleksi calon pegawai. Dengan analisis jabatan dapat dikembangkan sebuah model kompetensi untuk meraih tujuan-tujuan yang lain, yaitu sebagai berikut.

- a. Mengidentifikasi tujuan model kompetensi yang akan dikembangkan.
- b. Melibatkan para ahli di bidang tertentu yang memiliki pengalaman ekstensif di bidang pekerjaan tertentu.
- c. Mempertimbangkan penggunaan *Focus groups* atau wawancara dengan pegawai yang memiliki kinerja tingkat tinggi untuk memperoleh informasi lebih mendalam.
- d. Mempertimbangkan penggunaan suatu survei terhadap *incumbents* dalam rangka menetapkan kompetensi yang dapat diterapkan dan bersifat penting bagi organisasi.

Teknik lainnya yang perlu dipertimbangkan adalah *behavioral event interview* yang dilakukan secara intensif melalui wawancara *face-to-face* dengan melibatkan pegawai pada saat-saat tertentu dan kemudian mendokumentasikan apa yang dipikirkan, dirasakan, dilakukan selama saat tertentu oleh pegawai tersebut. Saat-saat tertentu yang menjadi momen penting dalam wawancara dengan pegawai merupakan aspek penting dalam *behavioral event interview*.

Pengembangan model kompetensi dapat pula dilakukan melalui pernyataan perilaku pegawai yang merefleksikan setiap kompetensi pada dua atau lebih tingkatan manajemen, misalnya penyelia/pengawas, manajer level tengah, dan manajer tingkat atas. Beberapa kompetensi mungkin diaplikasikan pada level tertentu, namun tidak dapat digunakan untuk level manajemen yang lain.

Suatu sistem kompetensi pada umumnya terdiri atas komponen yang membentuk suatu sistem yang lebih luas yang berbasis pada kompetensi (*competency-based system*). Ada pun komponen sistem berbasis kompetensi tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Identifikasi/penilaian hasil yang diinginkan: harus diketahui kinerja organisasi yang akan dicapai dalam rangka mengidentifikasi kompetensi yang dibutuhkan. Penilaian kinerja organisasi akan dapat menyajikan data yang membantu dalam evaluasi keberhasilan organisasi.
- b. Model kompetensi: adanya kebutuhan untuk mengidentifikasi kompetensi pegawai yang memiliki dampak bagi keberhasilan pencapaian kinerja.
- c. Penilaian kompetensi pegawai: adanya kebutuhan untuk mengetahui kompetensi pegawai dalam rangka membandingkan mereka dengan tujuan yang telah ditetapkan (*competency model*).
- d. Strategi dan sumber daya pengembangan pegawai: adanya kebutuhan program pelatihan dan pengembangan serta sumber daya yang dapat mengatasi kesenjangan (*gap*) kompetensi.

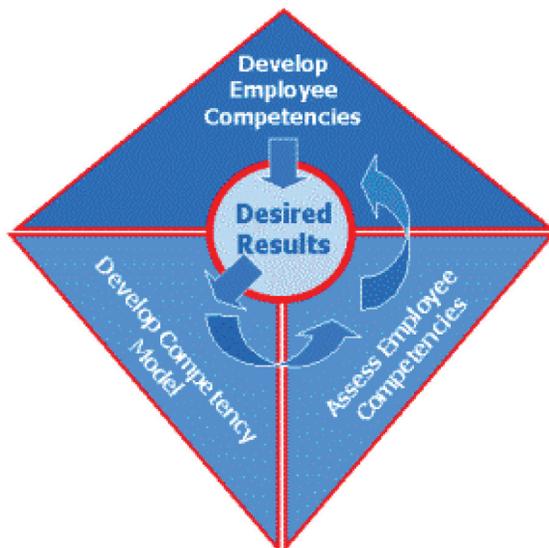
Kesemua (empat) komponen membutuhkan perhatian yang seksama dalam rangka mencapai hasil positif, yakni memastikan bahwa semua penggunaan sumber daya bersifat efisien dan efektif. Hasil positif yang diperoleh tergantung pada konstruksi model kompetensi yang dibangun.

Jika model kompetensi dibangun dengan konstruksi yang buruk, kompetensi yang dimiliki individu kemungkinan tidak dapat secara akurat mendukung pencapaian hasil yang diinginkan. Investasi besar yang dikeluarkan di bidang pelatihan dan pengembangan untuk peningkatan kompetensi individu hanya sekedar bersifat *waste resources* yang sama sekali tidak berkaitan dengan kebutuhan organisasi. Masalah ini dapat terjadi jika metode yang digunakan untuk menilai kompetensi individu (*assessing employees' competencies*) tidak akurat atau salah dalam menentukan metode penilaian kompetensi.

Akhirnya, jika pengembangan pegawai tidak dianggap sebagai suatu prioritas, terlihat dari tidak adanya dukungan komitmen dalam bentuk investasi sumber daya yang mencukupi, maka tujuan dan sasaran yang ditetapkan kemungkinan tidak akan dapat dicapai karena organisasi tidak mendapat dukungan dari pegawai yang berkompeten. Lebih parah lagi akan terjadi situasi di mana harapan para pegawai dan *supervisor* tidak akan pernah tercapai dan semua usaha yang dilakukan tidak pernah mencapai hasil atau tidak memiliki dampak yang positif.

Kunci utama untuk menghindari masalah seperti tersebut di atas adalah dengan menetapkan suatu rencana yang tepat bagi semua (empat) komponen disertai dengan kebijakan dan kegiatan yang dilaksanakan secara konsisten dan tepat. Gambar 5.2. berikut ini diharapkan dapat menjelaskan interaksi keempat

komponen tersebut dalam rangka mengembangkan model kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan.



Gambar 5.2. Hubungan empat komponen dalam model kompetensi

MODEL KOMPETENSI

Kelompok pekerjaan yang telah dikembangkan ke dalam daftar kompetensi (*competencies list*) dapat digunakan untuk membangun beberapa model kompetensi, misalnya model kompetensi kepemimpinan/manajemen. Terdapat beberapa model yang saat ini telah diciptakan untuk kompetensi individu. Organisasi dapat memilih di antara model kompetensi yang ada dan kemudian melakukan penyesuaian (*editing*) uraian perilaku (*behavioral descriptions*) sesuai dengan kebutuhan. Penggunaan *behavioral descriptions* yang telah ditentukan berguna dalam mendefinisikan kompetensi sesuai dengan konteks organisasi. Pernyataan perilaku (*behavioral statements*) memberikan suatu standar yang lebih khusus (spesifik) dalam rangka menentukan kompetensi yang harus dibangun. Namun demikian harus tetap diingat bahwa cara atau pendekatan seperti ini tidaklah dapat memberikan gambaran utuh tentang kompetensi itu sendiri. Sebagai contoh, tidaklah mungkin untuk

dapat menjelaskan secara komprehensif tentang suatu perilaku yang dapat menunjukkan kompetensi hanya dengan melalui suatu pernyataan. Oleh karena itu, organisasi harus secara kreatif dan terus-menerus memberikan penjelasan kepada pegawai tentang perilaku yang seharusnya ditunjukkan individu dalam melaksanakan setiap tugas dan pekerjaannya.

Dalam bagian ini juga disajikan beberapa contoh kelompok kompetensi (*competency group*) sebagaimana dapat dilihat pada subbab 5.6. tentang pengelompokan kompetensi yang diharapkan dapat digunakan dalam membangun model kompetensi. Dalam beberapa kasus kemungkinan akan ditemukan kompetensi individu dalam daftar tersebut yang akan lebih tepat dianggap sebagai kelompok kompetensi. Pembaca juga diharapkan melacak (*surfing*) beberapa situs internet lain yang menyajikan model kompetensi dari negara-negara lainnya, misalnya situs dari pemerintahan di Amerika, Kanada atau Australia.

Berikut ini adalah beberapa situs tentang masalah kompetensi dan juga berisi tentang model-model kompetensi.

Daftar situs internet tentang kompetensi:

- Departemen Pelayanan Publik Pemerintah Negara Bagian New York (NYS Department of Civil Service)
<http://www.cs.state.ny.us/announ/mainpages/Prom%20Test%20Bat%20Guide/promtestbatguidesection1.htm#formidlevelhighlevelmanagers>

Situs ini di antaranya memuat pengujian kompetensi (*competencies tested*) untuk *Promotion Test Batteries* bagi manajer dan administrator tingkat menengah dan tingkat atas (*Mid-Level and High-Level Managers and Administrators*).

- Pemerintah Negara Bagian Kansas:
<http://da.state.ks.us/ps/documents/comp/Definition%20and%20Descriptor%20Guide.pdf>

Situs ini berisi tentang model kompetensi dari Pemerintah Negara Bagian Kansas di Amerika Serikat. Di dalamnya terdapat definisi dan contoh-contoh tentang kompetensi perilaku.

- Pemerintah Negara bagian Michigan, AS:
<http://www.state.mi.us/mdcs/OPE/group4comp.htm>

Empat kelompok kompetensi serta definisi dan tindakan utama tentang kompetensi kepemimpinan untuk manajer tingkat atas dan pimpinan.

[Http://www.state.mi.us/mdcs/OPE/group3mgrcomp.htm](http://www.state.mi.us/mdcs/OPE/group3mgrcomp.htm)

Tiga kelompok definisi dan tindakan utama kompetensi manajer tingkat menengah (*middle managers*).

[Http://www.state.mi.us/mdcs/OPE/group3supcomp.htm](http://www.state.mi.us/mdcs/OPE/group3supcomp.htm)

Tiga kelompok definisi dan tindakan utama kompetensi supervisor.

- Pemerintah Negara Bagian Washington, AS:

[Http://hr.dop.wa.gov/workforceplanning/compprof.htm](http://hr.dop.wa.gov/workforceplanning/compprof.htm)

Profil kompetensi termasuk di dalamnya adalah profil kompetensi untuk manajer tingkat menengah (*mid-level managers*) dan manajer tingkat lainnya.

[Http://hr.dop.wa.gov/workforceplanning/mgmtcomp.htm](http://hr.dop.wa.gov/workforceplanning/mgmtcomp.htm)

Kompetensi inti (*core competencies*) untuk manajer tingkat menengah (*mid-level managers*).

- Departemen Manajemen Kepegawaian, AS:

[Http://www.opm.gov/ses/define.html](http://www.opm.gov/ses/define.html)

Kompetensi untuk *Senior Executive Service*.

- Komisi Pelayanan Publik Pemerintah Kanada:

[Http://www.psc-cfp.gc.ca/cap/03/mgnarr_e.htm#III](http://www.psc-cfp.gc.ca/cap/03/mgnarr_e.htm#III)

Situs ini berisi tentang lima kategori manajemen kompetensi dengan disertai definisi 14 kompetensi.

Pemerintah Wilayah Australia Utara (Northern Territory Government of Australia):

PENGELOMPOKAN KOMPETENSI

Organisasi menggunakan sejumlah cara untuk mengelompokkan kompetensi manajerial dan kepemimpinan yang dimilikinya. Pengelompokan yang dilakukan haruslah mencerminkan fokus, budaya manajemen dan prioritas organisasi. Pada bagian ini disajikan beberapa situs internet yang berisi tentang pengelompokan kompetensi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam mengelompokkan kompetensi.

- Kantor Layanan Anak-anak dan Keluarga Pemerintah New York (*NYS Office of Children and Family Services*):

[Http://www.goer.state.ny.us/workforce/agencyinitiatives/ocfscmpetencieschart.html](http://www.goer.state.ny.us/workforce/agencyinitiatives/ocfscmpetencieschart.html)

Situs ini berisi pengelompokan kompetensi di bidang:

- Pengarahan organisasi
- Pembuatan keputusan
- Hubungan dengan masyarakat
- Efektivitas kerja individu
- Komunikasi
- Manajemen
- Pemerintah Negara Bagian Michigan

Kompetensi untuk Kepemimpinan, Managerial dan Pengawasan

[Http://www.state.mi.us/mdcs/OPE/group3report.htm](http://www.state.mi.us/mdcs/OPE/group3report.htm)

Situs ini berisi pengelompokan kompetensi:

- Efektivitas personal
 - Komunikasi
 - Orientasi hasil
 - Pengembangan pegawai
 - Pengembangan proses bisnis
 - Pengetahuan pekerjaan
- Pemerintah Negara Bagian Washington (State of Washington)
Kompetensi inti untuk Manajer tingkat menengah
[Http://hr.dop.wa.gov/workforceplanning/mgmtcomp.htm](http://hr.dop.wa.gov/workforceplanning/mgmtcomp.htm)

Sebetulnya dalam situs ini tidak menyajikan pengelompokan kompetensi. Organisasi dapat menjadikannya sebagai pengelompokan kompetensi yang tergantung kompetensi tersebut ditulis secara terperinci atau tidak. Situs ini berisi informasi tentang pengelompokan kompetensi:

- Komunikasi
- Pembuatan keputusan
- *Interpersonal skills*
- Kepemimpinan
- Perencanaan strategis
- Manajemen SDM
- Manajemen program/proyek
- Manajemen fiskal

- Kompetensi teknologi
 - Interaksi dengan lingkungan eksternal
 - Inovasi dan manajemen perubahan
 - Pembelajaran dan orientasi prestasi
- Kantor Manajemen Kepegawaian AS (*US Office of Personnel Management*)
[Http://www.opm.gov/ses/define.html](http://www.opm.gov/ses/define.html)

Situs ini berisi pengelompokan kompetensi:

- Pengarahan perubahan (*Leading change*)
 - Pengarahan pegawai (*Leading people*)
 - Orientasi hasil (*Results driven*)
 - Membangun koalisi dan komunikasi (*Building coalitions/communications*)
- Komisi Pelayanan Publik Kanada (*Public Service Commission of Canada*)
Kompetensi Kepemimpinan Manajer
[Http://www.psc-cfp.gc.ca/cap/03/mgnarr_e.htm#II](http://www.psc-cfp.gc.ca/cap/03/mgnarr_e.htm#II)

Situs ini berisi tentang:

- Kompetensi intelektual (*Intellectual competencies*)
 - Kompetensi membangun masa depan (*Future building competencies*)
 - Kompetensi manajemen (*Management competencies*)
 - Kompetensi membangun hubungan (*Relationship competencies*)
 - Kompetensi personal (*Personal competencies*)
- Pemerintah Wilayah Australia Utara (*Northern Territory Government of Australia*)
Kantor Komisi Pekerjaan Umum (*Office of the Commissioner for Public Employment*). Kompetensi *Executive Officer*. Situs ini menyajikan daftar kompetensi inti dan juga dapat dipertimbangkan pada level yang lebih tinggi.
[Http://www.nt.gov.au/ocpe/documents/publications/hr-info-series/infoseries13.htm](http://www.nt.gov.au/ocpe/documents/publications/hr-info-series/infoseries13.htm)
- Pengetahuan tentang konteks keorganisasian (*Knowledge of organizational context*)
 - Pemikiran dan perencanaan strategis (*Strategic thinking and planning*)
 - *Interpersonal effectiveness*
 - Pengembangan masyarakat (*People development*)

- Manajemen sumber daya (*Management of resources*)
 - Manajemen perubahan
 - Komunikasi
 - Kepemimpinan/Self management
- *Competing Values Framework*
 Situs ini menggunakan kerangka kerja yang disebut kursus/pelatihan “GOER’s “Challenges in Supervision and Management””.
[Http://www.goer.state.ny.us/Train/currprogrsvc/infochallandpsfstrnrs.html](http://www.goer.state.ny.us/Train/currprogrsvc/infochallandpsfstrnrs.html)
 Situs ini berisi tentang pengelompokan kompetensi:
- Peran Direktur
 - Peran Produser
 - Peran koordinator
 - Peran Pemantau (Monitor)
 - Peran Mentor
 - Peran Fasilitator
 - Peran Inovator
 - Peran Broker
- *Workforce: tren SDM dan alat untuk mencapai hasil usaha (Tools for Business Results)*. 31 Kompetensi Inti
[Http://www.workforce.com/](http://www.workforce.com/)
- Kompetensi membuat kesepakatan dengan orang lain (*Competencies Dealing With People*): mengarahkan pihak lain.
 - Kompetensi membuat kesepakatan dengan Pihak Pemberi Layanan (*Competencies Dealing With Service Delivery*): Mencegah dan Mengatasi Masalah.
 - Kompetensi manajemen diri (*Self-management competencies*)

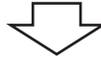
STRATEGI DAN PETUNJUK DALAM MENGEMBANGKAN DAN MENGGUNAKAN KOMPETENSI

Pada bagian ini akan disajikan suatu strategi dan petunjuk (*guidelines*) berupa bagan dan penjelasan naratif. Sajian ini berisi tentang informasi tentang tahapan untuk melakukan pengembangan dan menggunakan model-model kompetensi.

Strategi dan Petunjuk (*Guidelines*)

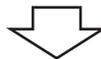
I. Identifikasi posisi anda dalam menetapkan kompetensi

1. Identifikasi sasaran, termasuk posisi, judul, seri judul, pekerjaan, dll yang akan dijadikan sebagai target.
2. Menentukan ketersediaan sumber daya yang akan digunakan.
3. Mengembangkan rencana kerja proyek (*project work plan*).



II. Mengembangkan model kompetensi

1. Memutuskan apakah mengadopsi atau memodifikasi model yang sudah ada, atau mengembangkan model sendiri.
2. Mengevaluasi dampak arah organisasi dan kompetensi level organisasi.
3. Menentukan apakah kompetensi yang akan dibangun sebagai bagian untuk mengatasi masalah dan memberi tanggung jawab saat ini atau untuk masa-masa mendatang.
4. Mendapatkan contoh model kompetensi dan KSAOs.
5. Mengidentifikasi *outputs* dan *outcomes* yang diharapkan serta disesuaikan dengan kompetensi yang akan dibangun.
6. Memilih/menetapkan kompetensi untuk model melalui atau melibatkan suatu komite, wawancara, *focus groups*, survei, dan lain-lain.
7. Menentukan pentingnya kompetensi secara relatif.
8. Mempertimbangkan pembatasan (definisi) kinerja pada setiap level untuk setiap kompetensi.



III. Menilai kompetensi individual dan identifikasi kesenjangan (*gaps*)

1. Menentukan kompetensi pegawai.
2. Melakukan analisis kesenjangan (*gap analysis*) yang melibatkan pegawai dan *supervisor*.



IV. Mengembangkan strategi untuk mengatasi kesenjangan (*gaps*)

1. Identifikasi dan membuat prioritas untuk pengembangan kebutuhan.

2. Menciptakan rencana pengembangan individu (*Individual Development Plans/IDP*).
3. Identifikasi sumber daya yang dimiliki untuk memenuhi kebutuhan.
4. Tetap fokus pada data tentang kompetensi pegawai (*Keep a centralized record of employee competencies*).



V. Menilai kembali (*reassess*) kompetensi dan evaluasi *return on investment* (ROI)

1. Menilai kembali (*reassess*) kompetensi secara tahunan (*annual basis*), dengan menggunakan penilaian ROI (*ROI assessment*).
2. Mengumpulkan data sebanyak mungkin tentang hasil yang telah dicapai.

Penjelasan Naratif tentang Strategi dan Petunjuk (*Guidelines*)

Pada bagian ini disajikan strategi dan beberapa petunjuk praktik yang dapat digunakan dalam memilih/menetapkan dan mengembangkan pendekatan berbasis kompetensi (*competency-based approach*) bagi pengembangan pegawai. Terdapat keterkaitan antara strategi sistem berbasis kompetensi dengan efektivitas perencanaan suksesi (pergantian pegawai senior oleh yang lebih muda) dan pengembangan pegawai.

Sumber Daya

I. Gunakan sumber daya (informasi) yang tersedia untuk rencana suksesi (*succession planning*).

1. Publikasi yang diadakan organisasi.
2. Rencana strategis (renstra) organisasi, jika ada dan masih berlaku.
3. Perencanaan pegawai organisasi yang telah ditetapkan.
 - Catat semua judul setiap pekerjaan (*single occupant titles*).
 - Lakukan analisis pemensiunan (*retirements*) dan keadaan lain yang sifatnya mudah berubah atau dapat berubah (*vulnerability*).
4. Bagian SDM organisasi kemungkinan memiliki analisis *staffing* dan juga rencana kepegawaian (*workforce plan*) yang dapat digunakan sebagai bahan rujukan.

II. Menggunakan sumber daya yang disajikan pada situs-situs internet yang berisi tentang model dan sistem kompetensi.

Situs internet tersebut dapat menghubungkan Anda dengan berbagai lembaga yang telah mengimplementasikan sistem kompetensi. Lihat juga berbagai buku dan publikasi tentang kompetensi yang telah ditulis oleh berbagai ahli. Organisasi Anda juga dapat menggunakan jasa konsultan eksternal. Penggunaan konsultan akan menghemat waktu dan tenaga, namun bisa jadi mahal harganya.

Strategi dan Tahapan

Setiap tahapan dan strategi ini meliputi petunjuk yang dapat menuntun Anda. Diharapkan petunjuk ini dapat menghemat waktu dan energi dalam rangka menetapkan pendekatan berbasis kompetensi (*competency-based approach*) untuk mengembangkan pegawai.

I. Identifikasi posisi anda dalam menetapkan tujuan kompetensi

Pada tahap ini dilakukan penentuan jangkauan (*scope*) kegiatan. Jika sudah memutuskan program berbasis kompetensi (*competency-based program*), Anda harus mengkomunikasikan dengan jelas tentang tujuan dan terminologi yang harus dipahami atau disepakati oleh setiap pegawai dan mengurangi adanya penolakan yang potensial terjadi setiap saat serta menghindari atau mengurangi stres di antara para pegawai. Kompetensi bukanlah hanya sekadar tentang istilah “competent” atau “incompetent.” Kompetensi adalah sebuah upaya untuk meyakinkan bahwa setiap pegawai harus memiliki kemampuan yang tepat (*the right competencies*) dan juga tentang alokasi sumber daya yang harus dilakukan secara efektif.

1. Identifikasi tujuan upaya yang akan dilakukan tentang pegawai dan rencana suksesi serta rencana strategis organisasi secara keseluruhan. Apa posisi perencanaan Anda dalam organisasi dalam rangka menetapkan tujuan kompetensi dan bagaimana model kompetensi akan dapat digunakan? Sementara Anda dapat memutuskan akan melakukan ke seluruh bagian organisasi, Anda seharusnya memulai dengan posisi kunci Anda, judul pekerjaan, rangkaian judul pekerjaan, atau pekerjaan dan mengembangkan jadwal. Beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan dalam menetapkan posisi adalah mengetahui apakah:

- Bersifat kritis bagi misi organisasi.
Terjadinya *turnover* dengan cepat dan jabatan/pekerjaan yang lowong membutuhkan atau harus diisi pegawai baru dengan segera agar roda organisasi tetap berjalan.
- 2. Identifikasi sumber daya yang tersedia untuk pengembangan dan penggunaan kompetensi. Pastikan bahwa investasi besar untuk membangun kompetensi bersifat konsisten untuk meyakinkan bahwa penggunaan sumber daya dalam rangka pengembangan pegawai bersifat efisien.
- 3. Mengembangkan rencana kerja proyek

II. Mengembangkan Model Kompetensi

Pada tahap ini dikembangkan model kompetensi. Model ini terdiri atas kompetensi yang dibutuhkan untuk melaksanakan pekerjaan sebagai bagian dari tanggung jawab yang diberikan kepada pegawai.

1. Memutuskan apakah mengadopsi model yang sudah ada, memodifikasi model yang ada, atau mengembangkan model yang lain.
2. Menganalisis dokumen organisasi seperti rencana strategis untuk mengkaitkan model kompetensi yang akan dikembangkan dengan dampak yang akan diperoleh. Sebagai contoh, organisasi membutuhkan kepastian bahwa model tersebut mencerminkan kompetensi organisasi yang penting sifatnya. Model yang akan dikembangkan juga harus dapat mengakomodasi perubahan dalam hal fungsi dan tugas yang akan diberikan kepada pegawai dalam situasi organisasi yang sedang mengalami transisi sesuai dengan implementasi rencana strategis.
3. Mencakup kompetensi baik untuk tanggung jawab pekerjaan sekarang maupun tanggung jawab pada masa mendatang. Fokus perhatian pada masalah-masalah mendatang dapat dilakukan dengan bertanya pada manajer dan pimpinan pada bidang yang akan mengalami perubahan. Sebagai contoh, jika ada suatu bidang yang akan menggunakan teknologi baru dalam menunjang kegiatan operasional, maka akan terjadi perubahan metode pemberian layanan karena adanya otomatisasi akibat penggunaan teknologi baru tersebut. Pertanyaan kunci dalam hal ini adalah apakah perubahan penggunaan teknologi tersebut membutuhkan kompetensi yang berbeda atau tidak? Kalau ada perubahan, kompetensi apa yang dibutuhkan?

4. Mendapatkan model kompetensi, daftar KSAOs, dan bahan-bahan lain yang akan digunakan dalam mengembangkan model kompetensi:
 - Model yang sudah digunakan organisasi lain.
 - Pengujian atau deskripsi posisi KSAOs atau kompetensi.
 - Dokumentasi organisasi, seperti rencana strategis, yang dapat mengkomunikasikan kompetensi keorganisasian yang harus diterjemahkan ke dalam kompetensi individual.
 - Program kinerja pegawai.
5. Identifikasi *outputs* dan *outcomes* yang dihasilkan dari penggunaan model yang dikembangkan. Apakah hasil yang diperoleh dari penggunaan model baru sudah sesuai dengan harapan? Sebagai contoh, jika seorang pegawai diharapkan dapat melakukan negosiasi kontrak, identifikasikan karakteristik keberhasilan kontrak tersebut dan amati terus pekerjaan yang berhubungan dengan pihak yang terlibat dalam kontrak (kontraktor). Langkah ini dapat dilakukan dalam proses pemilihan (*selecting*) kompetensi pada tahap keenam atau dengan mengambil data dan informasi yang dihasilkan dari pengukuran kinerja. Tujuannya adalah mengidentifikasi kompetensi yang akan mengarah pada hasil yang diinginkan.
6. Memilih kompetensi untuk model dengan menggunakan metode penelitian terbaik yang tersedia, memanfaatkan waktu dan sumber daya lain yang tersedia serta menetapkan tujuan upaya yang dilakukan. Termasuk dalam pilihan ini adalah membuat panel para ahli (*committee of experts*), wawancara, *focus groups*, atau survei. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan untuk:
 - melibatkan *incumbents* saat ini, *supervisor* posisi, laporan langsung, manajer, mitra/*partners* dan/atau pelanggan/*customers*. Informasi ini dikenal sebagai pendekatan 360 derajat (*360 degree approach*).
 - Memfokuskan diri pada kompetensi yang ditunjukkan (*competencies exhibited*) oleh masing-masing pegawai dengan kinerja terbaik (*the best performers*), dengan menggunakan pendekatan wawancara perilaku setiap saat (*the behavioral incident interviewing approach*).
7. Menentukan pentingnya kompetensi secara relatif dalam hal pencapaian hasil yang diinginkan dan memutuskan apakah sudah melibatkan semua kompetensi yang relevan dalam model atau hanya salah satu yang paling berkorelasi dengan hasil yang diperoleh.

8. Mempertimbangkan apakah ada pembatasan tingkat kinerja yang berbeda pada setiap level masing-masing kompetensi. Dalam hal ini Anda perlu menentukan level capaian target yang diinginkan untuk setiap kompetensi pada setiap pekerjaan. Sebagai contoh, Anda perlu memutuskan bahwa manajemen tingkat atas (*upper management*) seharusnya memiliki level kompetensi yang tinggi dalam hal visi (*higher level of the "visionary" competency*) daripada manajer yang ada di bawahnya (*mid-level managers*). Oleh karena itu, Anda harus mengidentifikasi adanya empat level usaha (*attainment*) dan penugasan (*assigning*) kepada manajemen tingkat atas (*upper management*) dan tiga untuk manajer level tengah (*mid-level managers*). Kemudian Anda harus mengembangkan serangkaian perilaku (*series of behaviors*) atau faktor-faktor yang dapat menjadi standar untuk setiap level.

III. Menilai kompetensi pegawai (*gap analysis*)

Setelah model kompetensi diidentifikasi, Anda perlu menentukan seberapa jauh organisasi telah memiliki pegawai dengan kompetensi sesuai dengan kebutuhan. Anda sedang memasok pegawai dengan kompetensi tertentu sesuai dengan kebutuhan jabatan/pekerjaan yang lowong dan harus segera diisi. Langkah ini dapat dilakukan dengan mengadakan analisis kesenjangan (*analysis of the gap*) antara kompetensi pegawai saat ini dengan model kompetensi untuk setiap target. Analisis kesenjangan menyajikan data yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi kebutuhan pelatihan dan pengembangan, dan membuat keputusan kritis dalam penggunaan sumber daya.

1. Menentukan kompetensi pegawai saat ini dengan model kompetensi.
 - Mempertimbangkan pengembangan survei untuk menentukan level kompetensi pegawai. Pertimbangan ini dapat dilengkapi oleh pegawai dengan menggunakan pendekatan 360 derajat. Pertanyaan yang diajukan terdiri atas rating tingkat kerja/kepemilikan setiap kompetensi dalam model untuk setiap target pelaksanaan pekerjaan. Beberapa pihak telah mengembangkan alat survei (*survei tools*) untuk membantu proses ini sehingga dapat menghemat waktu dan biaya.
 - Pertimbangkan untuk mengambil data dari proses evaluasi kinerja jika memang hal ini merupakan proses yang efektif.

2. Lakukan analisis kesenjangan (*gap analysis*). Pegawai dan pengawas (*supervisor*) perlu berkolaborasi untuk melakukan kegiatan analisis kesenjangan kompetensi setidaknya setiap setahun sekali. Kesenjangan yang ada menunjukkan kompetensi dengan skor yang lebih rendah sebagai hasil survei. Sebagai contoh, “*visioning*” menjadi kebutuhan kompetensi bagi manajer tingkat atas (*upper level managers*). Jika pegawai mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi masa depan (*visioning*), maka ini berarti telah terjadi kesenjangan kompetensi *visioning*.

IV. Mengembangkan strategi untuk mengatasi kesenjangan (*gaps*)

Pada tahap ini, gunakan hasil analisis kesenjangan sebagai bahan dalam merumuskan strategi mengatasi masalah yang telah diidentifikasi.

1. Identifikasikan kebutuhan individu dan juga kelompok yang membutuhkan pengembangan kompetensi. Langkah ini akan dapat membantu Anda dalam membuat daftar prioritas program pengembangan dan juga menyajikan informasi untuk menentukan program mana yang harus didahulukan.
2. Mengembangkan Rencana Pengembangan Individu (*individual development plans/IDPs*) bagi setiap pegawai yang ingin berpartisipasi.
 - IDP biasanya merupakan rencana multi-tahunan (*multi-years plan*). IDP yang lengkap biasanya tidak dapat dituntaskan hanya dalam waktu satu tahun. Namun demikian, Anda harus menentukan beberapa prioritas kompetensi yang memang diperkirakan dapat mengatasi masalah kesenjangan yang telah dapat diidentifikasi dan kemudian menyeimbangkan dengan ketersediaan sumber daya yang dimiliki organisasi.
 - Pegawai dan penyelia (*supervisor*) harus berkolaborasi setidaknya setiap tahun sekali untuk mengembangkan/merevisi IDP.
 - IDP mencakup strategi mengembangkan kelemahan atau kesenjangan kompetensi yang diperoleh dari penilaian. Pegawai dan supervisor dapat mengidentifikasi peluang pengembangan yang lain untuk mengatasi masalah yang ditimbulkan oleh hasil penilaian.
 - Kegiatan pelatihan dan pengembangan yang dilakukan dapat ditentukan dengan memasukkan materi penugasan baru yang menantang, bekerja dalam suatu proyek khusus, rotasi pekerjaan, menjadi mentor, pelatihan di kelas, *e-learning*, tugas membaca buku

- dan jurnal, partisipasi keanggotaan dalam organisasi profesional dan sebagainya.
3. Bagi setiap pegawai atau kelompok pegawai, identifikasi sumber daya yang ada untuk mengatasi kebutuhan pengembangan kompetensi.
 - Tahap ini dapat dilakukan secara internal maupun eksternal, dan harus memperhatikan biaya yang dibutuhkan. Perlu dipertimbangkan biaya yang diperlukan untuk pihak eksternal (konsultan) dan bandingkan jika menggunakan tenaga internal. Penggunaan pegawai internal akan mengganggu tugas dan pekerjaan sehari-hari.
 - Jangan batasi diri Anda hanya dengan sumber daya yang tersedia secara internal. Pertimbangkan untuk melakukan kemitraan (*partnership*) dengan bagian atau pihak lain yang kemungkinan dapat menguntungkan organisasi Anda.
 - Jangan meremehkan metode *non-classroom* seperti *on-the-job training* atau mentoring. Pengembangan dan penggunaan sumber daya ini acap kali lebih bermanfaat di mana penggunaan pembelajaran dapat dilakukan dengan mudah serta memberi peluang untuk melakukan dialog dengan pegawai yang memiliki pengalaman lebih banyak.
 4. Tetap fokus pada data kompetensi pegawai. Database yang berisi profil kompetensi bagi setiap pegawai dapat mengatasi kebutuhan dan mengelola sumber daya dengan cara yang lebih efisien.
 - Kerjakan secara konsisten.
 - Pastikan sistem yang dirancang hanyalah untuk membangun kompetensi dan bukannya berisi tentang sejarah pelatihan.
 - Identifikasikan dukungan IT (*information technology*) yang dibutuhkan untuk menciptakan atau memodifikasi sistem dan sekaligus memeliharanya. Semua sistem membutuhkan pemeliharaan.
 - Lihatlah semua peluang pada mitra/*partner* dengan unit dalam organisasi Anda untuk memperoleh dukungan IT.
 - Ciptakan sistem sesederhana mungkin untuk dapat menyajikan atau menghasilkan *outputs* sesuai dengan yang diharapkan. Sementara pihak lain membutuhkan sistem yang memungkinkan dapat menyajikan informasi dan memperoleh laporan secara *on-line*, organisasi Anda mungkin cukup hanya membutuhkan *spreadsheet* yang sederhana namun tetap berguna dalam hal memperoleh informasi secara tepat.

V. Menilai kembali (*reassess*) kompetensi dan mengevaluasi *return on investment* (ROI)

Tahapan ini meliputi penilaian kembali (*reassessing*) kompetensi dan kinerja pegawai dalam rangka melakukan perbaikan. Analisis terhadap informasi yang dihasilkan dari penilaian kembali ini akan dapat membantu dalam menentukan alokasi sumber daya secara efektif.

1. Memaksimalkan manfaat seoptimal mungkin dari alokasi sumber daya khususnya bagi pengembangan pegawai, dengan mempertimbangkan penggunaan analisis *Return on Investment* (ROI) setiap tahun. Analisis manfaat dapat pula menggunakan analisis empat level dari Kirkpatrick dan analisis ROI dari Phillips:

Level 1: Apakah partisipan merasa puas dengan pelatihan yang diikuti?

Level 2: Apakah pembelajaran tersebut telah dilakukan secara benar dan kompetensi baru dapat dikembangkan melalui pelatihan tersebut?

Level 3: Apakah partisipan sudah menunjukkan perilaku baru?

Level 4: Apakah partisipan mampu menciptakan hasil yang bermanfaat bagi organisasi dari perilaku baru setelah mengikuti pelatihan tersebut?

Level 5: Apakah partisipan mampu menciptakan *monetary return on the investment*?

Perhitungan ROI:

- ROI = *Gain* (manfaat program) dikurangi biaya program dan kemudian dibagi dengan biaya, waktu 100 [ROI=(G-C)/Cx100].

- Contoh:

Rp221.850.000 Perolehan/*Gain* (penghematan biaya organisasi, peningkatan produktivitas dan/atau peningkatan pendapatan)
Minus Rp61.886.000 Biaya (untuk pelatih, pemasok, fasilitas, uang saku peserta, dan sebagainya)

= Rp159.964.000 Perolehan Bersih/*Net Gain*

Dibagi Rp61.886.000

= 2.58 Waktu 100 (persentase)

= 258% ROI

Penggunaan lembaga pelatihan dan pengembangan pegawai eksternal dan GOER sebagai suatu sumber daya dan juga konsultan sesuai kontrak melalui GOER.

2. Mengumpulkan data sebanyak mungkin untuk menentukan seberapa baik program kompetensi dapat diimplementasikan. Cara untuk mengumpulkan informasi dalam evaluasi adalah dengan melalui diskusi secara periodik dengan manajer, menilai dampak pengukuran kinerja, melakukan *scanning* terhadap lingkungan, dan mengimplementasikan ROI tingkat 1–5 langkah ini dapat digunakan dalam rangka menilai efektivitas dan efisiensi keseluruhan ikhtiar pengembangan dan juga program pelatihan untuk pegawai.

CONTOH LEMBAGA (*AGENCY EXAMPLE*): NEW YORK STATE OFFICE OF THE STATE COMPTROLLER

The Office of the State Comptroller (OSC) mengimplementasikan proses manajemen kinerja berbasis kompetensi (*competency-based performance management process*) yang dirancang untuk memastikan adanya pencapaian kinerja optimal bagi organisasi secara terus-menerus. Proses tersebut akan dapat membantu perencanaan dan pengembangan pegawai melalui pembuatan program pengembangan dan *replacement of key people* dari waktu ke waktu secara berkesinambungan. Proses manajemen kinerja berbasis kompetensi merupakan suatu strategi pengembangan pegawai yang memiliki tiga komponen terpisah, sebagai berikut.

1. Identifikasi kompetensi yang dibutuhkan secara efektif untuk melaksanakan pekerjaan dalam peran yang berbeda pada setiap level organisasi secara keseluruhan.
2. Penilaian kompetensi pegawai berdasar standar OSC untuk menentukan tingkat/level kompetensi pegawai yang saat ini dimiliki dan identifikasi kekuatan dan peluang pengembangan. Langkah ini merupakan usaha kolaboratif yang dapat dilakukan melalui dialog antara pegawai dengan supervisor.
3. Identifikasi pelatihan yang tersedia atau penugasan *on-the-job* yang kemungkinan dapat digunakan untuk memperbaiki kompetensi. Pelatihan di kelas biasanya berfokus pada transfer pengetahuan dan *skills*. Proses ini melengkapi Sistem Pencapaian Kinerja (*Performance Achievement System/PAS*), para pegawai diberi pertanyaan untuk mengidentifikasi tujuan kinerja terkait dengan pekerjaan (*job-related performance goals*), penugasan (*job*

assignments), *mentoring*, dan kegiatan *on-the-job* lainnya, yang mungkin dapat menjadi bagian dari pelatihan yang telah direkomendasikan.

BEBERAPA SITUS INTERNET TENTANG KOMPETENSI LAINNYA

Negara Bagian Kansas

[Http://www.da.state.ks.us/ps/subject/comp/](http://www.da.state.ks.us/ps/subject/comp/)

Situs ini berisi Proyek Negara Bagian Kansas tentang Proyek Model Kompetensi yang menyajikan *overview* dari proyek kompetensi di Kansas.

Negara Bagian Michigan

[Http://www.state.mi.us/mdcs/OPE/ldrreport.htm](http://www.state.mi.us/mdcs/OPE/ldrreport.htm)

Situs ini berisi hasil diskusi menyeluruh tentang pengembangan kepemimpinan dan kompetensi kepemimpinan.

[Http://www.state.mi.us/mdcs/OPE/group3report.htm](http://www.state.mi.us/mdcs/OPE/group3report.htm)

Situs ini menyajikan informasi rinci tentang proyek dan proses kompetensi. Terdapat isu penting yakni *rating scales* yang digunakan untuk menyusun rata-rata kompetensi yang dapat memberi kontribusi bagi keberhasilan pekerjaan dan proses yang digunakan untuk me-ranking kompetensi yang dianggap penting secara relatif. Skala ini merupakan model yang sangat berguna dalam rangka penyusunan model kompetensi khususnya bagi mereka yang menginginkan untuk menggunakan *focus groups* atau untuk merancang suatu survei.

Minnesota

[Http://www.doer.state.mn.us/staffing/stf%2Dt%2Dbx/rskl%2Dinf.htm](http://www.doer.state.mn.us/staffing/stf%2Dt%2Dbx/rskl%2Dinf.htm)

Reskilling informasi untuk para profesional/praktisi SDM dan manajer eksekutif. Situs ini juga memuat hasil diskusi yang membahas tentang konsep kompetensi.

Negara Bagian Washington

[Http://hr.dop.wa.gov/workforceplanning/wfpguide.htm#AssessingCompetencies](http://hr.dop.wa.gov/workforceplanning/wfpguide.htm#AssessingCompetencies)

Situs ini menyajikan bahasan tentang cara menilai kompetensi pegawai yang disusun oleh *The State of Washington Workforce Planning Guide*.

Komisi Pelayanan Publik Kanada (dapat dibandingkan dengan Kantor Manajemen Kepegawaian AS)

[Http://www.psc-cfp.gc.ca/publications/monogra/comp_e.htm](http://www.psc-cfp.gc.ca/publications/monogra/comp_e.htm)

Situs ini menyajikan informasi tentang survei PSC dari beberapa organisasi di Kanada dalam rangka memperoleh informasi tentang pengembangan kompetensi. Dalam situs ini juga dapat diperoleh suatu ringkasan yang dihasilkan oleh suatu survei dan praktik-praktik yang berbeda yang telah digunakan oleh berbagai organisasi dalam mengembangkan kompetensi pegawainya.

http://www.psc-cfp.gc.ca/research/personnel/comp_history_e.htm

Ini adalah situs tentang sejarah SDM/kompetensi yang dimulai dari masa kejayaan Romawi hingga yang terjadi pada masa sekarang ini.

http://www.psc-cfp.gc.ca/research/personnel/comp_ksao_e.htm

Bagian situs ini menyajikan bahasan tentang perbedaan antara kompetensi dengan KSAOs.

Northern Territory Government of Australia

<http://www.nt.gov.au/ocpe/documents/publications/hr-info-series/infoseries12.htm>

Situs ini berisi tentang Penilaian dan Pelatihan Berbasis Kompetensi (*Competency Based Assessment and Training*)

<http://www.nt.gov.au/ocpe/documents/publications/hr-info-series/infoseries08.htm>

Ini adalah situs dari *National Public Administration Competency Standards* milik Pemerintah Australia.

National Skills Standards Board (NSSB)

<Http://www.nssb.org/>

The National Skills Standards Board (NSSB) merupakan koalisi dari beberapa pimpinan bisnis, serikat pekerja, pegawai, dunia pendidikan, komunitas, dan organisasi hak-hak sipil. Didirikan pada tahun 1994 untuk membangun sistem nasional tentang *skill standards*, penilaian, dan sistem sertifikasi dalam rangka meningkatkan kemampuan tenaga kerja di Amerika Serikat hingga akhirnya dapat bersaing secara efektif di dalam ekonomi global yang penuh dengan

persaingan. Meskipun tidak menyajikan kompetensi manajemen, situs ini memberikan pusat perhatian pada *knowledge*, *skills* dan kemampuan yang dibutuhkan oleh dunia industri baik manufaktur maupun non-manufaktur (*service*).

Bab 6

KONSEP MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA

Berbagai sumber daya (*resources*) organisasi, meliputi modal, material, teknologi serta sumber daya manusia (SDM), semuanya memerlukan pengelolaan yang termanifestasi dalam berbagai macam fungsi manajerial. Fungsi manajemen sumber daya manusia (MSDM) bertanggung jawab untuk mengelola sumber daya manusia (SDM) yang ada di dalam organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Bab ini menjelaskan secara khusus tentang konsep MSDM dan kemampuannya untuk mendukung pelayanan publik

TUJUAN INSTRUKSIONAL

Setelah mengkaji bab ini secara menyeluruh, diharapkan pembaca dapat:

1. Menjelaskan tentang makna dan fungsi MSDM dalam organisasi.
2. Menjelaskan model-model dalam MSDM.
3. Menjelaskan kemampuan MSDM untuk mendukung pelayanan.

PENDAHULUAN

Dalam organisasi terdapat berbagai macam kegiatan untuk mengelola semua sumber daya (*resources*) yang tersedia. Sumber daya tersebut meliputi modal, material dan teknologi, serta sumber daya manusia (SDM). Untuk mengelola sumber daya yang dimilikinya, pengelola organisasi membentuk berbagai macam fungsi manajerial. Fungsi manajemen keuangan misalnya, sengaja dibentuk dengan memiliki tanggung jawab utama untuk mengelola sumber daya khususnya dalam bentuk modal (uang). Sementara fungsi lainnya, yaitu fungsi manajemen produksi, bertanggung jawab dalam mengelola sumber daya material dan teknologi untuk mengubah (*transforming*) masukan (*inputs*) menjadi keluaran (*outputs*) dalam bentuk produk berupa barang atau jasa. Ada pun fungsi manajemen SDM bertanggung jawab untuk mengelola sumber daya manusia (SDM) yang ada di dalam organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pengelolaan sumber daya organisasi bertumpu pada asas-asas efisiensi dan efektivitas. Asas efisiensi melandasi pemikiran pengelola organisasi untuk bertindak sehemat mungkin dalam menggunakan sumber daya dengan asumsi bahwa sumber daya yang tersedia bersifat sangat terbatas, sementara di sisi lainnya, yakni tujuan yang hendak diraih organisasi bersifat tidak terbatas. Sementara itu, asas yang lain, yaitu efektivitas melandasi tindakan pengelola organisasi untuk merespon keterbatasan sumber daya yang ada dengan suatu kegiatan yang sangat menekankan arti penting pemikiran yang berorientasi pada pencapaian tujuan. Dengan demikian asas efisiensi dan efektivitas menjadi dua syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam rangka mengelola sumber daya yang dimiliki organisasi.

Dalam bagian ini akan diuraikan pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) serta berbagai model yang dapat menjadi rujukan dalam kegiatan organisasi untuk mengelola SDM yang dimilikinya secara efisien dan efektif.

PENGERTIAN MSDM: MAKNA DAN FUNGSI

Makna MSDM

Terdapat banyak pengertian yang telah dirumuskan para ahli untuk menjelaskan makna konsep MSDM. Menurut Mondy dan Noe (2005: 4) konsep MSDM

dapat didefinisikan sebagai penggunaan (utilisasi) sumber daya manusia dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pengertian yang telah dirumuskan tersebut menjelaskan konsep MSDM secara universal, di mana semua organisasi menggunakan fungsi manajerial dalam bentuk MSDM sebagai instrumen utama dalam mengelola SDM.

Fungsi MSDM

Terdapat berbagai macam fungsi MSDM, yaitu *staffing*, pengembangan SDM atau *human resource development*, penggajian atau *compensation and benefits*, kesehatan dan keselamatan kerja atau *occupational health and safety*, hubungan industrial atau *employee and labour relations*, serta fungsi pendukung lainnya dalam bentuk penelitian SDM atau *human resource research*.

Staffing merupakan suatu proses, organisasi berusaha memastikan bahwa jumlah pegawai yang ada secara kuantitatif mencukupi (*proper*) dan secara kualitas memiliki *skills* yang sesuai dengan standar pelaksanaan pekerjaan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan organisasi. Pengembangan organisasi akan pekerjaan merupakan faktor yang sangat penting untuk mendukung pencapaian tingkat produktivitas pegawai secara optimal. Di dalam fungsi *staffing*, organisasi melakukan kegiatan pokok berupa analisis jabatan, perencanaan SDM, serta rekrutmen dan seleksi.

Pengembangan SDM atau *human resource development* merupakan fungsi MSDM yang terdiri atas pelatihan dan pengembangan, perencanaan karir, dan penilaian kinerja yang diperuntukkan bagi setiap individu yang bekerja dalam suatu organisasi, serta pengembangan organisasi. Dalam kegiatan pelatihan (*training*), organisasi merancang proses pembelajaran untuk memberikan bekal kepada individu berupa pengetahuan dan *skills* yang dibutuhkan dalam setiap pelaksanaan pekerjaan. Sementara dalam pengembangan (*development*), organisasi merancang proses pembelajaran yang membekali individu serangkaian pengetahuan dan *skills* yang dibutuhkan untuk melaksanakan berbagai tuntutan pekerjaan yang ada pada masa mendatang (*future jobs demand*). Dengan demikian dapat dibedakan bahwa pelatihan (*training*) berorientasi pada jangka pendek, sedangkan pengembangan (*development*) berorientasi pada jangka panjang. Dalam perencanaan karir, organisasi melakukan proses secara terus-menerus untuk menetapkan tujuan karir dan mengidentifikasi makna penting karir tersebut bagi kemajuan (*advancement*) dan kesejahteraan (*well being*) individu. Sementara dalam penilaian kinerja, organisasi membentuk sistem formal terhadap upaya untuk mengkaji

kembali (*review*) dan evaluasi kinerja individu dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya secara terus-menerus. Ada pun pengembangan organisasi (*organizational development*) merupakan proses terencana untuk memperbaiki kualitas organisasi melalui serangkaian kegiatan dalam bentuk perubahan struktur, sistem, dan proses untuk meningkatkan efektivitas dalam setiap usaha organisasi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Fungsi penggajian atau *compensation and benefits* mencakup serangkaian kebijakan organisasi untuk merumuskan totalitas “rewards” yang diberikan kepada individu atas jasa mereka selama terlibat dalam kegiatan organisasi mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Asas utama yang dirujuk dalam merumuskan kebijakan penggajian adalah *fairness* (keadilan) dan *effectiveness* (efektivitas). Asas keadilan merepresentasikan kepentingan individu (sebagai pegawai) yang harus diakomodasi organisasi, sedangkan asas efektivitas merepresentasikan kepentingan organisasi yang harus diutamakan yakni kemampuan dalam mencapai tujuan seefektif mungkin. Rumusan penggajian untuk pegawai secara umum terdiri atas gaji tetap (*base pay*), setiap individu secara tetap menerimanya setiap bulan, tunjangan (*benefits*) yang merupakan tambahan gaji berdasarkan jabatan struktural atau fungsional yang diemban individu di luar gaji pokok, serta penghargaan lainnya yang diberikan organisasi kepada pegawai, misalnya tunjangan kesehatan, tunjangan hari raya dan sebagainya.

Fungsi kesehatan dan keselamatan kerja dalam MSDM menjamin semua pegawai yang bekerja dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dalam situasi dan kondisi yang aman. Keselamatan (*safety*) meliputi ikhtiar organisasi untuk melindungi pegawai dari setiap ancaman kecelakaan yang terkait dengan pelaksanaan pekerjaan. Sementara fungsi kesehatan (*health*) merujuk pada sejumlah kebijakan organisasi untuk membebaskan pegawai baik secara preventif maupun kuratif dari setiap gangguan kesehatan baik fisik maupun mental.

Hubungan antarkaryawan atau *employee and labour relations* merupakan serangkaian kebijakan yang ditetapkan organisasi untuk menjamin kebebasan berserikat di samping tuntutan untuk pemenuhan kegiatan rutin dalam rangka melaksanakan tugas dan pekerjaannya. Di lingkungan organisasi atau perusahaan baik milik swasta maupun milik negara (Badan Usaha Milik Negara/BUMN) para pegawai diperkenankan untuk membentuk atau menjadi pengurus dan anggota serikat pekerja, sementara di lingkungan pegawai negeri sipil (PNS) diwadahi dalam suatu organisasi yang disebut dengan Korps Pegawai Republik

Indonesia (Korpri). Pembuktian mutakhir menunjukkan bahwa dengan adanya kebebasan berserikat atau berorganisasi, individu justru merasa memperoleh wadah untuk mengekspresikan kepentingannya, sementara di sisi lain bagi pengelola organisasi, kebebasan tersebut merupakan sarana dalam menyerap aspirasi pegawai secara efektif. Dalam implementasinya, serikat pegawai tersebut merupakan sarana *bargaining* bagi pegawai dan pengelola organisasi secara *equal*.

Fungsi penunjang bagi MSDM adalah penelitian tentang SDM atau *human resource research*. Penelitian SDM bukanlah suatu fungsi yang berbeda sifatnya dengan fungsi-fungsi lain dalam MSDM. Penelitian SDM mencakup kesemua fungsi MSDM dan lingkungan pekerjaan. Sebagai contoh organisasi membutuhkan penelitian tentang rekrutmen dan seleksi yang bertujuan untuk memperoleh jenis pegawai yang sesuai dengan standar organisasi. Langkah ini diperlukan untuk mendukung organisasi mengatasi masalah *staffing*. Sementara organisasi juga membutuhkan penelitian tentang pelatihan dan pengembangan melalui *training needs analysis*. Langkah ini juga diperlukan untuk membantu organisasi dalam mengidentifikasi kebutuhan pelatihan yang sesuai dengan

Tabel 6.1. Fungsi-fungsi MSDM

No.	Fungsi	Kegiatan
1	Staffing	Analisis jabatan Perencanaan SDM Rekrutmen dan seleksi
2	Pengembangan SDM (<i>Human Resource Development</i>)	Pelatihan dan pengembangan Perencanaan karir Penilaian kinerja Pengembangan organisasi
3	Penggajian (<i>Compensation and Benefits</i>)	Gaji pokok Tunjangan Fungsional dan Struktural Tunjangan lain
4	Kesehatan dan Keselamatan (<i>Occupational Health and Safety</i>)	Jaminan kesehatan Jaminan keselamatan
5.	Hubungan Industrial (<i>Employee and Labour Relations</i>)	Serikat kerja <i>Bargaining</i>
6.	Penelitian SDM (<i>Human Resource Research</i>)	Penelitian pada semua fungsi SDM untuk mendukung organisasi dalam mengelola SDM

kepentingan organisasi. Dengan demikian penelitian SDM merupakan kunci penting dalam mengembangkan SDM yang produktif dan sesuai dengan tuntutan organisasi.

Secara sederhana fungsi-fungsi MSDM dapat dilihat dalam Tabel 6.1.

Fungsi-fungsi tersebut berfungsi umum sehingga dibutuhkan model untuk dapat menjelaskan MSDM secara terperinci berdasarkan pendekatan-pendekatan tertentu. Bagian selanjutnya dalam bab ini akan diuraikan model-model MSDM.

Model MSDM

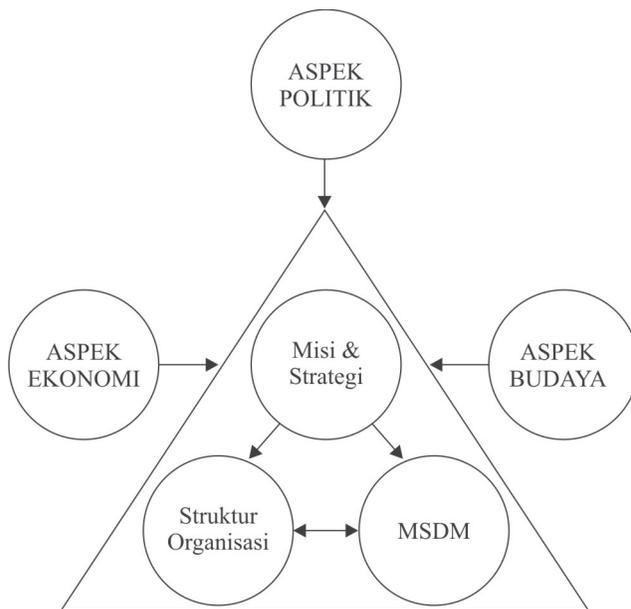
Model dalam MSDM telah dikembangkan oleh sejumlah ahli. Ada pun para ahli yang mengembangkan model MSDM di antaranya adalah Legge (1995), Tyson (1995), dan Storey (1994). Legge mengklasifikasikan model MSDM yang meliputi model-model normatif, deskriptif-fungsional, deskriptif-perilaku, dan kritikal-evaluatif. Sedangkan Tyson menyajikan model MSDM yang terdiri atas model normatif, deskriptif, dan analitis. Sementara model Storey meliputi model-model konseptual, deskriptif, dan preskriptif.

Sekali pun demikian harus diakui bahwa ketiga ahli tersebut tidak menjelaskan secara terperinci makna masing-masing model MSDM yang telah dikembangkannya. Untuk itu model-model MSDM lain akhirnya menjadi suatu kebutuhan utama yang harus dipenuhi untuk memperoleh gambaran lebih jelas tentang MSDM. Untuk menjawab tuntutan pemenuhan kebutuhan tersebut, para ahli dari berbagai negara mengembangkan dan kemudian merumuskan model-model MSDM yang berbeda dengan model dari Legge, Tyson, dan Storey. Model-model terbaru MSDM telah dikembangkan oleh para ahli dari Michigan University dan Harvard University di benua Amerika, David E. Guest dari benua Eropa, dan model MSDM yang dikembangkan oleh Warwick. Berikut ini diuraikan keempat model MSDM terbaru tersebut.

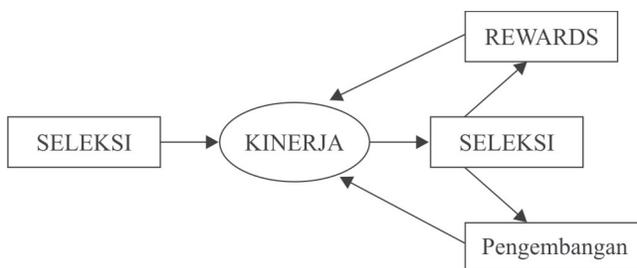
Model MSDM dari Michigan University

Model ini terdiri atas dua perspektif, yaitu perspektif strategis dan lingkungan, serta perspektif SDM. Perspektif strategis dan lingkungan mewakili hubungan antara MSDM dengan strategi organisasi yang tidak dapat terlepas dengan lingkungan yang terdiri atas aspek-aspek politik, ekonomi, dan budaya yang selalu memengaruhi organisasi. Strategi dan organisasi tidak dapat melepaskan diri dari dinamika yang berkembang dalam lingkungan. Dinamika lingkungan tersebut akan selalu memengaruhi strategi dan organisasi. Sedangkan perspektif

SDM menyajikan kerangka kerja sederhana yang menunjukkan adanya keterkaitan antara seleksi, penilaian kinerja, penghargaan dan pelatihan yang memengaruhi kinerja. Model MSDM dari Michigan University yang terdiri atas dua perspektif tersebut dapat dicermati pada Gambar 6.1.



Perspektif Strategi dan Lingkungan:



Gambar 6.1. Model MSDM Michigan University

Model MSDM dari Harvard University

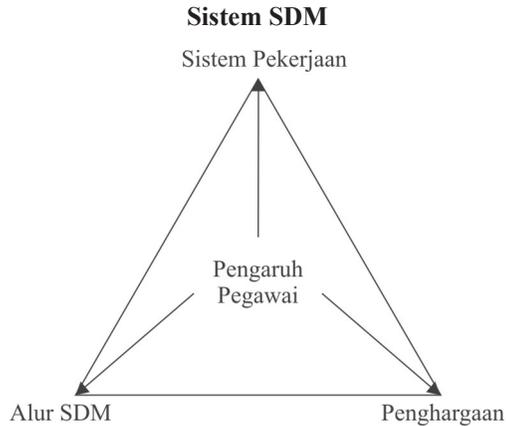
Model MSDM dari Harvard University terdiri atas dua bagian, yaitu sistem SDM dan sebuah peta (*a map*) tentang wilayah MSDM. Sistem SDM menggambarkan hubungan pegawai dan perspektif administrasi kepegawaian yang meliputi empat kategori SDM, yaitu pengaruh pegawai, alur SDM, penghargaan dan sistem pekerjaan. Sedangkan peta wilayah MSDM menunjukkan keterkaitan yang sangat erat antara MSDM baik dengan lingkungan eksternal maupun lingkungan internal. Lingkungan eksternal meliputi berbagai kepentingan dari *stakeholders*, manajemen, kelompok pegawai, pemerintah, masyarakat, komunitas tertentu, dan serikat pegawai. Sedangkan lingkungan internal meliputi berbagai faktor situasional yang meliputi karakteristik individu sebagai pegawai, strategi dan organisasi, kondisi organisasi, filosofi manajemen, pasar tenaga kerja, serikat pegawai, teknologi yang digunakan, hukum, serta nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.

Lingkungan eksternal dan lingkungan internal memengaruhi organisasi dalam menentukan strategi dengan berbagai macam pilihan kebijakan. Pilihan kebijakan yang tersedia bagi organisasi untuk merespons tuntutan lingkungan tersebut meliputi pengaruh terhadap pegawai, alur SDM, sistem penghargaan, dan sistem pekerjaan.

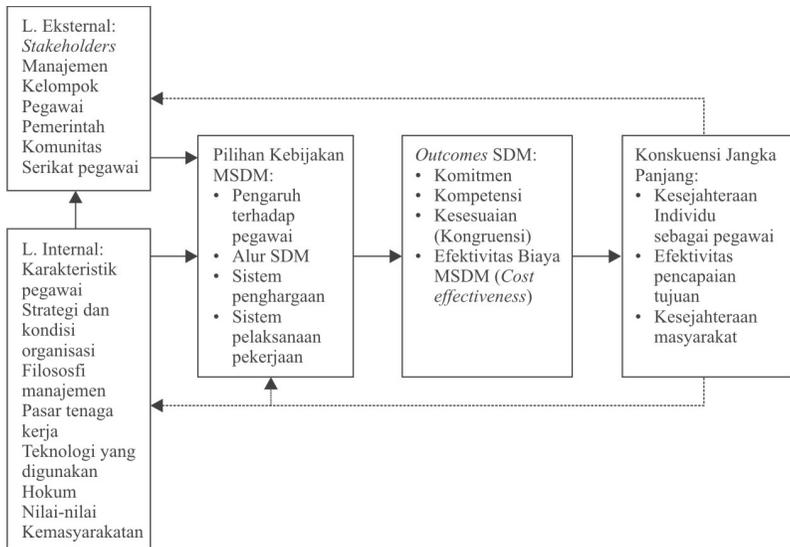
Dari upaya strategi organisasi untuk memilih berbagai pilihan kebijakan, selanjutnya akan diperoleh hasil berupa *outcomes* MSDM, yakni keluaran organisasi yang memiliki dampak positif bagi pegawai yakni komitmen, kompetensi, kesesuaian (kongruensi), dan efektivitas biaya pengelolaan SDM.

Hasil positif yang diperoleh organisasi dengan memilih strategi pengelolaan SDM yang tepat memiliki efek positif jangka panjang. Para ahli dari Harvard University berkeyakinan bahwa pilihan strategi yang tepat dengan hasil yang relevan dengan tuntutan kebutuhan akan menghasilkan konsekuensi jangka panjang dalam bentuk *individual well-being*, *organizational effectiveness*, dan *societal well-being*. Kemampuan organisasi untuk merespons tuntutan lingkungan secara tepat dengan pilihan strategi dan kebijakan yang relevan tidak hanya menghasilkan efek yang positif bagi efektivitas organisasi mencapai tujuannya, namun juga kesejahteraan individu dan bahkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan dua bagian dalam Model MSDM dari Harvard University tersebut, secara sederhana interaksi MSDM dengan lingkungannya serta efek positif yang ditimbulkan dari kebijakan MSDM dapat dilihat pada Gambar 6.2.



Peta Wilayah MSDM



Gambar 6.2. Model MSDM dari Harvard University

Model MSDM dari David E. Guest

Model MSDM dari Guest terdiri atas tujuh kebijakan yang dapat digunakan untuk mencapai empat *outcomes* utama dari SDM. Menurut Guest, *outcomes*

tersebut akan mengarahkan organisasi pada pencapaian hasil yang diinginkan. Dalam konteks yang demikian ini, model MSDM yang dikembangkan oleh Guest memiliki kesamaan dengan model MSDM dari Harvard University. Namun model MSDM dari Guest memiliki tujuh kategori, sementara model MSDM dari Harvard University hanya memiliki empat kategori pilihan kebijakan.

Tujuh kategori dari Guest memiliki sifat yang sama dengan empat kategori pilihan kebijakan dari Harvard University. Sebagai contoh, alur SDM dalam model MSDM dari Harvard University memiliki kesamaan dengan kategori model MSDM dari Guest, yaitu alur pegawai dan rekrutmen, seleksi, dan sosialisasi. Sistem pekerjaan memiliki kesamaan dengan rancangan organisasi dan pekerjaan dalam model Guest. Kedua model MSDM ini memiliki sistem penghargaan, namun dalam model yang dikembangkannya secara spesifik Guest menambahkan tiga kategori lainnya, yaitu perumusan kebijakan dan manajemen perubahan, penilaian pegawai, pelatihan dan pengembangan, serta sistem komunikasi.

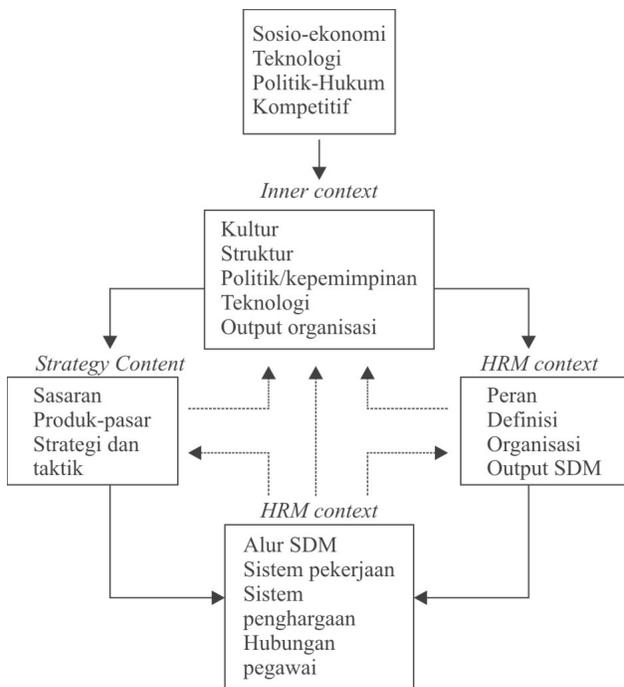
Berikut adalah tabel yang menyajikan gambaran terperinci tentang model MSDM yang dikembangkan oleh Guest.

Tabel 6.2. Model MSDM dari Guest

Kebijakan	Outcomes SDM	Outcomes Organisasi
Rancangan organisasi dan pekerjaan	Perencanaan strategis/ implementasi	Kinerja pekerjaan tingkat tinggi Kemampuan pemecahan masalah
Perumusan kebijakan dan implementasi/manajemen perubahan		
Rekrutmen, seleksi, dan pengembangan	Komitmen	Keberhasilan dalam perubahan
Penilaian, pelatihan, dan pengembangan	Fleksibilitas/ kemampuan beradaptasi	Rendahnya <i>turn over</i>
Alur tenaga kerja ke seluruh bagian organisasi		Ketidakhadiran pada tingkat yang rendah
Sistem penghargaan	Kualitas	Keluhan pada tingkat yang rendah
Sistem komunikasi		Efektivitas biaya dalam penggunaan SDM

Model MSDM dari Warwick

Model MSDM dari Warwick terdiri atas konteks internal (*inner context*) dan konteks eksternal (*outer context*). Model ini menekankan pada aspek strategi. Sekali pun dikembangkan berdasarkan pada model MSDM dari Harvard University, namun model ini lebih berorientasi pada strategi organisasi. Sebagai suatu perbandingan dengan model MSDM Harvard University, dapat diambil satu contoh, yakni jika dalam model Harvard terdapat pilihan kebijakan yang terdiri atas pengaruh terhadap pegawai, alur SDM, sistem penghargaan, dan sistem pekerjaan; maka dalam model MSDM dari Warwick terdapat konteks MSDM yang terdiri atas alur SDM, sistem pekerjaan, sistem penghargaan, dan hubungan pegawai. Dari perbandingan ini dapat disimpulkan bahwa kedua model tersebut tampak memiliki kesamaan. Jika dalam model Harvard terdapat strategi organisasi dalam faktor-faktor situasional, maka dalam model Warwick juga terdapat strategi yang sama. Demikian pula dalam kedua model



Gambar 6.3. Model MSDM dari Warwick

juga terdapat teknologi yang digunakan dalam konteks pelaksanaan pekerjaan dan pencapaian tujuan.

Berdasarkan uraian sekilas tentang model Warwick tersebut, dapat dilihat pencitraannya secara terperinci dalam Gambar 6.3.

Berdasarkan keempat model MSDM yang telah dikembangkan, maka dapat disimpulkan tentang adanya beberapa aspek dalam MSDM sebagaimana disajikan dalam Tabel 6.3. Tabel tersebut memuat berbagai aspek yang meliputi fokus masing-masing model MSDM, dasar, konsentrasi, klasifikasi, kontribusi pada MSDM, pendekatan, isi (*contents*), serta komponen dari masing-masing model.

KESIMPULAN: MSDM UNTUK MENDUKUNG PELAYANAN

MSDM adalah sarana utama bagi organisasi dalam rangka mengelola atau menggunakan (utilisasi) sumber daya yang dimiliki organisasi yaitu SDM secara efektif dan efisien. Dalam MSDM terdapat fungsi-fungsi utama mulai dari *staffing*, pengembangan SDM, penggajian, kebijakan yang menjamin kesehatan dan keselamatan pegawai dalam pelaksanaan pekerjaan, hubungan pegawai, serta penelitian SDM.

Rancang bangun MSDM berkembang seiring dengan adanya berbagai model yang dikembangkan para ahli. Model-model MSDM merupakan fondasi yang kokoh untuk memahami makna fungsional MSDM dalam organisasi dengan serangkaian proses kegiatan yang harus dilakukan dalam mengelola SDM.

MSDM merupakan instrumen pendukung bagi proses-proses transformasi organisasi yang mengubah *inputs* menjadi *outputs* yang memiliki nilai tambah (*outcomes*) baik bagi individu, organisasi maupun masyarakat luas. MSDM mendukung semua proses di dalam organisasi yang memusatkan pada semua kepentingan terutama masyarakat sebagai *customers* yang harus dilayani.

Dalam mendukung pelayanan kepada masyarakat atau publik, MSDM harus dapat memastikan bahwa telah ada maksimalisasi kontribusi yang dapat diberikan kepada organisasi berdasarkan keseluruhan strategi dan tujuan yang telah ditetapkan.

Sebagai suatu proses yang harus dilaksanakan secara terus-menerus (*sustainable*) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, proses yang dilakukan dalam MSDM harus pula bersifat kontinu (berkesinambungan). Semua tindakan dalam MSDM mengacu pada serangkaian kegiatan berdasar

Tabel 6.3. Perbandingan 4 Model MSDM

Aspek	Michigan	Harvard	Guest	Warwick
Fokus	Kinerja individu dan organisasi	SDM	SDM dan <i>outcome</i> organisasi	Perubahan strategis & pengemb. MSDM
Dasar	Kontrol strategis, sistem struktur organisasi untuk mengelola SDM	Pengaruh individu, sistem pekerjaan, <i>rewards</i> , alur SDM	4 <i>outcome</i> SDM: integrasi strategi, komitmen, fleksibilitas dan kualitas	Proses strategis dan perubahan MSDM
Konsentrasi	Pengelolaan aset SDM untuk mencapai tujuan strategis	<i>Outcome</i> untuk SDM	<i>Outcome</i> organisasi yang diinginkan	Hubungan interaktif antara strategi dengan MSDM
Klasifikasi	Normatif	Analitis	Normatif	Analitis
Kontribusi	Kinerja SDM	Kesejahteraan individu dan masyarakat, efektivitas organisasi	Efektivitas SDM dan organisasi	Strategi organisasi dan strategi MSDM
Pendekatan	<i>Hard HRM</i>	<i>Soft HRM</i>	<i>Soft HRM</i>	<i>Hard HRM</i>
Isi	Siklus SDM dan manajemen strategis serta tekanan lingkungan	Sistem SDM dan peta wilayah MSDM	Kebijakan untuk mengidentifikasi SDM dan <i>outcome</i> organisasi	Perubahan strategis dan MSDM
Komponen	Struktur organisasi, misi dan strategi, MSDM, seleksi, kinerja, penilaian, <i>rewards</i> , pengembangan	Sistem pekerjaan, alur SDM, <i>rewards</i> , kepentingan <i>stakeholders</i> , faktor situasional, <i>outcome</i> SDM, konsekuensi jangka panjang	Kebijakan MSDM, <i>outcome</i> SDM, <i>outcome</i> organisasi	<i>Outer context</i> , <i>inner context</i> , <i>HRM context</i> , <i>HRM content</i> , <i>strategy content</i>

atas rencana (*plan*), pelaksanaan (*do*), pemantauan (*check*), dan tindakan (*action*) secara terus-menerus untuk memastikan bahwa semua yang dilakukan adalah terencana dan mampu mencapai perbaikan secara terus-menerus.

Dengan demikian fungsi MSDM dalam aspek pemberian pelayanan kepada masyarakat harus secara terus-menerus memfokuskan pada tiga aspek terpenting, yaitu:

1. Rencana (dan merencanakan kembali) strategi MSDM
2. Implementasi strategi MSDM
3. Pemantauan dampak MSDM terhadap hasil yang dicapai organisasi.

Hanya dengan merencanakan secara terperinci dan kemudian melaksanakannya secara konsisten serta memantau perkembangan secara saksama akan dapat dicapai kondisi yang diharapkan, yakni kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh aparat.

Bab 7

KONSEP MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA BERBASIS KOMPETENSI

Kenyataan menunjukkan bahwa seseorang dengan potensi intelegensi yang tinggi serta prestasi pendidikan hingga mencapai tingkat perguruan tinggi, tidak serta-merta menjamin keberhasilannya mencapai prestasi di tempat kerja atau dengan kata lain orang tersebut belum tentu memiliki prestasi kerja dan kinerja superior lebih tinggi daripada seorang pegawai dengan IQ dan IPK sedang-sedang saja. Inilah yang kemudian memunculkan konsep Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi (MSDM-BK). Bab ini menjelaskan tentang konsep MSDM-BK dan perbedaannya dengan MSDM konvensional.

TUJUAN INSTRUKSIONAL

Setelah mengkaji bab ini secara menyeluruh, diharapkan pembaca dapat:

1. Menjelaskan pengertian kompetensi dan penyebab munculnya MSDM-BK.
2. Menjelaskan makna konsep MSDM-BK.
3. Menyebutkan prasyarat kondisi organisasi untuk implementasi MSDM-BK.
4. Menjelaskan kerangka kerja dan kerangka operasional MSDM-BK untuk organisasi publik.

PENDAHULUAN

Sekali pun memiliki fungsi dan proses yang sama, Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) konvensional dapat dibedakan pengertiannya dengan Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi (MSDM-BK). Baik dalam MSDM maupun MSDM-BK terdapat fungsi utilisasi atau penggunaan sumber daya manusia (SDM) yang sama dalam organisasi. Proses utilisasi SDM tersebut antara lain meliputi berbagai kegiatan, yaitu perencanaan SDM, analisis jabatan, rekrutmen dan seleksi, penempatan jabatan, pelatihan dan pengembangan, penilaian kinerja, penggajian, hubungan personal, hingga proses terminasi atau pemensiunan (*retirement*). Perbedaan antara MSDM dengan MSDM-BK terletak pada penggunaan istilah kompetensi. Sedemikian rupa penggunaan istilah tersebut sehingga membuat masing-masing fungsi dan proses utilisasi SDM menjadi memiliki nilai yang lebih substansial dalam MSDM-BK.

Nilai substansial yang membuat konsep MSDM-BK lebih bernilai daripada MSDM konvensional disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan dalam pelaksanaan pekerjaan. Asumsi yang mendasari fungsi dan proses MSDM dalam utilisasi SDM adalah bahwa prestasi kerja maupun keberhasilan seorang pegawai dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan organisasi dilandasi oleh potensi intelegensia dan prestasi akademik. Dengan dasar asumsi tersebut, para manajer atau pimpinan organisasi menggunakan MSDM sebagai instrumen untuk melakukan rekrutmen, seleksi, menempatkan pegawai pada jabatan yang lowong, hingga mengadakan pelatihan dan pengembangan SDM. Namun demikian kenyataan menunjukkan bahwa seseorang dengan potensi intelegensi yang tinggi serta prestasi pendidikan hingga mencapai tingkat perguruan tinggi, tidak serta-merta menjamin keberhasilannya mencapai prestasi di tempat kerja. Ini berarti bahwa seorang pegawai yang memiliki IQ di atas rata-rata (sebagai alat ukur potensi intelegensia) dan Indeks Prestasi Kumulatif/IPK yang tinggi (sebagai alat ukur pencapaian prestasi akademik di pendidikan tinggi) belum tentu memiliki prestasi kerja dan kinerja superior lebih tinggi daripada seorang pegawai dengan IQ dan IPK sedang-sedang saja!

Fenomena tersebut menginspirasi para ahli untuk mengubah paradigma MSDM konvensional menjadi MSDM-BK. Bahwa seorang pegawai tidak sekadar hanya dapat mengandalkan potensi intelegensia dan prestasi akademik (IQ dan IPK), namun lebih daripada itu, dibutuhkan kompetensi individu untuk dapat melaksanakan pekerjaan sebaik mungkin sehingga mampu mencapai prestasi kerja seoptimal mungkin. Maka MSDM-BK menjadi salah

satu alternatif solusi untuk mengatasi kekurangan MSDM konvensional dalam rangka melaksanakan proses perencanaan SDM, menyusun analisis jabatan, rekrutmen dan seleksi, proses penempatan kerja, pelatihan dan pengembangan, dan penggajian. Tingkat IQ dan IPK yang dimiliki seorang individu harus bersinergi dengan pengetahuan, *skills*, kemampuan, dan sifat-sifat positif personal lainnya yang relevan dengan tuntutan pelaksanaan pekerjaan baik pada saat ini maupun pada masa-masa mendatang.

Dalam bab ini diuraikan konsep MSDM-BK yang diawali dengan uraian sekilas tentang kompetensi itu sendiri sebagai *reminder* atas konsep kompetensi yang telah dibahas dalam bab sebelumnya. Selanjutnya uraian akan dilanjutkan dengan penjelasan tentang konsep MSDM-BK.

KOMPETENSI

Kompetensi merupakan persyaratan standar yang harus dipenuhi individu untuk dapat mengerjakan tugas pokok dan fungsinya secara tepat. Kompetensi mencakup sejumlah atribut yang melekat pada diri individu yakni berupa kombinasi antara pengetahuan, *skill*, dan perilaku sebagai sarana yang dapat digunakan untuk memperbaiki kinerja. Secara lebih umum, kompetensi dapat dianggap sebagai suatu “kecakapan” atau “kualitas”. Dengan demikian seseorang yang berkompoten bermakna sebagai individu yang “berkualifikasi/*qualified*”, atau memiliki kemampuan (*ability*) untuk menjalankan suatu peran tertentu (*a specific role*).

Sebagai contoh dapat diambil, misalnya kompetensi manajemen (*management competency*). Kompetensi manajemen meliputi sifat-sifat individu yang memiliki pemikiran sistemik (*systems thinking*) dan kecerdasan emosional (*emotional intelligence*), serta keterampilan (*skills*) dalam memengaruhi pihak lain dan kemampuan dalam melakukan negosiasi (*negotiation*). Seseorang yang memiliki kompetensi dalam bentuk keterampilan, kemampuan dan pengetahuan serta unsur-unsur personal lainnya sebagai representasi dari suatu sifat yang melekat pada pribadinya, memungkinkan figur tersebut untuk dapat melakukan tindakan yang sangat efektif di dalam lingkungan pekerjaan tertentu. Dengan demikian seorang pegawai yang hendak melaksanakan suatu tugas dan pekerjaan yang diberikan, tidak hanya dituntut memiliki pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), atau suatu kemampuan (*ability*), namun juga masih membutuhkan sifat-sifat lain untuk dapat disebut sebagai “kompeten”

dalam konteks pelaksanaan suatu pekerjaan yang harus dituntaskan dengan sebaik-baiknya.

Kompetensi tidak hanya semata dapat digunakan di dalam lingkungan pekerjaan. Kompetensi ternyata dapat pula digunakan secara lebih luas dalam kaitan dengan kehidupan nyata di dalam suatu masyarakat. Kompetensi tidak hanya sebatas di bidang manajemen organisasi dalam rangka utilisasi SDM. Salah satu contoh adalah kompetensi bidang pendidikan yang memiliki target-target tertentu. Perguruan tinggi misalnya, berusaha menetapkan suatu standar kompetensi bagi semua mahasiswanya untuk dapat dinyatakan lulus sebagai sarjana di bidang ilmu tertentu. Tanpa adanya pemenuhan syarat kompetensi tersebut, mahasiswa tidak dapat dinyatakan lulus dan diwisuda karena dianggap belum memiliki kompetensi yang memadai. Jika seorang sarjana yang telah dinyatakan lulus tanpa memiliki kompetensi, maka sarjana tersebut justru akan menambah beban masyarakat, misalnya terciptanya pengangguran baru karena tidak mampu diserap oleh lapangan kerja. Berdasarkan contoh yang sederhana ini dapat dinyatakan bahwa semua kompetensi, baik di bidang manajemen, pendidikan, kesehatan, pertanian, dan sebagainya haruslah dapat ditunjukkan dalam bentuk kegiatan nyata (*real actions*). Bahwa seorang pegawai yang berkompoten tidak sekadar memiliki ijazah formal, namun mampu bekerja melaksanakan pekerjaannya dengan membentuk perilaku yang relevan dengan pekerjaan yang dilakukannya itu.

Organisasi melalui fungsi utilisasi SDM, yaitu MSDM, memiliki tanggung jawab yang tidak ringan untuk membangun kompetensi pegawai yang dimilikinya. MSDM harus memiliki skema kebijakan yang memfasilitasi peluang pembelajaran bagi setiap individu untuk dapat meningkatkan kapasitas atau kemampuannya. Dengan fasilitasi peluang pembelajaran tersebut, organisasi secara langsung telah memiliki komitmen untuk mengembangkan kompetensi individu. Proses pengembangan kompetensi tidaklah semudah membalik telapak tangan. Pengembangan kompetensi merupakan serangkaian proses yang melibatkan serangkaian masa hidup seorang individu melalui proses kegiatan belajar dan kemudian merefleksikan hasil pembelajaran itu ke dalam dunia kerja secara nyata. Pengembangan kompetensi mensyaratkan adanya lingkungan khusus yang kondusif. Lingkungan yang mendukung proses pembelajaran membutuhkan komitmen pimpinan serta dasar hukum yang kuat untuk mengenalkan ide-ide baru ke arah perubahan organisasi yang lebih baik. Pada level pembelajaran yang lebih tinggi, peraturan atau dasar hukum yang kuat secara sistematis harus bersifat fleksibel untuk menghindari pengekangan

lahirnya ide-ide baru yang bermanfaat bagi pelaksanaan pekerjaan. Lingkungan organisasi kondusif bagi pembelajaran seperti demikian inilah yang disebut sebagai *learning organization*, di dalamnya selalu terjadi penciptaan pengetahuan (*knowledge creation*), kemampuan mengorganisasikan diri (*self organizing*) dan pemberdayaan (*empowerment*).

PENYEBAB MUNCULNYA MSDM-BK

Sebelum membahas makna MSDM-BK, akan lebih bernilai jika dilihat lebih dahulu alasan/penyebab munculnya kebutuhan dan minat terhadap MSDM-BK itu sendiri. Organisasi, baik privat maupun publik, selalu berupaya untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerjanya secara terus-menerus. Ikhtiar ini dilakukan tidak lain adalah untuk mencapai hasil yang berkualitas dengan kategori “*top quality results*” serta memiliki keunggulan bersaing “*competitive advantage*” sebagai rujukan bagi ukuran keberhasilan organisasi masa kini.

Paling tidak ada dua alasan yang menyebabkan organisasi memandang arti penting MSDM-BK.

- a. SDM merupakan asset terpenting dalam pencapaian tujuan. Sistem atau cara organisasi mengelola SDM akan berdampak langsung terhadap kinerja organisasi itu sendiri. Jika organisasi memiliki komitmen tinggi untuk membangun kapabilitas pegawainya, organisasi akan dapat memiliki kekuatan dalam mengendalikan kegiatan ke arah pencapaian tujuan dalam situasi lingkungan yang berubah dalam berbagai bentuk. Cara pandang yang demikian ini tentu saja berubah dari asalnya, yakni semula strategi organisasi lebih banyak bersikap reaktif terhadap tekanan-tekanan eksternal namun telah mengalami transformasi menjadi berfokus terhadap pengembangan sumber daya internal (SDM) untuk mendapatkan suntikan energi segar berupa kekuatan baru. Dengan suntikan energi ini akan memungkinkan organisasi dapat beradaptasi secepat mungkin terhadap setiap perubahan yang terjadi.
- b. Bahwa ternyata ada perbedaan antara organisasi yang sukses dengan organisasi yang gagal tidak semata didasari oleh pencapaian hasil. Cara pandang terhadap pencapaian hasil itulah yang membedakan suatu organisasi mampu mencapai keberhasilan atau kegagalan. Cara pandang tersebut adalah memfokuskan diri pada bagaimana (*how*) suatu hasil tersebut dapat dicapai, dan bukannya sekadar apa (*what*) yang telah dicapai. Dengan demikian, kompetensi berupa pengetahuan, *skills*, kemampuan,

serta bekal individu lainnya merupakan komponen yang sangat relevan dengan bagaimana suatu organisasi dapat mencapai tujuan dan memperoleh hasil seperti yang telah direncanakan.

Organisasi semakin menyadari bahwa kompetensi pegawai memiliki korelasi atau hubungan sangat erat dengan kemampuan mencapai kinerja superior. Dengan individu yang memiliki nilai (*values*), *motives*, dan karakteristik personal lainnya yang disebut sebagai "*softer competencies*", organisasi memiliki kekuatan yang *distinctive* daripada organisasi lainnya dalam konteks pencapaian kinerja superior dan mempertahankannya secara terus-menerus sehingga hasil yang diharapkan dapat diperoleh dengan lebih mudah.

Pendekatan baru dalam mengelola SDM untuk mencapai kinerja optimal berbasis pada "bagaimana/how" sekaligus "apa/what" suatu tujuan dapat dicapai, merupakan *state of the art* dalam MSDM, yaitu Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi atau MSDM-BK. Dalam bahasa Inggris, istilah tersebut disingkat menjadi CBHRM atau *Competency-base Human Resource Management*.

MAKNA KONSEP MSDM-BK

MSDM-BK merupakan penggunaan sejumlah kompetensi untuk mengelola SDM dalam rangka mencapai kinerja superior dan hasil optimal yang relevan dengan strategi yang telah ditetapkan oleh organisasi. Titik tekan MSDM-BK terletak pada identifikasi terhadap keterkaitan antara kinerja dengan hasil yang diperoleh organisasi serta memetakan strategi tersebut ke dalam serangkaian metode dan teknik pelaksanaan pekerjaan ke dalam tugas dan fungsi para pegawai. Dengan pengertian yang demikian ini, MSDM-BK juga berarti sebagai upaya untuk memberikan pegawai suatu pendekatan sistematis untuk memperluas dan menggunakan kapabilitasnya secara penuh.

Sekali pun demikian, harus disadari bahwa berbagai organisasi membuat rumusan definitif yang berbeda tentang makna MSDM-BK. Perbedaan tersebut disesuaikan dengan konteks organisasi.

MSDM-BK yang dimaksudkan untuk menggunakan sejumlah kompetensi individu dalam rangka mencapai tingkat kinerja superior juga diberi makna sebagai upaya fungsi MSDM untuk memberi kontribusi bagi organisasi untuk secara efektif dan efisien menggunakan sumber daya yang ada guna memperoleh hasil sesuai dengan target yang diinginkan. Dengan demikian

semua fungsi dan proses MSDM termasuk di dalamnya adalah perencanaan SDM, rekrutmen dan seleksi, pelatihan dan pengembangan, penilaian kinerja, serta penggajian merupakan kontribusi yang sangat signifikan bagi organisasi dalam mencapai tujuannya. MSDM-BK tidak lain merupakan pendekatan sistematis untuk mengelola SDM.

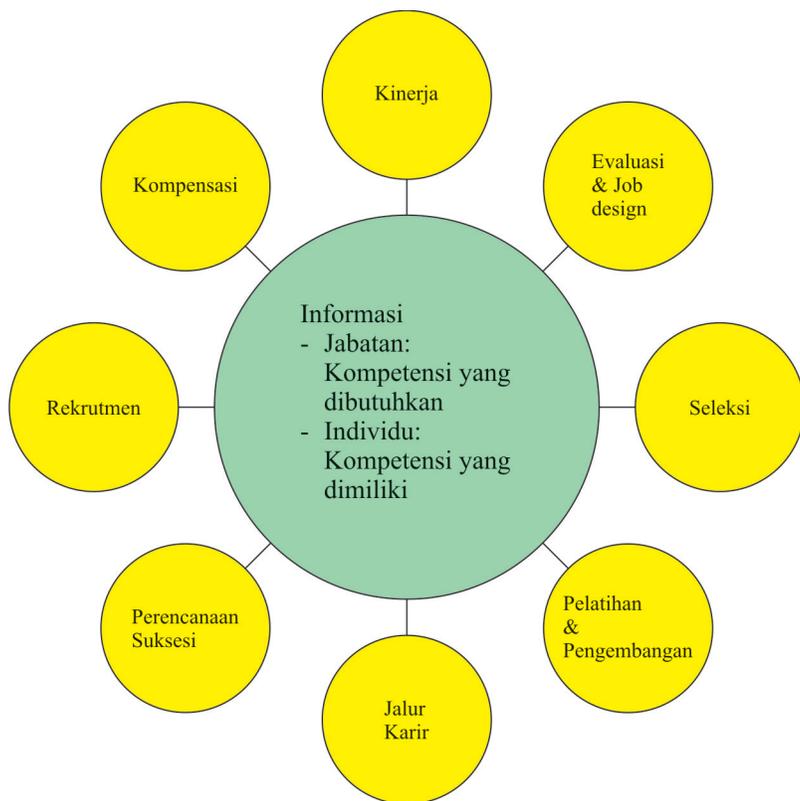
MSDM-BK dapat disebut sebagai suatu "sistem" karena di dalamnya merupakan fungsi dan proses yang terintegrasi dengan pengelolaan SDM dan merupakan pendekatan yang konsisten dalam menggunakan kompetensi yang terkait dengan strategi pencapaian hasil organisasi. Jika dikembangkan dan digunakan secara saksama, berlandas pada metode tertentu, strategis, dan didukung oleh peraturan organisasi yang konsisten, MSDM-BK akhirnya dapat membantu menerjemahkan misi dan prioritas organisasi ke dalam standar capaian kinerja yang jelas bagi semua pegawai sekaligus mampu memfasilitasi pengelolaan pegawai di semua kegiatan pengelolaan SDM. MSDM-BK merupakan suatu subjek memberikan status baru bagi organisasi untuk mampu menyajikan fungsi secara *fair* dan *equitable* terutama bagi masyarakat yang harus dilayaninya.

MSDM-BK bersifat "sistematis" karena di dalamnya dirinci secara akurat kinerja masing-masing individu ke dalam komponen-komponen yang bersifat logis, *sequential*, dan transparan berdasarkan atas kriteria yang jelas serta diinformasikan melalui keputusan manajemen yang sah (*informed decision-making*). MSDM-BK mampu mengintegrasikan kompetensi secara progresif ke dalam beberapa aplikasi fungsi dan proses MSDM dan dapat dinilai secara konsisten.

Berdasarkan fungsi dan proses MSDM dalam MSDM-BK yang sifatnya sistemik, dapat dikembangkan kerangka Sistem MSDM-BK secara Terpadu sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 7.1.

PRASYARAT KONDISI ORGANISASI UNTUK IMPLEMENTASI MSDM-BK

MSDM-BK merupakan suatu proses yang bersifat sistematis untuk menentukan kompetensi yang dibutuhkan dalam rangka mencapai hasil yang diharapkan organisasi dan mengaplikasikannya ke dalam salah satu atau beberapa fungsi di dalam MSDM. Oleh karena itu, MSDM-BK membutuhkan kondisi tertentu yang harus dibangun organisasi untuk mengimplementasikan MSDM-BK secara efektif.



Gambar 7.1. Sistem Terpadu MSDM-BK

Pertama kali yang harus dipertimbangkan dari semua prasyarat yang harus dipenuhi untuk mengimplementasikan MSDM-BK adalah keharusan organisasi untuk membangun budaya (kultur) yang dapat memfasilitasi semua anggota organisasi (khususnya para pegawai di semua level) untuk bisa berpartisipasi dalam setiap proses pengambilan keputusan. Selain itu organisasi harus mampu merangsang inovasi, mendorong fleksibilitas individu dalam melaksanakan pekerjaan (tidak kaku) dan terlibat aktif dalam pencapaian kinerja superior, dan mendukung adanya proses pembelajaran yang berlangsung secara terus-menerus. MSDM-BK hanya dapat berfungsi dan berjalan dengan lebih baik dalam situasi lingkungan organisasi yang kondusif dan memiliki budaya

yang *encourage*, bukan budaya yang *discourage*. Semua manajer dari level atas sampai tingkatan operasional (*supervisor*) harus memiliki pengetahuan dan kesadaran akan pentingnya makna kompetensi dalam setiap pembahasan pengelolaan sumber daya (SDM). Pengetahuan dan kesadaran para manajer setiap level tentang perlunya implementasi pendekatan kompetensi dalam MSDM sekaligus merupakan titik awal untuk menciptakan momentum dan realisasi konsep MSDM-BK sebagai alternatif solusi pengelolaan SDM.

Selanjutnya perlu pula pemahaman manajer pada semua level untuk mengasumsikan bahwa kepemimpinan yang kuat dan peran-peran kepeloporan yang berorientasi pada jangka panjang, merupakan dukungan nyata bagi implementasi MSDM-BK yang memang bersifat sistemik. Sistem MSDM-BK menghendaki adanya keberlanjutan untuk mencapai dan mempertahankan kinerja superior. Jika konsep MSDM-BK tidak dianggap sebagai suatu konsep yang penting bagi manajemen, maka pada tingkatan organisasi pun MSDM-BK tidak memiliki makna sama sekali. Sebagai sebuah ilustrasi dapat diajukan suatu contoh yakni suatu *executive steering committee* yang menyajikan suatu *platform* dalam pembuatan keputusan, kemudian mengkonfirmasi tujuan-tujuan dari *platform* tersebut disertai dengan arah strategis yang akan dapat dicapai melalui keputusan yang akan dibuat; maka manajemen harus merespons inisiatif tersebut untuk membuat persetujuan atau menanggapi sikap dalam bentuk lainnya yang sesuai dan konsisten dengan rencana strategis yang telah ditetapkan. Keberanian manajemen untuk mengambil sikap terhadap semua inisiatif merupakan salah satu bentuk nyata dukungan manajemen organisasi terhadap implementasi MSDM-BK secara efektif dan efisien.

Sebagai suatu konsep sistematis, MSDM-BK juga membutuhkan komitmen utuh, partisipasi aktif, dan dukungan berorientasi jangka panjang dari semua *stakeholders* kunci. Termasuk ke dalam pihak-pihak yang sangat penting bagi organisasi tersebut adalah para manajer di semua level, para pegawai, *users*, dan pihak-pihak eksternal lainnya. Kolaborasi dan dialog intensif dengan semua pihak yang sifatnya konsultatif dengan semua *stakeholders* kunci, khususnya dengan para pegawai, tentang pentingnya mengimplementasikan MSDM-BK akan memastikan terciptanya suatu kondisi di mana mereka merupakan bagian utama dari proses pembuatan keputusan tersebut. Seiring dengan terciptanya budaya organisasi yang *encourage* sebagaimana dibahas sebelumnya, para manajer juga akan selalu didorong untuk memiliki kepekaan (sensitif) terhadap semua permasalahan yang mungkin akan muncul sehubungan dengan implementasi MSDM-BK.

Di pihak lain organisasi membutuhkan pemenuhan sarat implementasi MSDM-BK berupa strategi komunikasi yang efektif dengan pegawai. Strategi komunikasi ini terutama dimaksudkan untuk meyakinkan bahwa semua pegawai dapat memahami alasan-alasan rasional di balik penerapan MSDM-BK dalam organisasinya dan bagaimana MSDM-BK diyakini dapat membantu organisasi dan semua pegawai untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta memperoleh hasil sesuai dengan yang diharapkan. Dalam situasi perubahan yang fundamental sebagai akibat implementasi MSDM-BK, kemungkinan dibutuhkan adanya lebih dari satu pesan positif dan intensif bagi semua pegawai untuk dapat memberikan dukungannya bagi keberhasilan MSDM-BK.

Sebagai prasyarat terakhir yang harus dipenuhi organisasi dalam mengimplementasikan MSDM-BK adalah artikulasi dan penerapan terhadap konsep kompetensi itu sendiri dan relevansinya dengan kepentingan serta kondisi organisasi. Jika artikulasi dan penerapan konsep kompetensi dilakukan secara keliru, maka MSDM-BK menjadi kehilangan maknanya (*meaningless*).

KERANGKA KERJA MSDM-BK UNTUK ORGANISASI PUBLIK

Kerangka kerja MSDM-BK untuk organisasi publik (*The Framework for Competency-Based Management in the Public Service*) sebaiknya dibangun dengan menyajikan berbagai aspek, yaitu dukungan legislatif, perumusan kebijakan komprehensif, implementasinya. Dukungan legislatif atau parlemen sangat diperlukan untuk memperoleh pengesahan legal dalam bentuk peraturan perundang-undangan, sementara kebijakan komprehensif harus diberi makna melibatkan semua komponen dan aspek-aspek keorganisasian secara terpadu, serta pelaksanaan atau praktik yang dilakukan hendaknya berjalan secara konsisten dengan pendekatan dan penggunaan kompetensi sebagai asas dalam mengelola pegawai. Kerangka kerja yang demikian ini dapat menjamin organisasi publik, khususnya birokrasi, dapat mencapai kinerja optimal dalam memberikan tugas-tugas pelayanan bagi masyarakat.

Kerangka kerja MSDM-BK untuk birokrasi sebagai penunjang pelayanan publik harus dihasilkan melalui kerja kolaboratif dengan semua unsur *stakeholders* utama sebagai bagian dalam partisipasi pembuatan keputusan dan memperoleh dukungan. Kolaborasi dilakukan secara terus-menerus, tidak

hanya pada tahapan penetapan ide, perencanaan, implementasi, dan bahkan pada tahapan evaluasi. Sedemikian rupa sehingga melalui kolaborasi ini MSDM-BK akan dapat dilakukan *updating* secara periodik.

Sifat utama kerangka kerja MSDM-BK untuk organisasi publik berorientasi pada jangka panjang untuk menyajikan konsep yang lebih teknis operasional sehingga mudah diimplementasikan. Tujuan utama MSDM-BK untuk birokrasi bukanlah berhenti pada terciptanya pegawai atau aparat yang kompetensi, namun justru terletak pada keberhasilan birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui “tangan-tangan” aparat yang kompeten. Pandangan ini menyiratkan suatu pesan bahwa semua lembaga dalam pemerintahan hendaknya berkeyakinan bahwa implementasi MSDM-BK merupakan upaya strategis pemerintah dalam rangka memilih salah satu pendekatan mengelola SDM aparatur untuk memberikan pelayanan publik pada tingkat yang terbaik.

Dalam konteks kenegaraan di Indonesia, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara memiliki peran yang sangat strategis untuk menciptakan momentum perubahan organisasi dengan mulai memikirkan alternatif solusi manajemen SDM aparatur melalui pendekatan kompetensi. Kementerian dapat menggunakan MSDM-BK dalam setiap upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

KERANGKA OPERASIONAL MSDM-BK

MSDM-BK dapat dioperasionalkan dalam kerangka beberapa komponen organisasi. Ada pun komponen-komponen yang terdapat dalam suatu organisasi umumnya terdiri dari struktur organisasi, visi, misi, strategi, nilai (*value*), budaya, serta aspirasi atau harapan pegawai. Struktur organisasi dapat diartikan sebagai konfigurasi semua elemen dalam organisasi yang membentuk satu kesatuan dalam konteks pengambilan keputusan secara efektif dan efisien. Penyederhanaan dari struktur organisasi merupakan *design* dari suatu bagan organisasi. Dalam bagan organisasi dapat diketahui posisi masing-masing individu dengan suatu jabatan atau tugas tertentu yang secara otomatis dapat diketahui tanggung jawab dan tingkat kewenangannya dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi suatu keputusan.

Visi organisasi merujuk pada suatu pengertian bahwa organisasi memiliki suatu ancangan ke depan yang harus dipersiapkan mulai sekarang. Persiapan ini menjadi sangat esensial mengingat bahwa dimensi waktu dan ruang di masa mendatang memiliki situasi dan kondisi yang sangat berbeda dengan masa

kini. Visi organisasi berperan penting mengarahkan semua pihak untuk dapat meraih tujuan yang diinginkan. Sementara misi organisasi menitikberatkan pada persoalan untuk menjawab pertanyaan mengapa organisasi harus mencapai suatu tujuan tertentu di masa depan dan bagaimana tujuan tersebut dapat diraih. Visi tanpa misi ibarat praktik tanpa teori atau konsep, sementara misi tanpa visi bagaikan berjalan tanpa memiliki peta (*roadmap*).

Unsur organisasi lainnya adalah strategi yang merupakan pola berpikir dan bertindak secara spesifik sebagai acuan dalam upaya pencapaian tujuan. Filosofi yang mendasari strategi organisasi adalah hanya dengan seperangkat strategi yang diterjemahkan ke dalam serangkaian taktik organisasi dan kemudian dilakukan pada tingkatan operasional, tujuan yang ditetapkan sebelumnya akan dapat dicapai. Strategi merupakan bagian penting bagi organisasi.

Ada pun yang dimaksud elemen nilai (*value*) dalam organisasi adalah sejumlah hasrat individu atau kelompok untuk membentuk suatu entitas yang memiliki karakteristik khas atau spesifik. Nilai yang terdapat dalam suatu entitas masyarakat tertentu, memiliki karakter yang berbeda dengan nilai masyarakat lainnya. Demikian pula nilai yang diacu suatu organisasi dalam konteks filosofi pencapaian tujuan dan kegiatan operasionalnya akan berbeda dengan nilai organisasi lainnya.

Serangkaian nilai tersebut membentuk konsep lain dalam organisasi, yaitu budaya (kultur) organisasi. Yang dimaksud dengan budaya organisasi adalah serangkaian ide, gagasan, pemikiran, nilai, kebiasaan yang diyakini secara bersama dan kemudian membentuk satu kesatuan dalam bentuk karya dan karsa dalam rangka mencapai tujuan bersama dalam organisasi. Budaya organisasi dapat menjadi alat atau instrumen bagi organisasi dalam mencapai tujuan (*instrumental value*), sementara di sisi lainnya budaya organisasi juga dapat dianggap sebagai tujuan organisasi itu sendiri (*ends value*).

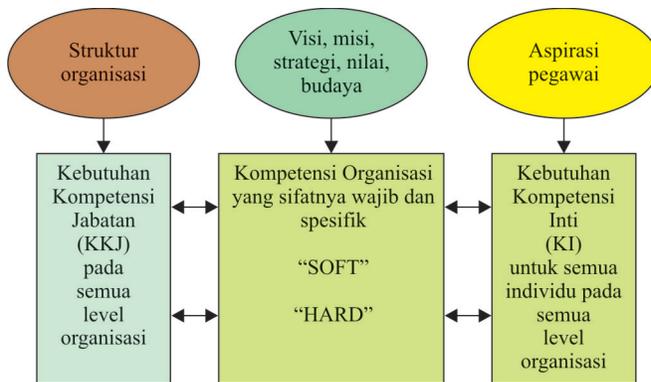
Komponen terpenting dari semua komponen yang ada dalam organisasi adalah aspirasi atau harapan pegawai. Pengabaian terhadap aspirasi, harapan, keinginan, atau cita-cita pegawai merupakan kesalahan serius organisasi yang berakibat gagalnya organisasi mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam kaitannya dengan MSDM-BK, struktur organisasi memiliki kebutuhan kompetensi jabatan (KKJ) yang harus dipenuhi individu di semua level. Pada level atas, manajer membutuhkan kompetensi yang sifatnya strategis untuk mengarahkan masa depan organisasi menuju pada kondisi yang lebih baik daripada saat ini. Sementara pada level menengah manajer membutuhkan kompetensi yang sifatnya lebih taktis untuk menterjemahkan

pemikiran-pemikiran strategis yang dihasilkan oleh manajer pada level di atasnya. Sedangkan pada level operasional, supervisor dan para pegawai harus kompetensi yang sifatnya teknis untuk melakukan tindakan sesuai dengan arahan manajer satu level di atasnya.

Visi, misi organisasi, strategi, nilai dan budaya organisasi membentuk satu kesatuan yang disebut entitas organisasi. Pada taraf ini dibutuhkan suatu kompetensi yang disebut sebagai kompetensi organisasional. Kompetensi organisasi mencakup karakteristik “hard” dan “soft” yang sifatnya wajib dan spesifik bagi setiap individu. Sementara aspirasi pegawai dapat direalisasikan dengan menggunakan kompetensi inti. Jadi pencapaian atau realisasi harapan pegawai bukanlah semata diusahakan dan diberikan oleh organisasi (*given*), namun justru dengan MSDM-BK, aspirasi tersebut diperoleh dan direalisasikan oleh pegawai itu sendiri dengan fasilitasi yang diberikan organisasi.

Semua komponen organisasi tersebut membentuk suatu kerangka MSDM-BK yang dapat dilihat dalam Gambar 7.2.



Gambar 7.2. Kerangka operasional MSDM-BK

Bab 8

PROSES PENYUSUNAN KOMPETENSI INTI

Bab ini menjelaskan tentang bagaimana menyusun kompetensi inti. Dalam upaya mencapai kinerja optimal, organisasi perlu membangun kompetensi para pegawainya. Konstruksi kompetensi tersebut merupakan karakteristik yang dimiliki setiap individu. Karakteristik tersebut juga mampu membedakan pegawai yang sukses dalam pelaksanaan suatu tugas dan pekerjaan dengan pegawai yang “biasa-biasa saja” di tempat kerja.

TUJUAN INSTRUKSIONAL

Setelah mengkaji bab ini secara menyeluruh, diharapkan pembaca dapat:

1. Menyebutkan berbagai macam kompetensi berdasarkan klasifikasinya.
2. Menjelaskan kompetensi inti dan pengembangan konsep kompetensi inti.
3. Menjelaskan perbedaan dan persamaan kompetensi individual dan kompetensi inti.
4. Menjelaskan tentang bagaimana mengembangkan dan menyusun kompetensi inti.

PENDAHULUAN

Manajemen sumber daya manusia (MSDM) secara umum merupakan serangkaian keputusan yang diambil organisasi untuk mengelola hubungan ketenagakerjaan (mulai dari calon pegawai, pegawai, dan para pensiunan) secara optimal yang dilakukan melalui kegiatan perencanaan SDM, rekrutmen, seleksi, penempatan kerja, pemeliharaan (*maintenance*) yang meliputi kompensasi dan peningkatan kesejahteraan, pelatihan dan pengembangan, perencanaan dan pengembangan karir serta terminasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan organisasi. Organisasi berusaha untuk memelihara dan meningkatkan kinerjanya. Dalam kondisi seperti ini, MSDM merupakan instrumen untuk mendukung usaha organisasi untuk mencapai kinerja optimal.

Dalam upaya mencapai kinerja optimal, organisasi perlu membangun kompetensi para pegawainya. Kompetensi pegawai dapat ditunjukkan dengan berbagai karya, pengetahuan, keterampilan, sikap, perilaku, motif, serta bakat masing-masing individu yang kesemuanya dapat ditemukan secara nyata. Konstruksi kompetensi tersebut merupakan karakteristik yang dimiliki setiap individu. Namun demikian harus tetap diingat bahwa karakteristik individu bukanlah sembarang karakteristik untuk pelaksanaan suatu pekerjaan. Karakteristik individu yang dimaksudkan adalah karakteristik yang dapat mengidentifikasi serta membedakan antara individu yang berprestasi dengan individu yang tidak berprestasi. Karakteristik tersebut juga mampu membedakan pegawai yang sukses dalam pelaksanaan suatu tugas dan pekerjaan dengan pegawai yang “biasa-biasa saja” di tempat kerja.

Pentingnya karakteristik individu di tempat kerja akhirnya melekat dalam pengertian kompetensi itu sendiri. Spencer (1993) mendefinisikan kompetensi sebagai karakteristik dasar manusia yang dari pengalaman nyata (tampak dari perilaku) ditemukan dapat memengaruhi atau dapat dipergunakan untuk memprediksikan tingkat kinerja individu di tempat kerja atau kemampuan dalam mengatasi permasalahan pada situasi tertentu.

Karakteristik individu merupakan sumber pengamatan atas segala sesuatu yang dilakukan seorang individu di tempat kerja, semua hasil kerja yang diperoleh individu, serta tingkat prestasi kerja yang dapat dicapai individu. Sebagai suatu sumber informasi, karakteristik individu dipengaruhi oleh salah satu atau kombinasi dari beberapa jenis kompetensi.

Terdapat beberapa jenis kompetensi yang dapat diklasifikasikan dalam berbagai bentuk. Dalam bab ini diuraikan salah satu jenis kompetensi, yaitu kompetensi inti (*core competency*). Uraian diawali dengan pembahasan

klasifikasi dan tingkatan kompetensi serta dilanjutkan dengan pengertian kompetensi inti. Kemudian juga diulas proses penyusunan kompetensi inti sebagai materi utama dari bab ini.

KLASIFIKASI KOMPETENSI

Kompetensi dapat diklasifikasikan dari perspektif yang berbeda. Pada awalnya kompetensi dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) golongan, yaitu:

1. Kompetensi teknis
2. Kompetensi manajerial.

Dalam pembahasannya dapat diketahui bahwa semakin tinggi tingkatan manajerial dari suatu jabatan akan semakin tinggi pula kebutuhan tingkat kompetensi manajerial, sementara kebutuhan kompetensi teknis semakin rendah. Fenomena sebaliknya juga menjelaskan hal yang sama, semakin rendah tingkat suatu jabatan, akan membutuhkan kompetensi teknis yang semakin tinggi. Demikian pula sebaliknya. Namun demikian perlu dicatat bahwa pengklasifikasian model ini terlalu menyederhanakan permasalahan dalam pengelolaan organisasi. Dikotomi kompetensi teknis dan manajerial terlalu sempit untuk dapat menjelaskan ruang gerak individu yang luas dalam organisasi, tidak dapat mengukur secara akurat perilaku individu, serta menimbulkan efek negatif, yakni adanya praktik diskriminasi terhadap individu. Pengelolaan organisasi tidak dapat secara sederhana hanya dengan membedakan secara tegas kompetensi teknis dan manajerial.

Pengklasifikasian kompetensi selanjutnya diupayakan lagi menuju perbaikan yang bersifat lebih luas dan lebih umum berdasarkan berbagai sudut pandang. Di antara berbagai sudut pandang yang digunakan untuk klasifikasi kompetensi adalah berdasar substansi yakni membagi kompetensi menjadi 2 (dua) kelompok besar yang disebut dengan:

- a. Kompetensi umum (*generic competencies*, atau *soft competencies*)
- b. Kompetensi bidang (*hard competencies*).

Kompetensi umum (kompetensi generik) meliputi 6 (enam) kelompok, yaitu:

1. Kemampuan berprestasi (merencanakan dan mengimplementasikan)
2. Kemampuan melayani
3. Kemampuan memimpin

4. Kemampuan mengelola
5. Kemampuan berpikir (kognitif)
6. Kemampuan bersikap dewasa

Kemudian dari enam kelompok tersebut dapat dikembangkan 20 (dua puluh) kompetensi derivat (Spencer dan Spencer, 1993) sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 8.1.

Tabel 8.1. Pengembangan kompetensi umum menjadi 20 kompetensi penyusun

No.	Kompetensi Umum	Kompetensi Derivat/Penyusun
1	Kemampuan berprestasi (merencanakan dan mengimplementasikan)	1. <i>Achievement orientation</i> 2. <i>Concern for order, quality, and accuracy</i> 3. <i>Initiative</i> 4. <i>Information seeking</i>
2	Kemampuan melayani	5. <i>Interpersonal understanding</i> 6. <i>Customer service orientation</i>
3	Kemampuan memimpin	7. <i>Impact and influence</i> 8. <i>Organizational awareness</i> 9. <i>Relationship building</i>
4	Kemampuan mengelola	10. <i>Developing others</i> 11. <i>Directiveness</i> 12. <i>Teamwork and cooperation</i> 13. <i>Team leadership</i>
5	Kemampuan berpikir (kognitif)	14. <i>Analytical thinking</i> 15. <i>Conceptual thinking</i> 16. <i>Technical/Professional/Managerial Expertise</i>
6	Kemampuan bersikap dewasa	17. <i>Self-control</i> 18. <i>Self-confidence</i> 19. <i>Flexibility</i> 20. <i>Organizational commitment</i>

Sumber: Spencer dan Spencer (1993)

Ada pun kompetensi bidang (*hard competence*) meliputi keterampilan (*skills*), bidang pendidikan, dan kewenangan atau otoritas profesi di bidang tertentu.

Selanjutnya penyempurnaan klasifikasi kompetensi dilakukan terus-menerus dengan menguraikan lagi kompetensi umum dan kompetensi bidang tersebut ke dalam kompetensi-kompetensi penyusunnya yang masing-masing

memiliki berbagai dimensi dan ukuran yang berbeda-beda. Tabel 8.1 merupakan salah satu contoh penyempurnaan ini.

Selain berdasarkan subtansinya, kompetensi dapat pula diklasifikasikan dari sudut pandang lain, yakni dari tingkatan kompetensi serta efek tingkat kinerja yang ditimbulkannya. Berdasarkan sudut pandang ini, kompetensi dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

1. Kompetensi minimum (*threshold competencies*)
2. Kompetensi pembeda individu yang memiliki kinerja superior dengan individu berkinerja rata-rata (*differentiating competencies*).

Kompetensi minimum menunjukkan suatu tingkat kompetensi/karakteristik penting yang dibutuhkan seseorang dalam pekerjaannya agar dapat mencapai tingkat efektivitas paling optimal, namun demikian belum dapat dilakukan suatu penilaian seorang individu memiliki kinerja superior atau di atas rata-rata. Ada pun kompetensi pembeda kinerja merupakan tingkat kompetensi yang dapat membedakan individu berkinerja superior atau sukses dalam pekerjaannya dari individu yang memiliki kinerja rata-rata.

Pengklasifikasian kompetensi terus berlanjut dengan merujuk pada sudut pandang lainnya, yakni tingkat organisasi. Berdasarkan atas sudut pandang tingkatan organisasi ini kompetensi dapat diklasifikasikan menurut peranannya dalam upaya pencapaian visi dan misi, proses, strategi, dan budaya organisasi. Dalam konteks organisasional ini, kompetensi dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

1. Kompetensi inti (*core competencies*)
2. Kompetensi pendukung (*supporting competencies*).

Kompetensi inti diperlukan untuk mencapai visi-misi, proses, strategi, dan budaya organisasi. Kompetensi ini memiliki sumbangan signifikan dan keterkaitan erat dengan visi-misi, proses, strategi dan budaya organisasi yang ditetapkan organisasi. Kompetensi inti haruslah dimiliki oleh semua anggota organisasi (semua individu dalam organisasi) karena diyakini akan dapat memberikan nilai tambah bagi organisasi serta mendukung peningkatan daya saing organisasi. Sebagai suatu ilustrasi dapat diberikan satu contoh tentang sebuah organisasi yang memiliki visi “Memberi Kepuasan Kepada Pelanggan”. Untuk mendukung terealisasinya visi tersebut, semua anggota organisasi harus/wajib memiliki kompetensi *Customer Service Orientation* yang merupakan kompetensi derivat atau penyusun dari kompetensi umum “Kemampuan Melayani” dari Spencer.

Ada pun kompetensi pendukung umumnya dibutuhkan oleh bagian atau suatu unit tertentu dalam organisasi dalam rangka menjaga kelancaran dan efektivitas pencapaian tujuan operasional organisasi. Bidang dan tingkat kompetensi pendukung biasanya bersifat tertentu (spesifik) bagi suatu bagian atau unit organisasi tersebut. Sebagai contoh yaitu kompetensi “empati” menjadi sangat penting artinya bagi bidang atau unit marketing atau pemasaran atau bagian SDM. Sementara kompetensi “empati” kemungkinan kurang diperlukan bagi bagian atau unit audit dari suatu organisasi.

Sementara itu klasifikasi kompetensi juga dapat dilihat dalam suatu organisasi yang dapat dikembangkan pada 3 (tiga) tingkatan kompetensi, yaitu:

1. Kompetensi organisasi
2. Kompetensi fungsi
3. Kompetensi posisi.

Kompetensi pada tingkatan organisasi adalah kompetensi yang harus dimiliki oleh semua individu dalam organisasi. Kompetensi ini bersifat umum dan dikenal dengan istilah kompetensi inti atau *core competency*. Penggolongan jenis ini sama dengan penjelasan sebelumnya, yaitu klasifikasi kompetensi inti dari sudut pandang tingkat organisasi.

Sementara kompetensi pada tingkat fungsi dan posisi adalah kompetensi yang terdapat pada suatu posisi tingkat jabatan tertentu. Dapat diilustrasikan suatu contoh di sini adalah tentang kompetensi sebagai seorang manajer, kompetensi sebagai penyelia, kompetensi sebagai tenaga penjual (*salesforce*), kompetensi sebagai teknisi, kompetensi sebagai sekretaris, kompetensi sebagai akuntan, dan sebagainya. Umumnya pekerjaan atau jabatan-jabatan tersebut diklasifikasikan berdasarkan jabatan atau pekerjaan atau posisi yang sejenis. Untuk membedakan pada tingkatan organisasi, kompetensi yang harus dimiliki adalah kompetensi inti. Sedangkan pada tingkatan fungsi dan posisi ini kompetensi disebut sebagai kompetensi peran (*role competency*). Dalam klasifikasi yang telah diuraikan sebelumnya kompetensi ini disebut sebagai kompetensi pendukung.

Secara umum kompetensi inti (*core competency*) merupakan bentuk dari *soft competency*, yakni kompetensi yang berkaitan dengan sikap atau perilaku individu dalam pelaksanaan suatu pekerjaan. Sementara *role competency* dapat menjelma dalam dua bentuk, yaitu baik *hard competency* (keterampilan, pendidikan, atau profesi) maupun *soft competency*.

Untuk melihat secara lebih jelas terhadap empat sudut pandang dalam mengklasifikasikan kompetensi dapat dilihat pada Tabel 8.2.

Tabel 8.2. Empat perspektif dalam klasifikasi kompetensi

No.	Perspektif	Jenis Kompetensi
1	Dikotomis	Kompetensi Teknikal Kompetensi Manajerial
2	Substansi	Kompetensi Umum Kompetensi Bidang
3	Tingkat Kompetensi	Kompetensi Minimum Kompetensi Pembeda individu
4	Strata/Tingkatan Organisasi	Kompetensi Organisasi = Kompetensi Inti → <i>soft competency</i> Kompetensi Fungsi = Kompetensi Pendukung/Peran → <i>hard & soft competency</i> Kompetensi Posisi = Kompetensi Pendukung/Peran → <i>hard & soft competency</i>

Selanjutnya bagian ini akan diuraikan tentang makna kompetensi inti secara khusus.

KOMPETENSI INTI

Secara substansial kompetensi inti (*core competency*) merupakan suatu wujud (kegiatan, hasil) yang dilakukan dan diperoleh dengan sangat baik oleh sebuah organisasi. Kompetensi inti sebagai hasil dari pembelajaran bersama (*collective learning*) dan koordinasi terhadap keterampilan (*skills*) yang dimiliki oleh masing-masing individu dalam organisasi. Kompetensi inti memiliki 3 (tiga) kriteria kondisional (syarat yang harus dipenuhi) yang menurut Hamel dan Prahalad (1990) terdiri atas:

1. Menyajikan manfaat/keuntungan bagi pelanggan/masyarakat (*It provides customer benefits*)
2. Sangat sulit untuk dapat ditiru oleh para pesaing organisasi (*It is hard for competitors to imitate*)
3. Dapat diterapkan untuk meningkatkan (*leverage*) jumlah dan kualitas produk yang dihasilkan serta memperluas jangkauan pasar (pelanggan) organisasi.

Kompetensi inti dapat diperoleh dalam berbagai bentuk, termasuk di dalamnya adalah *know how* tentang permasalahan teknik, proses kegiatan yang dapat diandalkan, dan/atau adanya keeratn hubungan yang terjalin antara organisasi dengan para pelanggan/masyarakat dan pemasoknya. Di dalam kompetensi inti juga terbangun pengembangan produk yang sesuai dengan kebutuhan konsumen atau terciptanya kultur organisasi baru yang lebih kondusif, seperti dedikasi dan komitmen pegawai. Organisasi moderen bertumpu pada kekuatan kompetensi inti untuk dapat bersaing menyajikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakatnya sebagai *users* bagi produk barang atau jasa yang dihasilkan. Jika tidak memiliki kompetensi inti, organisasi dipastikan akan ditinggalkan para penggunanya, karena tidak memberikan sajian yang terbaik sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang selalu mengalami perubahan.

Peran kompetensi inti bagi organisasi sangat penting untuk memastikan keberadaan organisasi dalam menghadapi situasi persaingan. Jika kompetensi inti memang dapat memberi manfaat jangka panjang bagi keberadaan organisasi yang sesuai dengan tuntutan zaman, maka organisasi akan mengalami suatu situasi yang disebut sebagai *sustainable competitive advantage* (SCA) atau memiliki keunggulan bersaing secara berkelanjutan. Kompetensi adalah sumber dari terciptanya SCA yang memungkinkan organisasi dapat memperkenalkan serangkaian produk barang dan pelayanan jenis baru yang dapat dipersembahkan untuk pelanggan/masyarakat.

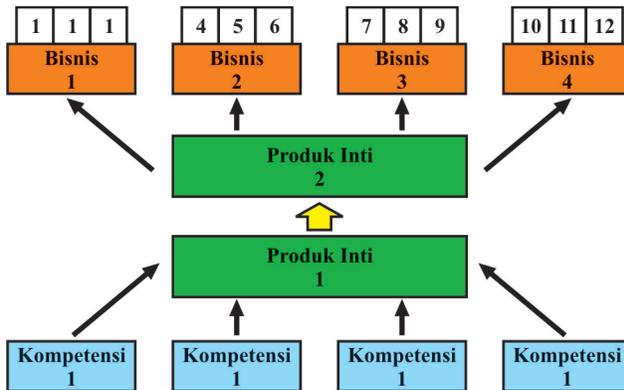
Suatu organisasi akan dapat memiliki SCA jika di dalamnya terjadi suatu proses penciptaan nilai atau *value-creating processes* serta posisi yang tidak dapat diduplikasi atau ditiru/diimitasi oleh organisasi lain dalam menghasilkan suatu produk barang atau layanan. SCA mampu menyediakan manfaat jangka panjang (*long-term advantage*) bagi organisasi yang sangat sulit untuk direplikasi oleh organisasi lain. Dalam konteks yang demikian ini, kompetensi inti memegang peranan kunci untuk menciptakan SCA dalam organisasi.

PENGEMBANGAN KONSEP KOMPETENSI INTI

Konsep kompetensi inti pertama kali dikembangkan dalam bidang manajemen. Pada dekade 1990-an C.K. Prahalad dan Gary Hamel mengenalkan konsep kompetensi melalui sebuah artikelnnya yang diterbitkan oleh *Harvard Business Review*. Dalam artikel tersebut ditulis bahwa kompetensi inti merupakan *"an area of specialized expertise that is the result of harmonizing complex*

streams of technology and work activity.” Sebagai suatu ilustrasi dicontohkan satu kasus yang terjadi di dalam perusahaan penghasil kendaraan bermotor terkemuka, yaitu Honda yang memiliki kompetensi inti di bidang *engineering*. Honda memiliki kemampuan untuk mengeksploitasi kompetensi inti dalam rangka mengembangkan kualitas seluruh produk yang dihasilkannya mulai dari mesin rumah tangga, sepeda motor, mobil, hingga truk. Contoh aplikasi kompetensi inti lain di bidang otomotif adalah satu perusahaan dari Swedia, yaitu Volvo yang sangat terkenal dengan kompetensi di bidang keamanan mobil. Akhir dari semua hasil yang diperoleh dari aplikasi kompetensi inti adalah manfaat atau keuntungan masyarakat sebagai pelanggan (*customer benefit*), karena baik Honda di Jepang maupun Volvo di Swedia mampu menyajikan layanan terbaik kepada masyarakat melalui produk yang dihasilkannya. Baik Honda maupun Volvo tidak hanya sekadar mampu mengeksploitasi atau menggunakan kompetensi yang dimilikinya, namun lebih daripada itu adalah kompetensi tersebut justru sebagai sumber inspirasi dalam merancang kualitas produk seoptimal mungkin. Bagi Honda dan Volvo, kompetensi selain instrumen untuk merancang komponen yang mampu menjamin kenyamanan dan keamanan pengguna, juga dieksploitasi untuk melakukan penelitian dan pengembangan, atau untuk merespons tuntutan kebutuhan masyarakat yang menginginkan kenyamanan dan keamanan berkendara.

Menurut Prahalad dan Hamel sebagai penggagas awal, kompetensi inti mengarahkan organisasi pada pengembangan produk inti (*core products*). Produk inti tersebut tidak secara langsung sampai (dijual) ke tangan masyarakat sebagai pembeli orang per orang atau *end users*, namun organisasi menggunakan kompetensi inti untuk membangun jaringan sehingga membentuk suatu kelompok *end-users* dalam jumlah orang yang besar. Sebagai suatu contoh, sepeda motor merupakan produk inti dari Honda yang dapat digunakan sebagai sarana untuk membangun kelompok *end-users* yang dikenal dengan pangsa pembeli. Setiap unit bisnis dalam perusahaan Honda yang memiliki kompetensi berbeda-beda akan melalui tahapan sebelum sampai pada *end users* yakni menciptakan produk inti ke-1, produk inti ke-2, kemudian masuk pada wilayah bisnis 1, bisnis 2, dan seterusnya sehingga membentuk *end products* yang disajikan untuk sekelompok *end users*. Ilustrasi penggunaan kompetensi ini dapat dilihat dalam bentuk visual sebagaimana disajikan dalam Gambar 8.1.



Gambar 8.1. Aplikasi kompetensi inti hingga produk akhir (*End Products*)

Tanpa kompetensi inti, organisasi sebesar apa pun termasuk birokrasi hanya sekadar merupakan kumpulan dari individu yang sibuk dengan urusannya sendiri serta sibuk terhadap segala aktivitas yang tersembunyi atau tidak berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Kompetensi inti ibarat suatu perekat yang dapat mengikat semua unit atau bagian organisasi menjadi satu kesatuan dalam mencapai tujuan bersama.

KOMPETENSI INDIVIDUAL VERSUS KOMPETENSI INTI

Dalam aplikasinya, sangat penting untuk membedakan antara kompetensi individu (*individual competencies*) dengan kompetensi inti (*core competencies*). Kompetensi individu mengandung substansi utama sebagai sifat-sifat yang melekat pada individu sehingga individu tersebut memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugasnya. Konsep kompetensi inti lebih daripada sekadar kumpulan sifat-sifat yang melekat pada individu dalam organisasi. Kompetensi inti merupakan “agregat kapabilitas individu di mana terdapat sinergi yang secara terus-menerus memiliki nilai berkelanjutan (*sustainable value*) dan dapat diaplikasikan secara lebih luas di dalam keseluruhan organisasi. Sinergi tersebut harus berlangsung secara terus-menerus dalam rangka menghadapi tuntutan masyarakat dan perubahan lingkungan yang melahirkan potensi persaingan. Kompetensi inti mengarahkan organisasi untuk membuat situasi harmoni antara organisasi itu sendiri dengan perubahan lingkungan. Situasi

harmonis inilah akhirnya menjadi konstruksi SDM yang diinginkan (*intentional constructions*).

Kompetensi inti dapat dibedakan dengan kompetensi individu dari perspektif yang lain. Kompetensi inti merupakan kombinasi dari keterampilan dan pengetahuan yang melekat pada kelompok atau tim kerja yang menghasilkan kemampuan untuk melaksanakan satu atau lebih proses yang bersifat kritis (penting) menuju kualitas berstandar internasional. Berdasarkan pengertian yang demikian ini, terdapat dua ide yang perlu dicermati. *Pertama*, keterampilan dan pengetahuan harus bersifat komplementer, dan *kedua* secara bersama-sama keterampilan dan pengetahuan tersebut diaplikasikan organisasi untuk menyajikan prestasi dengan ukuran kinerja superior.

Secara lebih spesifik, kompetensi inti dapat dibedakan lagi berdasarkan karakteristik yang ada. Setidaknya terdapat tiga karakteristik kompetensi inti yang meliputi:

1. Organisasi harus dapat menembus akses potensial yang terdapat dalam lingkungan eksternal. Bagi perusahaan (swasta) akses potensial tersebut berupa tersedianya pasar yang luas untuk memasarkan hasil produknya. Dalam konteks seperti ini kompetensi inti harus memiliki kemampuan untuk mengembangkan produk barang dan layanan baru sesuai kebutuhan masyarakat. Bagi organisasi pemerintah, akses potensial dapat berupa pelayanan terhadap kebutuhan baik masyarakat domestik maupun internasional, misalnya pelayanan terhadap investasi yang selama ini selalu mengalami masalah jika pihak calon investor harus berhadapan dengan aparat birokrasi. Dalam konteks pelayanan publik, kompetensi inti birokrasi dapat berupa kemampuan untuk mengembangkan bentuk-bentuk layanan publik model terbaru sehingga sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat terkini.
2. Kompetensi inti harus mampu memberikan kontribusi yang memiliki makna manfaat bagi semua proses dan hasil yang diperoleh dari usaha-usaha yang dilakukan semua anggota organisasi.
3. Kompetensi inti harus bersifat sulit untuk dapat ditiru oleh pihak lain, kalau perusahaan harus sulit ditiru oleh para pesaing; namun untuk organisasi pemerintah sebaiknya dapat diterapkan di mana saja untuk dapat melayani semua lapisan masyarakat. Lain organisasi publik, lain pula untuk organisasi perusahaan swasta. Dalam dunia bisnis, kompetensi inti haruslah bersifat “unik”, yakni khas perusahaan tersebut.

MENGEMBANGKAN KOMPETENSI INTI

Menurut Prahalad dan Hamel (1990) kompetensi inti dapat dikembangkan dengan mengintegrasikan teknologi ganda yang digunakan dan keterampilan proses pekerjaan yang masing-masing berbeda ada dalam diri individu pegawai. Kompetensi inti berakar pada kemampuan organisasi untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan semua elemen organisasi khususnya SDM dan instrumen yang digunakan dalam mentransformasi *inputs* organisasi menjadi *outputs* dalam bentuk produk barang atau jasa layanan. Ilustrasi yang menunjukkan ketiadaan kompetensi inti dalam suatu organisasi adalah jika organisasi tersebut mengambil keputusan untuk menggunakan tim ilmuwan yang disewa dari organisasi lain (*outsourced*) yang menguasai bidang ilmu atau teknologi tertentu. Dalam keputusan tersebut tidak secara otomatis organisasi akan dapat memperoleh kompetensi inti dalam penguasaan ilmu atau teknologi dimaksud. Kompetensi inti justru terbangun dari lingkungan internal, organisasi secara efektif mampu mengkoordinasikan semua kelompok individu yang terlibat dalam proses kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Upaya untuk mengembangkan kompetensi inti sesungguhnya bukan merupakan proses yang membutuhkan biaya mahal. Bagian yang kurang atau hilang dari kompetensi inti organisasi dapat ditambah atau diganti dan bahkan diperbaiki dengan biaya yang murah melalui berbagai strategi. Di antara strategi yang dapat ditempuh untuk mengembangkan kompetensi inti berbiaya murah adalah melalui persetujuan aliansi dan lisensi dengan atau dari pihak eksternal. Dalam banyak proses kegiatan pengembangan kompetensi inti, rancangan organisasi yang memungkinkan untuk dapat memfasilitasi adanya berbagai (*sharing*) kompetensi dapat menghasilkan situasi di mana organisasi mampu secara efektif menggunakan kompetensi secara *sharing* dengan biaya sedikit atau bahkan tanpa biaya tambahan apa pun.

Namun hendaknya tetap diingat bahwa kompetensi inti tidak akan terbangun oleh beberapa alasan. *Pertama*, organisasi yang melakukan pemotongan biaya (*cost-cutting*) diyakini dapat menghalangi upaya mengembangkan kompetensi inti. Sebagai suatu ilustrasi dapat diberikan contoh berikut: efisiensi yang dilakukan melalui desentralisasi acap kali membuat situasi bertambah sulit untuk mengembangkan kompetensi inti karena otonomi yang diberikan justru membuat kelompok-kelompok kerja menjadi tergantung pada pihak eksternal (*outsourcing*) dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan tertentu yang sifatnya sulit dan kritis. Penggunaan tenaga dari luar seperti tenaga ahli dan profesional

di bidang tertentu dapat menghalangi organisasi mengembangkan kompetensi intinya.

Ukuran yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi telah terjadi perkembangan kompetensi inti dapat dilihat dari manifestasi yang dicapai organisasi. Kompetensi inti memanifestasikan dirinya dalam bentuk produk inti (*core products*). Produk inti tersebut memfasilitasi kemampuan organisasi dalam penciptaan nilai (*value creation*) untuk menghasilkan produk akhir (*end products*). Contoh manifestasi kompetensi inti yang dimiliki berbagai organisasi dalam bentuk produk inti dapat dilihat pada Tabel 8.3.

Tabel 8.3. Contoh kompetensi inti organisasi dan produk inti

No.	Organisasi/Perusahaan	Produk Inti
1	Nikkon	Kamera Digital
2	Balck & Decker	Motor listrik ukuran kecil
3	Canon	Kamera Digital dan printer laser
4	Sony	Elektronik
5	Nokia	Telepon seluler
6	Birokrasi Pemerintah	Pelayanan publik
7	Garuda Indonesia	Layanan transportasi udara
8	BNI	Layanan perbankan
9	Aqua	Air minum dalam kemasan

Produk inti masing-masing organisasi, baik swasta maupun pemerintah, digunakan sebagai sarana memperkenalkan jati diri masing-masing organisasi tersebut. Produk inti mencerminkan reputasi citra diri organisasi. Sebagai contoh, jika orang bepergian naik pesawat terbang dia akan berujar: “Saya akan pergi naik Garuda”, atau jika seseorang akan mengambil foto, akan berucap: “Saya foto Anda dengan Canon ini”. Jika di tangan masyarakat produk inti yang dihasilkan tercela, maka rusak jugalah jati diri organisasi yang menghasilkan produk barang atau layanan tersebut.

Birokrasi harus memperhatikan masalah kompetensi intinya untuk meningkatkan citra diri di mata masyarakat. Selama ini masyarakat atau publik sering kali mengeluh dan enggan berurusan dengan birokrasi. Layanan publik yang sangat dibutuhkan masyarakat menjadi tersendat sehingga tidak menghasilkan daya saing apa pun bagi bangsa Indonesia. Ini terlihat dari beberapa survei internasional yang menunjukkan daya saing di bidang investasi

misalnya, Indonesia memiliki posisi atau *ranking* masih di bawah daya saing negara-negara di Asia Tenggara (ASEAN) lainnya.

Organisasi-organisasi pemerintahan di Indonesia, yakni birokrasi mulai dari pusat hingga daerah harus mengorganisasikan dirinya ke dalam suatu *portfolio* kompetensi inti, dan bukan membangun *portfolio* unit-unit kelembagaan independen yang terpisah satu dengan lainnya. Para pimpinan lembaga-lembaga pemerintah yang independen tersebut cenderung untuk memfokuskan dirinya pada kepentingan sektoral dan “tergesa-gesa” untuk memperoleh hasil akhir yang memberikan keuntungan jangka pendek, bukan jangka panjang. Mereka tidak merasa bertanggung jawab untuk mengembangkan kompetensi inti yang berorientasi jangka panjang. Konsekuensi yang harus ditanggung selama ini adalah lembaga pemerintah masing-masing tampak bagai berjalan sendiri-sendiri sehingga tidak mengarah pada sinergi untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera seperti diimpikan oleh para pendiri bangsa ini.

Birokrasi di Indonesia harus menata dirinya pertama kali dengan memusatkan diri pada upaya mengembangkan kompetensi inti, yakni membangun kemampuan dalam menyajikan pelayanan publik dengan kualitas terbaik untuk bangsa dan masyarakat Indonesia.

MENYUSUN KOMPETENSI INTI

Kompetensi inti bersifat khas atau spesifik untuk masing-masing organisasi. Perusahaan A memiliki kompetensi inti berbeda dengan Perusahaan B, demikian seterusnya. Untuk organisasi publik atau birokrasi juga khas, yakni memiliki kesamaan dalam hal penyajian pelayanan publik kepada masyarakat. Meskipun memiliki sifat yang khas, namun kebutuhan kompetensi inti masing-masing organisasi memiliki kesamaan terutama dilihat dari fundamennya. Dasar kebutuhan kompetensi inti semua organisasi adalah adanya misi organisasi yang telah ditetapkan dari awal. Misi tersebut harus dapat diemban dan dicapai oleh semua unsur dalam organisasi. Persoalannya adalah: bagaimana misi organisasi tersebut dapat dicapai? Kemampuan untuk menjawab pertanyaan ini tergantung pada pemenuhan kompetensi inti yang kemudian harus disusun, dirumuskan dan kemudian ditentukan.

Dalam menyusun kompetensi, selain misi organisasi sebagai syarat untuk dirujuk/diacu, juga terdapat syarat-syarat lain. Penyusunan kompetensi inti *pertama* kali harus dapat mendukung pencapaian misi yang telah disepakati bersama. *Kedua*, kompetensi inti yang dirumuskan hendaknya memiliki

nilai manfaat yang sebesar-besarnya bagi pelanggan/masyarakat sebagai *end users* hasil organisasi. Kompetensi inti harus dapat menjamin terciptanya kepuasan masyarakat pengguna atas produk dan layanan yang dihasilkan. *Ketiga*, kompetensi inti yang disusun hendaknya berbeda (*distinctive*) dengan kompetensi inti yang dirumuskan pihak, kecuali untuk organisasi pemerintahan atau birokrasi yang memiliki fungsi sama, yakni memberikan layanan publik. Kompetensi inti untuk perusahaan swasta harus mampu memberikan daya saing tinggi sehingga perusahaan tersebut memiliki nilai lebih baik dan lebih unggul daripada perusahaan lain. *Keempat*, kompetensi inti yang dirumuskan harus dapat digunakan sebagai instrumen bagi pencapaian keberhasilan organisasi sekarang dan pada masa-masa mendatang. Kompetensi inti bersifat fleksibel dan adaptif, artinya dapat dikembangkan sesuai dengan tuntutan kebutuhan.

Kegiatan menyusun kompetensi inti pada dasarnya merupakan suatu proses yang harus ditempuh dalam beberapa tahapan. Sebagai catatan bahwa dasar utama bagi penyusunan kompetensi inti adalah mengacu pada pernyataan misi yang telah disepakati bersama dan ditetapkan oleh organisasi. Proses penyusunan kompetensi inti dengan demikian diawali dengan pemahaman terhadap misi organisasi secara jelas. Setelah memahami kompetensi dan disertai dengan tahapan lainnya, baru kemudian dapat disusun kompetensi intinya. Oleh karena itu, setidaknya terdapat 4 (empat) langkah utama yang harus ditempuh dalam rangka menyusun kompetensi inti yaitu:

1. Mengetahui dan memahami dengan jelas misi organisasi.
2. Menginternalisasi secara lebih mendalam nilai-nilai (*values*) yang diyakini sebagai suatu kebenaran dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.
3. Mengembangkan sikap dan perilaku yang diharapkan berdasarkan suatu standar (*a standardized attitude and behavior*) yang disepakati bersama.
4. Menyusun kompetensi inti.

Berdasarkan keempat tahapan tersebut, maka proses penyusunan kompetensi inti dapat divisualisasikan seperti tampak dalam Gambar 8.2.



Gambar 8.2. Tahapan proses penyusunan kompetensi inti

1. Tahap I: Mengetahui dan memahami misi organisasi

Misi organisasi secara substansial merupakan suatu pernyataan yang berisi alasan fundamental untuk menjawab persoalan eksistensi organisasi dengan tujuan tertentu yang hendak dicapai. Karena berupa pernyataan, misi organisasi dapat dengan mudah ditemui khususnya pada dokumen perencanaan strategis (*renstra/strategic planning*), atau dalam profil organisasi, atau dokumen lainnya dan bahkan disajikan dalam situs internet (*website*) organisasi yang bersangkutan. Setiap organisasi yang memiliki atau telah menyusun rencana strategis dipastikan telah merumuskan misi yang telah disepakati. Namun jika dalam organisasi belum/tidak dapat ditemui rumusan misi dimaksud secara tertulis, maka perlu dilakukan wawancara dengan petinggi/pemimpin organisasi tersebut yang akan menjelaskan tentang arah masa depan organisasi dan harapan-harapan terhadap semua anggota organisasinya. Berdasarkan dokumentasi organisasi dan wawancara tentang misi organisasi, kegiatan penyusunan kompetensi dapat dimulai dengan mencermati pernyataan misi secara saksama.

2. Tahap II: Menginternalisasi nilai-nilai yang dianut

Misi organisasi menyiratkan suatu pesan bahwa untuk dapat mencapainya diperlukan sejumlah nilai organisasi (*organizational values*). Dengan demikian organisasi perlu menetapkan suatu nilai tertentu untuk dapat diyakini bersama sebagai suatu kebenaran dalam mendukung organisasi mencapai tujuannya. Sebagai suatu contoh dapat diilustrasikan sebagai berikut: “untuk dapat memperbaiki kinerja secara berkelanjutan, organisasi menetapkan standar kualitas kehidupan kerja optimal yang akan meningkatkan komitmen pegawai serta menciptakan kepuasan masyarakat pengguna”. Berdasarkan contoh sederhana tersebut dapat diidentifikasi bahwa ada sejumlah nilai yang harus diinternalisasi untuk semua anggota organisasi, yaitu: “memperbaiki”

(*improvement*), “kinerja” (*performance*), “berkelanjutan” (*sustainable*), “standar” (*standard*), “kualitas kehidupan kerja” (*quality of working life*), “komitmen pegawai” (*employee’s commitment*), “kepuasan pelanggan/masyarakat” (*customer’s satisfaction*). Sejumlah nilai tersebut harus dapat diinternalisasi oleh semua anggota dan bersatu padu untuk menegakkannya dalam kehidupan kerja sehari-hari agar tujuan dapat tercapai sesuai dengan harapan semula.

Terdapat berbagai macam cara untuk menginternalisasikan nilai-nilai organisasi kepada semua anggota organisasi. Diseminasi dan sosialisasi nilai dari pimpinan ke semua anggota organisasi dapat dianggap sebagai cara tradisional untuk menyebarkan informasi nilai keorganisasian. Dari diseminasi dan sosialisasi yang memberikan pencerahan informasi baru tentang nilai-nilai organisasi, kemudian ditumbuhkan suatu kesadaran baru berupa kemauan untuk mengubah cara pandang lama yang disesuaikan dengan nilai-nilai baru organisasi. Dalam teori perubahan dari Kurt Lewin, proses ini disebut sebagai “*unfreezing*” atau mencairkan nilai lama untuk kemudian melewati proses “*moving*” diubah menjadi menganut nilai baru dengan proses yang disebut “*freezing*” atau pembekuan nilai-nilai baru organisasi ke dalam pribadi semua anggota organisasi. Proses pembekuan inilah yang disebut sebagai internalisasi nilai keorganisasian ke dalam seluruh persepsi, sikap, dan perilaku kerja individu sehari-hari.

Brainstorming juga diyakini sebagai cara efektif untuk menginternalisasikan nilai organisasi kepada semua individu. Dalam proses *brainstorming* beberapa orang yang dianggap sebagai perwakilan (*representatif*) setiap bagian dalam organisasi mengajukan beberapa gagasan atau ide orisinal yang berisi tentang nilai-nilai yang selama ini terpikirkan untuk dapat direalisasikan dalam pekerjaan. Nilai-nilai yang dianut suatu organisasi tidak perlu dibatasi. Oleh karena itu, dalam *brainstorming* individu diberi kebebasan dan kesempatan untuk mengemukakan semua nilai yang diketahuinya. Berdasarkan beberapa nilai yang disampaikan secara lisan tersebut, kemudian ditulis dan didaftar sehingga secara kognitif semua individu dapat mengetahui dan memahaminya. Dari pengetahuan (kognisi) dan pemahaman (afektif) inilah kemudian secara motorik semua nilai organisasi dapat disepakati bersama untuk dilaksanakan dalam kehidupan kerja sehari-hari (internalisasi nilai organisasi dalam kehidupan individu).

Komunikasi yang intensif dalam bentuk diseminasi dan sosialisasi nilai ke seluruh bagian dan semua anggota organisasi, mengubah cara pandang

individu berdasar teori perubahan dari Kurt Lewin, serta *brainstorming* diyakini merupakan tiga contoh operasional untuk menginternalisasikan nilai organisasi. Meskipun demikian, internalisasi nilai tidak perlu dibatasi hanya dengan tiga pendekatan. Terdapat beberapa pendekatan lainnya untuk menginternalisasikan nilai, misalnya dengan diskusi, *focus group discussion (fgd)*, seminar, *workshop* atau forum kegiatan lainnya.

Berdasarkan beberapa metode untuk menginternalisasikan nilai organisasi biasanya akan diperoleh sejumlah daftar tertulis nilai-nilai yang diharapkan/dipikirkan. Berdasarkan daftar tersebut akhirnya dapat diidentifikasi nilai-nilai yang sekiranya layak untuk dianut organisasi. Untuk menentukan nilai yang akan dianut dan nilai yang tidak akan dianut dari daftar tertulis yang sudah tersedia, dapat digunakan cara-cara konsensus atau bahkan demokrasi melalui *voting*. Konsensus merupakan langkah jitu untuk menyusun kesepakatan semua pihak yang telah mengajukan gagasan atau ide tentang nilai yang diharapkan untuk dijadikan anutan. Sementara proses demokrasi yang mengandalkan *voting* dapat pula dilakukan asalkan semua atau sebagian besar individu yang terlibat menyetujuinya. Konsensus atau *voting* akan menghasilkan beberapa nilai yang dianut organisasi. Nilai-nilai tersebut selanjutnya akan ditetapkan atau ditentukan sebagai suatu keputusan resmi organisasi.

Hanya saja perlu diketahui bahwa dalam proses penetapan atau penentuan nilai tersebut terjadi tiga kemungkinan, yakni ada nilai yang dipertahankan, nilai yang dihilangkan, atau ada nilai yang ditambahkan. Rujukan yang dapat digunakan untuk memilih tiga kemungkinan ini tidak lain adalah kembali pada misi organisasi. Jika memang nilai tersebut mendukung misi, maka harus dipertahankan atau ditambahkan. Jika ada nilai yang tidak sesuai atau tidak mendukung misi organisasi, maka tentu saja harus dihilangkan. Demikian seterusnya.

3. Mengembangkan Indikator Sikap dan Perilaku Standar

Pada tahapan ketiga ini secara substansial adalah menterjemahkan nilai-nilai yang telah disepakati bersama dan diinternalisasikan pada masing-masing individu ke dalam bentuk sikap dan perilaku kerja sehari-hari. Kalau sudah bersepakat dan menginternalisasikan nilai-nilai organisasi, pengertiannya melampaui dari sekadar memahami nilai tersebut. Tindak lanjut dari sepakat dan internalisasi adalah berusaha untuk mewujudkannya dalam tindakan sehari-hari.

Kali pertama yang harus diperhatikan untuk menterjemahkan nilai ke dalam bentuk sikap dan perilaku adalah merumuskan lebih dahulu definisi

operasional nilai tersebut. Kemudian baru diuraikan secara tertulis ke dalam rumusan operasionalnya (indikator sikap dan perilaku yang diharapkan dengan skor terendah sampai tertinggi) sehingga ada kesepakatan bersama bahwa maksud dari nilai yang disepakati dapat diterjemahkan dalam bentuk sikap dan perilaku yang sesuai dengan standar. Apa yang akan dilakukan adalah sesuai dengan apa yang ditulis, dan apa yang telah ditulis adalah sesuai dengan apa yang akan dilakukan. Dalam tahapan ini dapat diilustrasikan suatu contoh sebagai berikut.

Misalnya, nilai yang diharapkan adalah “semangat untuk berprestasi”. Maka pertama kali nilai tersebut harus didefinisikan secara operasional sebagai berikut: “semangat untuk berprestasi adalah tingkat kepedulian seseorang terhadap pekerjaannya sehingga ia terdorong selalu berusaha untuk bekerja dengan baik atau di atas standar”. Selanjutnya dari definisi operasional tersebut diuraikan lagi ke dalam bentuk riil (yaitu, berbagai dimensi pengukuran) suatu sikap atau perilaku sebagai berikut:

“Dimensi-dimensi pengukuran perilaku “semangat untuk berprestasi” adalah Menyusun Kompetensi Inti (A) Intensitas dan kelengkapan; (B) Dampak Prestasi, dan (C) Derajat Inovasi.

Kompetensi inti diambil dari pengembangan definisi operasional dan berbagai dimensi pengukuran yang telah dihasilkan pada tahap ketiga. Selanjutnya dari suatu contoh uraian definisi operasional “semangat untuk berprestasi” beserta dimensi pengukurannya disusun indikator. Dalam bagian ini indikator “semangat untuk berprestasi adalah: (a) tidak memiliki standar prestasi kerja sama sekali; (b) berfokus pada tugas yang diberikan; (c) bermotivasi mengerjakan pekerjaan dengan baik; (d) selalu berusaha untuk menyamai standar orang lain/prestasi rata-rata; (e) mampu menetapkan ukuran kepuasan kerja/prestasi kerja sendiri, tidak ada pedoman kinerja dari manajemen; (f) terus berusaha untuk memperbaiki kinerja. Berdasarkan indikator tersebut kemudian dapat dikembangkan atau dibuatkan skor untuk penilaian. Skor tersebut nantinya dapat digunakan untuk menentukan level kinerja seorang individu. Untuk memudahkan penjelasan hubungan antara definisi operasional “semangat untuk berprestasi”, dimensi, indikator dan skornya dapat dilihat pada Tabel 8.4. Tabel ini merupakan tabel kompetensi inti yang dikutip dari Spencer dan Spencer (1993) yang sekaligus menyajikan penjelasan masing-masing indikator.

Tabel 8.4. Tabel kompetensi inti/generik

1. KOMPETENSI	: Semangat untuk Berprestasi
2. Definisi	: tingkat kepedulian seseorang terhadap pekerjaannya sehingga ia terdorong selalu berusaha untuk bekerja dengan baik atau di atas standar

Skala Prestasi

Level	Penjelasan Indikator Perilaku
Dimensi A: Intensitas dan Kelengkapan	
-1	<i>Tidak memiliki standar prestasi kerja sama sekali.</i> Tidak perlu adanya perhatian khusus terhadap pekerjaan, hanya sekedar melakukan yang dibutuhkan (barang kali dapat disebabkan oleh perhatiannya tercurah pada hal-hal di luar pekerjaan seperti kehidupan sosial, status, hobi, keluarga, olahraga, dan persahabatan). Jika diwawancarai, hal ini akan terlihat dari ketidakmampuannya untuk menjelaskan pekerjaannya secara terperinci, tetapi lebih bersemangat jika diminta untuk menjelaskan atau diajak diskusi sesuatu di luar pekerjaan.
0	<i>Berfokus pada tugas yang diberikan.</i> Menunjukkan telah bekerja keras, tetapi hasil kerjanya tidak (belum) dapat melampaui prestasi kerja rata-rata.
1	<i>Bermotivasi untuk mengerjakan pekerjaan dengan baik.</i> Secara sekilas tampak <u>berkeinginan</u> untuk mencapai standar kerja (prestasi tidak di bawah rata-rata). Mencoba untuk melaksanakan pekerjaan dengan baik atau benar. Kadang-kadang memperlihatkan rasa frustrasi atau protes terhadap pemborosan atau ketidakefisienan (misalnya, merisaukan waktu yang terbuang dan ingin mengerjakan dengan baik), tetapi hasil kerjanya belum menunjukkan perbaikan kerja yang menonjol (signifikan).
2	<i>Selalu berusaha untuk menyamai standar orang lain/prestasi rata-rata.</i> Telah dapat <u>bekerja</u> untuk mencapai suatu standar yang ditetapkan oleh pihak manajemen (misalnya, menyesuaikan dengan anggaran, memenuhi kuota penjualan, dan persyaratan kualitas, dan sebagainya).
3	<i>Mampu menetapkan ukuran kepuasan kerja/prestasi kerja sendiri, tidak ada pedoman kinerja dari manajemen.</i> Menggunakan caranya sendiri dalam menetapkan ukuran keberhasilan kerjanya (bukan karena sekedar diperintah oleh pihak manajemen); misalnya, jumlah uang yang dikeluarkan, tingkatan, menilai kinerja orang lain, penggunaan waktu, tingkat <i>scrap</i> , memenangkan persaingan, dan sebagainya. Level ini juga dapat diberikan kepada individu yang menetapkan target kerjanya, tetapi belum benar-benar menantang (selalu menetapkan target baru yang lebih baik). Sebagai satu catatan: untuk target kerja yang benar-benar menantang dapat diberi nilai 5 (level 5), jika tidak benar-benar menantang (agak ragu) diberi skor ini (3).

Lanjutan Skala Prestasi

Level Penjelasan Indikator Perilaku

Dimensi A: Intensitas dan Kelengkapan

- 4 *Terus berusaha untuk memperbaiki kinerja.* Membuat perubahan yang berarti dalam sistem kerja atau dalam cara kerjanya sendiri untuk memperbaiki kinerja (menetapkan target kerja selalu meningkat dari waktu ke waktu, misalnya mengerjakan sesuatu dengan lebih baik, lebih cepat, dengan biaya yang lebih murah, lebih efisien, meningkatkan kualitas, kepuasan masyarakat, semangat, pendapatan, dan sebagainya), tanpa menetapkan suatu target/tujuan tertentu pada awal kerjanya.
- 5
-

Level Penjelasan Indikator Perilaku

Dimensi B: Dampak Prestasi (berlaku jika level kompetensi Dimensi A mendapat skor/level 3 atau lebih)

- 1 *Fokus pada kinerja/performansi pribadi.* Bekerja untuk meningkatkan efisiensinya melalui teknik *time management*, metode kerja personal yang baik, dan sebagainya. Termasuk di dalamnya usaha-usaha untuk meningkatkan efisiensi kerja diri sendiri dan bisa juga termasuk satu orang lainnya (salah satu bawahan, sekretaris, dan sebagainya).
- 2 *Memengaruhi satu atau dua orang lain.* Mungkin menimbulkan komitmen finansial (pendapatan/penghematan) yang kecil saja bagi organisasi.
- 3 *Memengaruhi suatu kelompok kerja (4-15 orang).* Mungkin memberikan dampak komitmen finansial atau penjualan dengan ukuran yang moderat. Bekerja untuk membuat sistem kerja menjadi lebih efisien, memengaruhi orang lain untuk bekerja dengan lebih baik/efisien, meningkatkan kinerja/performa kelompok.
- 4 *Memengaruhi satu departemen/bagian (lebih dari 15 orang).* Mungkin akan mengakibatkan penjualan dalam jumlah cukup besar atau komitmen finansial yang cukup besar bagi organisasi.
- 5
-

Level Penjelasan Indikator Perilaku

Dimensi C: Derajat Inovasi (berlaku jika level kompetensi Dimensi A mendapat skor level 3 atau lebih)

0	Tidak melakukan hal-hal baru.
1	<i>Hal-hal baru untuk pekerjaan atau unit kerja.</i> (Melakukan hal-hal tertentu untuk meningkatkan kinerja) yang belum pernah dilakukan untuk pekerjaan tertentu, namun mungkin sudah dilakukan di bagian lain dalam organisasi.
2	<i>Hal-hal baru untuk organisasi.</i> Meningkatkan kinerja dengan melaksanakan hal-hal baru dan berbeda (yang belum pernah dilakukan sebelumnya di dalam organisasi tersebut, namun bukanlah hal yang baru di dalam satu proses kegiatan inti organisasi yang bersangkutan (misalnya bukan hal yang baru di bidang pelayanan publik).
3	<i>Hal-hal baru untuk suatu urusan (misalnya layanan publik).</i> Meningkatkan kinerja dengan melakukan hal-hal yang unit, melawan arus, dan baru dalam pelaksanaan tugas-tugas pokok organisasi.
4

Pada tabel yang telah diberikan sebagai suatu contoh untuk sikap atau perilaku “semangat untuk berprestasi” yang memiliki tiga dimensi, yaitu Dimensi (A) Intensitas dan Kelengkapan, Dimensi (B) Dampak atas Prestasi, dan Dimensi (C) Derajat Inovasi; tampak ada keterkaitan antara Dimensi (A) dengan Dimensi (B), di mana Dimensi (B) hanya berlaku jika Dimensi (A) minimal dapat mencapai skor/level 3. Kondisi yang seperti ini dapat saja terjadi, namun sebaliknya juga tidak dapat selalu seperti demikian.

Sistematika kompetensi inti/generik yang dikembangkan Spencer dan Spencer (1993) dengan klasifikasi kelompok kompetensi, kompetensi (terdiri atas nama dan definsi), Dimensi Kompetensi, dan diikuti dengan skala atau level kompetensi yang dilengkapi dengan penjelasan indikator perilaku memiliki keunggulan dan manfaat bagi penyusunan kompetensi inti. Sistem ini sangat sistematis dan mudah dipahami. Sistematika yang seperti demikian ini dapat pula diaplikasikan untuk kelompok kompetensi lainnya, misalnya kompetensi bidang.

Organisasi akan dapat memperoleh manfaat atau keuntungan utama jika kompetensi inti yang disusunnya menggunakan sistematika yang sama. Maka dimensi pengukuran atau indikator kompetensi yang digunakan dapat dikomputerisasikan dengan lebih mudah. Dalam era digital seperti saat ini, tidak dapat dihindari penggunaan teknologi informasi dan komputer untuk mengelola SDM dan organisasi secara lebih efisien dan efektif.

Bab 9

PROSES PENYUSUNAN MODEL MSDM-BK DAN KOMPETENSI

Kompleksitas MSDM semakin bertambah jika harus ditambahkan nilai baru yang dilekatkan yakni kompetensi sehingga MSDM berubah menjadi Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi (MSDM-BK). Dalam kondisi yang serba kompleks inilah, diperlukan suatu model MSDM-BK sehingga dapat lebih mudah diimplementasikan dan dapat memberi manfaat bagi organisasi.

TUJUAN INSTRUKSIONAL

Setelah mengkaji bab ini secara menyeluruh, diharapkan pembaca dapat:

1. Menjelaskan pengertian model dan jenisnya.
2. Menjelaskan model MSDM-BK.
3. Menyebutkan rumusan kamus kompetensi organisasi.
4. Menjelaskan kebijakan organisasi untuk MSDM.
5. Menjelaskan fungsi-fungsi MSDM-BK.
6. Menjelaskan kebutuhan kompetensi jabatan.
7. Menjelaskan pengukuran kompetensi pegawai.
8. Menjelaskan sistem Informasi MSDM-BK.
9. Menjelaskan model kompetensi.
10. Menjelaskan proses penyusunan model kompetensi.

PENDAHULUAN

Manajemen sumber daya manusia (MSDM) bersifat kompleks karena terdiri atas serangkaian kebijakan, fungsi, dan proses dalam rangka utilisasi sumber daya manusia (SDM) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan MSDM mencakup sejumlah nilai. Dengan mengacu pada pendapat David E. Guest (1998) misalnya, nilai-nilai yang hendak diciptakan melalui serangkaian kebijakan MSDM tersebut di antaranya adalah menumbuhkan komitmen, berorientasi pada kualitas hasil, fleksibilitas individu, serta integrasi strategis SDM ke dalam semua fungsi organisasi. Sementara fungsi MSDM dimaksudkan untuk melakukan utilisasi SDM secara efisien dan efektif menuju pada pencapaian tujuan organisasi, penciptaan kesejahteraan individu, dan bahkan kesejahteraan masyarakat (*societal well-being*). Demikian juga kompleksitas MSDM semakin bertambah dengan adanya beberapa proses yang membentang dari perencanaan SDM, analisis jabatan, rekrutmen, seleksi, penempatan dan seterusnya hingga sampai pada tahapan terminasi atau pemensiunan pegawai.

Kompleksitas MSDM akan semakin bertambah jika harus ditambahkan nilai baru yang dilekatkan yakni kompetensi sehingga MSDM berubah namanya menjadi manajemen sumber daya manusia berbasis kompetensi (MSDM-BK). Baik MSDM maupun MSDM-BK telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya dalam buku ini. MSDM sendiri adalah suatu instrumen yang kompleks, sedangkan kompetensi dengan segala aspeknya juga bukan sesuatu konsep yang bersifat sederhana. Dalam kondisi yang serba kompleks inilah, timbul suatu pertanyaan: bagaimana kita dapat memahami MSDM, MSDM-BK, serta kompetensi secara lebih mudah sehingga dapat diimplementasikan untuk kepentingan dan memberi manfaat bagi organisasi? Untuk menjawab pertanyaan itulah diperlukan konsep yang lain, yakni: MODEL.

Istilah “model” dapat diartikan sebagai representasi/keterwakilan dari suatu subjek sesungguhnya (riil) yang bersifat kompleks untuk dapat dipahami secara lebih mudah. Model bertujuan untuk menyederhanakan suatu entitas yang bersifat kompleks tanpa harus mengganggu berjalannya entitas tersebut. Sebagai ilustrasi dapat diberikan suatu contoh: “masyarakat” merupakan suatu entitas yang bersifat kompleks. Untuk dapat memahami secara lebih mudah tentang situasi dan kondisi masyarakat tersebut, digunakanlah suatu model. Beberapa ahli telah mengembangkan beberapa model dalam masyarakat, misalnya model masyarakat agraris, model masyarakat industri, model masyarakat pedesaan, model masyarakat perkotaan, dan sebagainya. Dengan menggunakan berbagai model masyarakat tersebut, akan dapat diketahui dan

diidentifikasi sifat-sifat dasar suatu masyarakat tertentu sehingga semakin mudah dipahami untuk kemudian dapat dijelaskan secara lebih mudah pula.

Model juga dimaksudkan untuk menggambarkan suatu keadaan atau situasi yang ideal atau diidealkan. Dengan miniatur berbentuk model, suatu situasi tertentu dapat dibentuk atau direkayasa sesuai dengan ukuran ideal sehingga nantinya dapat memberikan manfaat bagi penggunaannya. Sebagai contoh adalah prototype sebuah mobil. Sebelum menjadi mobil yang sesungguhnya para ahli otomotif membuat berbagai rekayasa pada model mobil tersebut sehingga nantinya dapat memberikan rasa aman dan rasa nyaman bagi pengendaranya. “Aman” dan “nyaman” itulah yang disebut sebagai bentuk ideal. Dalam MSDM-BK, suatu model yang dimaksudkan tidak lain adalah untuk membuat simplikasi atas kompleksitas MSDM dan kompetensi sehingga dapat dengan mudah dipahami serta merepresentasikan keadaan yang ideal sehingga dapat memberikan nilai manfaat bagi organisasi.

Dalam bab ini akan diuraikan tentang makna model MSDM-BK dan kompetensi serta bagaimana proses yang harus ditempuh. Uraian akan diawali dengan pembahasan tentang makna model itu sendiri dan dilanjutkan dengan komponen-komponen utama dalam model MSDM-BK. Bab ini akan diakhiri dengan bahasan tentang proses penyusunan model kompetensi.

PENGERTIAN MODEL: MAKNA DAN JENIS

Makna Model

Model dapat didefinisikan sebagai kerangka pikir yang dipergunakan untuk menjadi pedoman dalam melakukan suatu kegiatan tertentu. Secara semantik, model tidak lain merupakan sebuah kiasan yang dirumuskan secara eksplisit dan mengandung sejumlah unsur yang saling tergantung. Model tidak pernah dipandang sebagai bagian data faktual yang diwakili karena model hanya bersifat metafora. Model hanya menjelaskan fenomena dalam bentuk yang tidak seperti biasanya dapat dirasakan atau diobservasi.

Pengertian tentang model yang lain merujuk pada suatu objek atau konsep yang dipergunakan untuk menyajikan sesuatu yang lain yakni merupakan suatu realitas dalam skala kecil dan dikonversi ke suatu bentuk yang dapat dipahami secara komprehensif. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa model sebagai abstraksi dari suatu realitas dengan hanya memusatkan perhatian pada beberapa bagian atau sifat dari kehidupan sebenarnya.

Jenis Model

Jenis-jenis model dapat diklasifikasikan menurut beberapa aspek, yaitu fungsi, struktur, referensi waktu, referensi kepastian, dan berdasar tingkat generalisasi.

1. Penggolongan model menurut fungsinya terdiri atas 3 (tiga) model, yaitu:
 - a. Model deskriptif
 - b. Model prediktif
 - c. Model normatif.

Model deskriptif hanya menggambarkan situasi sebuah sistem tanpa rekomendasi dan peramalan sebagai miniatur objek yang dipelajari. Sementara model prediktif menggambarkan apa yang akan terjadi dan bilamana sesuatu akan terjadi. Ada pun model normatif merupakan suatu model yang menyediakan jawaban terbaik terhadap suatu persoalan. Model normatif juga memberikan rekomendasi atas tindakan-tindakan yang perlu diambil. Model normatif ini disebut pula sebagai model simulatif.

2. Penggolongan model berdasarkan struktur terdiri atas 3 (tiga) model:
 - a. Model **ikonik**
 - b. Model analog
 - c. Model simbolis

Model **ikonik** merupakan suatu jenis model yang dalam skala ukuran tertentu (biasanya lebih kecil) meniru sistem (entitas) aslinya. Model analog merupakan model yang meniru sistem aslinya dengan hanya mengambil beberapa karakteristik utama dan menggambarannya dengan benda atau sistem lain secara analog. Sementara model simbolis merupakan model yang menggambarkan sistem yang ditinjau dengan simbol-simbol yang umumnya berupa simbol-simbol matematis.

3. Penggolongan model berdasarkan referensi waktu terdiri atas 2 (dua) jenis:
 - a. Model statis
 - b. Model dinamis

Disebut sebagai model statis karena di dalamnya tidak memasukkan faktor atau dimensi waktu dalam perumusannya. Sedangkan dinamakan model dinamis karena mempunyai unsur waktu dalam perumusannya.

4. Penggolongan model berdasarkan atas referensi kepastian terdiri atas 3 (tiga) jenis model:
 - a. Model deterministik
 - b. Model probabilistik
 - c. Model permainan (*game model*).

Dinamakan sebagai model deterministik karena di dalam setiap kumpulan nilai *input* dalam model tersebut, hanya akan ada satu *output* yang unik. *Output* tersebut merupakan solusi dari model dalam keadaan yang pasti. Jenis kedua yakni model probabilistik berkaitan dengan distribusi probabilistik (kemungkinan) dari suatu *input* atau proses dan menghasilkan suatu deretan harga paling tidak bagi satu variabel *output* yang disertai dengan kemungkinan-kemungkinan dari harga-harga tersebut. Ada pun jenis model ketiga, yaitu model permainan merupakan teori permainan yang mengembangkan berbagai solusi optimal untuk menghadapi ketidakpastian suatu situasi tertentu.

5. Penggolongan model menurut generalisasi yang dihasilkan terdiri atas 2 (dua) model, yaitu:
 - a. Model umum
 - b. Model khusus.

Model umum merupakan suatu model yang dapat diterapkan pada berbagai bidang fungsional. Sementara model khusus adalah model yang dapat diterapkan pada sebuah bidang usaha fungsional tertentu atau yang bersifat khas (unik) serta hanya dapat digunakan pada masalah-masalah tertentu pula.

Untuk MSDM-BK biasanya menggunakan model normatif sebagai acuan, yakni merupakan suatu model yang menyediakan jawaban terbaik terhadap persoalan pengelolaan atau utilisasi SDM dan kompetensi dalam organisasi. Model normatif dalam MSDM-BK juga memberikan rekomendasi atas tindakan-tindakan yang perlu diambil untuk mengembangkan kapabilitas SDM sekaligus menyajikan suatu simulasi dalam persoalan-persoalan pengembangan kompetensi pegawai serta proses-proses pengelolaan SDM secara efisien dan efektif. Model normatif MSDM-BK juga mengidealkan situasi di mana kompetensi menjadi daya dukung utama bagi pencapaian tujuan organisasi yang berorientasi pada hasil sesuai dengan harapan.

MODEL MSDM-BK

Model MSDM-BK merepresentasikan keadaan yang ideal dalam pengelolaan SDM dikaitkan dengan kompetensi sebagai acuan dalam utilisasi dan pengembangan untuk SDM dalam organisasi. Model MSDM-BK memiliki sejumlah komponen utama, yaitu:

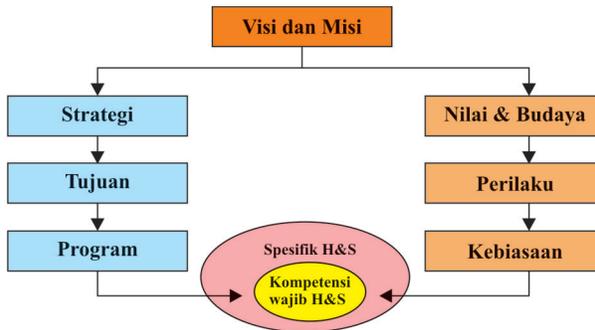
- a. Rumusan Kamus Kompetensi Organisasi
- b. Kebijakan Organisasi untuk MSDM
- c. Fungsi-fungsi MSDM-BK
- d. Kebutuhan Kompetensi Jabatan
- e. Pengukuran Kompetensi Pegawai
- f. Sistem Informasi MSDM-BK.

Rumusan Kamus Kompetensi Organisasi

Kamus kompetensi organisasi pada dasarnya merupakan suatu dokumen yang memiliki fungsi untuk menghubungkan (*linkage*) antara individu dengan organisasi. Hubungan antara individu dengan organisasi dalam konteks kamus kompetensi organisasi ditunjukkan dengan adanya visi dan misi yang diterjemahkan ke dalam strategi, tujuan, program serta direfleksikan dalam nilai dan budaya, perilaku serta kebiasaan yang dapat dianggap sebagai konfigurasi seluruh elemen dalam organisasi. Peran individu dalam konfigurasi keseluruhan elemen dalam pencapaian tujuan tersebut adalah adanya pemilikan kompetensi baik wajib (*soft dan hard competencies*) serta kompetensi bidang yang bersifat spesifik.

Hubungan antara individu dengan organisasi sebagai substansi makro kamus kompetensi organisasi dapat dilihat dalam Gambar 9.1.

Secara operasional (mikro) kamus kompetensi dapat dihasilkan dari serangkaian kajian tentang perilaku (umumnya dilakukan melalui wawancara). Berdasarkan kajian atau wawancara perilaku (*behavior*) tersebut diperoleh data kompetensi. Data yang diperoleh kemudian dianalisis untuk menemukan kecenderungan sama yang menunjukkan suatu pola (*pattern*) tertentu. Kecenderungan yang membentuk suatu pola ini kemudian dikelompokkan ke dalam suatu tema atau *core clusters* yang kemudian harus disusun definisinya masing-masing. Hal ini harus dilakukan secara terus-menerus untuk mendapatkan beberapa *clusters* (umumnya hingga 6 *clusters*) berserta masing-masing definisinya. Isi *clusters* adalah kompetensi yang berbeda (*distinguished competencies*). Setiap *cluster* berisi dua hingga 5 kompetensi. Berdasarkan



Gambar 9.1. Kamus kompetensi organisasi

masing-masing *clusters* inilah maka kita dapat menyebutnya sebagai “kamus kompetensi” karena setiap kompetensi memiliki definisi naratif ditambah dengan tiga hingga enam indikator perilaku, atau cara berperilaku yang spesifik untuk menunjukkan suatu kompetensi dalam melaksanakan pekerjaan.

Berdasarkan penjelasan tersebut tampak bahwa kamus kompetensi memang merupakan suatu dokumen yang menjelaskan keterkaitan antara individu dengan organisasinya. Semua isi yang tersaji dalam kamus kompetensi pada dasarnya mengkaitkan perilaku (kompetensi) standar yang harus sesuai dengan visi dan misi yang dijabarkan ke dalam strategi, tujuan, dan program organisasi serta direfleksikan ke dalam nilai dan budaya, perilaku, serta kebiasaan positif yang berlaku.

Kebijakan Organisasi untuk MSDM

MSDM merupakan serangkaian keputusan/kebijakan untuk mengelola *employment relationships* (hubungan ketenagakerjaan) antara organisasi baik dengan calon pegawai, pegawai maupun para pensiunan yang dilakukan secara optimal. Pengelolaan hubungan ketenagakerjaan tersebut mencakup sejumlah kegiatan fungsional yaitu mulai dari perencanaan SDM, rekrutmen dan seleksi, penempatan kerja, penggajian dan peningkatan kesejahteraan, serta pelatihan dan pengembangan SDM, hingga pengembangan karir dan akhirnya terminasi. Aktivitas yang cukup luas membentang dari awal hingga akhir perjalanan hidup individu dalam organisasi itu dilakukan semata untuk mencapai tujuan bersama dalam organisasi. Hasil akhir yang diharapkan adalah terpelihara dan meningkatnya kinerja individu, kelompok, maupun organisasi. Dengan adanya

kinerja yang terpelihara dan cenderung terus meningkat akan menjamin keberlangsungan organisasi pada masa-masa mendatang yang penuh dengan tantangan dan perubahan.

Untuk mendukung daya dorong organisasi mencapai tujuannya dan mempertahankan eksistensi di era perubahan, organisasi memerlukan skema kebijakan khusus yang memungkinkan pengelolaan SDM menghasilkan keputusan-keputusan serta proses yang relevan dengan kebutuhan. Kebijakan organisasi untuk MSDM tidak lain menyangkut persoalan kompetensi sebagai pilar pembinaan dan pengembangan SDM. Konsep MSDM-BK tidak lain merupakan salah satu bentuk nyata dari kebijakan organisasi untuk menciptakan SDM yang berkualitas dan mampu menuntaskan semua tugas dan pekerjaannya dengan kriteria kinerja superior. MSDM-BK memungkinkan organisasi untuk mendapatkan SDM yang berkemampuan dengan menunjukkan karya, pengetahuan, keterampilan, perilaku, sikap, motif, dan bakat potensial sehingga dapat dibedakan pegawai yang sukses bekerja dan pegawai yang berprestasi biasa atau bahkan berkinerja rendah di tempat kerja.

Fungsi-fungsi MSDM-BK

Kompetensi bukanlah konsep yang bersifat abstrak. Kompetensi harus dapat diaplikasikan pada fungsi-fungsi operasional organisasi. MSDM-BK merupakan aplikasi riil kompetensi ke dalam salah satu fungsi operasional organisasi, yakni pengelolaan SDM atau MSDM.

Ada pun peran kompetensi dalam pengelolaan SDM organisasi digunakan untuk MSDM-BK pada berbagai fungsi. Kompetensi dilakukan untuk mendukung MSDM-BK dalam fungsi seleksi. Dalam fungsi seleksi dilakukan penilaian (*assessment*) dan pemaduan (*matching*) antara pekerjaan atau jabatan yang ada dengan calon pegawai atau pegawai. Penilaian dan pemaduan antara pekerjaan dengan masing-masing individu selanjutnya menjadi dasar pula bagi fungsi MSDM-BK yang lain, yaitu rekrutmen, penempatan, *retention*, dan promosi individu.

Fungsi MSDM-BK lain yang berkaitan dengan aplikasi kompetensi adalah manajemen kinerja. Basis penilaian kinerja tidak semata-mata didasarkan atas nilai-nilai yang sifatnya non-kompetensi sebagaimana saat ini dilakukan birokrasi pemerintah dalam menilai Pegawai Negeri Sipil (PNS) melalui Daftar Penilai Prestasi Pegawai (DP3). Penilaian DP3 ini mengandung banyak kelemahan dan cenderung bersifat formalitas. Maka MSDM-BK menawarkan suatu solusi tentang manajemen dan penilaian kinerja berdasarkan atas unjuk

perilaku yang relevan dengan pencapaian birokrasi yakni memberi pelayanan publik yang memuaskan bagi masyarakat.

Di samping itu kompetensi juga diaplikasikan dalam fungsi MSDM-BK yang lain yakni perencanaan penggantian atau suksesi (*succession planning*). Selama ini penggantian lebih bersifat subjektif sehingga menimbulkan bias atau penyimpangan, misalnya dalam bentuk *like and dislike* serta bentuk-bentuk nepotisme lainnya. Akibat keputusan penggantian atau suksesi yang subjektif adalah situasi lingkungan kerja yang tidak sehat dan tidak kondusif bagi persemaian prestasi dan kinerja superior. Oleh karena itu, MSDM-BK berperan penting untuk menegakkan objektivitas dalam setiap rencana suksesi dalam organisasi. Hanya calon yang benar-benar memiliki kompetensi sesuai dengan standar jabatan yang lowong akan dipilih untuk mengisinya. Objektivitas akan menciptakan suasana kerja yang nyaman karena semua merasa diperlakukan secara *fair* atau *equal*.

Demikian juga fungsi-fungsi lain dalam MSDM-BK dapat mengaplikasikan kompetensi, misalnya pengembangan jalur karir. Pengembangan jalur karir yang objektif, transparan dan pasti merupakan jaminan bagi individu untuk meniti perjalanan hidupnya di suatu organisasi. Tanpa adanya jaminan kelangsungan karir masa depan, individu akan memiliki keraguan terhadap ketidakpastian masa depan. Ujung dari ketidakpastian masa depan ini adalah ketidakamanan dalam pekerjaan yang akan mengakibatkan rendahnya komitmen individu terhadap tugas dan organisasinya. Fungsi perencanaan dan pengembangan jalur karir dalam MSDM-BK menjamin adanya kepastian masa depan individu secara objektif. Sekali pun demikian harus tetap diingat bahwa kemajuan dan pengembangan individu tergantung dari kemampuan individu itu sendiri dalam menghadapi tantangan pekerjaan sehari-hari.

Fungsi MSDM-BK lainnya adalah penggajian (*remuneration*). Perbedaan utama antara MSDM konvensional dengan MSDM-BK adalah diterapkannya kompetensi dalam setiap pengambilan kebijakan fungsi kepegawaian. Selama ini penggajian dilakukan berdasarkan struktur formal. Pegawai dengan pangkat lebih tinggi, pengalaman kerja lebih lama, serta tingkat pendidikan yang lebih tinggi akan menerima gaji yang lebih besar daripada pegawai lainnya dengan pangkat, pengalaman kerja, dan tingkat pendidikan yang lebih rendah. MSDM-BK menawarkan fungsi penggajian berdasar pada kinerja (*performance-based pay*) atau penggajian berbasis pada kompetensi (*competency-based pay*). Sistem ini lebih objektif, karena pegawai dengan kinerja yang lebih tinggi atau dengan memiliki kompetensi yang lebih baik akan memperoleh gaji yang lebih

tinggi daripada pegawai lainnya yang prestasi atau kinerjanya lebih rendah dan kompetensi tidak lebih baik.

Gambaran sederhana tentang fungsi-fungsi MSDM-BK dan implikasi praktiknya dapat dilihat pada Tabel 9.1.

Tabel 9.1. Fungsi-fungsi MSDM-BK

No.	Fungsi	Implikasi
1	Seleksi	Penilaian dan pemaduan kompetensi individu dengan standar pekerjaan.
2	Rekrutmen	
3	Penempatan	
4	Retention	
5	Promosi	Penilaian kinerja secara objektif.
6	Manajemen kinerja	
7	Perencanaan jalur karir	
8	Penggajian	Objektivitas, transparansi jalur karir berdasar kinerja dan kompetensi serta menjamin kepastian masa depan individu
		Penerapan <i>performance-based pay</i> atau <i>competency-based pay</i> .

Kebutuhan Kompetensi Jabatan

Kebutuhan kompetensi untuk pemenuhan suatu jabatan membutuhkan serangkaian instrumen, pengakuan, serta proses kegiatan untuk memperoleh bekal pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan. Instrumen tersebut diantaranya adalah 20 (dua puluh) jenis kompetensi umum yang dikembangkan oleh Spencer dan Spencer (1993). Sedangkan pengakuan dalam pemenuhan kebutuhan kompetensi untuk jabatan adalah dengan memperoleh sertifikasi keahlian. Ada pun proses untuk mendapatkan pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan bekal penunjang individu lainnya adalah melalui pendidikan, pelatihan, dan pengalaman yang diperoleh selama bekerja dalam organisasi.

Spencer dan Spencer (1993) telah mengembangkan kedua puluh jenis kompetensi umum yang telah banyak diimplementasikan oleh banyak organisasi. Dua puluh jenis kompetensi umum tersebut berkembang dari 6 (enam) dimensi kemampuan. Bab sebelumnya dalam buku ini telah membahas secara sekilas dua puluh jenis kebutuhan kompetensi untuk suatu jabatan. Dalam bagian ini dikembangkan sedikit uraian yang menjelaskan pengertian

dari masing-masing kompetensi umum tersebut sebagaimana tertera dalam Tabel 9.2.

Tabel 9.2. Kompetensi umum untuk jabatan

No.	Dimensi	Kompetensi Umum	Keterangan
1	Kemampuan Berprestasi (Merencanakan dan Mengimplementasikan)	1. Orientasi Prestasi	Melaksanakan tugas untuk mencapai suatu prestasi
		2. Perhatian pada tugas, kualitas dan akurasi	Disiplin melaksanakan tanggung jawab, militer adalah contoh terbaik
		3. Inisiatif	Semangat untuk mencoba dan mencari cara terbaik.
		4. Mencari informasi	Selalu ingin tahu dan berusaha menemukan solusi.
2	Kemampuan Melayani	5. <i>Interpersonal Understanding</i>	Empati, menambah rantai nilai tambah untuk meningkatkan manfaat. Siapa yang dapat melayani dengan baik akan dapat meningkatkan manfaat bagi organisasi
		6. <i>Customer Service Orientation</i>	Kemampuan memberi nilai lebih dari kebutuhan, keinginan, dan harapan pelanggan/masyarakat.
3	Kemampuan Memimpin	7. Dampak dan Pengaruh	Kemampuan untuk mengidentifikasi hasil yang nantinya akan diperoleh dari semua pemikiran dan tindakan.
		8. Kesadaran organisasional	Kemampuan memposisikan diri dalam organisasi: “kita berhadapan dengan siapa?”
		9. Membangun hubungan	Kemampuan mengembangkan jaringan: “kalau kita sudah kenal dengan seseorang, bagaimana bisa menjalin hubungan secara terus?”. Siapa yang dikenal adalah “aset” dalam kehidupan

Lanjutan Tabel 9.2.

No.	Dimensi	Kompetensi Umum	Keterangan
4	Kemampuan Mengelola	10. <i>Developing others</i>	Kemampuan melakukan <i>coaching</i> dan <i>delegating</i> . Satu pihak mengembangkan yang lain.
		11. <i>Directiveness</i>	Memberi petunjuk dan perintah secara detail.
		12. <i>Teamworking dan Cooperation</i>	Bekerja bersama dengan peran yang jelas, tidak sama dengan gotong royong.
		13. <i>Team Leadership</i>	Kemampuan mengarahkan kelompok: sinergi.
5.	Kemampuan Berpikir (kognitif)	14. <i>Analytical Thinking</i>	Mampu uraikan suatu aspek sampai rinci.
		15. <i>Conceptual Thinking</i>	Mampu melihat secara menyeluruh.
		16. <i>Technical/ Professional/ Managerial Expertise</i>	Menguasai bidang-bidang tertentu dengan keahliannya masing-masing sesuai bidang.
6.	Kemampuan Bersikap Dewasa	17. <i>Self control</i>	Mampu kendalikan diri, tidak cepat marah.
		18. <i>Self-confidence</i>	Memiliki kepercayaan diri yang tinggi.
		19. <i>Flexibility</i>	Bisa berubah dengan cepat untuk adaptasi.
		20. <i>Organizational Commitment</i>	Mendahulukan kepentingan pihak lain, tidak egois, semua untuk kepentingan organisasi.

Pengukuran Kompetensi Pegawai

Untuk mendapat calon pegawai/pimpinan sebagai pengisi jabatan atau pekerjaan yang lowong dilakukan pengukuran kompetensi. Untuk melakukan pengukuran pegawai dapat dilakukan dengan berbagai macam cara. Masalah yang harus diperhatikan adalah kompetensi siapa yang akan diukur. Hal ini berkaitan dengan posisi pegawai yang berbeda-beda tingkatannya sesuai dengan hierarki manajerial, yaitu pegawai yang berada pada level/tingkat atas,

madya, pengawas, atau pegawai sebagai pelaksana. Berbeda tingkatannya, maka berbeda pula cara pengukurannya.

Pada bagian ini diberikan sejumlah metode pengukuran kompetensi pegawai. Selanjutnya akan diuraikan kesesuaian antara masing-masing metode tersebut dengan tingkat manajerial yang ada. Terdapat paling tidak 7 (tujuh) metode pengukuran kompetensi pegawai, yaitu:

1. Referensi dari profesional
2. *Assessment Center*
3. Psikotes
4. Wawancara
5. Penilaian 360 derajat
6. Kuesioner
7. Biodata.

Referensi profesional disebut pula sebagai *head hunter services*. Untuk mengukur kompetensi pegawai dilakukan oleh para ahli manajemen strategi, ahli penilaian (asesor), ahli intelegen. Pencarian calon pimpinan organisasi (bisanya untuk perusahaan) didasarkan pada pengamatan “psikososimetri” dan reputasi pada kandidat eksternal yang mencakup prestasi, kompetensi (dimensi perilaku dan nonperilaku), nilai dan moral atau etika. Proses referensi profesional dilakukan secara tertutup kemudian baru terbuka dan memperhatikan dengan saksama tentang persoalan etika serta aturan main yang berlaku. Waktu pengamatan biasanya dilakukan dalam rentang dua sampai empat bulan.

Assessment Centre atau Pusat Penilaian merupakan metode evaluasi perilaku yang telah distandarisasi (*standardized*). Pusat penilaian ini melakukan pengukuran kompetensi berdasarkan berbagai masukan (*multiple inputs*) dari beberapa penilai (asesor) yang menggunakan beberapa teknik penilaian. Keputusan yang diambil untuk menilai kemampuan atau kompetensi seorang individu berdasarkan suatu tingkat tertentu yang disepakati oleh para penilai. Dalam pusat penilaian ini juga terdapat psikotes dan wawancara sebagai bagian dari metode pengukuran kompetensi yang ketiga dan keempat. Proses penilaian meliputi 7 (tujuh) tahap, yaitu:

1. Membuat kebutuhan kompetensi jabatan sebelum memilih kandidat/calon untuk menghindari subjektivitas, proses ini disebut sebagai *job profiling*.
2. Nominasi calon/kandidat.
3. Psikotes yang disebut dengan *paper and pencil test*.

4. *In basket simulation* atau *various simulations*, yakni suatu simulasi dari melaksanakan pekerjaan “lapangan” ke pekerjaan “kantoran”. Filosofi yang mendasari proses ini adalah keharusan seorang individu untuk dapat menguasai semua jenis pekerjaan.
5. *Role play* dan LGD atau *leadership group discussion*.
6. Wawancara
7. Konseling
8. Pelaporan.

Untuk tes psikologi (*psichotest*) di antaranya dilakukan dengan suatu tes yang menggunakan pensil dan kertas sebagai media (*paper and pencil tests*). Tujuan tes ini adalah untuk memulai proses pengukuran dari perilaku, sikap, kemampuan, motif, sampai dengan karakter atau kepribadian. Waktu pelaksanaan tes dapat dilakukan pembatasan atau bebas/tidak dibatasi. Selain itu, psikotes juga dapat dilakukan dengan cara *self-assessment* atau penilaian diri untuk pengukuran kompetensi pimpinan, manajer, *entrepreneur*, supervisor, dan sebagainya. Komponen tes meliputi *multiple choice* yang bersifat wajib dan komponen isian (subjektif) yang relevan. Waktu tes ini tidak dibatasi.

Diluar *paper and pencil test* serta *self-assessment*, psikotes juga menggunakan *in-basket simulation* yang dilakukan dengan memberi penugasan individu yang harus berbeda untuk pimpinan, manajer, *entrepreneur*, supervisor dan seterusnya. Penugasan ini berupa simulasi pekerjaan administrasi, komputasi dan sebagainya untuk mengidentifikasi kemampuan profesionalisme kerja masing-masing individu. Proses pengujian dilakukan dengan video untuk merekam, kemudian diamati dan dinilai oleh setiap penilai (asesor).

Sementara itu pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan metode selanjutnya yaitu “Penilaian 360 derajat”. Proses ini dilakukan dengan menerapkan “psiko-sosiometri”. Langkah yang ditempuh adalah dengan mengajukan pertanyaan pada sekelompok peserta diskusi seperti: “Jika bukan Anda, siapakah calon pimpinan yang anda usulkan/nominasikan dari kelompok diskusi Anda?”. Kemudian setelah seseorang terpilih dari kelompok tersebut untuk menduduki jabatan pimpinan, kemudian diajukan pertanyaan kepada orang tersebut: “siapakah yang Anda usulkan/nominasikan untuk menduduki posisi yang sama tingkatnya dengan anda?”. Kemudian diajukan pertanyaan-pertanyaan lain yang relevan kepada semua peserta. Berdasarkan jawaban-jawaban tersebut dapat diperoleh informasi siapakah di antara para peserta diskusi yang paling menonjol kepemimpinannya, yang paling aktif, yang paling pasif, yang ide-idenya paling baik, dan sebagainya.

Psikotes juga dapat dilakukan dengan metode penilaian lainnya, yaitu dengan *role play* dan *leader group discussion* atau LGD. *Role play* dimaksudkan untuk memperoleh tingkat kompetensi generik (*soft*). Sementara dalam LGD dibuatkan materi presentasi yang berisi tentang apa sajakah yang akan dilakukan peserta seandainya mereka diangkat menjadi pimpinan. Berdasarkan presentasi tersebut akhirnya dapat diperoleh gambaran tentang visi, misi, strategi, dan seterusnya dari peserta tes. Waktu presentasi dibatasi hingga 10 sampai 30 menit.

Metode pengukuran lainnya adalah wawancara. Metode ini dilakukan dengan maksud untuk mengidentifikasi kompetensi (baik perilaku maupun nonperilaku) yang belum dapat digali dengan sempurna, atau dapat pula dimaksudkan sebagai ukuran pembanding. Wawancara dilakukan untuk melakukan konfirmasi dan verifikasi atas hasil pengukuran yang telah diperoleh sebelumnya dari metode lain. Peserta dalam wawancara ini diharuskan untuk membaca suatu “draft” profil dan kemudian diminta untuk menandatangani jika setuju. Wawancara biasanya dilakukan oleh para profesional, terutama psikolog.

Metode pengukuran kerja selanjutnya adalah konseling (*counselling*). Metode ini merupakan tindak lanjut setelah profil individu dikonfirmasi kepada setiap peserta. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan masing-masing individu. Setelah dapat diidentifikasi selanjutnya dilakukan diskusi tentang berbagai peluang dan tantangan yang harus dihadapi. Konseling juga dilakukan dengan tujuan untuk merumuskan strategi pengembangan baik yang sejalan dengan strategi organisasi maupun secara individual. Konseling dapat dilakukan baik dengan atasan atau pun melalui profesional, yakni psikolog.

Metode pengukuran kompetensi terakhir dalam bagian ini adalah laporan (*report*). Metode ini bersifat rahasia dan sangat terbatas terutama yang menyangkut atau berisi tentang informasi profil kompetensi individu (umumnya terdapat dalam lampiran, atau dijilid secara terpisah). Isi laporan biasanya terdiri atas pendahuluan, metode, proses pengukuran dan validasi, hasil dan kesimpulan, serta berbagai lampiran yang dibutuhkan dan relevan. *Report* digunakan sebagai salah satu dasar penempatan, rotasi, promosi, pengembangan SDM, dan sebagainya. Akan lebih baik jika dalam laporan ini profil kompetensi individu sudah dikonfirmasi atau diverifikasi kepada setiap individu sebagai peserta.

Last but not least, untuk menghadapi berbagai metode pengukuran kompetensi ini setiap peserta disarankan selalu:

- a. Mempersiapkan diri (*be prepared*)
- b. Memahami secara utuh setiap metode yang digunakan dan mengikuti instruksi fasilitator dengan saksama
- c. Selalu berpartisipasi aktif dalam semua proses
- d. *Be your-self*, berlaku wajar dan apa adanya (*act naturally*), tidak *over acting*
- e. Tunjukkan kekuatan diri dan berpikir terbuka (*open minded*)
- f. Selalu ingat akan tujuan visi atau misi pribadi Anda.

Sistem Informasi MSDM-BK

Sistem informasi dalam MSDM-BK pada dasarnya merupakan salah satu bentuk aplikasi pengukuran kompetensi individu dalam model MSDM-BK. Komponen utama dalam sistem informasi MSDM-BK terdiri atas:

- a. Organisasi
- b. Kamus kompetensi
- c. Jabatan dan kebutuhan kompetensi jabatan
- d. Pegawai
- e. Pusat penilaian
- f. Analisis kesenjangan (*gap analysis*)
- g. Karir dan suksesi
- h. Sistem manajemen kinerja.

Komponen organisasi berfungsi untuk menyimpan informasi tentang instansi/organisasi yang memakai aplikasi tersebut. Informasi yang disimpan terdiri atas nama, tempat, dan keterangan lain yang berhubungan dengan organisasi, daftar unit yang ada dalam organisasi, serta daftar wilayah kerja tempat organisasi beroperasi.

Komponen kamus kompetensi berfungsi untuk menyimpan informasi tentang kompetensi yang ada dalam organisasi. Informasi kompetensi disajikan secara hierarkis, mulai dari kelompok, subkelompok, kompetensi, dimensi, dan level.

Komponen jabatan dan kebutuhan kompetensi jabatan berfungsi untuk menyimpan informasi jabatan yang ada dalam organisasi dan menyimpan informasi kebutuhan kompetensi untuk masing-masing jabatan yang ada di dalam organisasi. Informasi yang disimpan dalam komponen ini berisi tentang nama dan keterangan jabatan, jenjang jabatan, jalur jabatan, dan daftar persyaratan kompetensi untuk masing-masing jabatan. Dalam komponen ini

juga terdapat informasi tentang keterangan jabatan yang merupakan informasi tambahan tentang jabatan yang terdiri atas:

- Tanggung jawab dan wewenang
- Tugas utama dan tugas tambahan
- Hubungan kerja dengan jabatan lain
- Risiko kerja
- Lingkungan kerja
- Spesifikasi jabatan yang meliputi:
 - Pendidikan
 - Sertifikasi
 - Pelatihan
 - Pengalaman.

Komponen pegawai dalam sistem informasi MSDM-BK ini berfungsi untuk menyimpan informasi tentang pegawai dalam organisasi dan menyimpan hasil pengukuran kompetensi individu masing-masing pegawai. Informasi yang disimpan dalam komponen ini adalah mengenai biodata pegawai dan hasil pengukuran kompetensi individu.

Ada pun komponen pusat penilaian (*assessment center*) berfungsi untuk melakukan proses penilaian kemampuan individu yang terstandarisasi untuk menghasilkan ukuran yang *reliable* dan *valid*. Komponen ini terdiri atas penilaian psikologi dan penilaian kompetensi.

Sementara komponen analisis kesenjangan berisi hasil kegiatan yang dimaksudkan untuk melakukan penilaian kemampuan individu melalui psikotes berbantuan komputer. Penggunaan komputer dalam analisis ini hanya sekadar dimaksudkan untuk mempercepat proses *scoring* dan pengolahan data tes secara akurat. Hasil *scoring* dan pengolahan data kemudian dianalisis oleh para penilai (asesor) untuk menghasilkan nilai kemampuan individu. Contoh tes yang digunakan dalam analisis ini adalah EPPS (*Edward Personal Performance Schedule*) dan TKD (Tes Kemampuan Diferensial). Kedua jenis tes ini tidak dipublikasikan.

Dalam komponen analisis kesenjangan juga terdapat penilaian kompetensi yang berfungsi untuk mengukur kompetensi individu berdasarkan kamus kompetensi dengan menggunakan berbagai metode kuesioner. Pertanyaan-pertanyaan dalam kuesioner tersebut disusun berdasar berbagai skala, yaitu Likert, Ordinal, Guttman, atau pertanyaan yang bersifat terbuka.

Untuk komponen karir dan suksesi serta komponen sistem manajemen kinerja menyajikan informasi yang dihasilkan dari olah data tentang organisasi dan posisi/jabatan, kamus kompetensi, dan kebutuhan kompetensi jabatan.

Setelah diuraikan model MSDM-BK berikut ini diuraikan tentang model kompetensi.

MODEL KOMPETENSI

Model kompetensi pekerjaan merupakan suatu uraian deskriptif tentang kompetensi yang dimiliki oleh *top performers* dalam suatu pekerjaan tertentu atau *job family* tertentu. Dalam bentuknya yang lebih spesifik, model kompetensi merupakan suatu “*blueprint*” bagi *outstanding performance*. Models kompetensi biasanya berisi 8–16 jenis kompetensi dengan disertai masing-masing definisinya, dan sebagaimana telah diuraikan acap kali dapat dikelompokkan ke dalam suatu “clusters” yang semuanya dikemukakan juga *descriptors* perilaku.

Untuk kepentingan pengembangan karir individu, organisasi dapat menggunakan model kompetensi pekerjaan sebagai petunjuk (*guidance*) jalur pengembangan karir. Dengan disertai penilaian kompetensi yang akurat, organisasi juga dapat mengidentifikasi kompetensi yang membutuhkan pengembangan dan/atau mengidentifikasi pekerjaan atau karir lain yang secara lebih baik dengan menggunakan kompetensi yang dimiliki masing-masing individu.

Dengan model kompetensi ini pimpinan organisasi dapat memperoleh sejumlah manfaat yaitu:

- Memperbaiki proses pemilihan (*selection*) individu untuk pekerjaan yang sesuai.
- Mengembangkan keterampilan (*skills*) dan karakteristik yang mengarahkan pada perbaikan efektivitas dan produktivitas.
- Memberikan suatu kerangka kerja yang konsisten dengan aplikasi SDM.
- Membangunan penyatuan (*alignment*) antara nilai-nilai organisasional dengan strategi yang telah ditetapkan organisasi.

PROSES PENYUSUNAN MODEL KOMPETENSI

Proses penyusunan model kompetensi meliputi 3 (tiga) tahapan utama, yaitu (1) Membuat perencanaan; (2) Melakukan Wawancara Perilaku; dan (3) Menyusun Model Kompetensi.

Tahap 1: Membuat Perencanaan

Pada tahapan pertama ini terdapat tiga kegiatan yang harus dilakukan.

1. Mengembangkan parameter

Langkah awal dimulai dengan mengidentifikasi sejumlah parameter perlunya disusun model kompetensi, misalnya alasan yang melatarbelakangi dan tujuan yang hendak diraih dalam menyusun model. Kemudian ditetapkan pula parameter yang lain, yaitu bentuk kompetensi yang dapat memenuhi atau relevan dengan kebutuhan organisasi. Parameter lain yang dapat digunakan adalah aplikasi yang nantinya dapat dikembangkan dari kompetensi itu sendiri, misalnya untuk perencanaan SDM, rekrutmen, seleksi, pelatihan, manajemen kinerja, perencanaan dan pengembangan jalur karir, atau untuk fungsi MSDM lainnya secara sistematis.

Perlu pula dalam tahap paling awal penyusunan model ini adalah dengan mempertimbangkan jumlah model yang akan dihasilkan. Harus diketahui kadangkala penyusunan model diperuntukkan bagi semua fungsi lini organisasi dan juga dapat diperuntukkan hanya bagi fungsi tertentu, misalnya fungsi keuangan. Demikian pula pertimbangan lainnya perlu diperhatikan, yakni model yang nanti dihasilkan dibuat berdasarkan kelompok-kelompok pekerjaan tertentu atau semua pekerjaan yang ada di organisasi, misalnya kelompok SDM, kelompok keuangan, atau kelompok yang lain.

2. Mengidentifikasi pemain/pelaku kunci

Dalam tahap perencanaan ini perlu pula ditetapkan pihak-pihak yang akan dilibatkan baik secara langsung maupun tidak langsung yang berkaitan dengan upaya penyusunan model. Ini untuk memberi ruang kepercayaan/amanah, pertanggungjawaban, keterlibatan, dan komitmen semua pihak yang terlibat. Pihak-pihak yang perlu dipertimbangkan untuk dilibatkan diantaranya adalah pimpinan di bidang SDM, pegawai, atau *stakeholders* lain baik internal maupun eksternal. Dalam pertimbangan keterlibatan ini dikenal satu istilah yang

disebut sebagai pemain kunci atau *key-player*, yakni seorang atau beberapa pegawai yang memiliki prestasi tinggi atau berkinerja superior. Mereka sangat penting untuk dilibatkan karena telah menunjukkan prestasi mengagumkan secara terus-menerus serta mampu melampaui target yang telah ditetapkan. Biasanya pegawai yang berprestasi atau *key-player* ini dianggap memiliki kelebihan daripada yang lain sehingga sangat dihormati dan acap kali sebagai nara sumber untuk pemecahan suatu masalah.

3. Menetapkan jadwal kerja (*time schedule*)

Perencanaan suatu kegiatan direfleksikan ke dalam suatu jadwal kerja yang harus ditetapkan dan disepakati bersama sebagai suatu arahan tertulis. Komitmen waktu harus dibangun melalui jadwal kegiatan yang rapi agar semua tujuan yang diinginkan dapat tercapai secara disiplin atau tepat waktu (*timeliness*). Jadwal kerja dibuat berdasarkan pertimbangan kegiatan dan waktu pelaksanaan. Umumnya jadwal kerja dibuat seperti contoh dalam Tabel 9.3.

Tabel 9.3. Contoh jadwal kerja penyusunan model kompetensi

No.	Kegiatan	Waktu/Bulan Pelaksanaan					
		Jul	Ags	Sep	Okt	Nov	Des
1	Membentuk Tim Kerja	■					
2	Penetapan item kegiatan	■	■				
3	Penyusunan instrumen		■	■			
4	Persiapan wawancara		■	■	■		
5	Kegiatan lapangan			■	■	■	
6	Penyajian & Editing data				■	■	■
7	Analisis data					■	■
8	Diskusi						■
9	Draft Model						■
10	Pelaporan: Model						■

Tahap 2: Wawancara Perilaku

Pertimbangan utama untuk melaksanakan kegiatan wawancara perilaku ini adalah untuk mengetahui latar belakang masalah atau faktor-faktor yang menjadi penyebab permasalahan sehubungan dengan pelaksanaan pekerjaan. Di samping itu, rasionalisasi kegiatan wawancara perilaku atau sikap ini

dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi yang dibutuhkan tentang kegiatan yang dilakukan atau telah dilakukan oleh pegawai yang memiliki prestasi tertentu di bidang pekerjaannya, yakni mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya.

Item-item pertanyaan yang akan diajukan harus disusun berdasarkan perilaku yang sesuai dengan kompetensi inti sebagaimana telah dikembangkan menjadi 20 item kompetensi oleh Spencer dan Spencer beserta definisinya masing-masing. Dalam bagian ini diberikan contoh tentang pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan kompetensi “orientasi prestasi” sebagaimana tampak dalam Tabel 9.4.

Tabel 9.4. Contoh item pertanyaan untuk wawancara perilaku: kompetensi “Orientasi Berprestasi”

No.	Kompetensi	Definisi	Pertanyaan
1.	Orientasi Berprestasi	Derajat kepedulian seseorang terhadap pekerjaannya sehingga ia terdorong berusaha untuk bekerja dengan baik atau di atas standar	
a.	Intensitas dan kelengkapan		Dapatkah Anda ceritakan prestasi yang pernah anda capai di organisasi ini?
b.	Dampak prestasi		Seberapa besar dampak yang terjadi di lingkungan kerja atau organisasi dari prestasi yang telah Anda capai?
c.	Derajat inovasi		Bagaimanakah Anda melakukan tindakan atau usaha sehingga mencapai prestasi tersebut?

Setelah mengajukan berbagai pertanyaan yang relevan, umumnya ditindaklanjuti dengan pertanyaan tambahan untuk membuat klarifikasi, penggalian lebih dalam, konfirmasi, atau sekadar membuat sesuatu lebih jelas lagi. Pertanyaan-pertanyaan klarifikatif atau konfirmatif tersebut dinamakan sebagai *probing* yang dimaksudkan untuk memperjelas jawaban yang diberikan. Misalnya pertanyaan tersebut diajukan dalam bentuk: jelaskan

kepada kami tentang, sebutkan contoh dari apa yang Anda maksudkan, dan seterusnya.

Tahap 3: Menyusun Model Kompetensi

Berdasarkan tahap dua dalam penyusunan model ini dapat dikumpulkan serangkaian informasi penting yang menjadi dasar dalam penyusunan model kompetensi. Pada tahap ketiga ini terdapat dua langkah yang perlu diperhatikan.

1. Membuat kamus kompetensi

Dari serangkaian data yang telah dikumpulkan selanjutnya dapat ditindaklanjuti dengan membuat kamus kompetensi. Seperti telah diuraikan sebelumnya, data yang diperoleh tersebut harus diidentifikasi untuk mencari kecenderungan yang sama dan akhirnya membentuk suatu pola (*pattern*) tertentu. Kecenderungan data yang memiliki kesamaan tersebut kemudian dikelompokkan ke dalam suatu tema atau *cluster* inti yang selanjutnya perlu dirumuskan definisi masing-masing. Langkah ini perlu dilakukan secara terus-menerus sehingga diakhir kegiatan dapat diperoleh beberapa *cluster* inti beserta definisinya.

Berikut ini disajikan Tabel 9.5. yang berisi tentang contoh kamus kompetensi untuk bidang tertentu.

Tabel 9.5. Contoh kamus kompetensi

Kamus Kompetensi Bagian Pemasaran	
1. Orientasi Pelayanan Pelanggan	Definisi: Keinginan untuk membantu atau melayani pelanggan/masyarakat. Pelanggan/masyarakat adalah pihak yang secara nyata sebagai pengguna akhir produk yang dihasilkan oleh organisasi yang sama.
<i>Cluster</i> Inti: Fokus pada konsumen	Definisi: Membantu mengatasi ketidakpuasan masyarakat dan menanganinya sesuai harapan dengan memberikan solusi atas masalah yang dialami atau dihadapi masyarakat.
Inisiatif	Melakukan upaya untuk melayani masyarakat sehingga mencapai kepuasan atas pelayanan yang diberikan oleh organisasi dengan menekan jumlah keluhan ketidakpuasan yang masuk baik secara tertulis maupun langsung/lisan.
2. Interpersonal understanding	Definisi: Kemampuan untuk memahami dan mendengarkan hal-hal yang tidak diungkapkan dengan perkataan – dapat berupa pemahaman atas perasaan, keinginan atau pemikiran orang lain.
<i>Cluster</i> Inti: Kedalaman pemahaman terhadap masyarakat Mendengarkan dan merespon masyarakat	Definisi: Mampu menunjukkan fakta tentang pengalaman yang melibatkan pemahaman yang berhubungan dengan orang lain dalam konteks pelayanan masyarakat. Mampu menunjukkan sikap dan perilaku yang positif terhadap suatu permasalahan yang disampaikan masyarakat dan kemudian secara responsif berupaya untuk mencari solusi untuk membantu masyarakat mengatasi masalahnya.

2. Membuat model kompetensi

Setelah dilakukan wawancara terhadap *key-player* yang berprestasi kerja maksimal dalam organisasi, selanjutnya dari hasil wawancara tersebut akan dapat diperoleh identifikasi dimensi kompetensinya sekaligus *cluster* intinya; sebaliknya wawancara terhadap pegawai yang prestasinya rata-rata atau yang tidak berprestasi akan dapat menghasilkan data yang sama. Dalam Tabel 9.5. tentang contoh kamus kompetensi dapat diidentifikasi bahwa:

Dimensi kompetensi : Orientasi Pelayanan Pelanggan
Cluster inti : Berfokus pada kebutuhan pelanggan/masyarakat
(inisiatif)

Dimensi kompetensi yang digunakan sebagai suatu istilah dapat disebut pula sebagai kompetensi utama (*main competency*), ada pun *cluster* inti dikenal pula dengan istilah *sub-competency*.

Hasil wawancara terhadap pegawai yang berprestasi maupun yang tidak berprestasi akan menghasilkan sejumlah dimensi kompetensi. Hasil inilah yang dapat dianggap sebagai suatu model kompetensi. Suatu model kompetensi dapat dibuat berdasarkan pekerjaan tertentu atau sekelompok pekerjaan tertentu. Sedangkan jika berdasarkan pekerjaan, dapat dikelompokkan lagi berdasarkan fungsi pekerjaan atau pekerjaan yang sejenis.

Contoh pekerjaan yang dikelompokkan berdasarkan fungsi misalnya adalah fungsi keuangan. Di dalam kelompok fungsi keuangan terdapat sejumlah pekerjaan, misalnya sebagai juru bayar, kasir, akuntan, bendahara, dan kepala bagian keuangan. Atau dalam kelompok fungsi SDM terdapat sejumlah pekerjaan misalnya sebagai perencana SDM, penilai atau asesor, pelatih, serta kepala bagian SDM, dan seterusnya.

Sebaliknya ada juga pengelompokan yang didasarkan atas pekerjaan yang sejenis. Hasilnya adalah pengelompokan pekerjaan yang sejenis namun pada fungsi-fungsi yang berlainan. Sebagai contoh adalah kelompok pekerjaan staf administrasi yang terdapat pada semua fungsi yaitu fungsi keuangan, fungsi organisasi, fungsi SDM, fungsi penelitian dan pengembangan, dan seterusnya. Beberapa kelompok pekerjaan lain yang sejenis misalnya adalah sekretaris, teknisi, dan sebagainya.

Bab 10

PENGEMBANGAN DIMENSI KOMPETENSI DALAM MSDM-BK

Bab ini menjelaskan tentang pengembangan beberapa dimensi kompetensi dalam MSDM-BK. Uraian akan didahului dengan pembahasan tentang keterkaitan sistem MSDM dengan kompetensi.

TUJUAN INSTRUKSIONAL

Setelah mengkaji bab ini secara menyeluruh, diharapkan pembaca dapat:

1. Menjelaskan sistem MSDM dan kompetensi.
2. Menjelaskan dimensi kompetensi sistem MSDM-BK.
3. Menjelaskan manfaat dimensi kompetensi sistem MSDM-BK.
4. Menjelaskan dimensi kompetensi sub-sistem MSDM-BK.
5. Menjelaskan sub-sistem-sub-sistem dalam MSDM-BK.

PENDAHULUAN

Bab ini sebagian besar mengacu pada hasil tulisan dalam bentuk monograf yang ditulis oleh William C. Byham. Monograf ini diterbitkan oleh *Development Dimensions International* (DDI). Isi dari monograf tersebut adalah menjelaskan pengembangan efikasi (ketepatan) dan efektivitas dimensi sejumlah kegiatan dalam Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi (MSDM-BK). Dalam monograf ini istilah dimensi dan kompetensi diartikan sama, yakni sebagai:

Descriptions of clusters or groupings of behaviors, motivations, and knowledge related to job success or failure under which data on motivation, knowledge or behavior can be reliably classified.

Atau kalau diterjemahkan secara bebas ke dalam bahasa Indonesia artinya sebagai berikut:

Uraian deskriptif tentang kluster atau pengelompokan perilaku, motivasi, dan pengetahuan terkait dengan keberhasilan atau kegagalan pekerjaan di mana data tentang motivasi, pengetahuan, atau perilaku dapat diklasifikasikan secara *reliable*.

Dalam bab ini akan dikembangkan beberapa dimensi kompetensi dalam MSDM-BK dengan merujuk pada monograf tersebut. Uraian akan didahului dengan pembahasan tentang keterkaitan sistem MSDM dengan kompetensi.

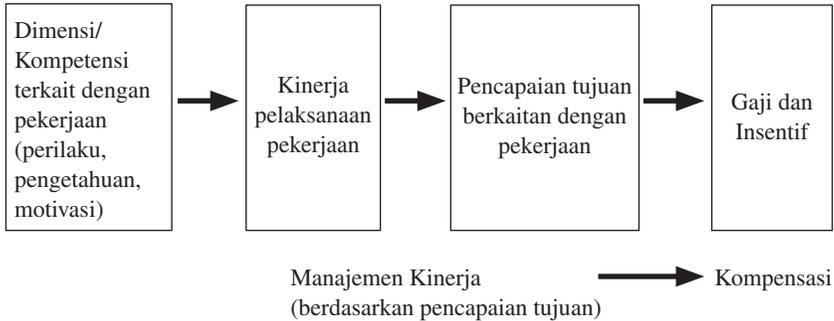
SISTEM MSDM DAN KOMPETENSI

Pendekatan sistematis dalam kegiatan MSDM-BK sangat menguntungkan karena organisasi itu sendiri bersifat sistemis. Gambar 10.1. berikut merefleksikan arah dalam pengambilan keputusan MSDM-BK. Gambar tersebut mewakili sebuah model tentang bagaimana suatu pekerjaan dapat dilakukan dalam organisasi. Gambar tersebut juga sangat mudah untuk dipahami dengan memulainya pada kinerja pelaksanaan pekerjaan. Kinerja pelaksanaan suatu pekerjaan merupakan sesuatu yang dicapai para individu dalam setiap hasil pekerjaan. Sekalipun demikian tidaklah mudah untuk mengukur kinerja. Salah satu upaya untuk memudahkan pengukuran kinerja adalah mengaitkannya dengan pencapaian tujuan dan sasaran pekerjaan. Inilah yang dinamakan sebagai kinerja pencapaian tujuan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Keterkaitan antara kinerja dengan pencapaian tujuan dan sasaran sesuai standar menghasilkan suatu kebijakan MSDM-BK yang berkaitan dengan pemberian gaji dan insentif lainnya (kompensasi). Pencapaian kinerja yang dapat diukur merupakan basis penggajian organisasi kepada pegawainya. Inilah yang disebut sebagai *performance-based pay*, besar gaji dan insentif yang diberikan berdasarkan kinerja yang dapat dicapai masing-masing pegawai.

Faktor terpenting dari keseluruhan proses MSDM-BK adalah dimensi-dimensi yang harus dikembangkan berkaitan dengan pelaksanaan pekerjaan. Dimensi-dimensi tersebut mencakup perilaku, pengetahuan, dan motivasi sebagai suatu persyaratan yang harus dipenuhi dalam rangka mencapai tujuan yang ditetapkan. Sebagai suatu contoh adalah bagaimana seorang manajer yang bertujuan untuk mengenalkan jenis produk baru dengan sukses kepada masyarakat tentu akan membutuhkan beberapa “kompetensi” yang dibutuhkan untuk mencapai maksud tersebut. Pertama kali, manajer tersebut harus mampu menganalisis situasi untuk menentukan tindakan yang tepat, merencanakan, kemudian mengorganisasikan kegiatan yang kompleks, bekerja dengan sejumlah orang yang memiliki kapasitas beragam, dan sebagainya. Selain itu manajer juga membutuhkan serangkaian pengetahuan tentang produk yang akan dikenalkan proses produksi yang telah dilakukan organisasinya. Terakhir, manajer juga harus memiliki motivasi tinggi untuk menuntaskan kegiatan tersebut sehingga tujuan dan sasaran yang diinginkan dapat tercapai.

Berikut ini adalah Gambar 10.1 yang menjelaskan subsistem SDM atau fungsi-fungsi yang berkaitan dengan setiap kegiatan. Pada bagian kanan gambar tersebut yakni di bawah kotak “gaji dan insentif”, merupakan subsistem kompensasi. Kompensasi tersebut terhubung dengan satu anak panah dengan manajemen kinerja yang menunjukkan betapa eratnya hubungan antara subsistem penggajian dengan sub-sistem manajemen kinerja.



- Seleksi
- Promosi
- Pelatihan dan pengembangan
- Manajemen kinerja
(berdasarkan perilaku yang ditunjukkan; termasuk umpan balik kinerja)
- Perencanaan karir
- Rencana suksesi

Gambar 10.1. Pengorganisasian subsistem MSDM-BK dan kompetensi dengan menggunakan 2 sistem

Banyak fungsi dalam kegiatan MSDM yang berada dalam wilayah dimensi/kompetensi terkait dengan pekerjaan (*job related dimensions*). Fungsi-fungsi tersebut adalah seleksi, promosi, pelatihan dan pengembangan, manajemen kinerja berdasarkan perilaku dan umpan balik kinerja, perencanaan karir, rencana pergantian/suksesi. Gambar 10.1. menunjukkan bahwa semua kegiatan MSDM dalam organisasi terdiri atas dua sistem, yaitu:

1. Sistem berbasis pencapaian tujuan yang umumnya disebut sebagai *management by objectives* (MBO)
2. Sistem berbasis kompetensi yang menggunakan perilaku, motivasi dan pengetahuan terkait dengan keberhasilan atau kegagalan pekerjaan, yang secara logis dan *reliable* dapat dikelompokkan dalam beberapa kluster.

DIMENSI KOMPETENSI SISTEM MSDM-BK

Beberapa kegiatan atau disebut pula subsistem dalam MSDM dapat dibangun ke dalam satu sistem yang terintegrasi menghubungkan setiap kegiatan

dengan sejumlah dimensi kompetensi yang telah didefinisikan. Meskipun kegiatan MSDM harus dibangun, hanya sedikit organisasi, termasuk birokrasi pemerintah, yang telah melakukannya. Padahal ada sejumlah alasan penting mengapa kegiatan MSDM harus dibangun, antara lain sebagai berikut.

1. Dimensi kompetensi biasanya merupakan *link* atau penghubung di antara mayoritas kegiatan atau sub-sistem MSDM.
2. Beberapa subsistem MSDM yakni seleksi, pelatihan dan pengembangan dan manajemen kinerja, acap kali diasosiasikan dengan *job-related behavior* yang dapat ditemukan secara fungsional dalam organisasi.
3. Beberapa sub-sistem MSDM, yakni seleksi, promosi, dan *review* kinerja berorientasi perilaku yang terkait dengan pekerjaan dapat diasosiasikan dengan pengukuran dimensi kompetensi menjadi perhatian utama bagi banyak organisasi di berbagai negara.

Sebagai suatu ilustrasi Gambar 10.1. berikut menyajikan suatu sistem MSDM-BK yang diaplikasikan untuk posisi penyelia (supervisor) proses produksi yang diorganisasikan dengan dimensi kompetensi. Subsistem seleksi dan manajemen kinerja dibangun di antara dimensi kompetensi sesuai dengan posisi sebagai pengawas proses produksi. Sementara subsistem perencanaan karir dan promosi dibangun di antara dimensi kompetensi yang dapat diidentifikasi sebagai faktor keberhasilan pada pencapaian tujuan organisasi. Ada pun subsistem pelatihan dan pengembangan dibangun dengan dimensi kompetensi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas pengawas saat ini dan juga mempersiapkan untuk jabatan yang lebih tinggi di masa mendatang.

Tabel 10.1. Sistem MSDM-BK untuk posisi pengawas dan promosinya

	Subsistem seleksi untuk Posisi Pengawas	Subsistem Pelatihan & Pengembangan	Subsistem Manajemen Kinerja	Subsistem Perencanaan Karir untuk Level ke-2	Subsistem Pelatihan & Pengembangan	Sub-sistem Promosi
Energi	X		X	X		X
Komunikasi lisan	X	X	X	X	X	X
Toleransi terhadap stres	X		X	X		X
Kepemimpinan	X	X	X	X	X	X
Inisiatif	X	X	X	X	X	X
Perencanaan dan Pengorganisasian	X	X	X	X	X	X
Analisis masalah	X	X	X	X	X	X
Judgment	X	X	X	X	X	X
Presentasi lisan				X	X	X
Delegasi				X	X	X
Motivasi (Level ke-1)	X			X	X	X
Motivasi (Level ke-2)				X		X

Pada Tabel 10.1 tampak bahwa dimensi kompetensi dibutuhkan untuk menunjang posisi sebagai pengawas pada saat ini yang memiliki kesamaan dengan kebutuhan kompetensi untuk posisi pada level ke-2. Sementara hanya ada tiga dimensi kompetensi yang mengalami perubahan. Delegasi dan presentasi lisan ditambahkan pada level yang lebih tinggi, pengertian motivasi berbeda maknanya untuk setiap level. Sekali pun tampak sama dalam daftar dimensi kompetensi untuk kedua level, namun kebutuhan untuk masing-masing level tersebut berbeda. Sebagai suatu contoh, pemegang jabatan (*incumbent*) dalam kedua posisi harus mampu membuat perencanaan dan pengorganisasian, namun bahan atau materi atau tugas yang harus dibuat perencanaan dan pengorganisasiannya serta standar bagi perencanaan keberhasilan juga sangat berbeda. Perbedaan tersebut akan direfleksikan dalam sistem evaluasi terhadap dimensi kompetensi pada setiap level.

MANFAAT DIMENSI KOMPETENSI SISTEM MSDM-BK

Terdapat hubungan sinergis dari semua subsistem MSDM-BK sebagaimana disajikan dalam Tabel 10.1. Setiap sub-sistem dapat berfungsi lebih baik karena subsistem-subsistem lainnya juga berfungsi dengan baik. Gambar 10.2 menyajikan ilustrasi yang lebih terperinci tentang hubungan sinergis antarsubsistem dalam MSDM-BK.

Dimensi kompetensi MSDM-BK setidaknya memiliki empat manfaat.

1. Menurunkan alokasi waktu untuk komunikasi, pelatihan dan administrasi. Para pimpinan atau manajer harus mempelajari hanya satu *set* dimensi kompetensi dan definisinya untuk setiap posisi. Hal ini akan mengurangi waktu pelatihan untuk meng-*install* setiap subsistem atau program baru karena memang dimensi kompetensi telah dapat dipahami dengan mudah, dan beberapa konsep utama seperti fokus pada perilaku dan perilaku mengorganisasikan ke dalam dimensi kompetensi telah digunakan secara keseluruhan.
2. Semua subsistem saling melakukan validasi satu dengan lainnya. Informasi dari sumber berbeda segera dapat diperbandingkan. Data dari satu komponen dapat digunakan untuk memvalidasi efektivitas subsistem lainnya. Sebagai satu contoh, rating yang dihasilkan dari *review* terhadap kinerja dapat dengan mudah digunakan untuk memvalidasi efektivitas subsistem seleksi atau subsistem pelatihan.

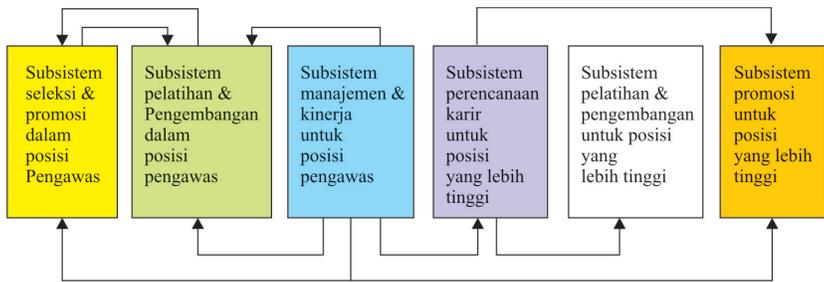
3. Semua subsistem saling memberi penguatan satu sama lainnya. Penggunaan satu subsistem akan mendukung dan menguatkan penggunaan subsistem lainnya. Penggunaan definisi-definisi dan skala *rating* secara berhasil dalam satu subsistem mengingatkan para pimpinan organisasi atau manajer terhadap pentingnya penggunaan definisi dan skala *rating* dalam kegiatan-kegiatan lainnya. Sebagai contoh, keberhasilan dalam menggunakan suatu sistem manajemen kinerja yang terorganisasikan di antara dimensi kompetensi akan memberi penguatan terhadap penggunaan sistem seleksi yang diorganisasikan di antara dimensi kompetensi yang ada.
4. Keseluruhan sistem dan masing-masing subsistem dapat divalidasi dengan menggunakan strategi validasi berorientasi isi (*content validation*), yakni subsistem yang dapat dikaitkan dengan kebutuhan kerja yang telah didefinisikan dengan jelas. Bagi kebanyakan organisasi, hal ini hanyalah sekadar satu cara untuk menjelaskan bahwa semua program dapat memenuhi standar yang ditetapkan.

Dimensi Kompetensi Subsistem MSDM-BK

Pada bagian sebelumnya dalam bab ini telah diuraikan integrasi subsistem MSDM-BK, yakni seleksi, promosi, pelatihan dan pengembangan, manajemen kinerja, perencanaan pergantian/suksesi, serta subsistem perencanaan karir ke dalam suatu sistem keseluruhan yang dibangun dari dimensi kompetensi. Bagian ini dilanjutkan dengan bahasan tentang dimensi kompetensi untuk masing-masing subsistem tersebut.

Subsistem Seleksi

Kita dapat melihat Tabel 10.2. yang menyajikan suatu contoh tentang subsistem seleksi yang tidak diorganisasikan dengan baik dalam rangka untuk memilih tenaga *sales engineers*. Dalam tabel tersebut tanda (X) menunjukkan serangkaian dimensi kompetensi berdasarkan elemen-elemen dalam sub-sistem seleksi. Perlu diketahui bahwa dalam tabel tersebut dapat dilihat adanya tumpang-tindih beberapa dimensi kompetensi satu sama lain, seperti *technical translation*, perencanaan dan pengorganisasian, serta analisis yang sama sekali tidak ter-cover. Sementara itu informasi tentang dimensi kompetensi yang bersifat kritis, yakni *resilience* dan *judgment* diperoleh hanya dari pengecekan referensi. Subsistem ini sedemikian tidak terencana dengan baik sehingga tidak dapat mengevaluasi dimensi kompetensi *skills* dari *technical engineering*. Oleh karena itu, dimensi kompetensi



A, B, & C	Sub-sistem seleksi, manajemen kinerja, dan perencanaan karir menghasilkan informasi diagnostik yang digunakan untuk melakukan kegiatan pelatihan dan pengembangan.
D & E	Subsistem manajemen kinerja memberikan kriteria untuk menentukan efektivitas sub-sistem seleksi serta pelatihan dan pengembangan.
F	Subsistem manajemen kinerja memberikan penguatan bagi aplikasi program pelatihan <i>on-the-job</i> (contoh: saat individu mengikuti pelatihan untuk memperbaiki <i>skill</i> perencanaan dan pengorganisasian, sangat penting bahwa mereka memperoleh umpan balik <i>on-the-job</i> tentang bagaimana yang bersangkutan menggunakan <i>skill</i> -nya.
G	Subsistem manajemen kinerja memberikan cara pandang ke dalam kekuatan dan pengembangan kebutuhan yang dapat membantu perencanaan karir.
H	Subsistem manajemen kinerja memberikan cara pandang untuk keputusan promosi (seberapa jauh dimensi kompetensi jabatan saat ini sama dengan jabatan yang lebih tinggi posisinya).
I	Subsistem pelatihan dan pengembangan dapat menyajikan informasi yang membantu menentukan dimensi kompetensi yang harus mendapat perhatian lebih besar di dalam subsistem seleksi dan yang harus diambil untuk pertimbangan selama seleksi karena pelatihan setelah promosi meliputi semua dimensi kompetensi yang diperlukan.
J	Subsistem perencanaan karir membantu individu memutuskan apakah mereka ingin dipromosikan ke posisi tertentu.

Gambar 10.2. Hubungan sinergis dimensi kompetensi MSDM-BK untuk posisi pengawas level-1

harus dievaluasi oleh pimpinan atau manajer MSDM yang kemungkinan mengetahui sedikit hal tentang bidang teknik. Data yang ada dalam Tabel 10.2 tidak dapat dipakai sebagai acuan dalam menganalisis dimensi kompetensi.

Tabel 10.2. Contoh sub-sistem seleksi untuk mengumpulkan informasi perilaku yang disusun dengan tidak baik (untuk posisi *sales engineer*)

	Wawancara		Wawancara		Wawancara		Cek Referensi	Ujian Kesehatan
	Manajer Distrik	Manajer SDM	Manajer Regional	Manajer Regional	Manajer Regional	Manajer Regional		
Dampak	X	X			X			
Komunikasi Lisan	X	X			X			
Komunikasi Tertulis	X	X			X		X	
Technical Translation								
Motivasi/ <i>Job Fit</i>	X	X			X			
Kemampuan Menjual	X	X			X			
Resilience							X	
Tenacity	X	X			X			
Kemampuan Belajar								
Inisiatif	X	X			X			
Perencanaan & Pengorganisasian								
Judgement							X	
Analisis								
Technical Engineering Skill					X			
Kesehatan Fisik								X

Selanjutnya Tabel 10.3 menyajikan gambaran lain yang lebih baik, yaitu telah dilakukan penataan kembali terhadap subsistem seleksi dengan dimensi kompetensi yang dirancang secara logis. Dalam penataan subsistem seleksi seperti dalam tabel tersebut, setiap pewawancara dapat memusatkan perhatiannya pada jumlah dimensi kompetensi yang lebih kecil sementara tumpang-tindih terjadi hanya pada aspek yang diperlukan.

Rancangan dimensi kompetensi subsistem seleksi yang terorganisasikan dengan baik akan memberikan manfaat positif bagi organisasi, yakni sebagai berikut.

1. Para pewawancara memiliki waktu yang lebih banyak untuk memperoleh informasi yang terperinci karena mereka memiliki daftar yang lebih pendek dari dimensi kompetensi yang dicari.
2. Karena terdapat target dimensi kompetensi yang harus dicari, para pewawancara kemungkinan tidak akan kehilangan (atau gagal mencari) dimensi kompetensi yang harus di-*cover*.
3. Terdapat tumpang-tindih terencana terhadap dimensi kompetensi yang kritis untuk meningkatkan jumlah informasi yang diperoleh.
4. Secara psikologis para pewawancara melakukan *setting* perubahan tujuan keputusan untuk memilih/tidak memilih dalam rangka memperoleh informasi perilaku tentang dimensi kompetensi yang tertentu.

Perubahan psikologis ini mencegah pewawancara melompat untuk secara langsung menuju pada pengambilan kesimpulan tentang keputusan seorang calon yang akan dipilih. Dengan demikian hal ini akan dapat menciptakan situasi di mana pewawancara tetap berpikir rasional dan terbuka dalam melakukan fungsinya. Dari serangkaian penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa para pewawancara acap kali melakukan “*turn off*” terhadap mental calon saat hendak membuat evaluasi dengan cepat. Sebagai akibatnya adalah pewawancara tersebut akan kehilangan informasi penting yang dapat mengubah penilaian. Dengan memfokuskan perhatian pada dimensi kompetensi yang ditargetkan, dan bukan fokus pada evaluasi keseluruhan, pewawancara harus mempertimbangkan semua data yang tersedia dan membuat keputusan akhir sampai informasi dari setiap pewawancara lain dapat dikumpulkan untuk kemudian disatukan.

Subsistem seleksi dapat diperbaiki dengan menambahkan simulasi perilaku, seperti simulasi *in-basket*, simulasi *sales call*, atau dengan *paper and pencil test* (sudah dijelaskan dalam bab sebelumnya). Simulasi perilaku ini memungkinkan

Tabel 10.3. Contoh subsistem seleksi yang dirancang dengan baik

	Wawancara		Wawancara		Cek Referensi	Ujian Kesehatan
	Manajer Distrik	Manajer SDM	Manajer Regional	Manajer Regional		
Dampak	X	X		X		
Komunikasi Lisan	X	X		X		
Komunikasi Tertulis	X					
Technical Translation				X		
Motivasi/ <i>Job Fit</i>	X	X		X		
Kemampuan Menjual	X			X	X	
Resilience				X	X	
Tenacity	X				X	
Kemampuan Belajar	X				X	
Inisiatif	X				X	
Perencanaan Pengorganisasian	X	X				
Judgement	X				X	
Analisis	X					
Technical Engineering Skill	X				X	
Kesehatan Fisik						X

Catatan: untuk mengumpulkan informasi perilaku di mana wawancara dan pengecekan referensi ditargetkan pada dimensi kompetensi spesifik dan dilakukan secara sistematis (untuk Posisi *Sales Engineer*).

adanya satu peluang untuk mengobservasi secara langsung perilaku dimensi kompetensi tertentu yang sangat sulit diperoleh hanya dari wawancara. Simulasi merupakan cara efektif di mana target dimensi kompetensi memiliki perbedaan posisi calon pada masa lalu dan sekarang, serta jika calon memiliki pengalaman kerja yang sedikit. *Paper and pencil tests* dapat memperkaya informasi seperti kemampuan belajar dan pengetahuan teknis.

Kebanyakan organisasi menemukan bahwa pendekatan berbasis pada dimensi kompetensi digunakan untuk melakukan seleksi sehingga menghasilkan keputusan yang akurat dengan mengurangi waktu untuk melakukan proses seleksi. Dampaknya adalah adanya penurunan *turn-over* hingga mencapai angka 50 persen.

Tabel 10.4 menyajikan ilustrasi subsistem seleksi secara lengkap dengan elemen yang sesuai dengan kebutuhan untuk mencari atau mendapatkan informasi dimensi kompetensi.

Subsistem seleksi yang terencana dengan baik untuk mengumpulkan informasi perilaku di mana wawancara, simulasi, test, dan cek referensi ditargetkan pada dimensi kompetensi tertentu (contoh untuk posisi *sales engineer*).

Sub-sistem Promosi

Tabel 10.5 menyajikan suatu contoh aplikasi subsistem MSDM-BK untuk fungsi atau kegiatan mempromosikan pengawas kasir (*tellers*) menjadi manajer cabang suatu bank. Promosi ini terdiri atas tiga elemen yang terlibat, yaitu: pusat penilaian (*assessment center*) yang dapat menghasilkan perolehan informasi dimensi kompetensi tertentu; wawancara perilaku sebagai target yang memberi dimensi kompetensi tambahan; serta pengamatan atau observasi *on the job performance* terhadap perilaku sebagai target yang akan memberi informasi dimensi kompetensi yang dapat diamati dalam pekerjaan calon saat ini.

Adanya tanda (X) dalam tabel tersebut menunjukkan dimensi kompetensi setiap elemen yang dievaluasi. Dimensi kompetensi dilekatkan pada setiap elemen yang mampu menghasilkan data secara *valid* dan *reliable*. Sebagai satu contoh, komunikasi lisan dapat diamati dengan mudah pada setiap elemen sehingga tanda (X) tampak terdapat di bawah tiga elemen. Pada sisi yang lainnya, profisiensi dalam presentasi lisan hanya dapat diamati dalam pusat penilaian (*assessment center*) di mana seorang calon menyajikan presentasi dengan diamati oleh para penilai. Tidak terdapat tanda (X) di bawah kolom wawancara perilaku yang ditargetkan karena profisiensi presentasi

Tabel 10.4. Contoh subsistem seleksi dengan dimensi lengkap

	Wawancara Manajer Distrik	Wawancara Manajer SDM	Wawancara Manajer Regional	Simulasi In- Basket & Sales Call	Tes	Cek Referensi	Ujian Kesehatan
Dampak	X	X	X	X			
Komunikasi Lisan	X	X	X	X			
Komunikasi Tertulis				X			
Technical Translation			X	X			
Motivasi/ <i>Job Fit</i>	X	X					
Kemampuan Menjual	X		X	X			
Resilience			X			X	
Tenacity	X		X		X	X	
Kemampuan Belajar	X		X			X	
Inisiatif	X		X	X		X	
Perencanaan dan Pengorganisasian	X			X		X	
Judgement	X			X		X	
Analisis	X			X		X	
Technical Engineering Skill	X				X	X	
Kesehatan Fisik							X

lisan merupakan dimensi kompetensi yang sulit untuk digali informasinya. Demikian juga tidak terdapat tanda (X) di bawah kolom pengamatan/observasi kinerja perilaku yang ditargetkan karena calon tidak menyajikan presentasi lisan tentang posisinya sekarang. Dalam kondisi yang demikian ini tentu saja pimpinan tidak akan dapat melakukan pengamatan dan mengevaluasi dimensi kompetensi. Sementara itu energi dapat diamati secara lebih baik di dalam pelaksanaan pekerjaan; oleh karena itu, terdapat tanda (X) pada kolom pengamatan/observasi kinerja perilaku yang ditargetkan.

Setiap elemen sub-sistem promosi harus mengikuti perkembangan dan standar yang ditentukan dalam konteks *equal employment opportunity* (EEO) dan penegakan nilai-nilai nondiskriminatif.

Tabel 10.5. Contoh subsistem seleksi dengan dimensi lengkap

	<i>Assessment Center</i>	Wawancara Perilaku yang ditargetkan	Pengamatan Kinerja Perilaku yang ditargetkan
Komunikasi lisan	X	X	X
Presentasi lisan	X		
Motivasi/ <i>job fit</i>		X	
Energi			X
Inisiatif	X	X	X
Kepekaan	X		X
Kepemimpinan	X		X
Analisis	X		X
Judgment	X		X
Perencanaan dan pengorganisasian	X		X
Delegasi	X		
Pengembangan bakat keorganisasian	X	X	
Kepekaan organisasional	X	X	
Kepekaan ekstraorganisasional	X	X	
Kesadaran ekstraorganisasional	X	X	

Contoh aplikasi subsistem promosi untuk pengawas *teller* menjadi posisi manajer cabang.

Subsistem promosi yang disajikan dalam Tabel 10.5 tersebut dapat dianggap sebagai sesuai dengan kaidah *equal employment opportunity* (EEO) sepanjang memenuhi persyaratan sebagai berikut.

1. Dimensi kompetensi terkait dengan pekerjaan dan terdefiniskan secara perilaku (*behaviorally*).
2. Elemen-elemen menggambarkan perilaku yang terkait dengan pemenuhan persyaratan posisi target.
3. Pengevaluasi bagi setiap elemen harus terlatih dalam menjalankan perannya serta mampu membuat keputusan yang dapat dipercaya (*reliable judgment*).
4. Data harus diintegrasikan secara sistematis oleh mereka yang telah mengetahui tentang pekerjaan/jabatan target dan memahami elemen-elemen sistem, dimensi kompetensi dan skala *rating*.
5. Semua calon harus melalui proses sistemis yang sama.

Dengan menggunakan dimensi kompetensi sistem *rating* yang sama di dalam setiap subsistem akan meningkatkan efektivitas subsistem promosi. Para pembuat keputusan yang harus menginterpretasi, membandingkan, dan membedakan secara kontras data yang telah diperoleh kemudian dapat pula mengintegrasikan data dari masing-masing sumbernya secara lebih efektif. Hal ini dapat dilakukan jika definisi dimensi kompetensi memiliki kesamaan dan sistem standar *rating* yang digunakan.

Banyak proses subsistem promosi tidak dalam bentuk yang sesuai dengan sistem logis. Jika setiap elemen menggunakan dimensi kompetensi berbeda dan menggunakan skala *rating* yang berbeda pula, maka hasil yang diperoleh akan sulit dan bahkan membingungkan untuk dilakukan interpretasi. Individu acap kali tidak terlatih dalam hal mengumpulkan dan menyatukan data. Sering kali pula data dari beberapa elemen diperoleh dalam jumlah yang sangat besar namun tidak memiliki makna yang berarti bagi keputusan promosi.

Sub-sistem Pelatihan dan Pengembangan

Seperti elemen-elemen dalam seleksi dan promosi, kegiatan pelatihan dan pengembangan dapat lebih efektif jika diorganisasikan ke dalam sistem berbasis dimensi kompetensi. Pengorganisasian suatu sub-sistem pelatihan dan pengembangan meliputi tiga proses yaitu:

1. menentukan dimensi kompetensi untuk suatu posisi
2. mendiagnosis kebutuhan pelatihan atau pengembangan

3. mengidentifikasi metode pelatihan dan pengembangan yang paling cocok untuk setiap dimensi kompetensi yang dapat di-*training-kan*.

Tabel 10.6 menunjukkan subsistem pelatihan dan pengembangan yang terdiri atas 9 (sembilan) elemen. Dua yang pertama merupakan instrumen untuk melakukan diagnosis. Pelatihan yang efektif acap kali harus dimulai dengan suatu diagnosis untuk menentukan siapa yang akan dilatih atau menyajikan suatu *self-insight* bagi individu sedemikian rupa sehingga akan memperoleh sesuatu yang lebih baik dari pelatihan itu. Dua instrumen diagnosis tersebut mengindikasikan pusat penilaian diagnostik berorientasi pada dimensi kompetensi dan instrumen *multirater* (360 derajat) yang dapat memperoleh dimensi kompetensi dari kuesioner yang diisi oleh individu, pimpinan/manajer, kelompok (*peer*), dan para bawahan (*sub-ordinate*).

Elemen yang tetap adalah program pelatihan. Program ini dapat dibagi ke dalam program pelatihan internal yang dapat dilakukan oleh organisasi, dan program pelatihan eksternal yang diberikan oleh organisasi lain. Kolom terakhir dalam Tabel 10.6 meliputi area untuk *on-the-job-development*.

Contoh untuk posisi manajemen tengah, program pelatihan ditargetkan pada dimensi kompetensi yang spesifik.

Keterangan:

1. Pusat Penilaian Diagnostik
2. *Multirater* (Instrumen 360°)
3. Pengenalan Manajemen
4. Keterampilan Manajemen
5. Keterampilan presentasi
6. Akuntansi untuk non-akuntansi
7. Keuangan untuk eksekutif nonkeuangan
8. Marketing internasional.

Dalam Tabel 10.6. tersebut dapat dilihat bahwa elemen pelatihan diharapkan dapat menciptakan perubahan perilaku. Untuk kebanyakan pelatihan yang efektif, organisasi harus memberi ruang gerak individu berupa peluang untuk mempraktikkan hasil pelatihan dengan disertai pelaksanaan *coaching*, pemberian umpan balik, dan penguatan (*reinforcement*). Hal ini ada kaitannya dengan tanda (X) yang ada di dalam kolom dukungan manajemen. Di pihak lainnya, terdapat dimensi kompetensi yang dianggap tidak dapat dilatihkan atau berbiaya mahal yang oleh karenanya tidak diberi indikator tanda (X).

Tabel 10.6. Contoh sub-sistem pelatihan dan pengembangan

	Metode Diagnostik		Program Pelatihan Internal					Program Pelatihan Eksternal			Manajemen dukungan pelatihan (coaching, umpan balik, penguatan)
	1	2	3	4	5	6	7	8			
Komunikasi lisan	X	X		X							X
Presentasi lisan	X	X			X						X
Motivasi/ <i>job, fit</i>											
Inisiatif	X	X									X
Kepemimpinan individual	X	X		X							X
Kepemimpinan kelompok	X	X		X							X
Interdependensi		X									X
Analisis	X	X		X							X
Judgment	X	X		X							X
Kreativitas		X									X
Perencanaan dan pengorganisasian	X	X		X							X
Delegasi	X	X		X							X
Pengembangan bakat keorganisasian	X	X		X							X
Keuangan/ kemampuan analitis	X	X				X			X		X
Kepekaan keorganisasian	X	X		X							X
Kesadaran keorganisasian	X	X		X							X
Kepekaan ekstraorganisasional	X	X		X							X
Kesadaran ekstraorganisasional	X	X		X							X
Marketing		X		X							X

Subsistem Manajemen Kinerja

Subsistem manajemen kinerja merupakan fungsi yang cukup kompleks dan rumit karena untuk kebanyakan organisasi konsep ini terpisah menjadi dua, yakni manajemen dan kinerja. Sekali pun demikian manajemen kinerja membutuhkan proses atau prosedur yang terintegrasi. Subsistem manajemen kinerja tampil sebanyak dua kali dalam Gambar 10.1 di bab ini. Satu subsistem berkaitan dengan tujuan dan merupakan bagian dari MBO atau sistem lain yang mendorong penetapan dan pengkajian terhadap tujuan. Sementara subsistem manajemen kinerja yang lain tampak berada di bawah kolom yang ditandai dengan label “*Job-related Dimension Competency*”. Subsistem manajemen kinerja berlandaskan pada dimensi kompetensi yang berkaitan dengan pekerjaan, organisasi akan mengobservasi dan nantinya akan melakukan *coaching* dan penguatan. Dalam suatu sistem yang terintegrasi pembahasan tentang kinerja yang dilakukan secara tahunan menunjukkan adanya *review* tentang laporan langsung dimensi kompetensi terkait pekerjaan itu. Akhir dari pembahasan tentang kinerja adalah persetujuan tentang tujuan yang hendak diraih pada periode atau masa mendatang serta adanya komitmen yang kuat untuk memperbaiki atau meningkatkan dimensi kompetensi tertentu.

Untuk menjadi lebih efektif, organisasi harus mengintegrasikan sistem MBO dan sistem yang mampu memfasilitasi dimensi kompetensi. Jika hanya salah satu yang digunakan, subsistem manajemen kinerja akan mengalami ketidakberhasilan. Misalnya, sistem MBO, sistem ini hanya berdasarkan pada pencapaian tujuan dan standar yang pada akhirnya hanya dapat menghasilkan suatu lingkungan kerja yang sifatnya “steril” sehingga justru tidak mendorong perkembangan individu. Sistem seperti ini hanya akan memberikan individu umpan balik tentang pencapaian tujuan atau standar, namun tidak memberikan informasi tentang apa yang telah dilakukan untuk mencapai tujuan atau standar tersebut. Pegawai yang terjebak dalam pencapaian tujuan semata akan menjadi “*work harder*” atau bekerja lebih keras, namun sama sekali tidak memperoleh arahan tentang cara bagaimana mencapai tujuan dengan lebih baik. Bagaimana pegawai dapat meningkatkan produktivitas atau mengurangi biaya tanpa ada arahan? Cara terbaik untuk mengatasinya adalah dengan mengubah perilakunya. Oleh karena itu, MBO dalam konteks manajemen kinerja tidak dapat berdiri sendiri.

Secara historis MBO sebagai suatu program yang populer pada dekade 1950 hingga 1960-an memang tidak mempertimbangkan fasilitasi dimensi kompetensi. Pada awal-awal MBO mulai diperkenalkan, para pimpinan

organisasi mengimplementasikan dan mengkomunikasikan MBO sekadar bagaimana tujuan dapat dicapai, namun sama sekali tidak menginformasikan kepada pegawai tentang faktor-faktor yang menyebabkan mereka berhasil atau gagal mencapai tujuan.

Fasilitasi dimensi kompetensi merupakan pertimbangan yang sangat penting, yang tidak hanya sekadar kegiatan mengukur kinerja secara periodik. Namun, fasilitasi dimensi kompetensi membentuk basis umpan balik secara rutin dari hari ke hari, *coaching*, dan penguatan. Seorang pimpinan tidak dapat mengestimasi melampaui aspek psikologi tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan pentingnya pegawai memiliki pemahaman yang jelas tentang apa yang diharapkan. Pemahaman itu di antaranya adalah pemahaman tentang pengetahuan akan metode penilaian kinerja yang diterapkan, pentingnya memperoleh *coaching* yang tepat dan sesuai serta penguatan untuk mendukung usaha ke arah pencapaian tujuan kinerja dan mendapat umpan balik kerjanya.

Beberapa sistem manajemen kinerja menggunakan jenis kedua dimensi kompetensi atau kriteria dimensi kompetensi. Sistem seperti ini sangat cocok jika tujuan yang dapat diukur tidak dapat mencakup keseluruhan pekerjaan atau jika individu bekerja dalam banyak tim kerja, yang pada akhirnya akan membuat kontribusi individu bagi organisasi tidak dapat diketahui dengan pasti. Dalam kasus seperti ini individu dievaluasi dan diberi besaran gaji yang sesuai dengan perilakunya serta tidak berdasar dari penyelesaian tugasnya. Untuk hal ini upaya penting yang dapat dilakukan adalah dengan menjamin pemahaman yang utuh tentang kriteria dimensi kompetensi, sementara metode pengukuran kinerja juga telah harus disetujui oleh semua pihak.

Jenis ketiga dimensi kompetensi adalah dimensi kompetensi *advancement* yang merupakan suatu persyaratan jika data tentang kinerja dalam pekerjaan lainnya harus dikumpulkan. Sistem manajemen kinerja acap kali mempunyai sebuah fungsi yang berkaitan dengan dimensi kompetensi *advancement* ini. Informasi yang diperoleh dapat diintegrasikan dengan hasil wawancara, tes dan informasi dari pusat penilaian dalam rangka membuat keputusan tentang promosi. Dalam situasi *advancement* ini, penggunaan data *review* kinerja secara langsung paralel dengan penggunaan wawancara dan data dari pusat penilaian yang telah diperoleh sebelumnya.

Terdapat 3 (tiga) dimensi kompetensi yang digunakan dalam sub-sistem manajemen kinerja:

1. Fasilitasi

2. *Criterion*
3. *Advancement*.

Dimensi kompetensi fasilitasi membantu pegawai mencapai tujuan individual yang telah ditetapkan. Hal ini biasanya dapat diidentifikasi melalui negosiasi antara pimpinan tim (*team leader*) dengan anggota tim (*team member*). Dimensi kompetensi *criterion* biasanya dapat diidentifikasi melalui analisis pekerjaan atau analisis peran yang secara relatif dapat dinilai dengan keberhasilan atau kegagalan dalam menjalankan pekerjaan/peran tersebut. Dimensi kompetensi umumnya digunakan untuk suplemen bagi tujuan kuantitatif atau jika tujuan kuantitatif tidak dapat dirancang untuk suatu posisi. Sementara dimensi kompetensi *advancement* yang digunakan dalam subsistem manajemen kinerja digunakan untuk mendefinisikan kinerja pada posisi yang levelnya lebih tinggi. Dimensi kompetensi ini biasanya dapat diidentifikasi melalui analisis pekerjaan/peran yang secara relatif dilakukan pada posisi level yang lebih tinggi.

Sistem manajemen kinerja, metode, dan dokumentasi yang dilakukan bersifat berbeda menurut tujuan dari penilaian kinerja. Dimensi kompetensi seleksi yang memfasilitasi pencapaian tujuan dapat bersifat fleksibel, yakni dengan proses informal. Dimensi kompetensi manajemen kinerja membatasi diri pada wilayah kegiatan di mana seseorang harus memusatkan perhatiannya pada pemenuhan tujuan. Dimensi kompetensi manajemen kinerja disepakati secara bersama manakala tujuan telah ditetapkan dan menjadi fokus dari umpan balik dan *coaching* selama periode manajemen kinerja dilakukan. Dimensi kompetensi yang dilakukan selama periode penilaian kinerja akan dapat membantu seseorang untuk mampu mencapai tujuan yang ditetapkan.

Subsistem manajemen kinerja yang menggunakan dimensi kompetensi sebagai *criterion* (atau satu dari *criterion*), yaitu seseorang dievaluasi (dan kemudian digaji) biasanya menghasilkan lebih banyak struktur dan bentuk. Harus dipahami bahwa pegawai melakukan pekerjaan yang sama dievaluasi berdasarkan kriteria yang sama dan setiap penilai (evaluator) dalam proses tersebut dapat dipercaya (*reliable*). Dimensi *criterion* dapat pula berasal dari visi dan nilai-nilai organisasi. Dalam hal ini sejumlah dimensi kompetensi yang terkait dengan visi dan nilai-nilai merupakan bagian penting yang harus dipenuhi dalam setiap penilaian kinerja semua pegawai.

Jika objek subsistem manajemen kinerja adalah evaluasi terhadap seseorang dengan posisi yang lebih tinggi, organisasi harus menyusun suatu bentuk formulir kinerja yang lebih spesifik sesuai dengan kebutuhan. Pimpinan

organisasi harus melengkapi bentuk (*form*) itu dengan pengetahuan, nantinya informasi akan digunakan hanya sebagai bagian dari subsistem promosi dan tidak berkaitan dengan penggajian. *Form* manajemen kinerja spesifik ini biasanya akan menghasilkan evaluasi potensi yang lebih akurat. Dalam konteks seperti ini, subsistem manajemen kinerja menjadi sangat penting artinya bagi subsistem promosi.

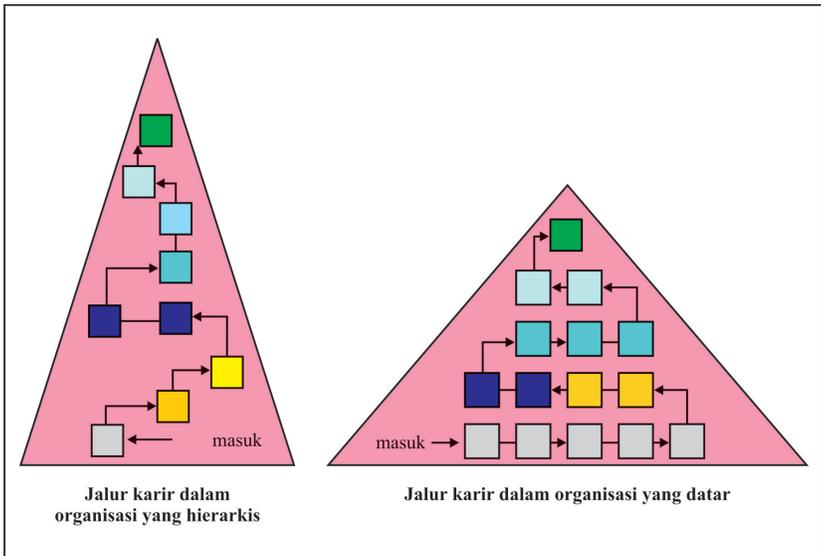
Kebanyakan subsistem manajemen kinerja hanya memiliki satu elemen, yakni suatu *review* yang dilakukan seorang manajer. Namun demikian, lebih banyak lagi organisasi yang mendapatkan informasi hasil penilaian kinerja dari pihak lain, seperti penilaian dari *co-workers* atau klien internal. Dalam hal ini sistem yang lebih kompleks lagi harus ditetapkan dan setiap penilai (*reviewer*) ditugaskan untuk menilai hanya pada dimensi kompetensi tertentu atau diberikan suatu peluang untuk melakukan pengamatan/observasi.

Subsistem Perencanaan Karir dan Perencanaan Penggantian/Suksesi

Pada bagian ini terlebih dahulu diuraikan tentang subsistem perencanaan karir dan kemudian dibahas subsistem perencanaan suksesi.

a. Perencanaan Karir

Makna perencanaan karir semakin penting karena organisasi menggantungkan keberhasilannya pada kemajuan karir yang disediakan. Pada saat yang sama, organisasi menghadapi kesulitan dalam merumuskan perencanaan karir karena ketidakjelasan jalur karir dan acap kali sifatnya kompleks. Telah disadari bahwa dalam organisasi dengan struktur yang semakin *flat* (lebih datar), jalur hierarkis sebagai alat menuju keberhasilan atau peningkatan karir telah lama ditinggalkan. Dalam organisasi dengan struktur yang *flatter* ini peluang peningkatan karir dan promosi menjadi kian sempit ruang gerakannya. Perencanaan karir dalam organisasi yang semakin datar hierarkinya mencakup beberapa pergerakan lateral dan lebih banyak lagi melibatkan kegiatan tim baik yang memiliki orientasi jangka pendek maupun jangka panjang. Gambar 10.3 berikut mengilustrasikan dua jalur karir dalam dua organisasi dengan struktur hierarkis yang tidak sama.



Gambar 10.3. Dua bentuk jalur karir

Sistem MSDM-BK yang terintegrasi dapat membantu organisasi dalam merumuskan perencanaan karir bagi para pegawainya. Dalam sistem MSDM-BK yang terintegrasi tersebut terdapat kriteria, yaitu:

1. Semua pekerjaan diuraikan berdasarkan dimensi kompetensinya;
2. Semua pegawai memiliki akses untuk mengetahui deskripsi dimensi kompetensi;
3. Semua pegawai memiliki cara mengevaluasi dirinya sendiri secara relatif terhadap dimensi kompetensi, sebagai contoh: evaluasi diri yang dilakukan melalui sistem manajemen kinerja berbasis dimensi kompetensi dan atau informasi yang diperoleh dari *mutlirater* atau instrumen 360°;
4. Semua pegawai dapat memadukan profisiensi mereka dalam dimensi kompetensi dengan dimensi kompetensi dan profisiensi semua pekerjaan yang ada;
5. Berdasarkan pemaduan tersebut, semua pegawai dapat mengaplikasikannya untuk suatu pekerjaan, mendefinisikan konsep pengembangan diri dalam rangka mempersiapkan diri mereka untuk suatu pekerjaan, atau mempertimbangkan peluang pekerjaan yang lainnya.

Sejumlah organisasi saat ini telah memiliki suatu tempat di mana individu dapat melakukan survei peluang pekerjaan yang disajikan melalui serangkaian dimensi kompetensi dan kemudian mempertimbangkan berbagai alternatif yang tepat dan sesuai.

Penggunaan sistem berbasis dimensi kompetensi juga telah dapat mengarahkan banyak individu untuk mengembangkan suatu jalur pembelajaran dalam organisasinya dan tidak semata-mata memusatkan perhatian pada pengembangan jalur karir. Jalur pembelajaran tersebut terdiri atas serangkaian dimensi kompetensi yang dibutuhkan untuk memenuhi persyaratan pelaksanaan pekerjaan yang levelnya lebih tinggi atau untuk peluang pekerjaan dan jabatan lain baik di dalam organisasinya ini maupun peluang di organisasi lain.

b. Perencanaan Suksesi

Sebagaimana perencanaan karir, perencanaan penggantian pegawai/pimpinan atau perencanaan suksesi, juga akan semakin lancar dengan penerapan sistem yang berbasis dimensi kompetensi. Dalam sistem yang seperti itu semua data berisi tentang kesesuaian individu dengan kompetensinya, serta terdapat suatu pola yang memungkinkan pemberian informasi bagi individu untuk mempersiapkan atau mengembangkan dirinya.

Sama halnya dengan perencanaan karir untuk individu, perubahan hierarki organisasi dan cepatnya perubahan yang terjadi baik secara horizontal maupun vertikal dalam organisasi, telah mengakibatkan kegiatan perencanaan suksesi menjadi sulit untuk dapat dirumuskan. Tidak setelah pimpinan memplot seorang individu yang secara penilaian memenuhi syarat untuk dipromosikan melalui suksesi, namun untuk menyediakan jabatan atau pekerjaan baru bagi individu tersebut kenyataannya cukup sulit diwujudkan. Dalam beberapa organisasi yang kebanyakan bersifat konvensional, organisasi melakukan *backup* dengan menciptakan posisi dalam bentuk pembelajaran, seperti dengan mengadakan jabatan “asisten” atau “deputi”.

Pada umumnya rencana suksesi searah dengan jalur karir yang ditetapkan dalam perencanaan karir. Organisasi harus kian memusatkan perhatiannya pada perencanaan dimensi kompetensi yang harus dipenuhi setiap individu dan kemudian mendefinisikannya sesuai dengan kebutuhan tiap-tiap level pekerjaan dan jabatan. Hal ini akan dapat memudahkan organisasi dalam menyiapkan pegawai yang potensial, misalnya dalam bentuk penyusunan program pelatihan dan pengembangan yang dapat membekali dan meningkatkan kompetensi individu. Dimensi kompetensi dapat dikembangkan dalam beberapa pekerjaan,

tidak hanya pada satu pekerjaan tertentu yang secara langsung dilakukan individu pada saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrecht K dan Zemke, 1990. *Service America*, New York, NY: Warner Books, Inc.
- Athey TA dan Orth M, 1999. *Emerging Competency Models of the Future Human Resources Management*. New York; (Fall 1999): 216 and Paul C. Green, *Building Robust Competencies: Linking Human Resource Systems to Organizational Strategies*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Barney JB dan Griffin RW, 1992. *The management of organization: strategy, structure, and behavior*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Bartol KM, Martin DC, Tein M, dan Matthews G, 1996. *Management: A Pacific Rim Focus*. Melbourne: McGraw-Hill.
- Beckhard R, 2000. What is organization development?, dalam French, WL., Bell, C.H., & Zawacki, R.A., *Organization development and transformation: managing change*. Boston: Irwin McGraw-Hill.
- Benveniste G, 1989. *Birokrasi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Blank WE, 1990. *Handbook for Developing Competency-Based Training Programs*. New Jersey: Prentice-Hall PTR.
- Boyatzis AR, 1982. *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Cakar F, Bititci US, dan MacBryde J, 2003. A business process approach to human resource management. *Business Process Management Journal*. 9(2): 190–207.
- Condrey SE, 1998. *Handbook of human resource management in government*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Coyne KP, Hall SJD, dan Clifford PG, 1997. Is your core competence a mirage?”, *McKinsey Quarterly*. 1: 40–54.
- Dubois DD, 1993. *Competency-Based Performance Improvement: A Strategy for Organizational Change*. Amherst, MA: HRD Press, Inc.
- Dubois DD, 1998. *The Competency Case Book*. Amherst, MA: HRD Press.

- Dwiyanto A, 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Fitzsimmons JA dan Fitzsimmons MJ, 1994. *Service Management for competitive advantage*. New York: McGraw Hill. Inc.
- Fitzpatrick R, 2000. *Review of Building Robust Competencies: Linking Human Resource Systems to Organizational Strategies*” by Paul C. Green. *Personnel Psychology*. Durham, Spring 2000: 248–249.
- Frederickson HG, 1984. *Administrasi negara baru* (terjemahan). Jakarta: LP3ES.
- Gallon MR, Stillman HM, Coates D, 1995. “Putting core competency thinking into practice”, *Research Technology Management*, 38(3): 20–28.
- Galunic DC dan Rodan S, 1998. “Resource recombinations in the firm: knowledge structures and the potential for Schumpeterian innovation”. *Strategic Management Journal* 19: 1193–1201.
- Gajduschek G, 2003. Bureaucracy: is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: an ignored element of bureaucratic rationality. *Administration and Society*. 34(6): 700–723.
- Gilbreth FB, 1911. *Motion study: a method for increasing the efficiency of the workman*. New York: D. van Nostrand.
- Green, Paul C, 1999. *Building Robust Competencies: Linking Human Resource Systems to Organizational Strategies*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hamel G dan Prahalad CK, 1990. The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*. 68(3): 79–91.
- Handoko TH, 1994. *Manajemen*. Yogyakarta: BPFE.
- Henry N, 2004. *Public administration and public affairs* (9th ed). New Jersey: Pearson Prentice Hill.
- Irianto J, 2001. *Isu-isu strategis pengembangan SDM*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Jack J, Phillips, series editor and Patricia Pulliam Phillips, editor, *Measuring ROI in the Public Sector* (Virginia: ASTD, 2002), Chandler Atkins, “How a Pilot Study Launched Training ROI Evaluation: New York State Governor’s Office of Employee Relations,” 101–116.
- Katz SM, 1998. *Membangunan administrasi dan pembangunan nasional*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kjær MA, 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Koontz H, o’Donnell C dan Wehrich H, 1994. *Manajemen* (terjemahan). Jakarta: Erlangga.

- Kotler P, Jatusripitak S, dan Maesincee S, 1997. *Pemasaran keunggulan bangsa* (The marketing of nations – terjemahan). Jakarta: PT. Prehallindo.
- Kurniawan A, 2005. *Transformasi pelayanan publik*. Yogyakarta: Pembaruan.
- Kurniawan LJ, 2007. *Wajah buram pelayanan publik*. Jakarta: Yappika.
- Mascarenhas B, Baveja A, dan Jamil M, 1998. Dynamics of core competencies in leading multinational companies. *California Management Review*. 40(4): 117–132.
- Moenir, 1998. *Manajemen pelayanan umum di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Mondy RW, dan Noe RM, 2005. *Human Resource Management* (9th ed.). New Jersey: Pearson Education International.
- Mufiz A, 2004. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas terbuka.
- Parasuraman, 1988. SERVQUAL: A Multiple-item scale for measuring consumer perception of service quality. *Journal of Retailing*, 64(1): 12–40.
- Peter BG, 2001. *The politics of bureaucracy* (3rd ed). New York: Longman.
- Prianto A, 2006. *Menakar kualitas pelayanan publik*. Malang: Intrans.
- Quinn RE, 2000. *Becoming a Master manager: a competency framework* (3rd ed). New York: John Wiley & Sons.
- Ratminto dan Winarsih AS, 2005. *Manajemen pelayanan, pengembangan model konseptual penerapan Citizen's Charter dan standar pelayanan minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Robbins SP, Bergman R, Stagg I, dan Coulter M, 2003. *Management*. Sydney: Prentice Hall.
- Rhodes RAW, 1997. *Understanding governance. policy networks: governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rothwell WJ, 2001. *Effective succession planning: ensuring leadership continuity and building dtalent from within* (2nd ed). New York: AMACOM.
- Rothwell WJ dan Lindholm JE, 1999. Competency identification, modelling and assessment in the USA. *International Journal of Training and Development*. 3(2): 90–105.
- Samson D dan Daft RL, 2003. *Management*. Melbourne: ATP Nelson.
- Sanford JR, 2003. Exploring the structuration of technology within human service organizations. *Administration and Society*. 34(6): 605–631.

- Shafritz JM dan Ott JS, 1996. Classical organization theory – dalam Shafritz, J.M., & Ott, J.S. (eds). *Classic of organization theory* (4th ed). Belmont CA: Wadsworth.
- Poltak SL, 2007. *Reformasi pelayanan publik: teori, kebijakan dan implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sopater S (ed.), 1989. *Pemberdayaan birokrasi dalam pembangunan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Spencer LM Jr dan Spencer SM, 1993. *Competence at work: models for superior performance*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Sule ET dan Saefullah K, 2005. *Pengantar Manajemen*. Jakarta: Erlangga.
- Suryanto C, 2002. Gerakan good governance untuk Indonesia??. *Jurnal Analisis Sosial*. 7(2): 1–18.
- Syackhroza A, 2003. Best practices corporate governance dalam konteks kondisi lokal Indonesia. *Manajemen dan Usahawan*. 06/XXXII/Juni.
- Syafiie IK dkk., 1999. *Ilmu administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Syafiie IK, 2003. *Sistem administrasi negara Republik Indonesia (SANRI): Ilmu administrasi Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Thoha M, 2005. *Dimensi-dimensi prima ilmu administrasi negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Thoha M, 2002. *Perspektif perilaku birokrasi, dimensi-dimensi prima ilmu administrasi negara Jilid II*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tjokrowinoto M, 1992. Birokrasi pembangunan masyarakat, dalam Effendi, S. (ed). *Membangun martabat manusia: peranan ilmu-ilmu sosial dalam pembangunan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Walton J, 1999. *Strategic human resource development*. Essex: Prentice Hall.
- Wasistiono S, 2003. *Kapita selekta manajemen pemerintahan daerah*. Bandung: Fokusmedia.
- Westra P, 1981. *Ensiklopedia Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Whiddett S dan Hollyforde S, 1999. *The competencies handbook*. London: Institute of Personnel and Development.
- Widodo J, 2001. *Good governance: telaah dari dimensi akuntabilitas dan control birokrasi pada era desentralisasi dan otonomi daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.

Wren DA, 1994. *The evolution of management thought* (4th ed). New York: John Wiley & Sons, Inc.

Websites (Internet):

www.trinicenter.com

www.housecommon.org.uk

www.worldbank.org

www.oecd.org

www.wef.org

GLOSARIUM

Analisis jabatan (*job analysis*): pengidentifikasian kompetensi untuk tujuan-tujuan yang relevan dengan proses seleksi dan pengembangan pegawai.

Anticipatory government, prevention rather than cure: pemerintahan yang lebih antisipatif; lebih berupaya untuk mencegah daripada mengobati.

Assesment, measurement and feedback (penilaian/pengukuran dan umpan balik) seberapa jauh mampu memenuhi harapan para pelanggan.

Assurance (kepastian): pengetahuan dan kesopansantunan para penyelenggara pelayanan serta kemampuan mereka untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan, bebas dari bahaya, risiko dan keragu-raguan.

Barang publik: barang yang penggunaannya memiliki ciri *non-rivalry*, seperti udara, jalan, jembatan dan lain sejenisnya.

Barang privat: barang yang mempunyai ciri adanya rivalitas, seperti makanan, baju, sepatu dan lain sejenisnya.

Birokrasi: alat pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik, yang digunakan pemerintah untuk mengetahui hal-hal baru atau perubahan-perubahan yang terjadi dalam kebijakan dan kebutuhan-kebutuhan sosial kemasyarakatan melalui penyediaan pelayanan publik serta untuk mengidentifikasi dan menentukan dampak-dampak yang ada akibat kebijakan-kebijakan pemerintah.

Budaya (kultur) organisasi: serangkaian ide, gagasan, pemikiran, nilai, kebiasaan yang diyakini secara bersama dan kemudian membentuk satu

kesatuan dalam bentuk karya dan karsa dalam rangka mencapai tujuan bersama dalam organisasi. Budaya organisasi dapat menjadi alat atau instrumen bagi organisasi dalam mencapai tujuan (*instrumental value*), namun dapat juga dianggap sebagai tujuan organisasi itu sendiri (*ends value*). Nilai (*value*) dalam organisasi adalah sejumlah hasrat individu atau kelompok untuk membentuk suatu entitas yang memiliki karakteristik khas atau spesifik.

Catalitic government, steering rather than rowing: pemerintahan katalis; lebih bersifat mengarahkan daripada ikut berperan langsung dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Citizen's Charter (kontrak pelayanan atau piagam pelayanan): suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian.

Communication: kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat dalam bahasa yang mereka pahami.

Community-owned government, empowering rather than serving: pemerintah milik masyarakat, yang memberikan wewenang kepada dan memberdayakan masyarakat daripada sekadar melayani.

Compensation and benefits (Fungsi penggajian): serangkaian kebijakan organisasi untuk merumuskan totalitas “rewards” yang diberikan kepada individu atas jasa mereka selama terlibat dalam kegiatan organisasi mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Asas utama yang dirujuk dalam merumuskan kebijakan penggajian adalah *fairness* (keadilan) dan *effectiveness* (efektivitas).

Competence in services: setiap penyelenggara layanan memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan agar dapat memberikan pelayanan.

Competitive government, injecting competition into service delivery: pemerintahan yang kompetitif yang lebih mendorong terjadinya kompetisi dalam pemberian pelayanan.

Conceptual thinking: kemampuan untuk dapat menemukan solusi secara efektif dengan melakukan pendekatan yang holistik, abstrak, atau dengan menggunakan perspektif teoretis.

Courtesy: sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen.

Credibility (kredibilitas): sikap jujur dan dapat dipercaya dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat, mencakup pula nama perusahaan, reputasi perusahaan, karakteristik pribadi, personel kontak, dan interaksi dengan pelayanan.

Customer-driven government: pemerintahan yang lebih berorientasi pada kepentingan Publik.

Decentralized government, from hierarchy to participation and teamwork: pemerintahan yang terdesentralisasi, berubah dari yang bersifat hierarkis menjadi partisipatif dan berbasis pada kelompok.

Derajat eksklusivitas: tingkat di mana suatu barang/jasa hanya dapat dinikmati secara eksklusif oleh satu atau sedikit orang saja.

Derajat keterhabisan: melihat apakah suatu barang/jasa habis terkonsumsi atau tidak setelah terjadinya transaksi ekonomi.

Dimensi kompetensi: uraian deskriptif tentang kluster atau pengelompokan perilaku, motivasi, dan pengetahuan terkait dengan keberhasilan atau kegagalan pekerjaan di mana data tentang motivasi, pengetahuan, atau perilaku dapat diklasifikasikan secara *reliable*.

Efektivitas: suatu tingkat di mana suatu organisasi mencapai tujuannya, konsep yang merujuk pada tujuan akhir (kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat) atau secara konkrit adalah 'mengerjakan pekerjaan **yang** benar atau tepat (*Do the right things*).

Efisiensi: kemampuan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan **dengan** benar atau tepat (*Do things right*).

Empaty: perhatian yang tulus yang diberikan kepada para pelanggan, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, dan memahami kebutuhan pelanggan.

Enterprising government, earning rather than spending: pemerintahan yang lebih mampu menghasilkan dana daripada membelanjakan karenanya diperlukan suatu ‘seni’ untuk mencapai efisiensi dan efektivitas dalam manajemen.

Human resource development (Pengembangan SDM): merupakan fungsi MSDM yang terdiri atas pelatihan dan pengembangan, perencanaan karir, dan penilaian kinerja yang diperuntukkan bagi setiap individu yang bekerja dalam suatu organisasi, serta pengembangan organisasi.

Human resource research (penelitian tentang SDM): Fungsi penunjang bagi MSDM yang mencakup ke semua fungsi MSDM dan lingkungan pekerjaan.

Kompetensi: karakteristik seorang pegawai yang dapat memberikan kontribusi berarti bagi keberhasilan pelaksanaan pekerjaan dan pencapaian kinerja organisasi, terdiri atas KSAs (*knowledge, skills, and abilities*) + Os (*others*), atau disingkat menjadi KSAOs atau disebut pula KSAPs, Ps menunjuk pada *personal characteristics* (karakteristik personal) lainnya seperti nilai, motivasi, inisiatif, dan *self-control*.

Kompetensi umum (kompetensi generik) *generic competencies*: klasifikasi kompetensi dilihat dari substansinya, yaitu kompetensi yang harus dimiliki setiap individu dalam organisasi, meliputi enam kelompok *soft competency*, yaitu kemampuan berprestasi (merencanakan dan mengimplementasikan), kemampuan melayani, kemampuan memimpin, kemampuan mengelola, kemampuan berpikir (kognitif), kemampuan bersikap dewasa.

Kompetensi bidang: klasifikasi kompetensi dilihat dari substansinya, yaitu kompetensi yang diperlukan dalam suatu bidang tertentu meliputi keterampilan (*skills*), bidang pendidikan, dan kewenangan atau otoritas (*hard competencies*) profesi di bidang tertentu.

Kompetensi minimum (*threshold competencies*): klasifikasi kompetensi dilihat dari tingkatan kompetensi, yaitu tingkat kompetensi/karakteristik penting

yang dibutuhkan seseorang dalam pekerjaannya agar dapat mencapai tingkat efektivitas paling optimal, namun demikian belum dapat dilakukan suatu penilaian seorang individu memiliki kinerja superior atau di atas rata-rata.

Kompetensi pembeda (*differentiating competencies*): klasifikasi kompetensi dilihat dari tingkatan kompetensi, yaitu tingkat kompetensi yang dapat membedakan individu berkinerja superior atau sukses dalam pekerjaannya dari individu yang memiliki kinerja rata-rata.

Kompetensi inti (*core competency*): klasifikasi kompetensi dilihat dari tingkatan organisasi, yaitu kompetensi umum yang harus dimiliki oleh semua anggota/individu organisasi yang diperlukan untuk mencapai visi-misi, proses, strategi, dan budaya organisasi. Kompetensi inti (*core competency*) merupakan bentuk dari *soft competency*, yakni kompetensi yang berkaitan dengan sikap atau perilaku individu dalam pelaksanaan suatu pekerjaan sebagai hasil pembelajaran bersama (*collective learning*) dan koordinasi terhadap keterampilan (*skills*) yang dimiliki oleh masing-masing individu dalam organisasi.

Kompetensi pendukung (*supporting competencies*): klasifikasi kompetensi dilihat dari tingkatan organisasi, yaitu kompetensi bersifat tertentu (spesifik) yang umumnya dibutuhkan oleh bagian atau suatu unit tertentu dalam organisasi dalam rangka menjaga kelancaran dan efektivitas pencapaian tujuan operasional organisasi.

Kompetensi organisasi: klasifikasi kompetensi dilihat dari tingkatan organisasi, yaitu kompetensi yang harus dimiliki oleh semua individu dalam organisasi secara kolektif dengan pusat perhatian pada proses perbaikan kinerja organisasi, kerja tim (*teamwork*), pengukuran kinerja, nilai-nilai pekerjaan (*values*), manajemen proyek, cara berpikir atau bertindak baru (*new ways of thinking or performing*), manajemen pengetahuan (*knowledge management*), dan sebagainya. Kompetensi ini bersifat umum dan dikenal pula dengan istilah kompetensi inti.

Kompetensi peran (*role competency*): klasifikasi kompetensi dilihat dari tingkatan organisasi, yaitu kompetensi yang terdapat pada suatu posisi tingkat jabatan tertentu baik berupa *hard competency* (keterampilan, pendidikan, atau profesi) maupun *soft competency*.

Manajemen: ilmu dan seni dalam pencapaian tujuan-tujuan individu maupun organisasi secara efektif dan efisien melalui empat fungsi pokok, yaitu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan.

Manajemen pelayanan: suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, dan mengontrol aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan secara efektif dan efisien.

Market and customer research (riset pasar dan pelanggan): kegiatan penelitian terhadap struktur dan dinamika pasar tempat perusahaan berencana untuk berkiprah.

Market oriented government, leveraging change through the market: pemerintahan yang berorientasi pada pasar.

Metode laporan (*report*): metode yang bersifat rahasia dan sangat terbatas terutama yang menyangkut atau berisi tentang informasi profil kompetensi individu (umumnya terdapat dalam lampiran, atau dijilid secara terpisah).

Metode konseling (*counselling*): metode yang merupakan tindak lanjut setelah profil individu dikonfirmasi kepada setiap peserta. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan masing-masing individu.

Metode wawancara: metode yang dilakukan dengan maksud untuk mengidentifikasi kompetensi (baik perilaku maupun nonperilaku) yang belum dapat digali dengan sempurna, atau dapat pula dimaksudkan sebagai ukuran pembandingan.

Misi organisasi: strategi untuk menjawab pertanyaan mengapa organisasi harus mencapai suatu tujuan tertentu di masa depan (*visi*) dan bagaimana tujuan tersebut dapat diraih.

Mission-driven government, transforming rule driven organization: pemerintahan yang lebih digerakkan oleh misi daripada peraturan.

Model: representasi/keterwakilan dari suatu subjek sesungguhnya (*riil*) yang bersifat kompleks untuk dapat dipahami secara lebih mudah.

Model analog: model dengan hanya mengambil beberapa karakteristik utama dan menggambarkannya dengan benda atau sistem lain secara analog.

Model **ikonim**: suatu jenis model yang dalam skala ukuran tertentu (biasanya lebih kecil) meniru sistem (entitas) aslinya.

Model simbolis: model yang menggambarkan sistem yang ditinjau dengan simbol-simbol yang umumnya berupa simbol-simbol matematis.

Manajemen sumber daya manusia (MSDM): penggunaan (utilisasi) sumber daya manusia yang dimiliki organisasi secara efektif dan efisien.

Organisasi: sekelompok orang yang bekerja sama dalam struktur dan koordinasi tertentu untuk mencapai serangkaian tujuan tertentu.

Organisasi belajar (*learning organization*): lingkungan organisasi yang kondusif bagi pembelajaran, di dalamnya selalu terjadi penciptaan pengetahuan (*knowledge creation*), kemampuan mengorganisasikan diri (*self organizing*) dan pemberdayaan (*empowerment*).

Pengembangan organisasi (*organizational development*): proses terencana untuk memperbaiki kualitas organisasi melalui serangkaian kegiatan dalam bentuk perubahan struktur, sistem, dan proses untuk meningkatkan efektivitas dalam setiap usaha organisasi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Passionate (gairah): antusiasme yang diberikan terhadap pelayanan yang dilakukan. Antusiasme ini menghasilkan semangat yang besar dalam pekerjaan, diri sendiri dan orang lain, karena gairah berarti memberikan kehidupan dan vitalitas pekerjaan.

Pelayanan: serangkaian kegiatan atau aktivitas yang berlangsung berurutan, yang dilakukan oleh seseorang, kelompok orang atau suatu organisasi melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam bentuk yang tidak kasatmata untuk memenuhi kepentingan orang lain.

Pelayanan publik: segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan

masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengarahan dan pengimplementasian (*directing/actuating/leading*): proses manajemen yang dilakukan untuk memastikan seluruh rangkaian kegiatan yang telah direncanakan, diorganisasikan dan diimplementasikan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan termasuk melakukan koreksi-koreksi yang diperlukan.

Pengembangan SDM atau *human resource development*: fungsi MSDM yang terdiri atas pelatihan dan pengembangan, perencanaan karir, dan penilaian kinerja yang diperuntukkan bagi setiap individu yang bekerja dalam suatu organisasi, serta pengembangan organisasi.

Pengorganisasian: proses manajemen yang berkenaan dengan pengalokasian dan pengaturan sumber daya manusia dan sumber-sumber daya organisasi yang lain sehingga rencana dapat tercapai.

Perencanaan (*planning*): proses manajemen yang berkenaan dengan penetapan tujuan-tujuan yang akan dicapai serta pengambilan keputusan tentang bagaimana cara terbaik untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Performance-based pay: cara penggajian dengan besar gaji dan insentif yang diberikan berdasarkan kinerja yang dapat dicapai masing-masing pegawai.

Proactive (proaktif): sikap aktif yang ditandai dengan inisiatif dan keinginan untuk melakukan sesuatu bagi orang lain tanpa menunggu diperintah.

Probing: sesuatu yang dimaksudkan untuk memperjelas jawaban yang diberikan memperjelas jawaban yang diberikan.

Process improvement (penyempurnaan proses): berbagai usaha di seluruh tingkatan secara berkesinambungan untuk menyempurnakan proses pemberian layanan dan secara aktif mencari cara-cara terbaru untuk terus membuat perusahaan menjadi lebih baik.

Progressive (progresif): penciptaan cara baru dan menarik untuk meningkatkan layanan dan gaya pribadi atau tepatnya bersikap kreatif yang dimulai dari cara berpikir.

Public: umum, masyarakat dan negara. Diartikan umum, misalnya, *public offering* (penawaran umum) dan *public ownership* (milik umum); diartikan masyarakat, misalnya, *public relationship* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *Public opinion* (pendapat masyarakat) dan *public interest* (kepentingan masyarakat) dan lain-lain) serta diartikan sebagai negara, misalnya *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public finance* (keuangan negara).

Reliability: kemampuan unit pelayanan menciptakan pelayanan yang dijanjikan, mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*).

Responsiveness (daya tanggap): kemauan dan kesiapan para penyelenggara pelayanan untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan sebaik mungkin.

Results-oriented government, funding outcome, not inputs: pemerintahan yang lebih berorientasi pada hasil (*outcomes*).

Seni: kecakapan (*know how*) untuk mencapai hasil konkret yang diinginkan.

Staffing: suatu proses yang dilakukan organisasi berusaha memastikan bahwa jumlah pegawai yang ada secara kuantitatif mencukupi (*proper*) dan secara kualitas memiliki *skills* yang sesuai dengan standar pelaksanaan pekerjaan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan organisasi.

Strategi organisasi: pola berpikir dan bertindak secara spesifik sebagai acuan dalam upaya pencapaian tujuan organisasi yang diterjemahkan ke dalam serangkaian taktik organisasi dan kemudian dilakukan pada tingkatan operasional.

Strategy formulation (perumusan strategi): proses perancangan strategi mempertahankan pelanggan-pelanggan yang ada dan meraih pelanggan baru.

Struktur organisasi: konfigurasi semua elemen dalam organisasi yang membentuk satu kesatuan dalam konteks pengambilan keputusan secara efektif dan efisien.

Sustainable competitive advantage (SCA): keunggulan bersaing secara berkelanjutan: kondisi terjadi suatu proses penciptaan nilai atau *value-creating processes* serta posisi yang tidak dapat diduplikasi atau ditiru/diimitasi oleh organisasi lain dalam menghasilkan suatu produk barang atau layanan.

Tangible (bukti langsung): bukti fisik dari pelayanan, bisa berupa kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dapat dirasakan manfaatnya secara langsung, meliputi fasilitas fisik, perlengkapan/peralatan, dan personil.

Training: proses pembelajaran untuk memberikan bekal kepada individu berupa pengetahuan dan *skills* yang dibutuhkan dalam setiap pelaksanaan pekerjaan (berorientasi pada jangka pendek).

Pengembangan (*development*), organisasi merancang proses pembelajaran yang membekali individu serangkaian pengetahuan dan *skills* yang dibutuhkan untuk melaksanakan berbagai tuntutan pekerjaan yang ada pada masa mendatang (*future jobs demand*) (berorientasi pada jangka panjang).

Understanding/knowing the customer: melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Visi organisasi: anjakan ke depan yang harus dipersiapkan organisasi mulai sekarang yang berperan penting dalam mengarahkan semua pihak dalam organisasi untuk dapat meraih tujuan yang diinginkan.

Airlangga University Press

Kampus C UNAIR - Mulyorejo, Surabaya 60115
Telp. (031) 5992246, 5992247 Fax. (031) 5992248
E-mail: aupsby@rad.net.id

