

DISERTASI

**PERILAKU BIROKRASI DALAM PELAKSANAAN
PELAYANAN PUBLIK DI KOTA SURABAYA**

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA



H. NANDANG SAEFUDIN ZENJU

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2009**

**PERILAKU BIROKRASI DALAM PELAKSANAAN
PELAYANAN PUBLIK DI KOTA SURABAYA**

DISERTASI

**Untuk memperoleh Gelar Doktor
Dalam Program Studi Ilmu Sosial
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga
Telah dipertahankan di hadapan
Panitia Ujian Doktor Terbuka
Pada hari : Kamis
Tanggal : 29 Oktober 2009
Pukul 10.⁰⁰ - 12.⁰⁰ WIB**

Oleh :

**H. NANDANG SAEFUDIN ZENJU
NIM. 090013807 D**

DISERTASI

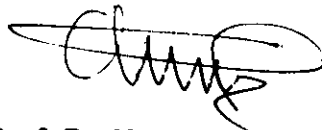
**PERILAKU BIROKRASI DALAM PELAKSANAAN
PELAYANAN PUBLIK DI KOTA SURABAYA**

Lembar Persetujuan

Disertasi ini telah disetujui

Tanggal : 29 Oktober 2009

Promotor



Prof. Dr. Hotman M. Siahaan

Ko Promotor I



Prof. Dr. H. Miftah Thoha, MPA

Ko Promotor II



Prof. Dr. H. Kamal Alamsyah, Drs., MSi

Disertasi ini telah diuji pada Ujian Doktor Tahap I (Tertutup)

Tanggal 13 Juli 2009

PANITIA PENGUJI DISERTASI

Ketua : Prof. Dr. L. Dyson, Drs. M.A

Anggota :

- 1. Prof. Dr. Hotman M. Siahaan**
- 2. Prof. Dr. H. Miftah Thoha, MPA**
- 3. Prof. Dr. H. Kamal Alamsyah, Drs., M.Si**
- 4. Prof. Dr. Ida Bagus Wirawan, Drs.,S.U**
- 5. Daniel Theodore Sparringa,Ph.D**
- 6. Prof. Kacung Marijan, Drs.,Ph.D**
- 7. Prof. Dr. Setya Yuwana, M.A**

Ditetapkan dengan Surat Keputusan

Rektor Universitas Airlangga

Nomor : 1106 / H3 / KR / 2009

Tanggal : 21 Juli 2009

ABSTRACT

Abstract

The Behavior of Bureaucracy on Public Services in Surabaya H. Nandang Saefudin Zenju

This dissertation explores the characteristics of bureaucracy behavior on public services of Surabaya local government, and attempts to scrutiny the supporting factors of it as well. The main background of this dissertation located on the common picture of bureaucracy behavior in Indonesia which well known by it decayed behavior, and far from important principles such as; adaptive, responsive, innovative, effective, and efficient. The prescription of bureaucracy should prevail properly through it merit actions, based on it obvious nature as a government instrument to serve people. This study also addresses a new affirmation about the significance of bureaucratic action based on basic principle, not to against the common interests or even renders it on difficult ways.

This study based on a quite qualitative research paradigm and by several extensive fieldworks, such as; interviews, observations, and library research. Three institutions of Surabaya local government were selected as a location, and could be defined as population on this study. Those were; Local Bureau of Health (Dinas Kesehatan), Local Bureau of Culture and Tourism (Dinas Kebudayaan dan Pariwisata), and Local Bureau of Trade, Industry and Investment of Surabaya (Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Penanaman Modal Kota Surabaya). In order to acquire richness, depth, and complexity on this study, the author had decided to explore the noticeable reality by attempted to "getting in", "getting along", and "getting out" with the environment while the research was done. It was very useful and significant on a qualitative research paradigm to elaborate whole data and information, specifically on the behavior of bureaucracy of Surabaya local government.

This study examines a Weberian concept of *bureaucratically* which assumes bureaucracy as a beneficial instrument for the implementation of rationality toward an administrative assignment to achieve efficiency. Based on this assumption which was strengthened and supported by Deinhardt view about bureaucracy as a facilitator between state and society, this dissertation assumes bureaucracy become an eminent and dominant instrument of the government in order to conduct the assignments of the state. All in all this dissertation concludes that there is a dynamics relation between "internality" i.e. subjective interpretation to word the structure and power relation, and "externality" which I have called organizational environment.

Keywords: *bureaucracy behavior, Weberian, public services, internality, externality.*

Abstrak

**PERILAKU BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK
DI KOTA SURABAYA**

Disertasi ini menggali karakteristik perilaku birokrasi dalam pelayanan publik di Kota Surabaya dan mencari faktor-faktor pendorong apa saja yang ikut membentuk perilaku birokrasi dalam pelayanan publik di kota Surabaya. Disertasi ini dilatar belakangi oleh kenyataan perilaku birokrasi di Indonesia yang sarat dengan perilaku pembusukan yang jauh dari karakter adaptif, responsive, inovatif dan efisien. Birokrasi seharusnya secara preskriptif melayani warga Negara sebagaimana pemerintah seharusnya melakukan itu. Studi ini juga dialamatkan pada ajakan kepada birokrasi untuk bertindak pada prinsip dasar demi melayani publik dengan baik tanpa harus menyulitkan kepentingan publik.

Studi ini didasarkan pada paradigma penelitian kualitatif dan dilaksanakan melalui kerja lapangan seperti wawancara, observasi dan kajian pustaka. Tiga institusi pada pemerintahan kota Surabaya dipilih sebagai lokasi penelitian, yakni Dinas Kesehatan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, serta Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Penanaman Modal kota Surabaya. Agar pencarian data dan informasi kaya, mendalam dan menyeluruh dalam kajian ini, penulis telah mempertimbangkan untuk menggali realitas secara cermat melalui upaya `getting in` sekaligus `getting along`, serta `getting out` terhadap lingkung area penelitian selama penelitian berlangsung. Hal ini penting dan signifikan pada paradigma penelitian kualitatif untuk mengelaborasi keseluruhan data dan informasi, khususnya perilaku birokrasi dalam pelayanan publik di kota Surabaya.

Kajian ini juga menguji konsep birokrasi Weberian yang mengasumsikan birokrasi sebagai instrumen penting untuk implementasi tindakan rasional ke arah sebuah penunjukan administrative menuju efisiensi prestasi. Berdasarkan asumsi ini yang diperkuat dan didukung oleh pandangan Deinhardt tentang birokrasi sebagai fasilitator antara Negara dan masyarakat, disertasi ini mengasumsikan birokrasi menjadi sebuah instrumen dominan pada pemerintahan agar selalu berkait dengan penunjukan dari Negara. Semua hal dalam disertasi ini sampai pada kesimpulan bahwa ada hubungan dinamis antara internalitas seperti intepretasi subjektif menuju hubungan struktur dan kekuasaan, dan eksternalitas yang penulis sebut sebagai lingkung organisasi.

Kata Kunci: Perilaku Birokrasi, Weberian, Pelayanan Publik, Internalitas, Eksternalitas.

UCAPAN TERIMA KASIH

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Illahi Robby yang telah melapangkan pikiran, kesehatan, kesempatan kasih sayang dan berkat taufiq dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan Disertasi dengan judul "Perilaku Birokrasi dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik di Kota Surabaya".

Segala daya dan upaya serta pengorbanan telah penulis lakukan untuk suatu keyakinan yang sejati, dengan penuh hati dan segenap usaha penulis berusaha keras untuk mewujudkan karya ilmiah ini, yang didalam penyusunannya banyak hambatan dan kesulitan baik pada saat pengumpulan data hingga proses analisis data dan penulisan disertasi ini, baik teknis maupun non teknis. Berkat bantuan dan kerjasama berbagai pihak, langsung maupun tidak langsung maka disertasi ini dapat diselesaikan, untuk itu penulis ingin menyampaikan :

Rasa hormat kepada Promotor Ko Promotor :

Pada Prof. Dr. Hotman M. Siahaan selaku promotor yang telah memberikan bimbingan disela-sela kesibukan beliau, beliau pula yang selalu memberikan dorongan semenjak masa-masa awal memasuki program Doktor Ilmu Sosial sampai saat-saat terakhir penulisan draft disertasi ini. Rasanya bimbingan dan nasihat beliau terlalu besar untuk sekedar memperoleh ucapan terima kasih dari penulis.

Prof. Dr. H. Miftah Thoha, MPA, selaku Ko Promotor I yang telah banyak memberikan bimbingan, arahan, nasihat-nasihat, motivasi kepada penulis dengan penuh kesabaran dan kebijaksanaan, beliau juga selalu memacu agar penulis segera menyelesaikan penulisan disertasi.

Prof. Dr. H. Kamal Alamsyah, Drs, MSi., selaku Ko Promotor II dengan penuh perhatian yang tidak jemu-jemu memberikan bimbingan, diskusi-diskusi yang berharga serta dorongan moral ketika penulis hampir frustasi dalam menyelesaikan disertasi ini.

Terima kasih juga kepada Prof. Dr. H. Fasichul Lisan, Apt. selaku Rektor Universitas Airlangga, Prof. H. Sudarto, dr, DTM&H., PhD, Prof. Dr. Med H., Puruhito, dr, Sp.B. selaku mantan Rektor.

Yang terhormat, Prof. Dr. Hj. Sri Hajati, SH., MS. Selaku Direktur Program Pascasarjana, Prof. Eddy Rahardjo, SP., AnKIC. Selaku Wakil Direktur I, Prof. H. Tjiptohadi Sawarjuwono, M.Ec., Ph.D.Ak. Selaku Wakil Direktur II. Prof. Dr. H. Muhammad Amin, dr, Sp.P selaku mantan Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Prof. Dr. Laba Mahaputra, M.Sc.drh. mantan Asdir I dan Dr. Sunarjo, dr, MS, MSc, mantan Asdir II, yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk menjadi salah satu mahasiswa pada Program Doktor Ilmu Sosial. Terima kasih juga saya sampaikan kepada Bapak Prof. Dr.L. Dyson P, MA., selaku Ketua Program Doktor Ilmu Sosial Universitas Airlangga dengan penuh keikhlasan selalu memperhatikan dan memotivasi penulis dalam penyelesaian disertasi ini. Terima kasih pula penulis sampaikan kepada yang terhormat para dosen pengampu mata kuliah program Doktor Ilmu Sosial Program Pascasarjana Universitas Airlangga yaitu Prof. Soetandyo Wignyosoebroto, MPA, Prof. Ramlan Surbakti, MA, PhD, Prof. Dr. Hotman M. Siahaan, Drs, Daniel T. Sparringa, MA.PhD, Dede Oetomo, PhD, yang telah memberikan wawasan keilmuan berbagai teori sosial dan logika berfikir selama proses belajar pada program Doktor Ilmu Sosial. Khusus kepada Drs. Daniel T. Sparringa, MA.PhD, saya menghaturkan terimakasih yang tek terhingga karena disaat penyelesaian disertasi ini dengan sukarela turut mengarahkan, mengoreksi dan memperbaiki.

Kepada teman-teman seangkatan dan seperjuangan di program Doktor Ilmu Sosial, Dr. Sukidin, Drs. MPd, Prof. Dr. I Wayan Rai, Drs. MS, Dr.Ir. Ali Syahbana, MA, Dr Sugeng, Drs.MS.MM, Dr Nasrudin, M.Hum, Dr. Lenny M. Tammunu, Dra, MSi, Dr. Kondorus Blajan, Drs. MS, Dr. TM Zamil, Drs, MS, Ali Sukamtono, Drs. MS., Drs. Agus Wiyaka, MS, dan kepada sahabat saya, Drs. Hidayat Salim,MS., K.H. Khudori, K.H. Ahmad Suci, Drs. Kholili, MSi., Drs. Edi Mansyur, MSi., Dr. Wahyu Kurniawan, SH.,LLM., Dovy, Drs. MS. Terima kasih atas kebersamaannya, diskusi-diskusi hangat dan sindiran yang menggelitik selama menempuh pendidikan Doktor di PPs. Unair.

Terima kasih penulis sampaikan pula kepada yang terhormat Bapak Budi Endarto, SH.M.Hum, selaku Rektor Universitas Wijaya Putra

Surabaya dan Ibu Dr. Hj. Soenarmi, SE.MM selaku Bendahara P3BIM yang telah memberikan kesempatan, bantuan moral maupun material serta motivasi kepada penulis.

Terima kasih kepada Dinas Perindustrian Perdagangan dan Penanaman Modal Kota Surabaya, kepada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya, kepada Dinas Kesehatan Kota Surabaya beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian ini.

Terima kasih kepada Kepala Tata Usaha Program Pascasarjana bersama seluruh staff yang telah memberikan pelayanan administrasi akademik selama penulis studi.

Seluruh dosen dan karyawan Universitas Wijaya Putra Surabaya yang telah memberikan bantuan kepada penulis selama menyelesaikan studi di Program Doktor pada PPs Universitas Airlangga.

Penulis secara khusus menyampaikan rasa hormat, bangga dan terima kasih kepada kedua orang tua yaitu Bapak H. Zaenuddin (Alm) dan Mimih Hj. Djuriah (Alm) yang telah bersusah payah membesarkan, mendidik dan mengasuh dengan penuh kasih sayang agar penulis menjadi anak yang jujur, tanggung jawab dan taat beribadah.

Istriku Rini Hariati, S.Sos., M.Si. dan anak-anak, Rizki Utami Dewi,SH., Rama Prasetya Saefudin, Rendra Prasetya Saefudin, Revianti Ratnasari Dewi Rafsanjani Prasetya Saefudin, Romi Pratama Ardiyansyah, Nandya Philosophiya Pusparini, Salman Ananda Saefudin Perwira Negara, Nanda Safira Meriyana, terima kasih atas kesabaran, ketawakalan dan pengertiannya selama papah menyelesaikan disertasi ini, pengorbanan kalian akan bermanfaat untuk kehidupan kita bersama. Tak lupa buat Teh Firda yang dengan penuh perhatian dan kasih sayangnya, Kakakku Hj. Iis Kurniatin, H. Sawabi serta adik-adikku Agus Saefullah, Asep Saeful Hikmat, Sip, Dede Purnama Maulid, Hilman Firmansyah, Sip, Windu Santosa, S.Sos., MSi, Eneng Nurhayati, Acep Syamsudin, S.Sos, MM., serta adik-adik iparku, Enny, Onah, Dewi Ampuh, Enung, Dharma, Ade Dodo dan Lany, dan keponakanku tersayang Wahyu Kurniawan, SH terima kasih atas perhatiannya.

Terima kasih kepada Prof. H. Saleh Soegiyanto, M.Sc.PhD, yang bagi saya pribadi bukan hanya sebagai Ketua P3BIM, Mantan Rektor Universitas Wijaya Putra tetapi juga sebagai Guru dan Orang Tua yang bijak, tegas, teramat sayang yang telah memacu saya dengan berbagai cara dengan kekhasan dan keikhlasan beliau untuk segera menyelesaikan study ini.

Semoga Allah SWT, senantiasa melimpahkan pahala dan rahmat-Nya atas kebaikan dan bantuan semua pihak yang telah turut serta dalam penyelesaian disertasi ini. Amin.

Surabaya, Oktober 2009

Penulis

H. Nandang Saefudin Zenju

NPM. 090013807 D.

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

HALAMAN DEPAN	i
LEMBAR JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
LEMBAR PENETAPAN PENGUJI TAHAP I	iv
ABSTRACT	v
ABSTRAK	vi
UCAPAN TERIMA KASIH	vii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Penelitian	1
1.2. Perumusan Masalah	15
1.3. Tujuan Penelitian	16
1.4. Manfaat Penelitian	16
1.5. Penelitian Terdahulu	17
BAB II TINJAUAN TEORI	
2.1. Perspektif Perilaku Birokrasi	34
2.2. Perilaku Birokrasi	35
2.3. Pelayanan Publik	58
2.4. Asas Pelayanan Publik	72
2.5. Tatalaksanaan Pelayanan Publik	73
2.6. Pola Penyelenggaraan Tatalaksana Pelayanan Publik	75
2.7. New Public Management (NPM)	76
2.8. Kerangka Pemikiran	88
2.8.1 Perilaku Birokrasi	88
2.8.2 Faktor Pendorong Perilaku Birokrasi dalam Pelayanan Publik	94
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1. Pelaksanaan Penelitian	101
3.2. Pendekatan Penelitian	101
3.3. Fokus Penelitian	108
3.4. Lokasi dan Situs Penelitian	109
3.5. Sumber Data	110
3.6. Instrumen Penelitian	112
3.7. Teknik Pengumpulan Data	113
3.8. Teknik Analisis Data / Informasi	115

3.9. Keabsahan Data	117
3.10. Asumsi Penelitian	120

BAB IV KONDISI UMUM DAERAH PENELITIAN

4.1. Gambaran Umum Kota Surabaya	122
4.1.1 Asal Usul Kota Surabaya	122
4.1.2 Kondisi Geografis	131
4.1.3 Keadaan Demografis	132
4.1.4 Kondisi Sosial Ekonomi	134
4.1.5 Pendidikan	138
4.1.6 Ketenagakerjaan	141
4.1.7 Lalu Lintas	145
4.1.8 Prestasi Kota Surabaya	148
4.2. Gambaran Umum Dinas di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya.....	149
4.2.1. Dinas Kebudayaan & Pariwisata	149
4.2.2. Dinas Kesehatan Kota Surabaya	152
4.2.3. Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal	156

BAB V KARAKTERISTIK PERILAKU BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI KOTA SURABAYA

5.1. Biro, Birokrat dan Birokrasi	161
5.2. Perilaku Birokrasi di Kota Surabaya	189
5.3. Birokrasi Adaptif	198
5.4. Jenis Pelayanan	209
5.5. Optimalisasi Pelayanan Publik.....	215
5.6. Organisasi Publik yang Responsif, Kompetitif dan Adaptif	225

BAB VI FAKTOR-FAKTOR PENDORONG KARAKTERISTIK PERILAKU BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI KOTA SURABAYA

6.1. Perilaku Birokrasi sebagai Komponen Penting Pelayanan Publik	235
6.2. Perilaku Birokrasi dan Pelayanan Publik di Era Otoda .	249
6.3. Pentingnya Perilaku Birokrasi terhadap Pelayanan Publik	295
6.4. Hakekat Pelayanan Publik.....	338
6.5. Perlunya Undang-Undang Pelayanan Publik.....	354
6.6. Tuntutan Reformasi Birokrasi.	364

BAB VII SIMPULAN DAN IMPLIKASI TEORETIK

7.1. Simpulan	378
7.2. Implikasi Teoretik	383
DAFTAR PUSTAKA	390

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1. : Analisis Data Model Interaktif 116

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Rekapitulasi Pegawai Dinas yang dijadikan Informan di Kota Surabaya	106
Tabel 4.1.	Jumlah Penduduk Kota Surabaya Tahun 2005	133
Tabel 4.2.	Jumlah Penduduk Berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin	133
Tabel 4.3.	Jumlah Anak Yatim, Anak Terlantar dan Kaum Jompo	134
Tabel 4.4.	Jumlah Penyandang Cacat	135
Tabel 4.5.	Jumlah Tempat Ibadah	135
Tabel 4.6.	Jumlah Pemeluk Agama	136
Tabel 4.7.	Jumlah Pasar dan Pedagang	136
Tabel 4.8.	Jumlah Tanda Daftar Perusahaan (TDP)	137
Tabel 4.9.	Jumlah Industri Besar dan Sedang	137
Tabel 4.10.	Jumlah Industri Kecil	138
Tabel 4.11.	Banyaknya Pencari Kerja Baru yang Belum Berpengalaman Tahun 2005 Menurut Jenis Pendidikan yang Ditamatkan	142
Tabel 4.12.	Lowongan Kerja yang Terdaftar, Dipenuhi, Dihapuskan, Dirinci Menurut KLUI Tahun 2005	142
Tabel 4.13.	Pencari Kerja yang Terdaftar, Dihapus, Ditempatkan, Dirinci Menurut Golongan Pokok Jabatan Tahun 2006	143

Tabel 4.14. Lowongan Kerja yang Terdaftar, Dipenuhi, Dihapuskan, Dirinci Menurut Golongan Pokok Jabatan Tahun 2005 .	144
Tabel 4.15. Banyaknya Pencari Kerja yang Terdaftar, Ditempatkan, Dihapuskan Dirinci Menurut Tingkat Pendidikan Tahun 2005	145
Tabel 4.16. Panjang Jalan Menurut Jenis Permukaan Tahun 2005	145
Tabel 4.17. Panjang Jalan Menurut Kondisi Jalan Beraspal Tahun 2006	146
Tabel 4.18. Panjang Jalan Menurut Kelas Jalan Tahun 2006	146
Tabel 4.19. Banyaknya Kendaraan Bermotor dan Becak Menurut Jenisnya Tahun 2005	147
Tabel 4.20. Kontribusi Pajak Hotel, Restoran dan Hiburan terhadap PAD Kota Surabaya	149
Tabel 4.21. Perkembangan Wisatawan	150
Tabel 4.22. Izin Usaha Kepariwisataaan	151
Tabel 4.23. Akumulasi Pertumbuhan Industri Kecil, Menengah dan Besar Tahun 2002 – 2005	156
Tabel 4.24. Jumlah Pendapatan Restribusi TDI/UI 2002 – 2005	157
Tabel 4.25. Akumulasi Penerbitan SIUP 2002 – 2005	157
Tabel 4.26. Data Nilai dan Volume Ekspor Kota Surabaya 2002 – 2005	158
Tabel 4.27. Data Nilai dan Volume Impor Kota Surabaya 2002 – 2005	158

Tabel 4.28. Jumlah Penerbitan Tanda Daftar Perusahaan (TDP) ...	159
Tabel 4.29. Jumlah Pendapatan Retribusi TDP 2002 – 2005	159
Tabel 4.30. Perbandingan PMDN dan PMA di Surabaya 2002 – 2005	160
Tabel 5.1 Fungsi dan Disfungsi Weber	181
Tabel 5.2 Rerponsibilitas dan Konvensionalitas Perilaku Tiga Dinas	207
Tabel 6.1 Solusi-solusi Masalah dalam Birokrasi.....	274
Tabel 6.2 Strategi Peningkatan Capaian	281
Tabel 6.3 Gambaran Umum Faktor Pendorong Perilaku Birokrasi dalam Pelayanan Publik di Tiga Dinas	376

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

BAB I PENDAHULUAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Disertasi ini mencoba memahami perilaku birokrasi sebagai sebuah konstruksi sosial yang merepresentasikan hadimya dialektika di antara banyak kekuatan pendorong (*driving forces*). Di antara banyak kekuatan pendorong itu, disertasi ini memberi perhatian yang sangat penting atas penafsiran para subjek terhadap struktur dan atas lingkungan organisasi (*organizational environment*) yang terhadapnya para anggota birokrasi memproduksi respons aktif dan relevan. Dengan kata lain, sejak awalnya, disertasi ini menekankan arti penting kompleksitas penafsiran atas struktur dan relasi dialektiknya terhadap lingkungan yang mempengaruhi tidak saja peran namun keseluruhan eksistensi birokrasi negara dalam konstelasi negara bangsa (*nation-state*) yang berubah karena terjadinya proses demokratisasi, desentralisasi, dan globalisasi.

Pada tempat semacam inilah disertasi ini mendasarkan perspektifnya secara berbeda dengan studi tentang birokrasi sebagaimana telah banyak dilakukan sebelumnya [bandingkan dengan: Etzioni (1985); Davis and Newstrom, (1985); Gibson et al, (1986); Albrow (1989); Indrajaya (1989); Abdulla (1991); Sugiyono (1993); Crozier (1998); Riggs (1998); McLaughlin (2005); dan Thoha (1994, 2008)]. Dari banyak studi terdahulu, diketahui bahwa birokrasi memiliki kecenderungan yang kuat untuk mengembangkan nilai-nilai dan praktik yang berorientasi "ke

dalam”—sebuah orientasi yang menegaskan hadirnya tradisi “melayani diri sendiri” daripada melayani publik sebagaimana mandat asalnya. Dalam kajian yang sangat awal, Weber (1947) sendiri telah mengingatkan kecemasannya akan ihwal ini yang dalam perkembangannya selama seabad kemudian dibuktikan oleh banyak studi.

Dalam berbagai variannya yang bersifat lokal dan partikular, Thoha (2005) memperlihatkan meluasnya praktik birokrasi di Indonesia yang diwarnai oleh kuatnya apa yang disebutnya dengan istilah “kerajaan pejabat” (*officialdom*). Dalam berbagai wujudnya, praktik itu terlihat dari fenomena-fenomena “panjangnya antrian”, “ketidakpastian akan waktu tunggu”, bahkan “kutipan” yang tidak jelas di kantor-kantor pelayanan publik itu. Dalam ekspresi yang dikenal secara luas oleh publik di negeri ini, anggota masyarakat yang membutuhkan pelayanan birokrasi sering diperlakukan layaknya sebagai “ikan pindang yang dijemur di terik matahari”. Fenomena ini umum ditemukan dalam berbagai fungsi pelayanan publik, mulai dari pelayanan kartu tanda penduduk (KTP), surat ijin mengemudi (SIM) hingga pajak dan bantuan langsung tunai (BLT) bagi orang-orang miskin.

Contoh lain yang menyedihkan dan menyakitkan ialah dalam memberikan pelayanan kepada orang miskin yang jumlahnya sekarang semakin banyak. Mengapa mereka yang miskin itu diminta datang ke kantor kelurahan atau kecamatan antri untuk memperoleh uang Rp 300 ribu. Belum lagi pemberian kartu miskin tidak adil, yang benar-benar

miskin tidak memperoleh yang tidak miskin dan karena masih kerabat lurah di beri kartu miskin. Mereka antri panjang berdesak-desakan, sampai ada yang meninggal hanya karena miskinnya, uang Rp 300 ribu amat berharga bagi mereka.

Mereka harus antri, mereka harus datang ke kantor kelurahan. Petugas pemerintah tidak mendatangi ke rumah masing-masing orang miskin. Padahal pegawai pemerintah berlebihan, masih banyak pengangguran, beri mereka pekerjaan untuk mendatangi dan memberikan uang Rp 300 ribu kepada orang miskin itu. Orang miskin itu dapat dilihat rumahnya kok, yang beralaskan tanah, berdinding bambu yang compang-camping, tempat tidurnya bertikar dan berlampu dari minyak tanah. Jika mendatangi rumah mereka pasti tepat sasaran. Kalau mereka itu dikerahkan untuk mendatangi rumah-rumah si miskin, barangkali antrian panjang yang menyedihkan itu tidak bakal terjadi. Termauk orang Islam kaya pembayar zakat jangan ikut-ikutan pejabat pemerintah, menyuruh orang miskin antri di rumahnya berjubel dan berdesak-desak. Pembayar zakat meminta orang miskin datang ke rumahnya, melainkan pembayar zakat mendatangi orang miskin

Sudah barang tentu, asumsi semacam ini menimbulkan pertanyaan lanjutan, apakah setiap perilaku birokrasi memiliki karakter sedemikian itu bila dikaitkan dengan pelayanan publik ? Untuk menjawab ini, perlu mengenal betul perilaku birokrasi dan pelayanan publik. Sehingga, penelitian ini sesungguhnya perlu dan penting utamanya dalam rangka

untuk menelusuri hasil interaksi antar tatanan sistem birokrasi, dalam memberikan pelayanan dalam masyarakat.

Di tengah makin berkembangnya informasi dan teknologi, kajian birokrasi dan pelayanan publik, secara konseptual dan empiris seharusnya mengalami perubahan dan perkembangan yang lebih baik, dengan asumsi bahwa pelayanan publik yang baik salah satunya didukung oleh perilaku birokrasi yang baik pula. Namun sayang, banyak sekali praktek dan aplikasi birokrasi yang tidak selaras dengan pelayanan publik, dalam artian bahwa perilaku birokrasi belum memberikan pelayanan publik yang baik. Satu contoh, pengurusan SIM yang dipromosikan melalui mekanisme satu atap, ternyata belum sepenuhnya terlaksana sesuai harapan masyarakat. Memang benar sudah ada efektivitas dan efisiensi waktu pemrosesan, namun praktek-praktek lama yang menghalangi bagi pelayanan maksimal seperti masih adanya calo, tersedianya peluang jalan pintas dan sebagainya merupakan bukti bahwa perilaku birokrasi di sekitar kita belum mencerminkan pelayanan publik yang baik. Ada sementara anggapan bahwa kelemahan perilaku birokrasi yang kurang mengabdikan pada pelayanan publik dikarenakan oleh kurangnya inisiatif aktor birokrasi, adanya ketergantungan bawahan yang amat kuat terhadap atasannya, serta kurangnya sikap responsif aparat birokrasi terhadap tuntutan perubahan yang lebih baik dalam melayani masyarakat. Kenyataan tersebut menjadi penguat, bahwa pelayanan yang

diselenggarakan oleh birokrasi kurang memenuhi kehendak masyarakat luas.

Kurangnya semangat melayani itu salah satunya didasari oleh realitas pada bangsa Indonesia yang sedang mengalami proses transformasi yang sangat fundamental terhadap paradigma pembangunan. Keputusan politik yang dimaksudkan untuk mempertegas implementasi otonomi daerah dan desentralisasi telah dijadikan pilihan koreksi atas disorientasi pembangunan yang telah dilakukan selama ini. Sebagai konsekuensi dari transformasi kelembagaan dan manajemen sektor publik, maka diperlukan reformasi utamanya reformasi perilaku birokrasi.

Rendahnya pelayanan publik, mengakibatkan masyarakat sebagai pengguna jasa harus membayar biaya yang mahal (*high cost economy*) untuk pelayanan publik. Ketidakpastian (*uncertainty*) waktu, dan ketidakpastian biaya membuat masyarakat malas dan jengkel berhubungan dengan birokrasi. Pelayanan publik di Indonesia sering identik dengan pelayanan yang "*high-cost economy*". World Bank¹, memberikan stigma bahwa layanan publik di Indonesia sulit diakses oleh orang miskin, dan menjadi pemicu ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang membebani masyarakat (publik).

¹ Statement ini diperoleh dalam World Development Report tahun 2004

Hasil penelitian PERC² menyimpulkan bahwa Indonesia menjadi salah satu negara terburuk dalam bidang birokrasi. Bahkan riset yang sama dilakukan pada tahun 2000 oleh PERC menyimpulkan bahwa birokrasi di Indonesia memperoleh skor 8,0 dari kisaran skor nol untuk terbaik dan 10 untuk terburuk. Buruknya kinerja birokrasi pemerintahan di Indonesia menjadi penentu rendahnya minat masyarakat, maupun perusahaan untuk melakukan investasi. Investasi yang rendah akan berdampak pada rendahnya lapangan kerja, banyaknya pengangguran dan tidak menutup kemungkinan berdampak pula pada tingkat kriminalitas yang tinggi di daerah. Hal ini tidak boleh dibiarkan berkepanjangan. Birokrasi harus memiliki *mind-set* (pola pikir) dan *culture-set* (budaya kerja) yang produktif, efisien dan efektif, transparan, dan akuntabel, serta responsif dalam memberikan pelayanan publik di era otonomi daerah.

Perubahan paradigma administrasi publik menuju perilaku pemerintah, terutama diorientasikan pada upaya pemerintah untuk menemukan kembali cara-cara baru (*reinventing government*) dalam melakukan pelayanan pada masyarakat. Perilaku birokrasi bertumpu pada bagaimana memberikan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks pelayanan publik, pemerintah telah memberikan rambu-rambu pemberian pelayanan publik seperti kesederhanaan, kejelasan, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, dan memenuhi rasa keadilan. Perkembangan lingkungan global juga telah

² PERC kependekan dari *Political and Economic Risk Consultancy* yang telah memberikan laporannya di tahun 1999

memberikan andil yang besar pada birokrasi untuk semakin meningkatkan daya saing dalam rangka merespons pasar bebas. Salah satu strategi untuk merespons perkembangan global tersebut adalah dengan meningkatkan kapasitas birokrasi dalam pemberian pelayanan publik.

Pemerintahan kota Surabaya sebagai pemerintahan daerah di bagian timur Indonesia layak dijadikan daerah kajian. Sebagaimana diketahui bahwa wilayah Indonesia bagian timur menempatkan kota Surabaya sebagai pusatnya, baik sebagai pusat pertumbuhan perdagangan, industri, ataupun penanaman modal serta sektor-sektor menentukan lainnya. Konsekuensinya adalah Surabaya dijadikan barometer pertumbuhan sektor-sektor itu termasuk pemerintahannya. Hal ini sangat beralasan, sebab penanggungjawab kelangsungan sektor-sektor itu salah satunya adalah perangkat birokrasi pemerintahan setempat. Oleh karenanya, pemerintahan kota Surabaya memiliki signifikansi dalam memberikan penjelasan pentingnya perilaku birokrasi sebagai titik tolak bagi terbentuknya pelayanan publik yang baik.

Ketentuan perundang-undangan yang bersifat makro dan kontradiktif tersebut membawa dampak yang negatif pada kinerja aparatur yang mempunyai tugas sebagai aparatur yang berfungsi mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat.

Tuntutan masyarakat lainnya adalah menghendaki agar aparatur pemerintah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat didukung oleh bentuk pelayanan yang baik, yang memadai dan cepat serta murah.

Hal ini dimaksudkan agar pelayanan yang diberikan dapat berhasil guna dan berdayaguna sesuai dengan harapan yang diinginkan oleh masyarakat sebagai pengguna jasa publik.

Berkaitan dengan hal pembentukan aparatur pemerintah yang mempunyai kinerja yang sesuai dengan tuntutan masyarakatnya dan bersifat transparan, serta profesional, munculnya persepsi yang negatif dari masyarakat tentang kinerja aparatur pemerintah, disebabkan oleh sikap atau perilaku yang kurang baik dari oknum aparat pelaksana. Pelayanan pada sektor publik terlalu lamban dan panjangnya bentangan prosedur dalam tata kerja sektor publik³.

Penyelenggaraan otonomi daerah pada undang-undang yang baru memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah. Berlakunya undang-undang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, walaupun mempunyai masa transisi selama 2 (dua) tahun sebagai upaya untuk mensosialisasikannya kepada masyarakat, tepat jelas adanya perubahan dalam penyerahan urusan penyelenggaraan pemerintahan, sehingga diharapkan masyarakat akan mendapat pelayanan yang cepat tidak harus menunggu keputusan dari pemerintah tingkat atasnya. Biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat dapat lebih ditekan pada tingkat seminimal mungkin dan pada gilirannya akan mendorong kreativitas dan partisipasi masyarakat. Untuk dapat

³ Statement ini diambil dari hasil penelitian yang dilakukan oleh LAN (Lembaga Administrasi Negara) tahun 1997

melaksanakan pelayanan kepada masyarakat secara optimal, maka urusan pemerintah Kabupaten/Kota diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menjadi urusan rumah tangga yang bersangkutan tanpa adanya campur tangan dari unsur pemerintah lainnya. Hal ini dimaksudkan agar pelayanan yang diberikan dapat berhasil guna dan berdayaguna, serta dapat dirasakan oleh masyarakat secara langsung.

Pelayanan publik di Indonesia masih sangat rendah⁴. Kurangnya pelayanan publik memang bukan hal baru, fakta di lapangan masih banyak menunjukkan hal ini. GDS 2002 menemukan tiga masalah penting yang banyak terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu *pertama*, besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubungan pertemanan, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama. Fenomena semacam ini tetap marak walaupun telah diberlakukan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan, bukannya diskriminasi. *Kedua*, tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih menyogok dengan biaya tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk mendapatkan kepastian dan - pelayanan. Dan *ketiga*, rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan

⁴ Demikian salah satu kesimpulan Bank Dunia yang dilaporkan dalam *World Development Report 2004* dan hasil penelitian *Governance and Decentralization Survey (GDS)* di tahun 2002.

publik. Ini merupakan konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidak pastian tadi.

Memang melakukan optimalisasi pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan bukanlah pekerjaan mudah seperti halnya membalikkan telapak tangan, mengingat pembaharuan tersebut menyangkut pelbagai aspek yang telah membudaya dalam lingkaran birokrasi pemerintahan kita. Di antara beberapa aspek tersebut adalah kultur birokrasi yang tidak kondusif yang telah lama mewarnai pola pikir birokrasi sejak era kolonial dahulu. Prosedur dan etika pelayanan yang berkembang dalam birokrasi kita sangat jauh dari nilai-nilai dan praktik yang menghargai warga bangsa sebagai warga negara yang berdaulat. Prosedur pelayanan, misalnya, tidak dibuat untuk mempermudah pelayanan, tetapi lebih untuk melakukan kontrol terhadap perilaku warga sehingga prosedurnya berbelit-belit dan rumit. Tidak hanya itu, mulai masa orde baru hingga kini, eksistensi PNS (*ambtennar*) merupakan jabatan terhormat yang begitu dihargai tinggi dan diidolakan publik, khususnya jawa, sehingga filosofi PNS sebagai pelayan publik (*public servant*) dalam arti riil menghadapi kendala untuk direalisasikan. Hal ini terbukti dengan sebutan *pangreh praja* (pemerintah negara) dan *pamong praja* (pemelihara pemerintahan) untuk pemerintahan yang ada pada masa tersebut yang menunjukkan bahwa mereka siap dilayani bukan siap untuk melayani. Di samping itu, kendala infrastruktur organisasi dirasa belum mendukung pola pelayanan prima yang diidolakan. Hal ini terbukti dengan

belum terbangunnya kaidah-kaidah atau prosedur-prosedur baku pelayanan yang memihak publik serta standar - minimal yang semestinya diketahui publik selaku konsumennya, di samping rincian tugas-tugas organisasi pelayanan publik secara komplit. *Standard Operating Procedure (SOP)* pada masing-masing *service provider* belum diidentifikasi dan disusun sehingga tujuan pelayanan masih menjadi pertanyaan besar. Akibatnya, pada satu pihak penyedia pelayanan dapat bertindak semaunya tanpa merasa bersalah (*guilty feeling*) kepada masyarakat. Oleh karena itulah, *Reinventing Government* merupakan solusi alternatif dalam perhatian praktisi organisasi dalam melakukan optimalisasi pelayanan publik. Hal ini sudah terbukti mampu menjadi solusi atas buruknya pelayanan publik yang terjadi di pemerintahan Amerika, sehingga timbul krisis kepercayaan terhadap pemerintah di penghujung tahun 1980-an. Namun yang menjadi masalah krusial selanjutnya adalah, bahwa tidak semua negara berkembang dapat mengaplikasikan *reinventing government*. Ada beberapa kegagalan yang dialami banyak negara berkembang, terutama dalam menerjemahkan pola pelayanan seperti ini. Akibatnya, perdebatan makin berlarut seputar strategi dan mekanisme yang paling memadai dalam mendongkrak pelayanan publik.

Sebenarnya, perdebatan mengenai optimalisasi pelayanan publik oleh pemerintah telah lama berkembang dalam studi administrasi publik. Sejak beberapa dekade lalu, polemik sudah terjadi di kalangan para pakar

mengenai cara untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan efisien, tanggap, dan akuntabel. Masing-masing pakar memaparkan teori dan atau membantah dan memperbaiki teori yang ada sebelumnya. Teori yang mapan menjadi paradigma dan di"mitos"kan, kemudian muncul teori baru untuk menyempurnakan teori yang mapan dengan maksud agar lebih sesuai perkembangan kekinian.

Banyak faktor penyebab timbulnya masalah yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsinya sebagai unit pelayanan kepada masyarakat dan secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi dua macam, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi situasi dan kondisi dari pemerintah daerah yang bersangkutan, yang antara lain berupa rendahnya sumber daya manusia, lemahnya manajemen serta perilaku birokrasi. Faktor eksternal meliputi antara lain kebijaksanaan dari kepala Daerah yang masih lebih banyak memberi perhatian pada unsur staf, pemberian anggaran yang relatif terbatas, pembagian tugas dan tanggung jawab, serta fungsi yang kabur.

Kinerja pemerintah daerah dapat ditingkatkan sesuai tuntutan kebutuhan pelayanan dari masyarakat. Selain perbaikan sistem pembagian kerja, sistem pengembangan karier dan eselonering, serta sistem alokasi anggaran, hal yang terpenting juga terletak pada sikap manusia penyelenggara organisasi (*man behind the organization*) yang

akan menjalankan organisasinya sesuai dengan prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah umum yang telah diakui kebenarannya.

Pemerintah daerah Kabupaten/Kota dibentuk karena adanya urusan pemerintah yang telah didesentralisasikan kepada Pemerintah Daerah, baik yang berasal dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah Propinsi. Banyaknya jenis urusan pemerintahan yang didesentralisasikan pada daerah otonom akan tergantung pada prinsip atau ajaran rumah tangga yang dianut.

Berdasarkan pengamatan di lapangan, pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan fungsinya sebagai unsur lini yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat umumnya mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) Dikelola secara birokratis, kurang berorientasi kepada pelayanan dan umumnya tidak mempunyai visi ke depan.
- 2) Orientasi kerjanya masih pada penggunaan anggaran, belum pada upaya memperoleh pendapatan.
- 3) Kurang didukung oleh tenaga-tenaga yang profesional di bidangnya.
- 4) Belum adanya tolok ukur yang dapat dipakai untuk mengetahui kinerjanya, sehingga tidak diketahui tingkat efektivitas dan efisiensi.
- 5) Tidak adanya iklim kompetisi di dalam dan di luar pemerintah daerah Kota/Kabupaten yang sejenis.

Keberhasilan dalam pengukuran perilaku aparatur pada pemerintah daerah dapat dikatakan meningkat, jika mampu melaksanakan fungsinya

dalam memberikan pelayanan atau layanan sesuai dengan atau lebih baik dari harapan masyarakat. Konsekuensi lebih lanjut dari tuntutan ini mengharuskan pemerintah menyediakan pegawai negeri yang memiliki dedikasi dan disiplin tinggi, serta loyalitas pengabdian yang penuh pada tugas yang menjadi tanggung jawabnya, dan berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat. Apabila pada pandangan masyarakat muncul kesan yang tidak demikian, hal itu berarti layanan yang diterima selama ini bukanlah produk layanan yang sepenuh hati, atau hanya sekedar melepas kewajiban saja sebagai aparatur pemerintah.

Rendahnya mutu pelayanan kepada masyarakat juga dapat dilihat dari berbagai gejala seperti prosedur pelayanan terkesan lambat dan berbelit, di mana untuk setiap pengurusan mesti melalui berbagai bagian, kurang kejelasan dan kepastian persyaratan pelayanan dan besarnya biaya pelayanan, kurang keterbukaan informasi tentang waktu penyelesaian urusan, diskriminasi dalam pelayanan, serta perilaku petugas pelayanan yang kurang tanggap. Penyelesaian masalah kecepatan pelayanan itu melalui satu atap tampaknya juga belum tuntas menyelesaikan masalah peningkatan pelayanan.

Sesungguhnya tidaklah berlebihan apabila dikatakan bahwa masih ada sebagian aparatur pemerintah yang melaksanakan tugasnya tidak sungguh-sungguh, seperti mereka menunda pekerjaan, berada di luar kantor pada saat jam kerja serta kecenderungan lain yang tidak produktif bagi organisasi pemerintahan.

Kenyataan di lapangan menunjukkan, bahwa pemerintah kota Surabaya sebagai organisasi lini dari organisasi pemerintah daerah yang menjalankan tugas untuk melayani masyarakat secara langsung belum dapat berjalan secara optimal. Hal ini diduga karena perilaku aparatur yang tidak optimal dalam menjalankan tugasnya. Berdasarkan wewenang, tanggung jawab dan struktur organisasi (khususnya pemerintah daerah/Kota Surabaya), institusi ini banyak berurusan dengan kegiatan pelayanan kepada masyarakat, serta merupakan ujung tombak yang langsung berpengaruh atau bersentuhan dengan masalah kemasyarakatan, dan dapat merupakan kunci jawaban bagi peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Artinya, jika pelayanan di tingkat pemerintahan daerah baik, maka secara umum tanggapan masyarakat terhadap pelayanan publik juga akan baik, begitu juga sebaliknya. Disertasi ini menunjukkan bahwa kota Surabaya yang dilihat dari data statistik dapat digambarkan masih merupakan salah satu kota dengan taraf perkembangan ekonomi, sosial, pendidikan dan pembangunan yang belum sesuai dengan status kota metropolitan. Berdasarkan latar belakang tersebut, disertasi ini mengambil tema " Perilaku Birokrasi Pemerintah Kota Surabaya dalam Pelayanan Publik ".

1.2. Perumusan Masalah

Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas, maka pernyataan masalah (*problem statement*) yang layak dikemukakan dalam disertasi ini adalah

perilaku birokrasi belum memberikan pelayanan publik yang memadai di kota Surabaya. Dari pernyataan masalah tersebut, maka dapat diidentifikasi pertanyaan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana sebenarnya karakteristik perilaku birokrasi dalam pelayanan publik di kota Surabaya ?
2. Faktor-faktor pendorong apa sajakah yang ikut membentuk perilaku birokrasi dalam pelayanan publik di kota Surabaya?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis perilaku birokrasi dalam pelayanan publik.
2. Mengembangkan konsep perilaku birokrasi dalam pelayanan publik.
3. Menemukan konsep baru mengenai perilaku birokrasi dalam pelayanan publik serta membandingkan karakteristik perilaku birokrasi di tiga dinas (DK, DKP dan DPPPM) dalam pelayanan publik di kota Surabaya.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara akademik diharapkan hasilnya akan menjadi pengaya wacana teoretik mengenai perilaku dan pelayanan publik yang melibatkan birokrasi di tingkat lokal, khususnya birokrasi pemerintah kota Surabaya, sebagai bagian dari eksperimentasi menuju tatanan otonomi daerah yang efektif, efisien, profesional dan demokratis.

2. **Secara praktis diharapkan disertasi ini dapat diterapkan dalam upaya menuju pembinaan terhadap elemen birokrasi pada pemerintah daerah/kota, sehingga dapat memudahkan pelayanan kepada publik/masyarakat di Kota Surabaya.**

1.5. Penelitian Terdahulu

Persoalan perilaku birokrasi dan kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan publik merupakan persoalan yang sangat rumit dan kompleks. Upaya untuk memperbaiki kinerja birokrasi/pemerintah daerah dan pelayanan publik menuntut intervensi pemerintah dalam semua dimensi permasalahan secara holistik. Kebijakan untuk memperbaiki kinerja birokrasi pelayanan publik tidak hanya menuntut perubahan struktur birokrasi yang memungkinkan adanya prosedur pelayanan yang sederhana, kewenangan mengambil inisiatif yang memadai sehingga tindakan para penyelenggara pelayanan menjadi lebih responsif terhadap lingkungannya dan kelonggaran pengaruh hirarki yang memungkinkan pengaruh atasan dan bawahan menjadi bersifat kolegial dan egaliter tetapi juga perubahan pada dimensi-dimensi non struktural lainnya⁵. Perbaikan kinerja birokrasi juga menuntut nilai-nilai, budaya dan etika pelayanan yang berbeda, sehingga lingkungan birokrasi ikut mendorong munculnya praktek-praktek pelayanan baru yang lebih menghargai para pengguna jasa. Lingkungan baru harus juga mampu

⁵ Penelitian Disertasi Alamsyah tentang Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap - Pelayanan Publik (Studi pada Dinas-dinas Daerah Kabupaten Lebak Provinsi Banten) di Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2002.

memfasilitasi adanya kontrol yang efektif terhadap perilaku para pejabat birokrasi sehingga segala praktek penyalahgunaan kewenangan dapat dicegah dan diturunkan pada tingkat yang serendah-rendahnya. Penelitian ini didasarkan pada lima sub variabel perilaku birokrasi yaitu keadilan, kepedulian, kedisiplinan, kepekaan dan tanggung jawab. Ternyata yang paling rendah implementasinya menurut pandangan pengguna jasa publik adalah sub variabel adil dan disiplin. Sedangkan dalam sub variabel pelayanan publik adalah sikap empati yang masih dianggap rendah. Fenomena ini semakin memperkuat dugaan sebelumnya bahwa birokrasi masih tetap bersikap diskriminatif dalam memberikan pelayanan publik. Hal ini berkaitan dengan kecenderungan KKN yang sangat besar dalam birokrasi. Sehingga media pelayanan publik, khususnya yang dilakukan dalam beberapa dinas di Kabupaten Lebak Provinsi Banten yang berpengaruh langsung dengan kebutuhan masyarakat sering digunakan sebagai ajang transaksi bagi kedua belah pihak secara tidak wajar, sehingga secara keseluruhan merugikan masyarakat banyak baik dari waktu, biaya maupun sikap para birokrat sendiri. Kemudian berkaitan dengan pengertian perilaku birokrasi pemerintahan, peneliti mengambil rujukan yang mengemukakan bahwa "Perilaku birokrasi pemerintahan adalah menempatkan pegawai sebagai konsumen produk-produk pemerintahan yang bekerja dengan penuh ketaatan, ketekunan kerja, pertanggungjawaban, kepuasan dan kedisiplinan".

Pertanyaan besar yang belum terjawab dalam kedua penelitian tersebut adalah bagaimana perlakuan (*reward and punishment*) terhadap aparatur birokrasi. Apakah pegawai sebagai konsumen produk-produk pemerintahan sudah dilindungi kepentingannya serta diberikan haknya secara proporsional. Jika kultur birokrasi masih menempatkan aparatur birokrasi sebagai bawahan yang harus menjalankan perintah secara indoktrinasi dalam posisi *powerless* dan tidak memiliki *bargaining position*, maka berat bagi aparat untuk dapat memahami, menerima apalagi melaksanakan nilai-nilai tersebut, kendatipun mereka sadar bahwa opini publik mendeskreditkan mereka.

Penelitian berikutnya adalah penelitian tentang New Public Service (NPS)⁶ di mana NPS dilakukan setelah bergulirnya model pelayanan dari *old administration* menjadi *new public management* dan diselesaikan dengan *new public service*. Penelitian ini menguatkan pentingnya pergeseran pelayanan publik. Awalnya, model administrasi lama cenderung berada pada wilayah ortodoks hal mana pelayanan yang efisien dilaksanakan oleh struktur organisasi serta mekanisme sistem kontrol. Model ini sarat dengan nilai demokratik yang hierarkis dan serba kontrol tanpa melibatkan warga negara. Selanjutnya, model ini berkembang menjadi model yang lebih baik melalui apa yang dinamakan *new public management*, di mana pemahaman perilaku manusia dengan asumsi bahwa pemerintah dan aktor lainnya dipaksa untuk membuat

⁶ Denhardt, Janet and Denhardt, Rober, 1984., *The New Public Service*, M.E. Sharpe, Armonk, New York, London, England

pilihan sesuai kepentingan mereka sendiri. Peran pemerintah diarahkan untuk memperkuat pasar dan memfasilitasi pilihan individual demi tercapainya efisiensi. Dari penelitian ini, NPM tidak serta merta menguntungkan, tergantung kesiapan negara pengguna. Di Negara berkembang, NPM merupakan refleksi pergeseran pelayanan publik dari Old Public Administration ke New Public Management. Sementara itu, old public administration meletakkan dominasi agen pemerintah dan ini berbeda dengan new public management yang memberikan kebebasan kepada privat untuk berkarya. Dalam perspektif pelayanan publik, makin sejahteranya privat harusnya mengurangi beban pemerintah dalam pelayanan publik, namun di negara berkembang privatisasi justru melebarkan domain/wilayah korupsi. Inilah kegagalan implementasi NPM yang belakangan perlu disolusi, untuk sementara, dengan New public service (NPS). Hal ini sangat beralasan karena NPS adalah memberi kesempatan kepada warga negara untuk dihargai dan dipercayai. Berikutnya, new public service mencuat dengan memposisikan pembagian kepentingan nilai dan kepentingan umum melalui dialog serta melibatkan keterkaitan antar warga negara. NPS diabadikan bukan sebagai agregasi kepentingan pribadi, melainkan sebagai hasil dialog yang melibatkan publik dalam menemukan nilai dan kepentingan bersama. NPS juga merupakan interseksi yang mempertemukan kepentingan publik dengan kepentingan privat dalam konteks pelayanan publik. Perspektif NPS dengan demikian melayani warga negara bukan pelanggan seperti dalam

bisnis. Nilai kewargaan diletakkan di atas kewirausahaan dengan mekanisme yang sarat dengan nilai strategik dan demokratis. Ini berarti bahwa NPS mementingkan akuntabilitas yang bermakna melayani bukan mengarahkan dan NPS bermaksud untuk memanusiakan bukan mementingkan produktivitas.

Sementara itu, muncul banyak kritik terhadap fenomena pelayanan publik di antaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh McLaughin⁷. Menurutnya, NPM di negara berkembang tidak maksimal, karena birokrasi publik yang seharusnya rasional untuk kepentingan publik, tidak diikuti dengan budaya pelayanan publik yang mengedepankan kepentingan publik. Contoh keberhasilan implementasi NPM di negara berkembang tidak berlaku secara general, tetapi kasuistik, sehingga sulit mengaplikasikan NPM secara seragam di banyak negara berkembang. Kritik yang dimunculkan terhadap pelayanan publik dari hasil penelitian ini adalah bahwa budaya pelayanan publik di negara berkembang harus diarahkan pada semangat pelayanan publik yang berorientasi pada NPS.

Penelitian berikutnya yang tak kalah menariknya adalah penelitian tentang bagaimana membentuk pelayanan publik yang ideal sebagaimana Barry J. O'Toole merefleksikan bagaimana pelayanan publik yang makin baik di Inggris.⁸ Dalam penelitiannya, pelayanan publik makin baik jika semua elemen pemerintahan baik perdana menteri maupun parlemen

⁷ Mc Laughlin, Kate, Osborne Stephen, Ferlie, Ewan, 2004, *New Public Management in Developing Countries*, Sage, London

⁸ O'Toole, Barry, 2006, *The Ideal of Public Service*, London, New York, Routledge, Taylor and Francise Group.

serta komisi royal sebagai badan penasehat menjalankan tugas pelayanan publik.

Penelitian selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Agus Dwiyanto⁹ bahwa untuk membentuk pemerintahan yang baik dapat dilakukan dengan membenahi bagaimana menciptakan pelayanan publik. Pembenahan birokratis dilakukan melalui reformasi birokrasi yang harus dimulai dari memperbaiki pelayanan publik. Penyelenggaraan layanan publik harus menjadi *core of bussiness* dari birokrasi pemerintah. Jika penyelenggaraan layanan publik berhasil, niscaya layanan itu pasti berangkat dari pelayanan yang efisien, responsif, partisipatif dan akuntabel. Jika demikian itu yang terjadi, maka pemerintah bukan hanya memperbaiki kinerja birokrasinya, namun juga telah membangun *good governance*.

Berikutnya, sebuah penelitian juga telah dilakukan khususnya terkait kinerja tata pemerintahan daerah di Jawa Timur.¹⁰ Dalam penelitian tersebut disampaikan bahwa indikator pelayanan publik dapat dilihat dari profesionalisme, kapasitas birokrasi, alokasi anggaran untuk kepentingan publik, serta akses warga terhadap pelayanan publik. Penelitian ini menggambarkan dengan jelas bagaimana pelayanan publik diarahkan pada pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan dan pelayanan investasi. Secara umum, pelayanan publik di Jawa Timur lebih baik

⁹ Dwiyanto, Agus, 2005, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Jogjakarta, Gadjah Mada university Press

¹⁰ Dwiyanto, Agus, 2006, *Kinerja tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jogjakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada

dibanding provinsi lainnya di Indonesia. Kota Blitar menjadi kota yang paling baik dalam pelayanan publiknya. Penelitian ini juga memberi temuan penting bahwa alokasi anggaran di Jawa Timur masih rendah di mana alokasinya masih memenuhi kepentingan elit lokal, sehingga kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah Jawa Timur masih rendah.

Selanjutnya, penelitian Dele Olowu¹¹, seorang pengajar di Institut Studi Sosial Belanda meneliti pentingnya administrasi publik dan administrasi pemerintahan di abad ke-21 sebagai sebuah penelitian dan pelatihan yang sangat menjanjikan. Penelitian Dele diarahkan pada bagaimana pendekatan yang berbeda untuk mempelajari pemerintahan dan bagaimana konsep sekaligus praktek dari pemerintahan dihubungkan dengan administrasi publik dan manajemen publik. Telaah Dele menguji kontroversi seputar klaim bahwa pergeseran paradigma dinyatakan dalam kajian yang interdisipliner antara kajian ekonomi kemasyarakatan dan negara. Hal ini menempatkan administrasi publik di tengah-tengah manajemen publik sebagai sebuah sesuatu yang niscaya bertalian erat. Penelitian Dele juga menyarankan bahwa penyegaran kembali praktek pemerintahan dalam diskursus administrasi publik telah diperkaya sedemikian rupa hingga menegaskan penting dan perlunya administrasi publik dikelola secara memadai dengan bantuan disiplin manajemen.

¹¹ Lihat Carino, L.V. 1991. *Accountability, Corruption and Democracy: A Clarification of Concepts, in the Asian Review of Public Administration*. Terjemahan LAN. Jakarta.

Gagasan Dele selanjutnya direview secara luas oleh sejumlah artikel yang diperbincangkan secara internasional dalam sebuah symposium yang mengagendakan pusat pelatihan dalam administrasi publik, kebijakan dan manajemen. Apa yang disampaikan oleh Dele menjelaskan kepada dunia administrasi publik bahwa saat ini sangat dibutuhkan kerangka kerja pemerintahan yang terjaring secara baik melalui upaya manajerial dengan mengutamakan perlunya pelatihan secara terus menerus agar tujuan akhir pelayanan publik dapat dimaksimalkan.

Dele menambahkan begitu pentingnya pendekatan yang interdisipliner untuk membangun sebuah pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik, sehingga darinya diperoleh sebuah indicator bagaimana pemerintahan dapat disebut sebagai pemerintahan yang baik, buruk dan demokratis. Dari ketiganya, ada interseksi yang mutlak bahwa berbagi dalam kekuasaan dan wewenang (*sharing of authority*) demi manajemen publik antara negara dengan organisasi non negara sangat menumbuhkan apakah sebuah penyelenggaraan pemerintahan itu baik atau buruk atau bahkan demokratis. Semakin besar berbagi wewenang antara negara dengan organisasi non negara, maka menurut Dele sebuah penyelenggaraan pemerintahan dikatakan telah berorientasi pada pelayanan publik, dan ini menunjukkan indicator pemerintahan yang demokratis.

Untuk mencapai tujuan sebagai pemerintahan yang demokratis, Dele mensyaratkan sebuah pelatihan yang mengarahkan perilaku birokrat

untuk selalu berorientasi pada industri. Jika semangat bekerja dalam perspektif industri dapat dibangun dalam sebuah pemerintahan, maka demokratisasi administrasi publik sudah pasti mengarah pada pelayanan publik, karena segala sesuatunya akan ditujukan pada konsumen yakni dalam hal ini masyarakat luas sebagai pengguna pelayanan.

Selanjutnya, Fred Thompson¹² dalam tulisannya yang berjudul *Manajemen Publik Baru dan Birokrasi versus Nilai Bisnis dan Birokrasi*, hendak menunjukkan hasil penelitiannya bahwa privatisasi pelayanan publik melanjutkan pengaruh di lingkup manajemen personil publik. Telaah ini cukup relevan, meski Fred Thompson bukanlah orang pertama yang menggagas manajemen publik baru, namun penelitiannya dapat dilihat kekinian dan cukup meluas dilaporkan sebagai gambaran tentang bentuk pemerintahan yang acap membuka diri dalam memfasilitasi peluang bergulimya perusahaan privat di bawah aturan kompetisi yang baik. Rasionalisasi ini cukup menstimulir pekerjaan pelayanan publik dapat dilakukan secara lebih baik dan lebih murah melalui bisnis privat.

Upaya Fred Thompson sangat beralasan dalam rangka membuat perubahan khususnya pada reformasi pemerintahan. Thompson mengkalin bahwa organisasi tradisional mengatur secara ketinggalan zaman, dan perlu meminjam model sector privat dalam mengelola sebuah organisasi modern yang banyak menghirup kepentingan produktivitas dan pemerintahan yang demokratis. Hugh Miller kurang setuju dengan

¹² Ibid

gagasan Thompson, dengan menolak pemikiran di mana sektor publik memiliki pertanggungjawaban untuk membuat dirinya lebih baik seperti sebuah bisnis. Miller¹³ juga mempertanyakan pemerintahan yang terbatas dalam menciptakan warna yang demokratis. Meski Thompson dan Miller masing-masing saling tidak sepakat, pembaca akan beruntung dengan diskursus yang diciptakan oleh keduanya.

Fred Thompson merespon implementasi *New Public management* (NPM), untuk menciptakan produktivitas jauh melampaui pengelolaan organisasi tradisional yang jauh dari demokratis. Birokrasi model lama adalah otoritarian dan hierarkial, dan ini kontra produktif terhadap manajemen publik baru yang penuh dengan nilai demokratis. Persyaratan utamanya diarahkan pada kesejahteraan bersama yang memerlukan kepentingan umum sebagai bahan dasar pelayanan publik.

Reformasi Thompson memang ditampilkan untuk demokratisasi pemerintahan. Namun lebih jauh Miller melihatnya sebagai tak lebih dari menyimpan uang pajak dan ini akan membuat pemerintahan lebih efektif, namun Miller meragukan sebagai sebuah upaya yang baik karena sesuatu akan terjadi selanjutnya, yakni lahirnya budaya kolonisasi yang sangat politis dan lambat laun akan merusak tatanan pemerintahan demokratis yang hendak dibangun.

Melihat respons kuat dari Miller, Thompson mencoba untuk berargumentasi, pemerintahan federal bukanlah ditampilkan sebaik yang

¹³ Ibid

dapat dilakukan atau tidak. Kesulitan pekerja di pemerintahan federal adalah bagaimana mendapatkan pekerjaan mereka dapat diselesaikan atau tidak, yang membutuhkan dorongan untuk takut akibat moralitas yang melemah. Bagi Thompson, demokrasi berarti determinasi diri, di mana kekuasaan mempengaruhi keputusan yang dipusatkan pada kehidupan yang lebih baik. Pemerintahan akan bekerja dengan baik dengan prasyarat adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan sebagai sebuah biaya dan mengapa Miller tidak melihat ini sebagai hubungan timbal balik antara bagaimana pemerintah berbuat sebaik mungkin di tengah harapan masyarakat dengan segala partisipasinya untuk mengawasi pemerintahan.

Dari hasil penelitian dua pemerhati administrasi pemerintahan di atas antara Thompson dan Miller, tampak titik temu bahwa pemerintahan yang demokratis hendak diwujudkan melalui sinergisitas antara pelayanan publik oleh pemerintah dengan partisipasi publik untuk tidak jemu mengawasi jalannya pemerintahan. Dengan demikian, pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik, melalui manajemen publik baru, akan lebih mudah terealisasi.

Berkaitan dengan perilaku birokrasi, ada sebuah penelitian yang menarik yakni penelitian Pan. S. Kim¹⁴ yang melihat reformasi pelayanan sipil di Jepang dan Korea: menuju kompetisi dan kompetensi. Penelitian ini dilatari oleh permasalahan yang masih ada di Jepang dan Korea meski

¹⁴ Ibid

kedua negara ini berprestasi di bidang ekonomi. Beberapa masalah itu meliputi ranking rendah untuk kompetisi dalam pemerintahan dan jauh dari kompetensi. Lebih jauh, sistem rentan dan tertutup untuk tenaga kerja dan promosi masih tampak kuat tanpa improvisasi lebih jauh pada manajemen pengelolaan sumber daya manusianya. Agar improvisasi kompetisi dan kompetensi terjadi, kedua pemerintahan baik Jepang dan Korea telah menempatkan reformasi pelayanan sipil lebih fleksibel dan melalui cara yang lebih terbuka. Jepang dan Korea sebagai tetangga secara geografis memiliki kemiripan. Secara umum juga memiliki banyak persamaan meski beberapa melihat banyak perbedaan. Tulisan Pan S. Kim akan menampilkan warna tersendiri berkenaan manajemen publik gaya Asia.

Catatan yang penting dikemukakan adalah bahwa masyarakat Jepang dan Korea sama-sama tinggal dalam sebuah sistem tradisional di masa pre-modern. Jepang dibelah ke dalam empat kelas pada masa kekaisaran, yakni kelas samurai (pejuang), petani, pekerja, dan pedagang. Korea dibelah juga dalam empat kelas di bawah Raja, yakni Yangban, petani, pekerja, dan pedagang. Stratifikasi sosial telah berlangsung di kedua negara. Kajian perbandingan antara sistem Samurai dan Yangban akan menunjukkan akar budaya dan mekanisme birokrasi di kedua negara.

Perilaku birokrasi di kedua negara ditampakkan oleh peran dari negara diarahkan di bawah panji-panji ekonomi, namun kewajiban

pegawai negara dijadikan lebih berat daripada sebelumnya. Bagaimanapun, hal baik di Jepang dan Korea harus dipahami dengan persediaan sumber daya manusianya yang giat bekerja. Kedua negara ini berkembang dalam alur improvisasi menuju kompetisi dan kompetensi yang efektif di abad ke-21. Jepang dan Korea memiliki banyak kesamaan budaya dan ada pula perbedaannya. Kajian reformasi pelayanan sipil antara Jepang dan Korea harus diselenggarakan sebagai referensi tambahan untuk memahami administrasi publik di Asia. Kedua negara Jepang dan Korea perlu meminjam cara barat dalam administrasi publiknya namun sebatas melengkapi dan tidak selamanya berhasil dengan alasan yang bervariasi. Kajian perbandingan dengan latar belakang sosio-budaya dan sejarah menjadi penting untuk memahami perilaku birokrasi pemerintahan mereka di era modern ini. Inti dari reformasi birokrasi di kedua negara adalah bagaimana mereka mengadopsi cara barat yang lambat laun merubah kerja lebih kompetitif dan kompeten. Kepemimpinan politik yang kuat, budaya politik yang saling membantu serta kesamaan sejarah di antara warga negara di Jepang dan korea adalah cara jitu meningkatkan perilaku birokrasi yang berorientasi pada pelayanan sipil.

Selanjutnya, Derick W. Brinkerhoff dan Jennifer M. Brinkerhoff¹⁵, Ketua Sekolah Sosial di Maryland, meneliti bagaimana reformasi pemerintahan dan kegagalan negara sebagai sebuah impilkasi yang menantang. Upaya untuk sepakat dengan kondisi emergensi kompleks

¹⁵ *ibid*

yang dilihat untuk memahami kegagalan negara dan sebagai antisipasi sosio-budaya, perlu belajar intervensi serius serta penelitian yang cermat. Tantangan untuk membangun pelajaran ini memerlukan metode baik dalam kemas dan proses yang dialamatkan pada kondisi permintaan dari kegagalan negara dalam menciptakan pelayanan publik yang maksimal. Ketidaksesuaian antara sisi kemanusiaan dengan kebijakan lainnya serta kompetisi di antara agen pemberi bantuan telah dikenal sebagai kunci dari sejumlah tantangan yang menghadang. Peristiwa sebelas September dan akibat yang ditimbulkan memberi pertanyaan bagi pemberi bantuan internasional untuk selektif dalam bermitra. Globalisasi kemudian menjadi sangat rentan terutama terkait kesiapan struktur dan infrastruktur penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. Globalisasi memang diasumsikan sebagai sebuah upaya penularan cara memberikan pelayanan publik secara seragam dengan cara-cara barat. Namun akibat berikutnya adalah bagaimana perilaku birokrasi di negara-negara berkembang dapat mengadopsi semua model barat sejauh sesuai dengan latar belakang ekonomi dan kultural di masing-masing negara. Arah dari efek penularan tersebut harus bermuara pada upaya reformasi dalam rangka mendapatkan pemecahan serealistik mungkin. Proses intervensi dengan menggabungkan penilaian kebutuhan dan perencanaan, hubungan kerjasama dan kesepakatan di antara negara pemberi dengan penerima bantuan akan berakibat lebih efisien dan efektif. Derick dan Jennifer jelas hendak menunjukkan bahwa perilaku birokrasi di negara berkembang sangat dipengaruhi oleh nuansa program bantuan yang

melibatkan negara donor dan negara berkembang sebagai penerima bantuan. Akibatnya, perubahan perilaku birokrasi ke arah yang lebih demokratis dan melayani publik menjadi prasyarat utama. Sehingga, manajemen publik baru yang digalakkan oleh ilmuan administrasi publik akan menular ke sejumlah wilayah sesuai dengan semangat globalisasi yang kian tak bisa dibendung.

Selanjutnya, sebuah penelitian yang dilakukan oleh tiga peneliti¹⁶ layak untuk dikedepankan sebagai bahan komparasi. Penelitian terkait implementasi pelayanan publik dalam perspektif New Public Management (NPM) berikut ini akan merefleksikan dan memperkuat fenomena pelaksanaan NPM sebagai bagian terpenting dalam memberikan pelayanan publik di negara berkembang belum dapat diaplikasikan secara maksimal. Implementasi NPM sangat berkait dengan pentingnya isu peringatan dini terhadap kesehatan ekonomi suatu Negara. Hal ini sangat berkait dengan bagaimana sebuah pemerintahan sangat bergantung pada Negara donor sebagai pemasok dana. NPM akan berhasil jika ada bantuan dari Negara donor. Pengalaman di Negara koloni Inggris seperti di Sahara Afrika dan Afrika Selatan serta Negara-negara Asia Tenggara banyak diharapkan memberi bukti keberhasilan asumsi ini. Namun berdasarkan temuan Kate McLaughlin¹⁷ dan kawan-kawan, implementasi NPM sebagaimana hendak mengadopsi keberhasilan di negara-negara

¹⁶ McLaughlin, Kate, et.all, 2005, *New Public Management in Developing Countries*, dalam buku *New Public Management*, McGraw Hill Inc

¹⁷ Ibid

maju, ternyata aplikasi pelayanan publik dalam perspektif NPM belum maksimal menghasilkan pelayanan yang baik. Selanjutnya, temuan di lapangan juga menunjukkan masalah kekuasaan dan otoritas yang menjadi agenda penting sebagai prasyarat maksimalisasi NPM justru akan mengarahkan pada dekonsentrasi yang terjadi pada pendelegasian top-down atas fungsi administrasi pusat serta bagaimana transfer dari pusat ke lokal pada aras kekuatan pembuatan keputusan. Pengalaman di negara jajahan Inggris lainnya seperti Ghana, Jamaika, Singapura, Tanzania dan Uganda memberi khazanah implementasi NPM dengan wajah yang khas yang ditonjolkan pada pemberian wewenang daerah untuk melaksanakan pelayanan publik. Peningkatan pajak dan pendapatan untuk menurunkan korupsi secara dramatis terjadi di Kenya dan Zambia. Fenomena ini seharusnya menunjukkan keunggulan implementasi NPM di negara berkembang.

Pemerintahan di Negara berkembang memiliki partisipasi dalam perubahan peran. Privatisasi sebagai bagian penting dalam NPM telah berkembang pesat di Ghana, Trinidad, dan Tobago, Zimbabwe, serta Afrika Selatan. Perkembangan kompetisi yang dibatasi ketidakmampuan muncul sebagai masalah pada kontrak manajemen dengan publik sebagai klient atau pihak yang lemah seperti yang terjadi di Bolivia yang salah satunya disulut oleh faktor politik. Sementara itu di India, Pakistan dan Senegal ditemukan masalah yang disebabkan oleh spesifikasi kinerja dan kegagalan penguatan kontrak. Sebagai contoh, Departemen Keuangan yang berkiprah ternyata menjadi bukti lemahnya kapasitas pemerintah

yang mestinya berhubungan langsung dengan pelayanan, malah justru lemah dalam kinerjanya. Di banyak negara berkembang terjadi banyak 'dual ekonomi', yakni bahwa mereka memiliki kecanggihan inovasi tetapi sektor formal mereka sangat rendah. Sebagai contoh, di tengah banyaknya perusahaan multinasional tidak malah berdampak pada perbaikan pelayanan publik, justru belum menghasilkan maksimalisasi pelayanan publik seperti yang terjadi di India.

Selanjutnya, Kate¹⁸ meneliti pelaksanaan NPM diarahkan sebagaimana aplikasi Total Quality Management (TQM) seperti di Brazil, Jordan dan Malaysia, Botswana, Mauritius, Philipina serta Srilanka, menunjukkan adanya peningkatan partisipasi warga Negara yang telah menyebar luas yang memberi inisiatif pelaksanaan NPM terutama di Malaysia, Singapura serta beberapa yang memecahkan masalah pelayanan publiknya seperti di India, Jordan, Meksiko, Nicaragua dan Uganda. Sementara itu, peran LSM sangat kuat di Jamaika, Malaysia, Malta dan Afrika Selatan dan sangat berguna dalam memberikan advokasi ke arah partisipasi publik dalam pemberian layanan.

Apa yang menjadi temuan para peneliti terkait pelayanan publik menjadi amunisi baru bagi penelusuran data dan informasi mengenai bagaimana pelayanan publik dapat diselenggarakan secara maksimal terutama di negara berkembang seperti di Indonesia serta negara berkembang lainnya.

¹⁸ Ibid

BAB II TINJAUAN TEORI

BAB II

TINJAUAN TEORI

2.1 Perspektif Perilaku Birokrasi

Berbicara tentang perilaku birokrasi, maka meninjaunya dari sudut pandang tertentu penting dilakukan. Selanjutnya, penjelasan tentang wewenang birokrasi dapat diwakili oleh Hegel terutama untuk mendudukan posisi birokrasi sebagai aktor pendorong perubahan dalam pelayanan kepada publik. Semangat untuk melayani ini tentu berada pada birokrasi yang secara formal mewakili negara.

Dualitas struktur menganalisis bagaimana tindakan-tindakan aktor sosial diproduksi dan juga bagaimana struktur secara terus menerus direproduksi dalam kegiatan-kegiatan si aktor sosial sepanjang waktu dan ruang yang sangat luas. Teori strukturasi tidak luput dari kritik. Beberapa kritik yang sering dikemukakan terhadap aliran strukturasi antara lain : (a) masih sedikitnya bukti empirik yang bisa memperkuat validitas teori ini; Bukan aktor atau agen merubah struktur, tetapi justru struktur merubah aktor atau agen. (b) Giddens dipandang gagal menjelaskan fenomena konflik; (c) diragukan keaslian, kedalaman, kejelasan analitik dan konsistensi internalnya (*fallacy of perspectivism*), karena berasal dari pinjaman berbagai teori lain; (d) dan dicurigai karena pendirian politiknya cenderung mendukung *statusquo*. Untuk mengatasi persoalan kemunduran birokrasi dalam hal pelayanan publik sebagai solusi

strateginya perlu memperhatikan beberapa hal, yakni: (1) merubah persepsi dan paradigma birokrasi mengenai konsep pelayanan; (2) adanya kebijakan publik yang lebih mengutamakan kepentingan publik dan pelayanan publik dibanding dengan kepentingan penguasa atau elit tertentu; (3) unsur pemerintah, privat dan masyarakat harus merupakan *all together* yang sinergi; (4) adanya peraturan daerah yang mampu menjelaskan mengenai standart minimal pelayanan publik dan sanksi yang diberikan bagi yang melanggarnya; (5) adanya mekanisme pengawasan sosial yang jelas mengenai pelayanan publik antara birokrat dan (12) masyarakat yang dilayani; (6) adanya kepemimpinan yang kuat (*strong leadership*) dalam melaksanakan komitmen pelayanan publik; (7) adanya upaya pembaharuan di bidang sistem administrasi publik (*administrative reform*); (8) adanya upaya untuk memberdayakan masyarakat (*empowerment*) secara terus menerus dan demokratis, dan seterusnya. Bila ketrangka aksi dengan mengedepankan delapan prinsip di atas dilakukan, maka masalah pelayanan publik di tiga dinas, bahkan di hampir seluruh dinas kota Surabaya tinggal menunggu keberhasilannya.

2.2 Perilaku Birokrasi

Meninjau persoalan perilaku akan lebih tepat jika melihatnya sebagai salah satu mahzab dalam administrasi publik. Mazhab perilaku¹⁹

¹⁹ Lihat Bennis, Warren, & Mitchel Hisehe, *Organisasi Abad 21 Reinventing Melalui Reengineering*, terjemahan Irma Andriani R. PT. Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1995.

manusia melibatkan dirinya pada organisasi formal dan informal. Pertanyaan pertama yang dimunculkan: "Bagaimanakah orang sesungguhnya berperilaku dalam organisasi?" "Bagaimanakah organisasi secara nyata bekerja?" Mazhab perilaku manusia bermaksud menguraikan administrasi seperti apa adanya dan menerapkan penemuan ilmu-ilmu perilaku. Fenomena-fenomena yang diabaikan oleh mazhab proses administrasi dan empirik, justru menjadi ladang penjelajahannya. Fenomena yang berkait dengan mazhab ini adalah komunikasi, konflik, motivasi, kepemimpinan, status, dan interaksi sosial.

Pandangan-pandangan mengenai hubungan manusia telah memperluas cakrawala pengkajian kompleksitas interaksi sosial dan memberikan gambaran sisi kemanusiaan dari organisasi. Meskipun pendekatan hubungan manusia tetap penting dalam studi administrasi publik, namun makna kehadirannya mulai menyusut. Idenya untuk memperlakukan pekerja sebagai manusia bukan sekadar alat kerja, telah didesak oleh studi-studi yang canggih mengenai moral, kepemimpinan, komunikasi, dan hubungan informal dalam organisasi.

Pemikiran yang ditujukan untuk menjawab persoalan bagaimana memperoleh hasil terbaik dari seorang pekerja melalui manipulasi psikologi, sekarang telah dikesampingkan. Sebagai gantinya, ahli teori mulai mengeksplorasi implikasi lingkungan budaya, dampak birokrasi pada kepribadian individu, deviasi dan konformitas dalam perilaku kelompok, faktor generasi dan seks dalam kerja, serta manajemen

partisipatif. Ruang lingkup mazhab perilaku manusia telah memperluas liputannya dari studi norma-norma dan perangsang kerja kepada penerapan ilmu-ilmu perilaku.

Apa yang disuarakan mazhab perilaku manusia, bercorak normatif, dalam pengertian demokrasi kemanusiaan. Justru karena alasan inilah mazhab ini tidak punya banyak dampak pada administrasi publik. Hal tampak kontradiktif dengan kenyataan, banyak ahli teori industri begitu dalam keterlibatannya dengan dan dalam organisasi publik, yang punya pengaruh begitu kuat terhadap administrator publik.

Persoalan perilaku birokrasi dalam meningkatkan pelayanan publik merupakan persoalan yang sangat rumit dan kompleks. Upaya untuk memperbaiki kinerja birokrasi dan pelayanan publik menuntut intervensi pemerintah dalam semua dimensi permasalahan secara holistik. Kebijakan untuk memperbaiki kinerja birokrasi pelayanan publik tidak hanya menuntut perubahan struktur birokrasi yang memungkinkan adanya prosedur pelayanan yang sederhana, kewenangan mengambil inisiatif yang memadai sehingga tindakan para penyelenggara pelayanan menjadi lebih responsif terhadap lingkungannya dan kelonggaran pengaruh hirarki yang memungkinkan pengaruh atasan dan bawahan menjadi bersifat kolegial dan egaliter tetapi juga perubahan pada dimensi-dimensi non struktural lainnya. Perbaikan kinerja birokrasi juga menuntut nilai-nilai, budaya dan etika pelayanan yang berbeda, sehingga lingkungan birokrasi ikut mendorong munculnya praktek-praktek pelayanan baru yang lebih

menghargai para pengguna jasa. Lingkungan baru harus juga mampu memfasilitasi adanya kontrol yang efektif terhadap perilaku para pejabat birokrasi sehingga segala praktek penyalahgunaan kewenangan dapat dicegah dan diturunkan pada tingkat yang serendah-rendahnya.

Mencermati fenomena di atas, penulis dapat mengemukakan bahwa apakah hal tersebut sebenarnya mencerminkan perilaku birokrasi yang berorientasi pada konsep *good governance* yang selama ini diharapkan oleh rakyat? Oleh karena itu, konsepsi ini secara teoretis penulis jadikan rujukan untuk mengungkap perilaku birokrasi pemerintahan yang menjadi fokus kajian.

Telaah perilaku dalam Administrasi Negara²⁰, sebenarnya merupakan pendekatan yang cukup aktual, meskipun sesungguhnya reaksi terhadap perilaku orang dalam berbagai struktur organisasi telah muncul semenjak awal abad ke-20 sebagai tanggapan terhadap ketimpangan, konflik dan persoalan-persoalan pada setiap lapisan organisasi, baik organisasi publik maupun organisasi privat. Konflik-konflik antara bangsa, ras, pimpinan dan karyawan, antara pemerintah dengan yang diperintah, yang banyak muncul pada awal abad ke-20 yang telah menggiring pemahaman masyarakat dan para ahli, bahwa masalah-masalah tersebut tidak dapat hanya ditanggulangi dengan kemampuan ilmu dan teknis saja, tetapi lebih daripada itu, pemecahannya harus dicari secara mendasar ke dalam struktur sosial di dalam masyarakat.

²⁰Yasogama. 1998. *Administrasi Negara-negara Berkembang : Teori Masyarakat Prismatic*. CV. Rajawali. Jakarta

Pemecahan ini menuntut kemampuan sosial, yang meliputi kemampuan untuk memahami manusia sebagai sumber dari beragam persoalan yang muncul. Dalam konteks tersebut, penggalian makna dan telaahan perilaku merupakan elemen terpenting dalam rangkaian pengkajian tentang manusia.

Kesadaran akan pentingnya kedudukan telaah ini, dikemukakan oleh Agus Dharma²¹ bahwa :

Konsekuensi bagi masyarakat yang tidak dapat menyeimbangkan antara kepentingan teknis dengan kemampuan sosial adalah bencana, karena kegagalan ini berakibat tidak terjaminnya kerja sama dan pemahaman antar sesama yang merupakan sumber dari ketimpangan dan konflik dari semua lapisan organisasi yang ada.

Telaah ini sebenarnya menegaskan akan pentingnya pemahaman tentang manusia dalam sistem sosial, dimana perilaku menjadi elemen utama kajiannya dimana kesadaran, sesungguhnya merupakan antitesis dari peran ilmu-ilmu eksakta dalam menyelesaikan persoalan kehidupan manusia. Dengan demikian, faktor perilaku menempati posisi yang amat penting dalam kehidupan manusia.

Banyak para ahli yang memberikan batasan mengenai perilaku. Namun demikian, perilaku manusia pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitas.

Selanjutnya, perilaku pada dasarnya berorientasi tujuan. Artinya, perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih

²¹ Dharma, Agus. 1995. *Manajemen Perilaku Organisasi : Pendayagunaan Sumber Daya Manusia*. Erlangga. Jakarta

tujuan-tujuan tertentu, tetapi tujuan tersebut tidak selamanya diketahui secara sadar oleh yang bersangkutan”.

Lebih Jauh Agus Dharma mengemukakan²² bahwa :

“Perilaku Organisasi adalah telaah dan penerapan pengetahuan tentang bagaimana orang-orang bertindak di dalam organisasi”. Perilaku organisasi dapat diterapkan secara luas dalam perilaku orang-orang di semua jenis organisasi seperti bisnis, pemerintahan, sekolah dan organisasi jasa. Apapun organisasi itu, ada kebutuhan untuk memahami perilaku manusia, karenanya perilaku manusia dalam organisasi agaknya tidak dapat diperkirakan seperti yang kita ketahui sekarang. Perilaku itu tidak dapat diduga karena timbul dari kebutuhan dan system nilai yang terkandung dalam diri manusia.

Dengan demikian, perilaku pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitas, yaitu unsur kepentingan, kebutuhan, motivasi dan sikap yang potensial dapat menjelaskan perilaku tertentu. Oleh karena itu kepentingan seseorang melandasi perilakunya atau dengan kata lain perilaku seseorang itu banyak dipengaruhi oleh kepentingannya. Kendatipun demikian, patut disadari bahwa perilaku birokrat tidak saja dipengaruhi oleh faktor kepentingan internal, namun dapat juga dipengaruhi oleh faktor-eksternal yang merupakan respon spontan terhadap kondisi tertentu. Pada prinsipnya perilaku manusia tampak dalam berbagai dimensi. Jika aktivitasnya secara individu, maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku individu. Sebaliknya jika seseorang tampil dan berada dalam kelompok, maka perilaku yang

²² Dharma, Agus, 1985. *Perilaku Dalam Organisasi*. Erlangga. Jakarta

diperagakan adalah perilaku kelompok. Jika seseorang hidup dalam lingkungan sosial kemasyarakatan, maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku organisasi. Perilaku adalah fase peragaan terakhir atau akibat dari suatu siklus aktivitas pemenuhan kebutuhan, kepentingan, motivasi dan sikap tertentu. Praktek birokrasi dalam pemerintahan kadangkala tidak dapat dilepaskan dari nilai budaya masyarakat setempat, seperti dinyatakan Nawawi²³ tentang birokrasi komprehensif dengan model kognitif merupakan pengintegrasian antara teori organisasi (legal-rasional) dengan pendekatan budaya. Birokrasi tersebut bercirikan 3 aspek yaitu: (1) Persepsi tentang tujuan yang melihat misi yang akan dicapai (sesuai atau tidak dengan kebutuhan masyarakat). (2) Persepsi tentang sistem motivasi, insentif, loyalitas, daya tanggap baik pelaksana maupun warga masyarakat. (3) Persepsi tentang pengaruh organisasi (pemerintah) dengan masyarakat (sebagai penguasa, pengayom, pelayan atau fasilitator).

Birokrasi model ini menurut Ibrahim disebut "*bureaucratic model*"²⁴, yang menempatkan masyarakat bawah atau dapat pula disebut pelanggan (*customer*) sebagai orientasi dalam pelaksanaan birokrasi, baik dalam pemerintahan maupun dalam bisnis. Selanjutnya, Ibrahim mengemukakan bahwa model *paradigma post-bureaucracy* adalah model

²³ Nawawi, Handari. 1990. *Administrasi Personil Untuk Peningkatan Produktivitas*. C.V. Haji Masagung. Jakarta

²⁴ Ibrahim, Buddy. 1997. *Total Quality Management, Panduan untuk Menghadapi Persaingan Global*. Djambatan. Jakarta

birokrasi yang selalu memperhatikan pelanggan, -, layanan, nilai, insentif, inovasi, pemberdayaan, dan fleksibilitas.

Dari gambaran ini dapat disimpulkan bahwa birokrasi partisipatif lebih mengutamakan kepentingan rakyat dengan tidak meninggalkan perannya sebagai abdi negara. Dalam memperhatikan rakyat, para birokrat selalu mendasarkan pada nilai yang terdapat dan diikuti oleh rakyat bawah atau pelanggan (konsumen) pada dunia bisnis.

Birokrasi Indonesia juga merefleksikan beberapa aspek budaya masyarakat seperti: (1) penghormatan diberikan kepada orang yang lebih tua, merupakan sifat sebagian besar budaya tradisional, dampaknya adalah adanya budaya ewuh pakewuh; (2) cara komunikasi sering menggunakan bahasa lisan, baru kemudian dikukuhkan dalam surat keputusan; (3) birokrasi masih terisolasi dari sektor masyarakat lain, sehingga cenderung bersifat pasif dan lamban dalam pengambilan keputusan²⁵

Kondisi lain yang tampak dalam kehidupan birokrasi di Indonesia adalah pemanfaatan pengaruh informal dan jaringan berdasarkan latar belakang dan koneksi, sehingga pengaruh kekeluargaan termasuk etnik, memiliki peran sangat penting.

Komunikasi satu arah ini menuntut adanya kepatuhan masyarakat terhadap apa yang diinginkan oleh pemimpin. Birokrasi di Indonesia saat ini masih banyak mewarisi sisa pemerintahan feodal, pengaruh seringkali

²⁵ Robbin, Stephen P. 1988. *Organizational Behavior: Concept, Controversies, Applications*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall International Inc.

bersifat munafik antara pegawai negeri Eropa dengan pegawai pribumi tampak dalam cara penghindaran di kalangan pemerintahan kolonial Belanda, sikap menjilat ke atas dan sikap berpura-pura seringkali merupakan jalan keluar perilaku yang rasional. Ketika kekangan kolonial ditiadakan, "irrasionalitas" kebudayaan Jawa berkembang lagi dan dikenali sebagai kebangkitan kembali patrimonialisme dan neo-tradisionalisme²⁶.

Dengan melihat sejarah birokrasi kerajaan, barangkali ada kaitan sistem birokrasi sekarang dengan dahulu. Masih banyak dijumpai praktik pejabat yang seharusnya mempunyai otoritas membuat kebijakan sendiri, akan tetapi tetap tergantung dan menunggu "dawuh" dari atasannya. Selain itu juga banyak dijumpai praktika birokrasi berorientasi mengabdikan kepada kekuasaan, dan bukannya kepada rakyat. Sebutan birokrasi (dalam hal ini KORPRI) sebagai "abdi negara" dapat memperkuat asumsi bahwa birokrasi dipergunakan untuk memperkuat kekuasaan.

Siagian²⁷ mengatakan bahwa administrasi kepegawaian adalah seni memilih pegawai baru dan mempekerjakan pegawai lama sedemikian rupa, sehingga dan kuantitas hasil layanan yang maksimal dari tenaga kerja dapat diperoleh .

Selanjutnya, Siagian²⁸ juga mengemukakan kegiatan/ fungsi

²⁶ Crozier, Michael. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Tavistock Publication. London

²⁷ Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi-Analisis, Identifikasi dan Terapannya*. Ghalia Indonesia. Jakarta

²⁸ Ibid

administrasi kepegawaian itu sendiri mencakup:

1. Pengembangan struktur organisasi untuk melaksanakan program-program kepegawaian, tugas dan tanggung jawab setiap pegawai ditentukan dengan jelas.
2. Klasifikasi jabatan yang sistematis dan perencanaan gaji yang adil dengan mempertimbangkan saingan sektor swasta.
3. Penarikan tenaga kerja yang baik.
4. Seleksi pegawai yang menjamin pengangkatan calon pegawai yang cakap dan menempatkannya dalam jabatan yang sesuai.
5. Perencanaan pelatihan jabatan yang luas dengan tujuan untuk menambah ketrampilan pegawai, meningkatkan semangat kerja, dan mempersiapkan mereka untuk kenaikan jabatan atau kenaikan pangkat.
6. Penilaian kecakapan pegawai secara berkala dengan tujuan meningkatkan hasil kerjaan menentukan pegawai-pegawai yang cakap.
7. Perencanaan kenaikan jabatan terutama didasarkan pada kecakapan pegawai dengan adanya sistem jabatan di mana pegawai-pegawai yang cakap ditempatkan pada jabatan yang sesuai dengan kecakapannya sehingga mereka dapat mencapai tingkat jabatan yang setinggi-tingginya.
8. Kegiatan-kegiatan untuk memperbaiki pengaruh antar manusia dan kegiatan-kegiatan untuk memelihara dan mempertahankan semangat kerja dan disiplin pegawai.

Seperti telah diramalkan oleh banyak pakar bahwa peran birokrasi publik akan mengalami perubahan, cenderung tidak lagi memainkan peran sentral, sebaliknya masyarakat akan memainkan peran besar. Dengan demikian debirokratisasi dan deregulasi hendaknya dapat ditempatkan pada posisi besar reformasi pembaharuan dan perubahan. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam administrasi publik kita ke depan yaitu: (1) kepemimpinan, (2) kelembagaan, dan (3) sistem dalam administrasi publik²⁹.

²⁹ Lihat tulisan Kristiadi, J.B. 1998. *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Meningkatkan Mutu Pelayanan, Pembangunan Administrasi di Indonesia*. LP3ES. Jakarta

Persoalan yang mendesak sekarang adalah, bagaimana kita memperbesar tanggung jawab birokrasi agar ia semakin responsif dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Fred Luthan³⁰ menawarkan pendekatan yang disebut *people centered development*, sebagai pengganti *top down approach*. Namun pendekatan ini harus didukung oleh *capacity, equity, empowerment, dan sustainable*.

Pengaruh globalisasi dalam lingkup pemerintahan akan melahirkan tatanan pemerintahan baru dengan dimensi futuristik dan berjiwa wirausaha serta berorientasi kepada masyarakat. Pergeseran yang sangat mendasar ini perlu diikuti dengan peningkatan peran dan tanggung jawab secara optimal agar pemerintah daerah memberikan pengayom dan kesejahteraan serta terselenggaranya pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien.

Perubahan yang berlangsung sangat cepat karena dipacu oleh berbagai perubahan baik intern maupun ekstern jelas menuntut semua pihak untuk memiliki *new abilities, new competencies, new creatives, new systems dan designs, new skill, new mental model*. Penataan kembali berbagai aspek pemerintahan daerah harus dilakukan secara sungguh-sungguh sehingga pemerintahan daerah dapat berjalan lebih efektif dan efisien. Perubahan atau penataan kembali organisasi lebih terkenal dengan istilah *reinvention* yaitu transformasi dasar sistem pemerintahan dan organisasi pemerintahan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas,

³⁰Luthan, Fred. 1992. *Organization Behavior*. Mc. Graw-Hill. Tokyo

kemampuan beradaptasi, dan berinovasi. Dengan demikian *reinvention* adalah untuk menggantikan sistem birokrasi dengan sistem *entrepreneurial*

Osborne dan Gaebler³¹ menunjukkan ada sepuluh prinsip yang ditawarkan yang merujuk pada semangat entrepreneurship yaitu:

1. Pemerintah daerah yang ber-: mengarahkan daripada mengayuh.
2. Pemerintah daerah sungguh-sungguh milik rakyat: memberi wewenang ketimbang melayani.
3. Pemerintah daerah yang kompetitif: menyuntikkan persaingan dalam pemberian pelayanan.
4. Pemerintah daerah yang digerakkan oleh misi.
5. Pemerintah daerah yang berorientasi hasil.
6. Pemerintah daerah yang digerakkan oleh pelanggan.
7. Mewirusahaakan pemerintah daerah.
8. Pemerintah daerah yang antisipatif: mencegah daripada mengobati.
9. Pemerintah daerah yang desentralisasi: dari hirarki menuju partisipatif dan tim kerja.
10. Pemerintah daerah yang berorientasi pasar: mendorong perubahan melalui pasar.

Nilai baru tersebut tentunya dapat menjadi kerangka acuan dalam membentuk organisasi pemerintah daerah yang kondusif dalam

³¹ Osborne, David and Ted Gaebler. 1996. *Mewirusahaakan Birokrasi (Reinventing Government) Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Terjemahan. Binaman Presindo. Jakarta

menghadapi tuntutan persaingan abad 21, karena keengganan untuk menjawab tantangan global akan menjadi bumerang bagi Indonesia dan sekaligus penarikan kepercayaan oleh dunia internasional. Untuk itulah maka dalam fungsi pelayanannya, aparatur pemerintah harus menciptakan kondisi keseimbangan antara tuntutan aktual masyarakat dengan kemampuan untuk memenuhi tuntutan tersebut. Untuk itu profesionalisme aparatur mutlak diperlukan seiring dengan pendayagunaan kelembagaan dan ketatalaksanaannya.

Thoha³² menegaskan bahwa dalam literatur barat yang sering kita jumpai selama ini adalah buku-buku yang membahas perilaku organisasi atau perilaku administrasi. Jarang sekali menemui literatur tentang perilaku birokrasi. Hal ini terkait dengan bagaimana sikap dan aktivitas birokrasi yang sesuai dengan lingkungannya. Bila organisasi dan administrasi dapat berperilaku, maka pada birokrasi pun sesungguhnya bisa ditinjau perspektif perilakunya. Organisasi, administrasi dan birokrasi merupakan sebuah system, sehingga masing-masingnya memiliki sisi perilaku. Organisasi adalah kumpulan beberapa orang yang bersikap dan berperilaku tertentu dalam bekerjasama untuk mencapai tujuan. Sedangkan administrasi juga merupakan suatu sistem yang memudahkan proses bekerjasama dalam pencapaian tujuan organisasi. Begitu juga dengan birokrasi yang merupakan sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi agar tetap bisa rasional sehingga

³² Thoha, Miftah. 2008, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Kencana Prenada Media Group. Jakarta

pencapaian tujuan organisasi dapat semakin efektif. Dengan melihat realitas ini, maka layaklah bila ketiga hal, yakni organisasi, administrasi dan birokrasi dikaji secara simultan.

Sejauh ketiga komponen tersebut menempatkan manusia sebagai subjeknya, dan selama manusia dalam pencapaian tujuannya cenderung mengedepankan perilaku, maka penamaan perilaku untuk birokrasi, organisasi, ataupun administrasi menjadi sebuah keniscayaan.

Secara psikologis, perilaku merupakan fungsi interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya. Perilaku manusia dengan demikian bukanlah ditentukan oleh diri manusia sendiri, melainkan sampai seberapa jauh interaksi dirinya dengan lingkungan sekitar.

Perilaku organisasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut.

Individu yang berkiprah dalam birokrasi menyertakan kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman masa lalunya. Kesemuanya merupakan karakteristik individu dalam memasuki lingkungannya. Sementara itu, organisasi dan birokrasi juga memiliki karakteristik sendiri seperti susunan hierarki, pembagian kerja, tugas dan jabatan tertentu, wewenang dan tanggung jawab, sistem penggajian tertentu, sistem pengendalian dan sebagainya. Pertemuan antara karakteristik individu dengan birokrasi inilah yang kemudian

dikenal dengan perilaku birokrasi. Lebih jauh, di bawah ini akan disajikan tabel indikator perilaku birokrasi berdasarkan pendapat banyak penteor.

Perilaku³³ pada hakikatnya merupakan fungsi interaksi antara seseorang dengan lingkungannya. Interaksi tersebut melibatkan kepribadian manusia yang kompleks dengan lingkungannya yang memiliki tatanan tertentu. Proses terjadinya perilaku, pada umumnya timbul karena rangsangan lingkungannya, sehingga perilaku manusia memiliki sifat yang berbeda. Perbedaan tersebut disebabkan oleh adanya kemampuan, kebutuhan, cara berpikir untuk menentukan pilihan, pengalaman dan reaksi terhadap sesuatu.

Dengan demikian, perilaku pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitas, yaitu unsur kepentingan, kebutuhan, motivasi dan sikap yang potensial dapat menjelaskan perilaku tertentu.

Kondisi utama bagi terciptanya iklim yang mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat dan kelancaran terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah salah satunya adalah perilaku birokrasi. Cara pandang birokrasi pemerintahan terhadap pelayanan dan -nya sangat menentukan tindakan-tindakan yang akan diambil.

Karakteristik perilaku birokrasi pemerintahan, ditinjau dari pendekatan administratif, lebih menekankan pada tipe birokrasi model Weber³⁴ berupa *rule organization*, sedangkan pendekatan lainnya, yakni

³³ Dharma, Agus, 1985. *Perilaku Dalam Organisasi*. Erlangga. Jakarta

³⁴ Weber, Max. 1947. *The Theory of Economics and Social Organization*. The Free Press. New York

human approach, lebih menekankan pada pengaruh antara manusia, baik secara lingkungan internal organisasi maupun lingkungan eksternal organisasi. Dengan perkataan lain, pendekatan pertama lebih menekankan pada struktur formal organisasi, sedangkan pendekatan kedua lebih pada aspek tata pengaruh manusia, pengaruh lingkungan berupa nilai sosial budaya dan sosial politik turut mewarnai perilaku birokrasi pemerintahan, karena kedudukan birokrasi pemerintahan selaku *a gent of society and cultural*.

Menurut Thoha³⁵, perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai kumpulan individu dengan lingkungannya. Pada saat berikutnya, Thoha menyebutkan bahwa perilaku manusia adalah fungsi dari interaksi antara *person* atau individu dengan lingkungannya. Perilaku seseorang individu atau aparat terbentuk melalui proses di mana setiap individu itu memiliki karakter yang akan dibawanya saat memasuki lingkungan tertentu seperti organisasi atau birokrasi. Dan sebaliknya, organisasi pun memiliki karakteristik tertentu. Jika karakteristik individu bertemu dengan karakteristik organisasi, maka inilah yang dinamakan perilaku birokrasi.

Pelayanan kepada masyarakat akan menempati posisinya yang strategis bila perilaku birokrasi seirama dengan bagusnya kinerja para birokrat. Hal ini sejalan pula dengan pengertian bahwa bentuk dan lingkungan organisasi yang dijalankan oleh pemerintah berjalan secara

³⁵ Thoha, Miftah. 1994. *Perilaku Organisasi : Konsep Dasar dan Aplikasi*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta

baik dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat transisi. Oleh karenanya, birokrasi yang dikehendaki harus bersifat adaptif, responsive, proaktif, rasional-objektif, efektif dan efisien. Artinya, birokrasi yang dibutuhkan adalah birokrasi yang bertopang pada nilai budaya bangsa sesuai azas kepentingan umum³⁶.

Harapan ini menjadi sebuah impian, sebab di hampir seluruh Negara berkembang peran perilaku birokrasi terhadap kinerja pegawai pemerintah daerah dewasa ini masih menunjukkan sifatnya yang paternalistic, tumpang tindih, nepotis dan mekanistik³⁷. Ciri birokrasi semacam inilah yang cenderung menimbulkan lemahnya - pelayanan publik.

Lebih jauh Heady³⁸ menegaskan bahwa perilaku birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan fungsi administrative yang objektif, diskresi, presisi dan konsisten ditentukan oleh faktor budaya, sosiologis, serta psikologis, sehingga terciptanya patologi fungsi antara kekuasaan birokrasi secara internal maupun eksternal dengan kepentingan masyarakat melalui berbagai kebijakan, pelayanan, pembinaan dan pengayoman masyarakat.

Birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi dengan ciri-ciri yang khusus, menjadi pusat perhatian para ahli berbagai disiplin ilmu sosial

³⁶ Supriatna, Tjahya. 1997. *Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*. Nimas Multima. Jakarta

³⁷ Yasogama,. 1998. *Administrasi Negara-negara Berkembang : Teori Masyarakat Prismatik*. CV. Rajawali. Jakarta

³⁸ Heady, Farrel. 1991. *Empowerment : The Politics of Alternative Development*. Blackwell Published. Massachusetts

karena jasa Weber. Weber³⁹ mengemukakan konsepnya tentang *the ideal type of bureaucracy* dengan merumuskan ciri-ciri pokok organisasi yang lebih sesuai dengan masyarakat modern, yang lebih lanjut gagasan tersebut dirangkum⁴⁰ dalam empat ciri utama, yaitu :

- (1) *a hierarchical structure involving delegations of authority from the top to the bottom of an organization* (adanya suatu struktur hirarkis yang melibatkan pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi);
- (2) *a series of official positions or offices, each having prescribed duties and responsibilities* (adanya posisi-posisi atau jabatan-jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas);
- (3) *formal rules, regulations and standards governing operations of the organization and behavior of its members* (adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar-standar formal yang mengatur bekerjanya organisasi dan tingkah laku para anggotanya);
- (4) *technically qualified personal employed on a career basis, with promotion based on qualifications and performance* (adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat, yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi yang didasarkan kualifikasi dan penampilan).

La Palombara⁴¹ merangkum ciri-ciri khusus organisasi birokrasi dalam lima aspek, yaitu :

- (1) *specialized highly differentiated administrative rules* (aturan-aturan administratif yang sangat terdiferensiasi dan terspesialisasi);
- (2) *recruitment on the basis of achievement (measured by examinations) rather than ascription* (rekrutmen atas dasar prestasi (diukur melalui ujian) bukan atas dasar asripsi);
- (3) *placement, transfer and promotion on the basis of universality rather than particularity criteria* (penempatan, mutasi dan

³⁹ *ibid*

⁴⁰ *ibid*

⁴¹ La Palombara. 1967. *Bureaucracy and Political Development*. Prenticeton University Press. New Jersey

- peralihan serta promosi atas dasar kriteria universalistis bukan atas dasar kriteria pertikularistis);
- (4) *administrators who are salaried profesional who view their work as career* (adminitrator-administrator yang merupakan tenaga profesional yang digaji dan yang memandang pekerjaannya sebagai karir);
 - (5) *administrative decision making within a rational and readily understood context of hierarchy, responsibility and discipline* (pembuatan keputusan administratif dalam konteks hirarki, tanggung jawab serta disiplin yang rasional dan mudah dipahami).

Ciri-ciri organisasi yang rasional seperti yang dikemukakan itu, pada hakikatnya merupakan dasar pembentukan organisasi pemerintah yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah. Tentu saja dalam perilaku organisasi sehari-hari, dapat dijumpai beberapa kritik dan kelemahan, namun pada hakikatnya semua organisasi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya adalah organisasi administrasi yang rasional.

Istilah birokrasi dipakai pula dalam konotasi yang kurang baik berupa ketidakefisienan administratif (*adminitrative inefficiency*). Di Amerika, istilah birokrasi dalam pengertian yang kurang baik ini mencerminkan cara kerja aparatur pelayanan pemerintah yang tidak bekerja sebagaimana mestinya.

Pengertian birokrasi yang buruk, yakni sebagai organisasi yang kurang baik, lebih jelas lagi dikemukakan oleh Alfian⁴², yang mengatakan bahwa suatu birokrasi organisasi adalah organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahan.

⁴² Alfian. 1991. *Profil Budaya Politik Indonesia*. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta

Memang banyak kritik yang dikemukakan terhadap organisasi birokrasi, yang pada prinsipnya menyatakan bahwa tipe ideal organisasi yang dikemukakan oleh Rusli⁴³ sukar dijumpai dalam kenyataan. Pendapat demikian ada benarnya, namun beberapa prinsip pokok dalam konsep birokrasi dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan kecepatan pelayanan, keadilan, dalam arti pemberian pelayanan kepada warga masyarakat tanpa membedakan dan tanpa memperhatikan pertimbangan pribadi (*formalistic impersonality*). Penerimaan pegawai yang didasarkan pada prinsip rasional, dengan mempertimbangkan keahlian dan kemampuan melalui ujian atau pengalaman, semuanya dipandang dalam suatu kerangka sistem administrasi negara modern.

Alfian⁴⁴ dalam suatu uraian tentang birokrasi di Indonesia mengemukakan pengertian birokrasi sebagai berikut :

Birokrasi dimaksudkan sebagai orang-orang bergaji yang menjalankan fungsi pemerintah. Tentu saja termasuk didalamnya para perwira tentara dan birokrasi militer. Birokrasi yang dimaksudkan tidak selalu sesuai dengan gagasan Weber tentang birokrasi yang rasional.

Lebih jauh Alfian⁴⁵ mempertegas pengertian birokrasi, khususnya aparat birokrasi, dalam arti para pejabat pimpinan tingkat atas dan menengah dalam suatu struktur organisasi, baik pemerintah maupun swasta, yaitu :

⁴³ Karim, Rusli dan Daryanto, Totok, Martin. 1989. *Birokrasi*. Tiara Wacana. Yogyakarta

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ *Ibid*

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

La Palombara⁴⁶ memberikan pengertian birokrasi, secara terbatas sebagai "birokrasi", dengan menyatakan :

More necessarily, bureaucrats are usually those play a role of managerial, charging in both central committees and individual sectors, generally it seems described in a public administrative manner to be both intermediate and top management. Birokrasi yang paling penting bagi kita adalah mereka yang umumnya melaksanakan peran manajerial, yang memerintahkan baik di badan-badan sentral maupun di bidang masing-masing yang umumnya dideskripsikan dalam bahasa administrasi negara sebagai manajemen tingkat menengah atau atas.

Birokrasi yang menjadi perhatian La Palombara itu, terutama adalah unsur-unsur pimpinan, yaitu para pejabat dalam organisasi pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah.

Berdasarkan berbagai pengertian itu, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga non departemen, baik di tingkat pusat maupun daerah, seperti provinsi, kabupaten dan kota serta kecamatan, bahkan pada tingkat kelurahan atau desa.

⁴⁶ Op cit

Perilaku seseorang pegawai merupakan fungsi dari individu (I), Organisasi (O), dan variabel psikologis (P). Perilaku yang menghasilkan pekerjaan merupakan keunikan masing-masing orang, proses yang melandasinya sama bagi setiap orang, karena itu, setelah bertahun-tahun teori dan riset dikembangkan, akhirnya secara umum disimpulkan oleh Jorban⁴⁷, bahwa:

1. Perilaku timbul karena suatu sebab.
2. Perilaku diarahkan pada tujuan.
3. Perilaku yang dapat diamati (masih) dapat diukur.
4. Perilaku yang tidak langsung dapat diamati (seperti berpikir, berpersepsi) juga penting dalam mencapai tujuan.
5. Perilaku bermotivasi.

Struktur birokrasi pemerintah banyak diwarnai oleh karakteristik dari kapabilitas dan kapasitas individu atau aparat selaku abdi negara atau pemerintah dan pelayanan masyarakat yang secara hirarki sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab dalam tata administrasi. Dengan demikian, mereka diharapkan dan dituntut menampilkan perilaku yang sesuai dengan peranannya selaku abdi negara.

Keseluruhan perilaku anggota birokrasi tercermin pada pelayanan kepada seluruh masyarakat. Perilaku pelayanan yang diberikan oleh birokrasi kepada warga masyarakat, menurut Siagian⁴⁸ adalah perilaku yang bersifat adil, peduli, disiplin, peka dan tanggung jawab. Dengan demikian, ungkapan yang mengatakan bahwa para Pegawai Negeri Sipil

⁴⁷ Wahid, Jorban. 1986. *Organisasi – Perilaku, Struktur, Proses*. Erlangga. Jakarta.

⁴⁸ Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi-Analisis, Identifikasi dan Terapannya*. Ghalia Indonesia. Jakarta

bertugas melayani dan bukan untuk dilayani, hendaknya terwujud dalam praktek administrasi negara sehari-hari, yang selanjutnya akan digunakan pula untuk mengukur perilaku birokrat.

Sejalan dengan pembentukan aparatur pemerintah yang mempunyai kinerja sesuai dengan tuntutan masyarakatnya, Siagian⁴⁹ mengemukakan bahwa "sistem penyelenggaraan pemerintahan akan lebih efektif menggunakan sistem desentralisasi dibandingkan dengan sistem sentralisasi". Lebih lanjut dikatakan bahwa sistem desentralisasi mempunyai 4 keuntungan, yakni :

- 1) Sistem desentralisasi jauh lebih fleksibel daripada sistem sentralisasi, dapat memperjelas respon yang lebih cepat terhadap perubahan lingkungan organisasi yang terjadi dan terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat dan konsumen.
- 2) Sistem desentralisasi jauh lebih efektif daripada sistem sentralisasi dan akan meningkatkan partisipasi dalam organisasi.
- 3) Sistem desentralisasi lebih inovatif, karena inovasi biasanya lebih banyak dari bawahan dan sering menjadi ide yang lebih cemerlang.
- 4) Sistem desentralisasi menumbuhkan semangat dan moral, komitmen yang lebih luas dan produktivitas yang lebih tinggi.

Sesuai dengan pendapat Siagian di atas, apabila dikaitkan dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia, maka pendapat di atas tidak dapat dilaksanakan secara murni. Dikatakan demikian, karena prinsip yang dipergunakan pada negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan (bukan federasi), pola pengaruh antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (sentralistis-desentralistis) hanya merupakan kecenderungan, dalam pengertian

⁴⁹ Op cit

bahwa desentralisasi tetap dilaksanakan secara bersama-sama dengan penekanan yang berbeda.

Berdasarkan uraian tentang perilaku birokrasi seperti yang terurai di atas, maka dalam konteks penelitian, penulis mengambil ide perilaku birokrasi sebagai perilaku birokrasi sebagai sebuah sistem yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di kota Surabaya. Untuk itu, gagasan birokrasi ala Weber dan Siagian adalah perlu dikemukakan sebagai bahan identifikasi perilaku birokrasi tradisional dan modern.

2.3 Pelayanan Publik

Dalam melaksanakan misinya, seringkali organisasi publik hanya berfokus pada pencapaian produktivitas dan profitabilitas dengan mengabaikan aspek -. Menurut Tjiptono⁵⁰ , - merupakan suatu kondisi dinamis yang berpengaruh dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Lebih lanjut Triguno⁵¹ mengartikan - sebagai berikut :

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

⁵⁰ Tjiptono, Fandy. 1996. *Manajemen Jasa*. Andi. Yogyakarta

⁵¹ Triguno. 1997. *Budaya Kerja, Menciptakan Lingkungan yang Kondusif untuk Meningkatkan Produktivitas Kerja*. PT. Golden Teravon Press. Jakarta

Pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang terbaik, yaitu suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan. Menurut Triguno⁵² pelayanan yang terbaik, yaitu melayani setiap saat secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong, serta profesional dan mampu.

Menurut Tjiptono⁵³ secara garis besar ada empat unsur pokok yang terkandung di dalam pelayanan yang unggul (*service excellence*), yaitu : Kecepatan, ketepatan, keramahan, dan kenyamanan. Keempat komponen tersebut merupakan satu kesatuan yang terintegrasi, artinya pelayanan menjadi tidak *excellence* bila ada komponen yang kurang. kualitas jasa atau layanan yang baik akan dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat, yang pada akhirnya akan menciptakan loyalitas masyarakat kepada organisasi (institusi) yang bersangkutan.

Selanjutnya Tjiptono⁵⁴ mengartikan kualitas jasa dan layanan, yaitu: tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Ini berarti, bila jasa atau layanan yang diterima (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka - jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, sebaliknya bila jasa atau layanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk.

⁵² Ibid

⁵³ Ibid

⁵⁴ Ibid

Istilah jasa (*service*) sering diidentikkan dengan istilah pelayanan.

Berkaitan dengan itu, Supranto⁵⁵ mengemukakan bahwa :

A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It's production may or may not be tied in phsycal product. Pelayanan merupakan setiap tindakan atau pelaksanaan yang dapat diberikan oleh satu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya menunjukkan tidak nyata dan tidak mengakibatkan kekuasaan atas segala sesuatunya. Hasil dari pelayanan ini dapat atau tidak dapat dikaitkan dengan produk fisik.

Berkaitan dengan produk atau barang publik (*public goods*), Sjahrir⁵⁶ mengemukakan bahwa terdapat dua elemen yang menjadi dasar dari setiap barang publik, yaitu :

1. Adalah tidak mungkin untuk menjatah (*ration*) barang itu bagi tiap individu.
2. Bila itu bisa, amat sulit dan tak diinginkan untuk menjatah atau membagi-bagikan barang-barang tersebut.

Dari berbagai pendapat itu, terkandung makna bahwa produk pelayanan publik pada dasarnya adalah tanggung jawab unit kerja publik (pemerintah, *executive policy implementor*) untuk menyediakan atau memenuhinya. Dasar pelayanan adalah kebijakan publik (*public policy*).

Berdasarkan elemen-elemen penting tersebut, Djaenuri⁵⁷ membuat definisi mengenai - yang lebih luas cakupannya: kualitas merupakan suatu

⁵⁵ Supranto. 1994. *Manajemen Pemasaran, Analisis, Perencanaan, Implementasi dan Pengendalian..* Printice Hall Edisi Indonesia. Jakarta

⁵⁶ Sjahrir. 1986. *Pelayanan dan Jasa-jasa Publik, Telaah Ekonomi serta Implikasi Sosial Politik.* LPE3S. Jakarta

⁵⁷ Lihat tulisan Djaenuri, Aries. 1995. *Manajemen Pelayanan Umum.* Rajawali. Jakarta

kondisi dinamis yang berpengaruh dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Dengan demikian, baik tidaknya kualitas jasa/layanan tergantung pada kemampuan penyediaan jasa dalam memenuhi harapan pelanggan secara konsisten dan berakhir pada persepsi pelanggan. Hal ini berarti bahwa citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang penyelenggara atau penyedia jasa layanan, tetapi harus dilihat dari sudut pandang atau persepsi pelanggan.

Ada lima macam perspektif - yang berkembang. Kelima macam perspektif inilah yang bisa menjelaskan situasi yang berlainan⁵⁸, yang meliputi :

1. *Transcedental approach*, kualitas dipandang sebagai *innate excellence*, di mana kualitas dapat dirasakan atau diketahui, tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionalkan;
2. *Product-based approach*, kualitas merupakan karakteristik atau atribut yang dapat dikuantitatifkan dan dapat diukur;
3. *User-based approach*, kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, sehingga produk yang paling memuaskan preferensi seseorang merupakan produk yang berkualitas paling tinggi.
4. *Manufacturing-based approach*, memperhatikan praktek-praktek perkerajaan dan pemanufacturan serta mendefinisikan kualitas sebagai kesesuaian/sama dengan persyaratan.
5. *Value-based approach*, memandang kualitas dari segi nilai dan harga. Dengan mempertimbangkan *Trade-off* antara kinerja dan harga, kualitas didefinisikan sebagai *affordable excellence*.

⁵⁸ *ibid*

Pemahaman akan adanya perbedaan pandangan terhadap kualitas sebagaimana yang diuraikan itu, dapat bermanfaat dalam mengatasi konflik yang kadangkala timbul antara pimpinan dalam bagian yang berbeda. Cara yang terbaik bagi setiap penyelenggara jasa layanan adalah menggunakan perpaduan antara beberapa perspektif dan secara aktif menyesuaikan setiap saat dengan kondisi yang dihadapi.

Menurut Husaeni⁵⁹ karakteristik dari layanan adalah :

1. Tidak berwujud (*intangible*);
2. Tidak dapat dipisah-pisahkan (*inseparability*);
3. Berubah-ubah/beragam (*variability*);
4. Tidak tahan lama (*perishability*);
5. Tidak ada kepemilikan (*unownership*);

Berdasarkan pemikiran tentang layanan tersebut, maka dapat diketahui bahwa berbicara tentang layanan (*service*), maka ada dua pihak yang terlibat di dalamnya, yaitu pelayan (*servant*) dan pelanggan (*customer*). Dalam hal ini *servant* merupakan pihak yang menyediakan layanan bagi kebutuhan *customer*. Konsep ini lebih identik dengan organisasi privat, karena dalam organisasi publik pengertian *customer* belum sepenuhnya digunakan sebagai pengganti istilah masyarakat.

Dalam pengaruh dengan hal tersebut, maka diskusi tentang pelayanan kepada masyarakat akan melibatkan empat unsur yang terkait, yaitu : pertama, adalah pihak pemerintah atau birokrasi yang melayani; kedua, adalah pihak masyarakat yang dilayani; ketiga, terjalin pengaruh

⁵⁹ Husaeni, Martani. 1993. *Penyusunan Strategi Pelayanan Prima dalam Suatu Perspektif Reengineering, dalam Bisnis dan Birokrasi*. Erlangga. Jakarta

antara yang melayani dan yang dilayani. Pengaruh ini sangat menentukan tingkatan pelayanan pemerintah (*delivery of services*) dan pemanfaatan pelayanan tersebut oleh masyarakat (*public service accessibility*); keempat, adanya pengaruh lingkungan di luar birokrasi dan masyarakat, seperti politik, sosial, budaya, ekonomi dan sebagainya.

Semakin pentingnya tugas pelayanan tersebut, sehingga tugas pelayanan bukan semata-mata hanya menjadi kewajiban dari unit operasional atau staf pelaksana, tetapi merupakan kewajiban organisasi. Bahkan kepemimpinan organisasi saat ini telah diarahkan pada terciptanya kepemimpinan pelayanan (*servant leader*) sebagaimana dikemukakan oleh Greenleaf dalam karyanya *The Servant as Leader*. Konsep ini pada hakekatnya dimaksudkan untuk merangsang pemikiran dan tindakan untuk membangun masyarakat yang lebih baik dan peduli.

Berry, Bennet, Brown⁶⁰ mengilustrasikan kualitas pelayanan sebagai suatu perjalanan. Dalam itu terdapat arah yang akan memperoleh pertumbuhan laba yang terdiri dari penghematan biaya dan *differentiation*. Untuk mencapai itu ditempuh dengan menerapkan pelayanan prima (*service excellence*). Setiap kesalahan akan menambah biaya dalam distribusi pelayanan, karena itu, setiap kegiatan harus mengarah pada penyelamatan uang dan mengarahkan peningkatan produksi serta mengurangi biaya yang dapat merugikan pelanggan. Kendati demikian,

⁶⁰ Berry, Leonard L, David R. Bennet, Carter W. Brown. 1988. *Service Quality*. Dow Jones Irwin, Illinois

tidak gampang membudayakan pelayanan prima, sebab banyak perusahaan yang gagal menerapkannya. Kesalahannya terletak pada orientasi dari setiap perusahaan yang masih menganggap pelayanan prima sebagai tujuan, bahwa perjalanan tidak akan berakhir. Kualitas pelayanan terus berkesinambungan, hari demi hari terus didorong menuju perbaikan.

Rata-rata organisasi publik di Indonesia belum dapat menyediakan pelayanan yang ber- kepada masyarakat, yang menyebabkan masyarakat sering kecewa dan frustrasi dalam berurusan dengan organisasi publik, tetapi masyarakat tidak mempunyai alternatif lain untuk memperoleh jenis layanan publik tertentu, sehingga mau tidak mau masyarakat harus berurusan dengan organisasi publik untuk mendapatkan pelayanan publik.

Dalam hal ini yang dimaksud dengan jasa publik adalah produk yang menyangkut hajat hidup orang banyak yang dapat dijualbelikan, tetapi proses, produk, harga, penjualan/distribusinya dikendalikan oleh pemerintah.

Barang publik (*public goods*) Sjahrir⁶¹ mengemukakan :

Terdapat dua elemen yang menjadi dasar dari setiap barang publik, yaitu : (1) Adalah tidak mungkin untuk menjatah (*ration*) barang-barang itu bagi tiap individu; (2) bila itu bisa, amat sulit dan tak diinginkan untuk menjatah atau membagi-bagikan barang-barang tersebut.

Penyediaan kedua bentuk pelayanan tersebut, baik barang maupun jasa publik dilakukan oleh organisasi publik (pemerintah), ataupun

⁶¹ Op cit

organisasi bisnis melalui privatisasi, bahwa pemerintah tetap mengontrol distribusi pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Dengan demikian, penyediaan jasa publik selain dapat dilakukan oleh pemerintah, juga dapat dilakukan oleh badan-badan swasta dengan pengaturan dan pengawasan dari pemerintah. Namun demikian, Dwiyanto⁶² berpendapat bahwa: keterlibatan pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik masih sangat diperlukan, jika mekanisme pasar tidak dapat dipakai untuk memberi pelayanan kepada masyarakat secara efisien. Dalam hal ini, Simbolon⁶³ mengatakan bahwa ciri organisasi publik, yaitu : 1) harus memiliki susunan strategi pelayanan yang baik; 2) orang-orang di level operasional yang memiliki orientasi yang tinggi kepada pelanggan; dan 3) sistem yang tidak menyulitkan para pelanggannya.

Sespanas LAN sebagaimana dikutip oleh Sudarsono⁶⁴ mengemukakan bahwa dalam pengaruh dengan pelayanan publik, maka terdapat delapan variabel yang *inheren* di dalamnya, yaitu :

1. Pemerintah yang bertugas melayani;
2. Masyarakat yang dilayani pemerintah;
3. Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik;
4. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih;
5. *Resources* yang tersedia untuk dilacak dalam bentuk kegiatan pelayanan;

⁶² Dwiyanto, Agus & Bevaola. 2000. *Policy Brief*. Centre Population and Policy Studies. UGM Yogyakarta

⁶³ Simbolon, Robert. 1998. *Manajemen Pelayanan Publik*. Rajawali. Jakarta

⁶⁴ Sudarsono, Hardjosoekarto. 1994. *Beberapa Perspektif Pelayanan Prima, Bisnis dan Birokrasi*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta

6. - pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas-asas pelayanan masyarakat;
7. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat;
8. Perilaku yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, pejabat dan masyarakat, apakah masing-masing menjalankan fungsinya.

Terbentuknya organisasi publik (pemerintah) pada hakekatnya adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun demikian, tidak semua organisasi publik dapat menyediakan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Jikalau ada organisasi publik yang mampu memberikan pelayanan yang berkualitas, belum tentu dapat bertahan. Karena itu, tidaklah mengherankan jika pada suatu waktu kita mendapatkan pelayanan yang berkualitas dari organisasi publik yang sama. Lebih lanjut Sudarsono⁶⁵ menambahkan :

Turunnya kualitas pelayanan tersebut, akan membawa dampak buruk pada citra organisasi publik tersebut, karena masyarakat yang menerima pelayanan tersebut paling tidak akan menyampaikan buruknya pelayanan tersebut kepada pihak lain dan hal ini tentunya akan membentuk pendapat umum (*public opinion*) tentang organisasi publik tersebut. Oleh karena itu, untuk menjaga agar organisasi publik tetap memiliki citra baik dalam pandangan masyarakat, maka perlu dilakukan perbaikan kualitas pelayanan.

Melalui langkah-langkah tersebut, minimal akan mengurangi citra buruk pemerintah atas pelayanan publik yang diberikan. Namun penulis berkeyakinan, bahwa jika organisasi publik mampu menerapkan atribut pelayanan tersebut dan melakukan perubahan budaya (*culture change*) yang lebih berorientasi pada pelanggan (masyarakat) serta menjadikan

⁶⁵ *ibid*

kualitas pelayanan sebagai suatu kebutuhan atau jalan hidup (*the way of life*), maka bukan tidak mungkin akan tercipta organisasi publik yang benar-benar dapat memuaskan masyarakat dan implikasinya masyarakat akan memberikan dukungan melalui legitimasi terhadap organisasi publik tersebut. Dan sebagai penegasan Sudarsono⁶⁶ menulis :

Demikian pentingnya kualitas dalam industri jasa, telah mendorong pemerintah negara-negara di dunia untuk menerapkan konsep kualitas tersebut dalam pelayanan jasa mereka kepada para pelanggan atau masyarakat. Pemerintah Indonesia sendiri sebenarnya telah menyadari akan pentingnya penerapan konsep kualitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Hal ini tercermin dari perbaikan dan peningkatan mutu pelayanan aparat pemerintah kepada masyarakat.

Waworuntu⁶⁷ mengemukakan pula bahwa pelayanan yang cepat dan tepat dapat mempersingkat waktu tunggu masyarakat. Lebih lanjut menurut Waworuntu bahwa :

Ketidaktepatan waktu penyelesaian pekerjaan yang berpengaruh dengan urusan pelayanan masyarakat menyebabkan masyarakat/ pelanggan merasa dipersulit, dimana hal ini paling tidak disukai oleh masyarakat.

Konsep pelayanan publik, sebetulnya bukan merupakan konsep yang baru dalam kajian ilmu pengetahuan. Secara filosofis, dapat dikatakan bahwa pemunculan ilmu administrasi negara sebetulnya terkait erat dengan konsep pelayanan masyarakat atau dalam istilah lain dikenal

⁶⁶ Ibid

⁶⁷ Waworuntu, Bob. 1997. *Dasar-dasar Keterampilan Abdi Negara Melayani Masyarakat*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta

dengan pelayanan umum (*public*). Munculnya ilmu pemerintahan sebagai cabang ilmu baru semakin memperkuat telaahan terhadap pelayanan masyarakat.

Luciana⁶⁸ secara lugas mengemukakan tentang bagaimana pengaruh administrasi negara dengan kepentingan umum. Dalam bahasan tersebut, Luciana menyimpulkan bahwa :

Tuntutan terhadap peran administrasi (birokrasi) dalam pelayanan umum telah menjadi kajian yang sangat filosofis dan berumur panjang jauh sebelum ilmu administrasi negara itu sendiri muncul dan berkembang. Akar pemikiran-pemikiran pelayanan masyarakat yang sebetulnya telah termaktub dalam konsep-konsep pemikiran Hegel, Jhon Locke maupun para filosofis lainnya. Sesungguhnya pelayanan masyarakat merupakan jiwa dasar dan penyelenggaraan administrasi negara. Tanpa pelayanan masyarakat, maka sebetulnya seseorang yang menyelenggarakan tugas-tugas negara atau pemerintah bukanlah menyelenggarakan pekerjaan administrasi negara.

Memberi pembatasan apa yang dimaksud dengan pelayanan masyarakat tersebut, memang agak rumit, seperti yang dikemukakan Kumorotomo⁶⁹, bahwa :

Begitu luasnya ruang lingkup jasa pelayanan masyarakat, sehingga sangat sulit menginventarisasinya. Pelayanan umum tersebut dapat menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, perusahaan, kesejahteraan sosial, gizi, listrik, kebutuhan pangan, dan lain sebagainya.

Secara umum dapatlah dimengerti bahwa pengertian pelayanan masyarakat adalah aktivitas aparaturnya pemerintah dalam tingkatan apapun,

⁶⁸ D. Lontoh, Luciana, 1995. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Publik*. PT. Raja Garfindo Persada. Jakarta

⁶⁹ Kumorotomo, Wahyudi. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Rajawali. Jakarta

dalam jabatan apapun untuk memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika perkembangan masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung. Apa yang menjadi objek pelayanan tersebut, sangat tergantung kepada jenis pekerjaan yang dikelola oleh aparat tersebut.

Kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak. Ia melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun berkelompok (organisasi), dan dilakukan secara universal. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Moenir⁷⁰ bahwa hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apapun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan.

Lebih lanjut Kumorotomo⁷¹ memberikan batasan pengertian pelayanan sebagai berikut :

Pelayanan (*service*) meliputi jasa dan pelayanan. Jasa adalah komoditi sedangkan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Dalam pengaruh ini dikenal adanya hak bawaan (Sebagai manusia) dan hak pemberian. Hak bawaan itu selalu bersifat individual dan pribadi, sedangkan hak berian meliputi hak sosial politik dan hak individual. Lembaga yang berkewajiban memenuhi hak tersebut adalah pemerintah, kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawaan dan hak berian inilah yang disebut pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

⁷⁰ Moenir, A.S. 1995. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta.

⁷¹ Op Cit

Selanjutnya, Rasyid⁷² mengemukakan bahwa :

Dilihat dari sisi pemerintah, maka pelayanan adalah proses kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat berkenaan dengan hak-hak dasar dan hak pemberian, yang wujudnya dapat berupa jasa layanan. Bagi pemerintah, masalah pelayanan menjadi semakin menarik untuk dibicarakan karena menyangkut salah satu dari tiga fungsi hakiki pemerintah, disamping fungsi pemberdayaan dan pembangunan.

Berkaitan dengan hal itu, tugas pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik. Sedangkan tugas melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Tindakan pemerintah yang berpengaruh dengan pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai cara. Menurut Osborne⁷³ cara-cara tersebut antara lain :

1. Pemerintah lebih mengutamakan pelayanan, pengembangan, dan pengendalian (*customer-driven government*);
2. Pemerintah menumbuhkan volume persaingan sebagai suatu *competitive government*;
3. Pemerintah berorientasi pada pasar (*market-oriented Government*).

Berkaitan dengan pengertian pelayanan umum tersebut, dan dikaitkan dengan tugas dinas-dinas yang bermuara pada tugas pemerintah umum, maka derivatif tugas-tugas pelayanan masyarakat oleh aparat dinas-dinas dapat dijabarkan sebagai berikut : (1) pelayanan yang berkaitan dengan persoalan kependudukan; (2) Pelayanan yang

⁷² Rasyid, Ryaas. 1997a. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. PT. Yarsif Watampone. Jakarta

⁷³ Op Cit

berkaitan dengan persoalan ketertiban dan keamanan; (3) pelayanan yang berkaitan dengan perizinan; (4) pelayanan yang berkaitan dengan kesejahteraan; (5) pelayanan yang berkaitan dengan pengawasan kegiatan masyarakat (6) pelayanan yang berkaitan dengan pengembangan perekonomian; (7) pelayanan yang berkaitan dengan pembinaan politik; (8) pelayanan yang berkaitan dengan sosial budaya; (9) pelayanan yang bersifat tugas pembantuan, seperti pembayaran PBB; dan (10) pelayanan administrasi surat menyurat bagi kepentingan warga.

Jika diuraikan satu persatu sesuai dengan bidang tugasnya, maka jenis pelayanan masyarakat yang dikelola dinas-dinas sangat luas, karena pada dasarnya dalam diri aparat dinas-dinas melekat fungsi pemerintah yang merupakan cermin kegiatan negara. Pelayanan yang diberikan memang kebanyakan tidak bersifat teknis, tetapi lebih bersifat administratif-fungsional. Pelayanan yang diberikan oleh dinas-dinas sangat sulit diukur dan dideteksi, misalnya bagaimana mengukur bahwa dinas-dinas telah melaksanakan fungsi dalam pelayanan peningkatan kesejahteraan masyarakat atau ketertiban keamanan jabatan pelayanan ini, akan bersifat kualitatif. Satu-satunya cara untuk melihat pelayanan itu telah diselenggarakan dan bagaimana menilainya, ialah dengan menanyakan langsung kepada masyarakat yang menerima pelayanan tersebut. Cara ini tidak seluruhnya akan berhasil menggambarkan secara lengkap pelayanan yang telah diselenggarakan oleh dinas-dinas, tetapi setidaknya penilaian masyarakat dapat lebih objektif.

Pelayanan masyarakat sebagai aktivitas aparat dinas-dinas dan pemerintah daerah/kota, merupakan cerminan perilakunya. Secara filosofis, seharusnya perilaku pelayanan dinas-dinas atau pemerintah daerah dalam masyarakat tersebut mencerminkan tuntutan yang diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945, bahwa aspek-aspek kedaulatan rakyat, pemerintah, keadilan, pengakuan terhadap hak-hak rakyat, aspek ketuhanan (agama) tercermin di dalamnya, dan secara teknis mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.4 Asas Pelayanan Publik

Pelayanan Umum dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau.

Karena itu harus mengandung unsur dasar sebagai berikut :

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
2. pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas.
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.

4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh Instansi Pemerintah terpaksa harus mahal, maka Instansi Pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.5 Tatalaksana Pelayanan Publik

- a. kesederhanaan, dalam arti prosedur / tatacara pelayanan umum diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan;
- b. kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai :
 - 1) prosedur / tatalaksana pelayanan umum;
 - 2) persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administrative;
 - 3) unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum;
 - 4) rincian biaya/tariff pelayanan umum dan tatacara pembayarannya;
 - 5) jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum
 - 6) hak dan kewajiban baik bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan

permohonan / kelengkapannya, sebagai alat untuk memastikan pemrosesan pelayanan umum;

7) pejabat yang menerima keluhan masyarakat.

c. keamanan, dalam arti proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.

d. Keterbukaan, dalam arti prosedur / tatacara, persyaratan, satuan kerja / pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya / tariff dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

e. Efisiensi, dalam arti :

(1) persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan;

(2) dicegah adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan, dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari Satuan Kerja/ Instansi Pemerintah lain yang terkait.

- f. **Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan :**
- (1) **nilai barang dan atau jasa pelayanan umum dan tidak menuntut biaya yang tinggi di luar kewajaran;**
 - (2) **kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum;**
 - (3) **ketentuan peraturan perundang-undang yang berlaku.**
- g. **Keadilan yang merata, dalam arti cukupan/ jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlukan secara adil;**
- h. **Ketetapan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.**

2.6 Pola Penyelenggaraan Tatalaksana Pelayanan Publik

Penyelenggaraan tatalaksana pelayanan umum sesuai dengan bentuk dan sifatnya, dapat menggunakan salah satu dari pola-pola berikut ini :

- a. **Pola pelayanan fungsional, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan oleh satu Instansi Pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya;**
- b. **Pola pelayanan satu pintu yaitu pola pelayanan umum yang diberikan secara tunggal oleh satu Instansi Pemerintah berdasarkan**

pelimpahan wewenang dari Instansi Pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan.

- c. Pola pelayanan satu atap, yaitu pola pelayanan umum dilakukan secara terpadu pada satu tempat / lokasi oleh beberapa Instansi Pemerintah yang bersangkutan sesuai kewenangannya masing-masing.
- d. Pola pelayanan secara terpusat, yaitu pola pelayanan umum dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang bertindak selaku coordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah lainnya yang berkaitan dengan bidang pelayanan umum yang bersangkutan.

2.7 New Public Management (NPM)

Suatu pendekatan manajerial baru di dalam sektor publik, muncul pada tahun 1980-an dan 1990-an. Pendekatan ini sebagai respon dari tidak memadainya model tradisional administrasi. Pendekatan ini bisa mengurangi sebagian permasalahan dari model sebelumnya, tetapi berarti juga perubahan-perubahan yang cukup dramatis di dalam bagaimana sektor publik beroperasi.

Berbagai sebutan telah muncul bagi manajemen publik baru, yang mencerminkan pandangan-pandangan berbeda-beda mengenai apa yang

sedang terjadi, tetapi dari pandangan-pandangan itu mempunyai beberapa poin sama.⁷⁴

Pertama, apa pun sebutannya, model tersebut mencerminkan suatu pergeseran besar dari administrasi publik tradisional dengan perhatian jauh lebih besar diberikan pada pencapaian hasil-hasil dan tanggung jawab pribadi para manajer.

Kedua, ada suatu maksud yang terekspresikan untuk berpindah dari birokrasi klasik untuk membuat istilah-istilah dan kondisi-kondisi organisasi, personalia, dan kepegawaian lebih fleksibel.

Ketiga, sasaran-sasaran organisasional dan pribadi akan ditetapkan secara jelas dan ini memungkinkan pengukuran pencapaian mereka melalui indikator-indikator prestasi. Sama halnya, ada evaluasi yang lebih sistematis terhadap program-program yang mendorong hal ini adalah "tiga E yang suci": ekonomi, efisiensi, dan efektif.

Keempat, staf senior lebih mungkin menjadi lebih terikat secara politis pada pemerintah sehari daripada menjadi non-pendukung kuat atau netral.

Kelima, fungsi-fungsi pemerintah lebih mungkin menghadapi uji-uji pasar, seperti menarik diri dari suatu perjanjian, apa disebut pemisahan

⁷⁴ Hughes, Owen E., *Manajemen dan Administrasi Negara, Suatu Pengantar*, edisi kedua.

"menyetir daripada mengayuh".⁷⁵ Keterlibatan pemerintah tidak harus selalu berarti ketetapan pemerintah melalui alat birokratis.

Keenam, ada juga suatu kecenderungan menuju pengurangan fungsi-fungsi pemerintah melalui privatisasi dan bentuk lain dari pengujian pasar dan pembuatan kontrak, yang dalam beberapa hal agak radikal.

Semua poin tersebut, terhubung dengan pengertian bahwa sekali fokusnya berubah dari proses menjadi hasil-hasil, setiap langkah yang berturut-turut tampaknya diperlukan.

Sebagai suatu paradigma alternatif, manajemen publik baru juga bisa menawarkan suatu pendekatan yang lebih realistis daripada model tradisional administrasi publik, tetapi manajerialisme tidak pernah tanpa kontroversi. Ini merupakan permasalahan-permasalahan di dalam penerapan yang tersebar luas dari manajemen publik baru.

Menurut amatan Hughes, beberapa orang memandang manajemen publik sebagai menawarkan suatu cara baru dalam memandang dan melaksanakan fungsi-fungsi manajemen di dalam sektor negara. Orang-orang lain menganggapnya hanya sebagai suatu penerapan tidak kritis dari ciri-ciri terburuk manajemen swasta dan mengabaikan perbedaan-perbedaan fundamental dari lingkungan sektor publik.

Manajerialisme dilihat oleh beberapa orang sebagai entah bagaimana menentang tradisi-tradisi kepegawaian negeri, bertentangan

⁷⁵ Osborne, and Ted Gaebler, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, William Patrick Book, Addison Wesley Publishing Company, Inc., 1992.

dengan penglepasan jasa dan bagaimana pun tidak demokratis, bahkan dengan dukungan teoretis yang meragukan.

Kritik-kritik, khususnya dari suatu tradisi administrasi publik, menyatakan bagian-bagian yang baik dari model lama –standard-standard etik yang tinggi, pengabdian kepada negara (publik) ditolak di dalam keterburu-buruan yang tanpa pikir panjang dalam menerapkan teori baru ini.

Sanggahan yang dikemukakan, model baru manajemen publik secara efektif telah menggantikan model tradisional administrasi publik, dan bahwa sektor publik di masa mendatang tidak terelakkan akan menjadi manajerial, baik pada teori maupun prakteknya.

Datangnya manajemen publik baru, atau manajerialisme, menandai suatu pergeseran dari reformasi-reformasi sebelumnya. Lebih jelas di teori dan di detail-detail program daripada reformasi-reformasi sebelumnya yang bertujuan pada bermain-main untuk memotong biaya-biaya. Bukannya menjadi suatu spesialisasi teknis di dalam administrasi publik, seperti manajemen publik “yang lama”, manajemen publik baru bertujuan pada penggantian model tradisional. Bukannya menjadi *reformasi-reformasi* pada sektor publik, manajemen publik baru menggambarkan suatu transformasi sektor publik dan hubungannya dengan pemerintah dan masyarakat.

Berbagai penjelasan muncul berkaitan dengan munculnya teori baru pada saat itu. Mengutip Henry⁷⁶ bahwa "Tidak ada satu pun penjelasan atau interpretasi yang diterima mengenai mengapa manajemen publik baru digabung dan mengapa "menjadi populer". Henry memang menyebutkan empat kemungkinan:

Pertama, sebagai suatu "tingkah asaan";

Kedua, sebagai suatu "pujaan terhadap muatan" kelahiran kembali yang berakhir, di samping kegagalan-kegagalan yang berulang-ulang, mengenai gagasan bahwa keberhasilan substantif ("muatan") bisa diperoleh dengan praktek jenis tertentu dari ritual (manajerial);

Ketiga, sebagai "suatu ketertarikan terhadap lawan";

Keempat, sebagai "suatu respons terhadap sekumpulan kondisi sosial spesial" yang dengan sendirinya mencakup "perubahan-perubahan di dalam pendapatan dan distribusi, pasca-industrialisme, pasca-Fordisme, politik mesin baru, dan suatu pergeseran kepada populasi yang lebih berkerah putih".

Alasan utama kemunduran model tradisional lama dari administrasi hanyalah bahwa model tersebut tidak bekerja lagi, dan secara luas dirasa tidak bekerja. Pemerintah-pemerintah menyadari hal ini dahulu dan mulai menantang beberapa kepercayaan yang paling dasar mengenai model tradisional. Mereka mulai mempekerjakan para ahli ekonomi atau orang-

⁷⁶ Henry, Nicholas, 1980, "Public Administration and Public Ad-Affairs", New York, Prentice-Hall,

orang yang dilatih di dalam manajemen bukannya para administrator generalis, meminjam teknik-teknik manajemen dari sektor swasta, mendorong ke belakang garis pemisah antara aktivitas sektor publik dan swasta dengan tujuan memotong biaya-biaya, dan menetapkan untuk mengubah kondisi-kondisi kerja di dalam sistem yang tidak lagi dibutuhkan. Pemerintah-pemerintah dihadapkan pada pemasukan yang benar-benar menurun, tetapi dengan permintaan-permintaan politik untuk mempertahankan layanan-layanan pada tingkat-tingkat yang sama. Dalam hal ini, satu-satunya jalan keluar adalah dengan meningkatkan produktivitas.

Ada dua dasar teoretis utama pada manajemen publik, yaitu ekonomi dan manajemen swasta. Ekonomi dan manajemen swasta merupakan dua dasar teoretis utama bagi manajemen negara baru sebenarnya bukanlah suatu masalah kontroversi. Menurut Hughes⁷⁷, misalnya menganjurkan bahwa manajemen "jelas-jelas suatu aktivitas yang secara baik sekali berkaitan dengan mengarahkan arus sumber daya-sumber daya. Supaya mencapai sasaran-sasaran hasil yang didefinisikan terutama di dalam bahasa ekonomi". Pada poin lain ia menegaskan kekuatan yang mendorong di belakang perubahan manajemen adalah "suatu model umum manajemen" dan spesies tertentu dari keumuman cenderung "dari suatu karakter neo-Taylorian". Kedua

⁷⁷ Op.cit

pengaruh teoretis penting, walaupun bisa dinyatakan bahwa manajemen swasta sendiri berdasarkan pada ekonomi. Bagaimana pun, faktor-faktor manajemen cukup penting untuk dipertimbangkan kebaikan-kebaikannya, bahkan jika mereka juga mempunyai akar-akar ekonomi.

Dasar ekonomi pada manajerialisme membiarkannya menarik apa yang paling berkuasa dari teori-teori ilmu sosial. Ada dua asumsi utama di dalam ekonomi. Pertama, ada asumsi rasionalitas individu, bahwa individu-individu bisa diasumsikan memilih lebih daripada kurang. Ke dua, asumsi rasionalitas individu membiarkan perluasan model-model yang bisa meluas sampai ke tingkat-tingkat abstraksi yang tinggi. Model-model demikian bisa menjadi prediktif menetapkan orang-orang bisa diasumsikan, kesemuanya, mengikuti asumsi pertama. Ekonomi dalam pengertian-pengertian ini secara relatif telah diatur di dalam metodologi, setidaknya sejak penerapan model-model empiris di akhir abad 19.

Manajemen publik tidak diragukan lagi telah dipengaruhi teori-teori dan praktek-praktek manajemen swasta. Barangkali ada perbedaan-perbedaan fundamental antara sektor negara dan swasta. Tetapi ini bukan berarti teori-teori yang berasal dari sektor swasta. tidak relevan untuk sektor publik.

Ada beberapa perubahan manajerial dengan pendahulu-pendahulu di sektor swasta. Ada fleksibilitas yang lebih besar di dalam menyesuaikan organisasi dengan keadaan, bukannya perlu mengikuti suatu model Weberan yang kaku. Walaupun sektor swasta pernah sebirokratis seperti

pemerintah mana pun, sektor swasta berpindah lebih awal menuju bentuk-bentuk manajemen yang lebih fleksibel dan perubahan-perubahan manajerial di dalam sektor publik mengikuti bentuk-bentuk ini. Fokus pada hasil-hasil bisa dikatakan berasal dari ekonomi, tetapi juga hadir di dalam manajemen swasta, karena tanpa hasil-hasil suatu perusahaan bisa keluar dari dunia usaha. Perhatian yang lebih besar yang sekarang diberikan kepada perencanaan dan manajemen strategis di dalam sektor publik, juga berasal dari sektor swasta.

Barangkali poin terpenting yang diimpor dari sektor swasta adalah fokus pada sasaran-sasaran hasil. Model tradisional administrasi dikritik, karena fokusnya pada struktur dan proses daripada hasil-hasil. Suatu perubahan kepada hasil-hasil sebagai tujuan utama, dengan semua yang lainnya mejadi yang ke dua, merupakan suatu perubahan besar dari pola pikir. Organisasi-organisasi birokratis juga belum jelas benar-benar efisien. Sektor swasta telah bereksperimen dengan bingkai-bingkai kerja organisasional lainnya menuju pusat-pusat keuntungan, desentralisasi, fleksibilitas staf, yang kesemuanya mempunyai paralel-paralel sektor publik. Pergerakan di dalam sektor swasta menuju fleksibilitas, sekarang sedang berusaha ditandingi oleh sektor publik juga.

Ekonomi dan manajemen swasta merupakan dukungan-dukungan teoretis utama bagi manajemen publik baru. Apakah hal-hal ini merupakan dukungan-dukugan yang memuaskan atau sebaik dukungan-dukungan model tradisional, merupakan salah satu kritik pendekatan manajerial.

Menurut analisis terakhir Hughes⁷⁸, kritik model manajerialis mempunyai beberapa poin yang benar tetapi tidak meyakinkan, atau setidaknya tidak terbukti. Adalah mungkin untuk merasa semacam ancaman di dalam pemakaian manajemen berdasarkan hasil-hasil, manajemen strategis, penganggaran program, ukuran-ukuran hasil kerja, dan sebagainya, juga tidak memadainya teoretis yang dimaksudkan. Bagaimana pun, uji coba yang sebenarnya adalah hasil kerja model baru dibanding dengan model lama.

Bukannya mengkritik dasar teoretis program baru, akan tampak penting untuk membandingkan dukungan teoretis *relatif* dari yang nomor dua. Dasar teoretis administrasi publik tradisional dibahas sebelumnya sebagai menjadi birokrasi Weberian, sekarang dengan luas dianggap usang di dalam bidang perilaku organisasional, dan pemisahan politik dari administrasi Wilson. Program manajerial, yang didasarkan pada ekonomi dan manajemen swasta, mempunyai suatu silsilah teoretis setidaknya sebaik teori tradisional administrasi.

Agenda manajerialis, pada pokoknya cukup sederhana. Pemerintah-pemerintah menyediakan sumber daya-sumber daya langka kepada program-program negara dan ingin mengetahui bahwa tujuan-tujuan akhir negara dipenuhi cara efisien dan efektif. Teknik-teknik perencanaan yang berhubungan dengan badan hukum bisa menspesifikkan apa yang harus departemen-departemen lakukan;

⁷⁸ *ibid*

penganggaran program berarti dana-dana langka bisa ditargetkan secara lebih baik; indikator-indikator hasil kerja membiarkan suatu ukuran mengenai seberapa baik target-target sedang dicapai; dan perubahan-perubahan personalia meningkatkan fleksibilitas sehingga yang paling mampu diberikan penghargaan dan yang tidak memadai bisa dihentikan. Sementara itu, tidak ada teori yang bisa diharapkan untuk berlaku dengan sempurna. Poin penting, sistem lama bekerja secara buruk pada semua poin ini.

Tidak dapat dielakkan, akan ada permasalahan-permasalahan dengan manajemen baru dan di dalam beberapa bidang kemungkinan ada permasalahan-permasalahan yang lebih besar daripada dengan model tradisional administrasi publik. Bagaimana pun, tampaknya mungkin akan ada lebih sedikit permasalahan daripada model yang digantikan. Ketika permasalahan-permasalahan muncul, mereka tidak mungkin membutuhkan suatu pengembalian kepada model tradisional.

Berdasarkan paparan yang ada, ternyata manajerialisme belum mengambil alih sama sekali. Pada saat ini, kepegawaian negeri mengandung elemen-elemen kedua model hidup berdampingan secara tidak mudah. Bagaimana pun, logikanya telah ditentukan, dan manajerialisme berada lebih dekat kepada apa yang pemerintah-pemerintah masa kini inginkan sebenarnya, yaitu penyerahan jasa yang maksimum pada biaya administratif yang paling rendah, tanpa terlalu mengkhawatirkan cara yang digunakan.

Polemik mengenai manajemen publik baru (NPM) dan manajerialisme menimbulkan pertanyaan-pertanyaan lebih besar mengenai peran kepegawaian negeri, bahkan peran pemerintah di dalam masyarakat. Kepegawaian negeri di sana, pada analisis terakhir, adalah untuk mengelola tujuan-tujuan negara yang diputuskan oleh warga negara yang mengekspresikan harapan-harapan mereka melalui proses politik. Seberapa baik pengelolaan, berimplikasi pada skala aktivitas negara. Manajerialisme bukan berarti perampasan kekuasaan pemerintah oleh para teknokrat, suatu pengurangan di dalam tanggung jawab atau suatu penyusutan demokrasi. Hal yang dilakukan perubahan-perubahan manajerial adalah membiarkan bagi tujuan-tujuan negara dilaksanakan dengan cara lebih efisien, efektif biaya, dengan memberikan informasi yang lebih banyak dan lebih baik kepada mereka yang membuat keputusan-keputusan. Pada analisis terakhir, para pembuat keputusan adalah para politisi yang bekerja dengan kepegawaian negeri di dalam suatu proses interaktif yang berhak disebut manajemen.

Menurut Hughes⁷⁹, apa yang kita saksikan mungkin menjadi suatu teori baru manajemen. Tetapi hingga kini, ini merupakan suatu teori manajemen publik dan bukan manajemen umum. Sifat sebenarnya dari keefektifan biaya sebagai suatu patokan hasil kerja membuat "pemakaian pendekatan manajerial *penting* tetapi jenis manajemennya harus spesifik pada kondisi-kondisi sektor negara". Manajemen negara tidak akan

⁷⁹ *ibid*

berhasil hanya dengan mentransfer teknik-teknik manajemen swasta ke sektor publik, melainkan dengan pertimbangan mengenai apa yang fungsi manajemen umum bawa, apa ciri-ciri khas manajemen di dalam sektor publik, dan asal sistem baru manajemen sesuai sektor itu.

Keefektifan perubahan-perubahan terakhir kepada kepegawaian negeri tidak diketahui selama beberapa waktu. Tetapi tidak ada keraguan seluruh sistem pekerjaannya telah berubah secara signifikan dari masa-masa nyaman tetapi membosankan tahun 1960 dan 1970. Reformasi-reformasi merupakan hasil suatu realisasi yang luas bahwa sistem birokratis yang kaku tidak efisien dan efektif. Jika bagian-bagian tertentu dari proses reformasi tidak bekerja, kemungkinan akan ada perubahan-perubahan lebih lanjut di dalam arahan manajerial, daripada berjalan kembali menuju model tradisional.

Arahan perubahan masa depan mudah dilihat. Adalah mungkin para pegawai negeri akan harus menjadi "pengusaha" dan mengembangkan cara-cara inovatif dalam menyediakan barang dan jasa⁸⁰. Hal-hal ini akan mengurangi ketetapan pemerintah melalui birokrasi, dan menyediakan jasa-jasa melalui cara-cara lain yang melibatkan sektor swasta. Ini bisa menjadi lebih kreatif, pastinya akan menjadi lebih dinamis, tetapi akan berarti suatu transformasi lebih jauh sektor publik pada gilirannya. Begitu perubahan diterima, sulit dihentikan.

⁸⁰ Osborne, and Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, William Patrick Book, Addison Wesley Publishing Company, Inc.,

Kepegawaian negeri sungguh luar biasa tidak berubah selama hampir sepanjang abad tersebut, tetapi tidak mungkin kondisi ketiadaan perubahan itu akan pernah kembali.

Debat mengenai manajerialisme menarik, baik secara intrinsik maupun sebagai bagian dari debat yang lebih luas mengenai masa depan sektor publik. Bingkai kerja manajerial baru menjanjikan banyak, tetapi tentunya tidak semua yang dijanjikan mungkin dicapai. Apa yang masih harus dilihat terlebih dahulu adalah jika bagian terbaik model lama ,profesionalisme, kenetralan, standard-standard etik yang tinggi, ketiadaan korupsi, bisa dipertahankan, bersama dengan peningkatan hasil kerja yang dijanjikan model manajerial.

2. 8 Kerangka Pemikiran

2.8.1 Perilaku Birokrasi

Tujuan Pokok yang utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Telaah ini sebenarnya menegaskan akan pentingnya pemahaman tentang manusia dalam sistem sosial, dengan perilaku menjadi elemen utama kajiannya.

Banyak para ahli yang memberikan batasan mengenai perilaku. Namun demikian, perilaku manusia pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan aktivitas, bahwa perilaku (*behavior*) adalah operasionalisasi dan aktualisasi seseorang atau suatu kelompok dalam atau terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan (masyarakat, alam,

teknologi, atau organisasi), sementara sikap adalah operasionalisasi dan aktualisasi pendirian. Perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan. Dengan perkataan lain, perilaku kita pada umumnya dimotivasi oleh suatu keinginan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Tujuan spesifik tersebut tidak selalu diketahui secara sadar oleh individu yang bersangkutan. Perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan. Artinya, perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu, tetapi tujuan tersebut tidak selamanya diketahui secara sadar oleh yang bersangkutan.

Perilaku (*behavior*) juga merupakan sebuah fungsi yang dapat ditentukan oleh dimensi individual, dimensi organisatoris dan dimensi psikologis. Dimensi individual meliputi kemampuan dan keterampilan, latar belakang, demografi. Dimensi organisatoris meliputi sumber-sumber daya, kepemimpinan, struktur dan desain pekerjaan. Sedangkan dimensi psikologis meliputi sikap, kepribadian dan motivasi.

Perilaku yang rasional disebut aktivitas, dan aktivitas mempengaruhi produktivitas maupun kualitas hidup manusia yang bersangkutan. Aktivitas pelayanan inilah yang menjadi kajian perilaku birokrasi dan dalam penelitian ini mengarah pada konsep bahwa perilaku organisasi bermaksud mengidentifikasi cara pembentukan perilaku berorganisasi (*organized behavior*), yaitu perilaku yang berdasarkan kesadaran akan hak dan kewajiban, kebebasan atau kewenangan dan tanggung jawab, baik pribadi maupun kelompok di dalam masyarakat.

Perilaku organisasi secara logis sebagai perilaku, tindakan-tindakan, aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan suatu organisasi. Penggunaan istilah perilaku biasanya dihubungkan dengan manusia atau kelompok manusia, dan apabila perilaku dihubungkan dengan organisasi birokrasi, maka organisasi itu akan menjadi suatu lembaga yang dipersonifikasi. Dengan demikian, perilaku pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitas, yaitu unsur kepentingan, kebutuhan, motivasi dan sikap yang potensial dapat menjelaskan perilaku tertentu.

Kondisi utama bagi terciptanya iklim yang mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat dan kelancaran terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah salah satunya adalah perilaku birokrasi. Cara pandang birokrasi terhadap pelayanan dan sangat menentukan tindakan-tindakan yang akan diambil. Birokrasi pemerintah di negara berkembang dengan ciri masyarakat sedang dalam proses tradisional, dari masyarakat yang agraris menuju industri atau dari masyarakat tradisional menuju modern, masih ditandai oleh ciri birokrasi yang paternalistik, formalistik, tumpang tindih, nepotisme dan mekanistik. Ciri birokrasi pemerintah seperti ini disadari masih berorientasi pada status, struktur yang statis-mekanistik, sikap mental kental seremonial-slogan dan kurang profesional dan proliferasi birokrasi yang ditandai dengan budaya birokrasi paternalistik, sehingga akan menghambat pada pelayanan publik.

Perilaku birokrasi pemerintah dalam iklim pembangunan, tidak sekedar dilihat dari segi pendekatan struktur dan fungsi administrasi,

melainkan segi pendekatan budaya, sosiologis, dan psikologis merupakan aspek penting bagi pelayanan publik yang optimal dan berkualitas. Perilaku birokrasi pemerintahan dalam melaksanakan fungsi administratif yang objektif, diskresi, presisi dan konsisten ditentukan oleh faktor budaya, sosiologis, dan psikologi, sehingga terciptanya patologi fungsi antara kekuasaan birokrasi secara internal maupun eksternal dengan kepentingan rakyat melalui berbagai kebijakan, pelayanan, pembinaan dan pongayoman masyarakat perlu untuk diatasi.

Perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai kumpulan individu dengan lingkungannya. Perilaku birokrasi merupakan pencerminan sikap yang terbentuk berdasarkan kepercayaan dan nilai-nilai yang dihayati oleh birokrasi. Perilaku birokrasi yang menyimpang lebih tepat dipandang sebagai "patologi birokrasi" atau gejala penyimpangan birokrasi. Kesulitan yang timbul adalah bahwa secara teoritis tidaklah mudah membedakan dan menetapkan batas antara "perilaku" yang telah membudaya dengan "perilaku" menyimpang yang berulang-ulang atau berlangsung dalam waktu cukup lama. Karakteristik "perilaku" birokrasi pemerintah, ditinjau dari pendekatan administratif, lebih menekankan pada tipe birokrasi model Weber berupa *rule organization*, sedangkan pendekatan lainnya, yakni *human approach*, lebih menekankan pada pengaruh antar manusia, baik secara internal organisasional maupun eskternal lingkungan organisasi. Dengan perkataan lain, pendekatan pertama lebih menekankan pada struktur

formal organisasi, sedangkan pendekatan kedua lebih pada aspek tata pengaruh manusia, baik sosiologis, budaya maupun psikologi sosial, yang terdapat dalam "perilaku" individu dan organisasi.

Dalam kaitan dengan fenomena "perilaku" birokrasi, maka kedudukan, peran dan fungsinya tidak dapat dipisahkan dari kedudukan individu selaku aparat (pegawai) yang mempunyai persepsi, nilai, motivasi dan pengetahuan dalam rangka melaksanakan fungsi, tugas, dan tanggung jawab sosial dalam pelayanan publik. "Perilaku" manusia dalam organisasi sangat menentukan pencapaian hasil yang maksimal dalam rangka untuk mencapai tujuan organisasi. Untuk itu, pegawai perlu dimotivasi agar perilakunya dapat meningkatkan, prestasi kerjanya.

Perilaku manusia adalah juga fungsi dari interaksi antara person atau individu dengan lingkungannya. Perilaku seseorang individu (aparat) terbentuk melalui proses interaksi antara individu itu sendiri dengan lingkungannya. Setiap individu mempunyai karakteristik tersendiri, dan kemudian karakteristik akan dibawanya ketika ia memasuki suatu lingkungan tertentu, seperti organisasi atau birokrasi. Karakteristik ini berupa kemampuan kepercayaan pribadi, kebutuhan, pengalaman, dan lain sebagainya. Demikian juga organisasi sebagai lingkungan bagi individu mempunyai karakteristik tertentu, yaitu keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarki, pekerjaan, tugas, wewenang dan tanggung jawab, sistem imbalan, dan sistem pengendalian. Jika

karakteristik individu dan karakteristik organisasi itu berinteraksi, maka terbentuklah perilaku individu dalam organisasi.

Keseluruhan karakteristik perilaku birokrasi tercermin pada pelayanan kepada seluruh masyarakat. Perilaku pelayanan yang diberikan oleh birokrasi kepada warga masyarakat bersifat responsif, adaptif, inovatif, efektif dan efisien. Dengan demikian, ungkapan yang mengatakan bahwa para Pegawai Negeri Sipil bertugas melayani dan bukan untuk dilayani, hendaknya terwujud dalam praktek administrasi negara sehari-hari, yang selanjutnya akan digunakan pula untuk mengukur perilaku birokrasi. Dari sekian definisi perilaku birokrasi, semuanya akan merujuk pada model, bentuk, ciri khas atau secara umum melingkupi karakteristik perilaku birokrasi. Weber memang telah mendefinisikan birokrasi yang perilakunya cenderung pada karakteristik klasik. Hegel pun tak kalah jeli dengan mengartikan karakteristik birokrasi yang dekat dengan independensi dan tidak memihak. Sementara Denhardt lebih mencirikan karakteristik birokrasi yang sarat dengan nuansa modern dan progresif, yakni mencirikan birokrasi dengan sederetan perilaku dengan standar manajemen pelayanan publik baru seperti perilaku birokrasi yang responsif, adaptif, inovatif, efektif dan efisien.

Dengan demikian, kerangka pemikiran pertama yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah perilaku birokrasi dapat dikatakan modern atau progresif jika memenuhi karakter responsif, adaptif, inovatif, efektif dan efisien. Jika dalam prakteknya perilaku birokrasi jauh dari standar

tersebut, maka dapat dipastikan bahwa perilaku birokrasinya cenderung klasik atau tradisional.

2.8.2 Faktor Pendorong Perilaku Birokrasi dalam Pelayanan Publik

Secara umum pelayanan publik dapat dipahami sebagai jenis pelayanan yang disediakan untuk masyarakat, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Dalam modul ini, yang dimaksud pelayanan publik adalah aktivitas pelayanan terhadap masyarakat yang dilakukan oleh lembaga dan aktor-aktor pemerintah. Tujuan pelayanan publik adalah menyediakan pelayanan yang terbaik bagi publik atau masyarakat. Pelayanan yang terbaik adalah pelayanan yang memenuhi apa yang dijanjikan atau apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan terbaik akan membawa implikasi terhadap kepuasan publik atas pelayanan yang diterima.

Ada dua pendekatan dasar yang biasa dipakai untuk mengukur kualitas pelayanan, yakni :

- a) Pendekatan pengukuran hasil dengan dimensi-dimensi kualitas (*the outputs with quality dimensions approach*) atau pendekatan hasil,
- b) Pendekatan kepuasan pelanggan (*the client satisfaction approach*) atau pendekatan perilaku.

Kedua pendekatan tersebut dibedakan oleh perbedaan fokus dan sumber data. Pendekatan pertama, fokusnya adalah kualitas pelayanan yang dihasilkan, sedangkan datanya diperoleh dari laporan-laporan

organisasi/lembaga/perusahaan, seperti tingkat keuntungan, kenaikan angka permintaan produk/jasa, dan sebagainya. Sedangkan pendekatan yang kedua, dilain pihak, melihat kualitas pelayanan pada hasil (*results*), pengaruh (*effects*), dampak (*impacts*) dan manfaat (*benefits*) yang diperoleh. Sumber data untuk pendekatan ini biasanya dilakukan dengan survei pasar atau survei kepuasan pelanggan (*client satisfaction survey*).

Untuk mencapai tujuan tersebut, pelayanan publik harus mencakup beberapa unsur sebagai berikut :

- a) Terdapat kejelasan antara hak dan kewajiban pemberi dan penerima pelayanan.
- b) Pengaturan pelayanan publik disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat.
- c) proses dan hasil pelayanan memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum.
- d) Apabila pelayanan publik dirasakan terlalu mahal, harus ada peluang bagi masyarakat untuk menyelenggarakan sistem pelayanan sendiri.

Pelayanan publik memiliki ciri-ciri pokok sebagai berikut :

- a) Pelayanan untuk *pure public goods* (barang dan jasa utama/murni) seperti pertahanan-keamanan, perlindungan lingkungan hidup. Pelayanan jenis ini diselenggarakan oleh pemerintah dan tidak dapat dialihkan kepada organisasi swasta dengan mekanisme pasar.
- b) Penyediaan pelayanan publik untuk barang ataupun jasa yang mengandung eksternalitas positif dan menguntungkan masyarakat

secara keseluruhan, dan bukan anggota masyarakat secara individual juga lebih tepat diselenggarakan oleh pemerintah. Misalnya, imunisasi anak untuk penyakit menular, akan memberi manfaat secara keseluruhan terhadap anak-anak yang lain, karena penyebaran penyakit tersebut dapat dihambat.

- c) Kegiatan pelayanan publik bersifat monopoli seperti penyediaan air, dan pelayanan infrastruktur lain akan lebih efisien diselenggarakan oleh organisasi tunggal (*single firm*). Oleh karena itu, organisasi swasta seringkali kurang tepat sebagai penyelenggara kegiatan seperti ini.

Selain ciri-ciri pokok diatas, pelayanan publik juga memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a) Didalam aktivitas pelayanan publik oleh organisasi pemerintah, tidak terdapat pengaruh yang seimbang antara biaya (*cost*) dan perolehan (*revenue*). Akibatnya, seringkali terdapat kecenderungan bahwa organisasi pemerintah menaikkan biaya pelayanan.
- b) Ada beberapa alternatif pengelolaan institusional, yakni dengan cara pemberian wewenang penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak swasta. Pemberian wewenang publik kepada swasta ini dapat menjelaskan kepada kita bahwa baik organisasi pemerintah maupun organisasi swasta dapat berperan sebagai pembeli maupun penjual/produser dalam penyelenggaraan pelayanan publik, atau berperan sebagai keduanya.

1. Cara-cara pemberian wewenang tersebut antara lain⁸¹ melalui kontrak kerjasama dengan organisasi swasta. Misalnya pemerintah bertanggungjawab untuk menyediakan fasilitas jalan raya, namun aktivitas pengerjaan jalan tersebut dikontrakkan kepada swasta.

- a. *Monopoli franchises*

Jika suatu pelayanan publik lebih tepat diselenggarakan oleh pengelola tunggal, pemerintah dapat menunjuk satu organisasi swasta sebagai pengelola pelayanan publik tersebut dengan basis monopoli, dengan standar dan tarif yang telah ditentukan. Penunjukkan organisasi swasta yang akan menyelenggarakan pelayanan tersebut biasanya dilakukan melalui kompetisi atau lelang umum.

- b. *Kontrak Manajemen*

Dalam kasus *monopoly franchises*, investasi dalam jumlah tertentu dilakukan oleh organisasi swasta yang ditunjuk sebagai pengelola. Sebagai alternatif, tanggungjawab ada pada pemerintah, namun dikelola dengan manajemen swasta.

- c. *Koperasi*

Untuk pelayanan langsung kepada masyarakat terutama masyarakat pedesaan dan masyarakat terpencil.

⁸¹ Schwartz, Howard, and Jerry Jacobs. 1979. *Qualitative Sociology*. The Free Press. New York.

- c) Sementara itu, para analisis kebijakan publik yang bukan berasal dari para ekonom, menambahkan satu kriteria lagi yakni keadilan distributif (*distributional equity*). Artinya prinsip-prinsip sosial yang mesti dipertimbangkan dalam penyediaan pelayanan publik.

Pelayanan publik di Indonesia memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Pemerintah bertugas untuk melayani
 - a. Birokrasi berusaha meningkatkan ketrampilan terutama untuk menghadapi globalisasi
 - b. Birokrasi tanggap dengan kebutuhan masyarakat
 - c. Birokrasi dan kebijakannya bersifat transparan
2. Masyarakat adalah kelompok yang dilayani pemerintah
 - a. Meningkatkan kesadaran berpolitik masyarakat, melalui pendidikan dalam arti luas
 - b. Masyarakat dibiasakan untuk memahami kebutuhannya sendiri dan bagaimana memperjuangkannya
 - c. Meningkatkan partisipasi masyarakat melalui pengelolaan kebutuhannya
3. Kebijaksanaan menjadi landasan pelayanan publik
 - a. Pemahaman terhadap visi, misi dan strategi organisasi
 - b. Menyesuaikan dengan tingkat-tingkat kebijaksanaan
 - c. Mengikuti tahapan-tahapan penyusunan kebijaksanaan
 - d. Melakukan analisis dan evaluasi kebijaksanaan

4. **Peralatan dan sarana pelayanan menjadi alat bantu pelayanan**
 - a. **Menyediakan sarana yang sesuai dengan beban yang akan datang**
 - b. **Menyediakan sarana yang mendukung pelayanan masyarakat**
5. **Sumber daya yang tersedia dikelola sedemikian rupa dalam bentuk kegiatan pelayanan**
 - a. **Menghilangkan atau mengurangi resiko yang muncul dari pelayanan yang akan diberikan**
 - b. **Memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin**
 - c. **Menggabungkan dana dan sumber daya menjadi lebih bermanfaat melalui proses sinergisme.**
6. **Pelayanan dilakukan secara berkualitas, yang memuaskan masyarakat, yang sesuai dengan standar dan asas-asas pelayanan masyarakat**
7. **Manajemen dan kepemimpinan menjadi unsur pokok internal dalam organisasi pelayanan.**

Selanjutnya, konsep pelayanan publik diposisikan sebagai alat untuk mempermudah pemahaman faktor pendorong perilaku birokrasi dalam melayani masyarakat luas. Dari kesemua faktor pendorong itu di antaranya adalah tuntutan reformasi birokrasi serta desakan masyarakat luas untuk mendapatkan haknya sebagai warga negara, maka titik temunya terletak pada azas pelayanan publik.

Dengan demikian, kerangka pemikiran kedua yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahwa azas pelayanan publik di era otonomi daerah merupakan faktor pendorong perilaku birokrasi dalam optimalisasi tugas dan kewajibannya dalam melayani masyarakat luas. Jika optimalisasi semangat melayani rendah, maka perilaku birokrasi akan cenderung melemah juga. Demikian juga sebaliknya, jika optimalisasi semangat melayani tinggi, maka perilaku birokrasi akan cenderung maksimal.

BAB III

METODE PENELITIAN

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Pelaksanaan Penelitian

Disertasi ini menempatkan peneliti tidak mengendalikan atau memanipulasi fenomena secara langsung. Peneliti mulai dengan kejadian atau fakta, kemudian mencoba untuk menemukan faktor-faktor yang kemungkinan menjadi penyebab kejadian tersebut. Selanjutnya, penelitian deskriptif berupaya memperoleh informasi berkenaan dengan fenomena yang diamati saat ini. Itulah sebabnya penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang berguna untuk mendeskripsikan kondisi ideal yang dipersepsikan informan dan untuk mengetahui kesenjangan antara persepsi ideal dan kenyataan. Sehingga, desain penelitian yang sesuai dirancang sebagai upaya mengumpulkan informasi dari informan dengan menggunakan wawancara. Penelitian ini dimaksudkan untuk menggali informasi, sehingga dapat menjelaskan fenomena yang menjadi masalah⁸². Hal ini penting bagi peneliti dilakukan untuk mengkaji perilaku birokrasi pemerintah kota Surabaya dalam memberikan pelayanan publik.

Penelitian ini juga menggali informasi berupa pendapat, harapan, penilaian dan segala hal yang bermuatan makna, maka tidak ada salahnya jika penelitian ini meminjam jenis penelitian kualitatif. Jika ini yang dipilih, maka segala langkah prosedur penelitian pun tak jauh dari

⁸² Miller, Delbert C. 1976. *Handbook of Research Design and Social Measurement*. Longman. New York

wawancara dan observasi yang digunakan untuk menggali informasi, serta sejauh mungkin memberikan pemaknaan dan intepretasi terhadap informasi yang masuk.

Penelitian kualitatif secara sederhana lebih merujuk pada pengumpulan dan penganalisaan informasi secara mendalam. Dalam konteks pendekatan ini, informasi yang dikumpulkan bersifat kualitatif, sehingga dapat menjelaskan karakteristik perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan publik serta menunjukkan faktor pendorong perilaku birokrasi dalam pelayanan publik.

3.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Pendekatan tersebut bermaksud mendeskripsikan relasi sebuah peristiwa untuk memperoleh gambaran tentang fenomena yang terjadi di lapangan. Fokus pengamatan akan diarahkan pada karakteristik perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan publik di pemerintahan kota Surabaya serta apa saja faktor pendorong perilaku birokrasi dalam pelayanan publik .

Penelitian deskriptif kualitatif⁸³ dirancang untuk mendapatkan informasi tentang status gejala. Diarahkan untuk menentukan sifat situs pada saat penelitian dilakukan. Tidak ada perlakuan yang dikendalikan sebagaimana ditentukan dalam penelitian eksperimental. Penelitian

⁸³ Muhadjir, Noeng. 1990. *Metode Penelitian Kualitatif*. Rake Sarasin. Yogyakarta.

deskriptif kualitatif tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis. Tujuannya untuk mendeskripsikan dan menganalisis kondisi atau peristiwa yang ada pada situasi tertentu.

Selanjutnya Nawawi⁸⁴ mengatakan bahwa metode deskriptif kualitatif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain pada saat sekarang yang didasarkan pada fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.

Secara teoretis, penelitian deskriptif kualitatif dimaksud untuk melakukan pengamatan melalui lensa-lensa, mencari pola-pola hubungan antara konsep yang sebelumnya tidak ditentukan. Peneliti harus menggunakan diri sendiri sebagai instrumen (*key instrument*), mengikuti asumsi-asumsi kultural, sekaligus mengikuti data, dalam upaya mencapai wawasan imajinasi ke dalam realita sosial informan, maka peneliti diharapkan fleksibel, reflektif dan mampu mengatur jarak⁸⁵.

Dalam penelitian kualitatif selain dapat mengungkapkan peristiwa-peristiwa nil, diharapkan juga dapat mengungkap nilai-nilai yang berkaitan dengan karakteristik perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan publik di pemerintahan kota Surabaya. Penelitian kualitatif harus memiliki

⁸⁴ Nawawi, Handari. 1990. *Administrasi Personil Untuk Peningkatan Produktivitas*. C.V. Haji Masagung. Jakarta

⁸⁵ Arikunto, Suharsimi. 1993., *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Rineka Cipta. Jakarta

kadar keterlibatan secara ajeg dalam bertanya (apakah, siapa, di mana, mengapa, bagaimana), mendengar, mencatat, mengobservasi, terlibat, menghayati, berpikir dan mengambil informasi dari objek di lapangan. Melalui metode penelitian kualitatif inilah peneliti dapat mengungkapkan berbagai pertimbangan yang dipakai oleh para pembuat keputusan dalam mengimplementasikan kebijakan, siapa saja aktor yang terlibat, siapa yang paling dominan, dan pihak mana saja yang berperan pada impresi karakteristik perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan publik di pemerintahan kota Surabaya

Penelitian difokuskan pada 3 instansi sebagai tempat untuk mendapatkan informasi, yaitu : (1) Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal (DPPPM), (2) Dinas Kesehatan (DK), dan (3) Dinas Kebudayaan & Pariwisata (DKP). Penelitian tentang karakteristik perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan publik di pemerintahan kota Surabaya dipusatkan di tiga dinas ini dengan alasan karena masing-masing dinas mewakili sebaran karakteristik dinas secara umum. DPPPM mewakili institusi yang telah memenuhi azas pelayanan umum dengan prestasinya memperoleh penghargaan ISO di bidang pelayanan publik. DK mewakili institusi yang memiliki cakupan konsumen layanan yang paling besar namun perlu mendapatkan sentuhan peningkatan pelayanan, terbukti banyaknya keluhan masyarakat terkait layanan kesehatan bagi masyarakat miskin. DKP mewakili institusi yang memiliki prospek masa

dating yang baik, namun institusi ini butuh sentuhan manajemen agar tidak tertinggal dalam memberikan layanan yang optimal.

Penentuan informan diambil dari banyak area seperti informan di tiga dinas, informan masyarakat pengguna jasa tiga dinas serta informan lain yang memungkinkan dalam penggalian informasi di lapangan. Informan diambil dari Dinas Kebudayaan & Pariwisata (DKP) dengan pertimbangan, karena dewasa ini di hampir semua wilayah di Indonesia sedang menggalakkan potensi pariwisata untuk mendukung sekaligus merangsang pertumbuhan dan perkembangan daerah yang bersangkutan. Selanjutnya, sepertiga informan diambilkan dari Dinas Kesehatan (DK) dengan pertimbangan bahwa sektor inilah yang banyak menyita layanan kepada masyarakat luas. Sementara itu, Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal (DPPPM) dijadikan ajang mengeksplorasi informan dengan pertimbangan bahwa sector ini menjadi tulang punggung perekonomian di pemerintahan kota Surabaya dan yang terutama adalah prestasi dinas ini dalam memperoleh sertifikat ISO 2000.

Penelitian dilaksanakan pada Dinas-dinas yang ada di pemerintahan kota Surabaya. Jumlah instansi dinas yang ada di Kota Surabaya sebanyak 16 dinas dengan jumlah pegawai negeri sipil sebanyak 4.158 orang, sedangkan yang dijadikan lokasi para informan di 3 dinas seperti tertera pada tabel berikut :

Tabel 3.1

Rekapitulasi Pegawai Dinas yang dijadikan Informan di Kota Surabaya

No	Nama Dinas	Jumlah (orang)
1	Dinas Kesehatan (DK)	1075
2	Dinas Indag & Penanaman Modal (DPPPM)	78
3	Dinas Kebudayaan & Pariwisata (DKP)	389
	J U M L A H	1542

Sumber : Sekretariat Kota Surabaya, tahun 2006.

Dalam penelitian ini, informan banyak diambil dari para pegawai di tiga dinas, yakni DPPPM, DK dan DKP. Ditentukannya ketiga dinas ini sebagai lokasi pengambilan informan di pemerintahan kota Surabaya karena ketiganya memiliki sesuatu yang lebih dibanding dinas-dinas yang lain dalam pemerintahan kota Surabaya.

Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Penanaman Modal (DPPPM) dipilih sebagai tempat pengambilan informan dalam penelitian ini dengan alasan karena dinas ini merupakan dinas yang paling awal menyatakan kesiapannya dalam memberikan pelayanan paling optimal kepada masyarakat. Dipercayanya DPPPM untuk memperoleh sertifikasi ISO 2000 merupakan bukti kuat. Dinas ini pun dipandang sebagai salah satu dinas yang bersentuhan langsung dengan konsumen, apalagi kota Surabaya adalah kota industri dan perdagangan. Pengambilan informan dari DPPPM ditentukan sebesar 30 informan dengan mengacu pendapat Sutrisno Hadi, bahwa makin banyak informan untuk dimintai sebagai pemberi informasi, maka penelitian akan cenderung detail. Meski jumlah pegawai DPPPM relatif sedikit yaitu hanya mencapai sekitar 78 orang,

namun karena penting dan memiliki derajat signifikansi bagi pelayanan publik, maka tidak menutup kemungkinan jumlah informan di dinas ini cukup banyak. Teknik snowball sampling sangat membantu penentuan informan dalam hal ini.

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata ditentukan sebagai tempat pengambilan informan dengan alasan sesuai dengan moto kota Surabaya, yakni *Surabaya Tounsm Board*, maka kinerja yang ditampakkan oleh dinas ini patut dikedepankan utamanya bagaimana dinas ini mempertahankan kota Surabaya sebagai kota tujuan kunjungan wisatawan, mengingat Surabaya adalah kota bersejarah dan tentu saja memiliki nilai romantisme bagi siapa saja yang pernah tinggal di kota ini. Kota bersejarah layak disandang oleh kota ini, karena peristiwa 10 November 1945 menjadikan kota Surabaya sebagai kota pahlawan. Belum lagi catatan sejarah yang menyebutkan bahwa Surabaya dimasukkan sebagai kota tua di samping Gresik, Tuban, Cirebon dan Batavia. Oleh karena itu, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (DKP) menyimpan potensi tersendiri sebagai dinas yang layak diangkat sebagai pengambilan informan perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Jumlah informan yang diambil juga disesuaikan dengan kebutuhan yakni demi menjawab problema dari penelitian.

Dinas Kesehatan (DK) tak luput dari perhatian peneliti dan membuatnya sebagai salah satu tempat pengambilan informan. Alasan penting mengapa dinas ini ditentukan sebagai tempat pengambilan

informan adalah banyaknya anggota masyarakat yang dilayani oleh Dinas Kesehatan. Tak kurang di hampir kecamatan berdiri pusat pelayanan kesehatan masyarakat, baik Puskesmas keliling, Puskesmas Pembantu ataupun jenis layanan kesehatan lain yang disediakan oleh Dinas Kesehatan. Dan oleh karena banyaknya layanan yang dikelola oleh dinas ini, maka kinerja Dinas Kesehatan layak untuk dijadikan sebagai pengambilan informan.

Untuk mendapatkan informasi yang objektif, penelitian ini juga telah mengambil informasi dari sejumlah pengguna jasa pelayanan Publik yang dilaksanakan oleh pemerintahan kota Surabaya. Mereka dijang sebagai informan di antaranya adalah pengguna jasa DPPPM seperti para informan yang mengurus SIUP, atau perijinan lainnya, juga para informan yang kebetulan sedang dan pernah mendapatkan jasa pelayanan Dinas Kesehatan (DK) pemerintahan kota Surabaya, serta para informan yang datang dari masyarakat umum pengguna jasa pelayanan Publik Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (DKP).

3.3. Fokus Penelitian

Penentuan fokus penelitian ini dimaksudkan untuk membatasi zona pengamatan penelitian agar tidak terjebak pada bidang yang sangat luas atau kurang relevan. Selain itu penentuan fokus penelitian memiliki dua tujuan⁸⁶, sebagai berikut : (1) Penetapan fokus membatasi studi yang

⁸⁶ Sugiyono. 1993. *Metode Penelitian Administrasi*. CV. Alfabeta. Bandung

berarti bahwa dengan adanya fokus, Penentuan tempat penelitian menjadi lebih layak. (2) Penentuan fokus secara efektif menetapkan kriteria inklusi-inklusi untuk menyaring informasi yang mengalir. Mungkin data cukup menarik, tetapi jika dipandang tidak relevan, data itu akan direduksi.

Dalam penelitian kualitatif, peneliti perlu menetapkan apa yang menjadi fokus penelitian. Melalui penetapan fokus yang tepat, maka arah penelitian menjadi jelas dan mantap, serta informasi atau data yang diperoleh menjadi akurat. Fokus penelitian sangat penting sebagai sarana untuk memandu dan mengarahkan jalannya penelitian. Fokus penelitian yang ditetapkan tersebut mengacu kepada perumusan masalah dan tujuan penelitian. Mengacu pada perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka fokus penelitian yang ditetapkan adalah 1). Karakteristik perilaku birokrasi pemerintah kota Surabaya dalam memberikan pelayanan publik; dan 2) Faktor-faktor pendorong karakteristik perilaku birokrasi pemerintah kota Surabaya dalam memberikan pelayanan Publik.

3.4. Lokasi dan Situs Penelitian

Penelitian ini dilakukan di pemerintah kota Surabaya, di antaranya di Dinas Kesehatan (DK), Dinas Kebudayaan & Pariwisata (DKP), serta Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal (DPPPM), dengan pertimbangan bahwa adanya ketidaksesuaian antara harapan (*Das Sollen*) dengan kenyataan (*Das Sein*), karena disinyalir ada perilaku

birokrasi pemerintahan kota Surabaya kurang optimal dalam memberikan pelayanan publik. Selain itu, penelitian juga dilaksanakan pada masyarakat luas di kota Surabaya sebagai pengguna jasa pelayanan umum.

3.5. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini diambil dari informan yang dapat dipercaya. Penggunaan informan sekaligus dilakukan mengingat pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan pada penelitian kualitatif. Hal tersebut dilakukan untuk menghindarkan adanya informasi yang bias, sekaligus mendapatkan informasi yang lengkap. Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

1. Informan

Pemilihan informan dilakukan dengan menggunakan teknik *snow ball sampling* sesuai dengan kebutuhan dan kemantapan peneliti dalam pengumpulan informasi. Setelah dalam proses pengumpulan informasi tidak lagi ditemukan informasi baru (sudah mencapai titik jenuh), maka peneliti tidak mencari informan baru dan proses pengumpulan informan dianggap selesai. Dalam hal ini jumlah informan bisa sedikit, tetapi juga bisa banyak tergantung dari : 1) tepat tidaknya pemilihan informan; 2) kompleksitas dan keragaman fenomena yang diteliti. Informan yang dimaksud adalah subjek penelitian yang mengetahui seluk beluk masalah yang berkaitan

dengan masalah yang diteliti, di antaranya adalah pihak-pihak terkait di lingkungan Dinas Kesehatan, Dinas Kebudayaan & Pariwisata dan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal, serta masyarakat pengguna jasa pelayanan publik di pemerintahan kota Surabaya.

2. Peristiwa

Berbagai peristiwa atau kejadian yang berkaitan dengan perilaku birokrasi dan pelayanan publik di tiga dinas tersebut merupakan data yang dibutuhkan dalam penelitian. Data diperoleh dengan mengamati kejadian di objek penelitian bersamaan dengan metode wawancara mendalam. Dalam memperoleh informasi, peneliti melakukan dengan cara seksama yaitu ikut serta pada saat berkunjung di objek penelitian (*participant observations*), sehingga dapat diperoleh gambaran yang sebenarnya tentang karakteristik perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan publik. Cara ini juga mampu mengungkap relasi antar peristiwa secara lebih kultural.

3. Dokumen

Dokumen dipakai untuk memperoleh informasi melalui bahan-bahan tertulis berupa peraturan daerah, laporan tahunan dan bahan-bahan laporan serta arsip-arsip lain yang relevan dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan perilaku birokrasi. Dokumen berfungsi sebagai informasi pendukung dalam memahami peristiwa

dan menentukan bagaimana perilaku birokrasi tersebut turut berperan dalam pelayanan publik.

3.6. Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, kedudukan peneliti sekaligus bertindak sebagai perencana, pelaksana, pengumpul informasi, analisis, penafsir informasi, dan pada akhirnya ia menjadi pelopor hasil penelitiannya⁸⁷. Instrumen penelitian dimaksudkan sebagai alat pengumpul informasi. Manusia sebagai instrumen penelitian mencakup tiga hal, yaitu ciri-ciri umum, yang diharapkan, dan kemungkinan peningkatan manusia sebagai instrumen penelitian (*key instrument*). Dalam penelitian ini yang digunakan sebagai instrumen pelengkap oleh peneliti adalah alat tulis yang akan digunakan untuk pencatatan, tape recorder, dan kodak selama di kegiatan lapangan.

Pada penelitian ini, informasi yang dijangin diperoleh dari hasil wawancara dengan para informan khususnya masyarakat pengguna jasa pelayanan publik di tiga dinas. Jawaban para informan sekaligus menjadi petunjuk bagaimana karakteristik perilaku birokrasi pemerintah kota Surabaya dalam pelayanan publik, dan mengidentifikasi faktor pendorong munculnya karakteristik perilaku birokrasi dalam pelayanan publik. Oleh karenanya, wawancara dilaksanakan secara bebas

⁸⁷ Miller, Delbert C. 1976. *Handbook of Research Design and Social Measurement*. Longman. New York

(*unstructure interview*), sehingga memungkinkan informan digali sedalam mungkin alternatif jawabannya demi menjawab persoalan penelitian.

3.7. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dapat dilakukan melalui 3 (tiga) tahap, yaitu :

1. Proses Memasuki Lokasi Penelitian (*Getting In*)

Legitimasi informal bersumber dari kemampuan menyeluruh para peneliti untuk menyampaikan kehadiran yang dapat diterima dan dipercaya. Dalam usaha memasuki lokasi penelitian, peneliti berupaya menempuh jalan formal, yaitu dengan cara memperoleh izin secara formal dari Kepala Kantor Kebudayaan & Pariwisata, Dinas Kesehatan serta Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal Kota Surabaya, kemudian diteruskan kepada para pegawai di bawahnya yang diasumsikan menjadi informan penelitian. Di samping itu dalam proses memasuki daerah penelitian, karena peneliti berusaha untuk menjadi bagian dari lembaga tersebut, maka secara otomatis dapat melihat dan berbaur dengan informan-informan yang lain.

2. Ketika Berada di Lokasi Penelitian (*Getting Along*)

Membangun kepercayaan dengan para informan merupakan kunci sukses untuk mencapai dan memperoleh informasi yang akurat dan komprehensif. Karena posisi peneliti menjadi bagian dari subjek

yang diteliti maka pada tahap ini peneliti berusaha menjalin hubungan pribadi yang akrab dengan subjek penelitian, dan tetap menjaga keobjektivitasan dari data atau informasi.

3. Mengumpulkan Informasi (*Longing the information*)

Berdasarkan pada jenis dan sumber data yang diperlukan, teknik pengumpulan informasi yang digunakan meliputi :

a. Wawancara Mendalam (*indepth interview*)

Wawancara jenis ini tidak dilaksanakan dengan struktur ketat, tetapi dengan pertanyaan yang semakin memfokus pada permasalahan sehingga informasi yang dikumpulkan cukup mendalam. Kelonggaran semacam ini mampu mengorek kejujuran informan untuk memberikan informasi yang sebenarnya terutama yang berkenaan dengan perasaan, sikap, perilaku dan pandangan mereka terhadap kualitas pelayanan publik yang harus mereka berikan. Teknik wawancara semacam ini dilakukan dengan informan terpilih yang ada pada lokasi penelitian terutama untuk mendapatkan data/informasi primer dari para informan tersebut.

b. Analisis Dokumentasi

Teknik ini dilakukan untuk mendapatkan data/informasi sekunder yang dilaksanakan dengan cara mengumpulkan data/informasi yang bersumber pada arsip dan dokumen-dokumen yang ada pada masing-masing *situsnya* (lokasi penelitian). Dalam

hal ini informasi berasal dari berbagai arsip maupun dokumen-dokumen lain yang dianggap perlu.

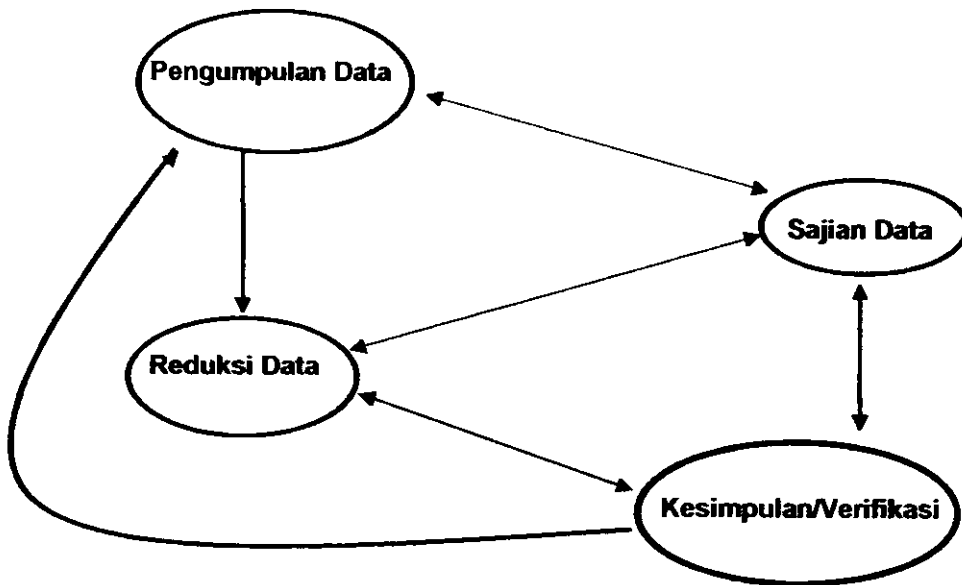
c. **Observasi Langsung**

Observasi langsung semacam ini dilaksanakan oleh peneliti dengan cara formal maupun informal untuk mengamati berbagai kegiatan dalam melaksanakan tugas-tugas mereka, bagaimana penyelesaiannya, dokumen-dokumen apa yang mereka jadikan pedoman dan blanko-blanko apa yang mereka isi. Bagaimana kelancaran mereka dalam bekerja, bagaimana kerjasama dengan teman sejawat dan situasi teman yang lain. Hal ini digunakan terutama untuk melengkapi data yang diperoleh dengan dua teknik tersebut (baik data primer maupun sekunder).

3.8. Teknik Analisis Data/informasi

Sesuai tujuan penelitian, maka penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif dengan melalui tahapan-tahapan seperti yang dikemukakan Miles dan Huberman⁸⁸ sebagai berikut :

⁸⁸ Op. cit

Gambar 1 : Analisis Data/informasi Model Interaktif

Sumber : Miles dan Huberman⁸⁹

Adapun penjelasan dari gambar model interaktif yang dikembangkan Miles dan Huberman sebagai berikut :

1. Reduksi data, yang diartikan sebagai proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data mentah yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan.
2. Penyajian data, diartikan sebagai sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Alasan mendasar dilakukan tahap ini adalah menyederhanakan informasi yang kompleks ke dalam satuan bentuk (*Gestalt*) yang disederhanakan dan konfigurasi yang mudah dipahami. Sehingga semua data dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun kedalam bentuk yang padu untuk memahami fenomena yang

⁸⁹ Ibid

ada dibandingkan dengan teori dan yang perlu dipahami dalam langkah ini juga merupakan kegiatan reduksi data.

3. Menarik kesimpulan/verifikasi, adalah proses mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi yang mungkin terjadi, alur sebab akibat dan proporsi peneliti. Kesimpulan-kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung.

Kemudian data/informasi yang telah diperoleh, baik yang melalui studi dokumentasi maupun melalui teknik wawancara secara mendalam dan pengamatan langsung di lapangan diolah melalui model tersebut, sehingga dapat dilakukan pentahapan selanjutnya, yaitu analisis perilaku birokrasi yang mewarnai kualitas pelayanan publik pegawai di tiga Dinas kota Surabaya.

3.9. Keabsahan Data

Setiap penelitian memerlukan adanya standar untuk melihat derajat kepercayaan atau kebenaran dari hasil penelitian. Dalam penelitian kualitatif standar itu disebut keabsahan data. Untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas sifat kriteria yang digunakan yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*).

a. Derajat Kepercayaan

Penerapan konsep kriteria derajat kepercayaan pada dasarnya menggantikan konsep validitas internal dari non kualitatif. Kriteria ini berfungsi untuk :

- 1) Melaksanakan *inquiry* sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai.
- 2) Mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Untuk memperoleh kriteria semacam ini, digunakan teknik memperpanjang masa observasi, pengamatan secara terus menerus, membicarakan pada orang lain yang mengetahui dan mengerti objek penelitian (*peer debriefing*), melakukan *triangulasi* (membandingkan) menganalisa kasus negatif, menggunakan bahan referensi dan mengadakan *member check*⁹⁰

b. Keteralihan (*transferability*)

Keteralihan sebagai persoalan empiris bergantung pada kesamaan antara konteks pengirim dan penerima. Untuk melakukan peralihan tersebut peneliti berusaha mencari dan mengumpulkan data/informasi kejadian empiris dalam konteks yang sama. Dengan demikian peneliti bertanggung jawab untuk menyediakan data deskriptif secukupnya. Data itu antara lain berupa catatan lapangan-

⁹⁰ Arikunto, Suharsimi. 1993. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Rineka Cipta. Jakarta

lapangan, peraturan-peraturan, petunjuk pelaksanaan, laporan pelaksanaan dan lain-lain dan hasil wawancara dengan informan.

c. **Kebergantungan (*dependability*)**

Dependability dapat dicapai dengan *confirmability* dengan menggunakan cara "*audit trail*" (memeriksa dan melacak suatu kebenaran) yang lazim digunakan oleh akuntan pemeriksa keuangan. Pembentukan pembukuan dapat dikonfirmasi oleh akuntan pemeriksa keuangan. Proses *audit trail* ini perlu diketahui dalam upaya untuk menjamin kebenaran penelitian kualitatif. Dalam penulisan disertasi ini *audit trail* dilakukan oleh pembimbing. Dalam hal ini diperiksa antara lain proses penelitian serta taraf kebenaran data suatu tafsirannya. Untuk itu peneliti melaksanakan langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) Mengumpulkan data mentah seperti catatan lapangan sewaktu mengadakan observasi dan wawancara, hasil rekaman (bila ada) dokumen dan lain-lain yang diolah dalam bentuk laporan lapangan.
- 2) Mengumpulkan hasil analisis data yang berupa rangkuman, hipotesis kerja, konsep-konsep dan sebagainya.
- 3) Mengumpulkan hasil sintesis data seperti tafsiran, kesimpulan definisi, interelasi data, tema pola hubungan dengan literature dan laporan akhir.
- 4) Membuat catatan mengenai proses yang digunakan yakni tentang metodologi desain, strategi, prosedur, rasional usaha agar penelitian terpercaya, serta upaya untuk melakukan "*audit trail*".

d. **Kepastian (*confirmability*)**

Kriteria kepastian berasal dari konsep obyektivitas dalam penelitian non kualitatif. Jika non kualitatif menekankan pada orang, maka penelitian kualitatif menghendaki agar penekanan bukan pada orangnya melainkan pada "data/informasi". Pemeriksaan dalam kriteria kepastian dapat dijabarkan dalam beberapa kehendak yaitu :

- (1) Auditor (pembanding) perlu memastikan apakah hasil penemuan tersebut benar-benar berasal dari data.
- (2) Auditor berusaha membuat suatu keputusan, apakah secara logis kesimpulan itu ditarik dan berasal dari data.
- (3) Auditor melakukan penelitian terhadap derajat ketelitian peneliti, apakah ada kemencengan (penyimpangan).
- (4) Auditor berupaya menelaah kegiatan peneliti dalam melaksanakan kegiatan pemeriksaan keabsahan data apakah dilakukan dengan memadai atau tidak.

Jika hasil penelitian tersebut mampu (dianggap layak) memenuhi kriteria di atas, maka dapat dikatakan bahwa hasil penelitian dapat digantungkan pada keandalan peneliti.

3.10 Asumsi Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah dan kerangka pemikiran di atas, maka asumsi penelitian dalam penelitian ini adalah "Perilaku birokrasi secara dinamis memiliki karakter khas seperti kebanyakan di negara

berkembang yang realitasnya jauh dari kesan reformis dan nonkonvensional-tradisional. Dan, faktor-faktor pendorong perilaku birokrasi pemerintah kota Surabaya dalam memberikan pelayanan publik terdiri atas kesiapan elemen birokrasi dalam melayani publik yang meliputi birokrasi pelayan, masyarakat yang dilayani, mekanisme pelayanan berupa aturan main yang dimanifestasikan dalam sebuah kebijakan, dan lain sebagainya.

BAB IV
KONDISI UMUM
DAERAH PENELITIAN

BAB IV

KONDISI UMUM DAERAH PENELITIAN

4.1. Gambaran Umum Kota Surabaya

4.1.1 Asal Usul Kota Surabaya⁹¹

Bukti sejarah menunjukkan bahwa Surabaya sudah ada jauh sebelum zaman kolonial, seperti yang tercantum dalam prasasti Trowulan I, berangka 1358 M. Dalam prasasti tersebut terungkap bahwa Surabaya (churabhaya) masih berupa desa ditepian sungai Brantas sebagai salah satu tempat penyeberangan penting sepanjang sungai Brantas.

Surabaya (Surabhaya) juga tercantum dalam pujasastra Negara Kertagama yang ditulis oleh Prapanca tentang perjalanan pesiar baginda Hayam Wuruk pada tahun 1365 dalam pupuh XVII (bait ke-5, baris terakhir).

Walaupun bukti tertulis tertua mencantumkan nama Surabaya berangka tahun 1358 M (prasasti Trowulan) & 1365 M (Negara Kertagama), para ahli menduga bahwa Surabaya sudah ada sebelum tahun-tahun tsb.

Menurut hipotesis Von Faber, Surabaya didirikan tahun 1275 M oleh Raja Kertanegara sebagai tempat pemukiman baru bagi prajuritnya yang berhasil menumpas pemberontakan Kemuruhan tahun 1270 M.

⁹¹ Handinoto, *Perkembangan Kota dan Arsitektur Kolonial Belanda di Surabaya 1870-1940*, Andi, Yogyakarta, 1996

Hipotesis yang lain mengatakan bahwa Surabaya dulu bernama Ujung Galuh.

Versi lain mengatakan bahwa nama Surabaya berasal dari cerita tentang perkelahian hidup dan mati Adipati Jayengrono dan Sawunggaling. Konon setelah mengalahkan tentara Tartar, Raden Wijaya mendirikan sebuah kraton di Ujunggaluh, dan menempatkan Adipati Jayengrono untuk memimpin daerah itu. Lama-lama karena menguasai ilmu Buaya, Jayengrono makin kuat dan mandiri sehingga mengancam kedaulatan Majapahit. Untuk menaklukkan Jayengrono diutuslah Sawunggaling yang menguasai ilmu Sura. Adu kesaktian dilakukan di pinggir Sungai Kalimas dekat Paneleh. Perkelahian adu kesaktian itu berlangsung selama tujuh hari tujuh malam dan berakhir dengan tragis, karena keduanya meninggal kehabisan tenaga.

Kata "Surabaya" juga sering diartikan secara filosofis sebagai lambang perjuangan antara darat dan air, antara tanah dan air. Selain itu, dari kata Surabaya juga muncul mitos pertempuran antara ikan Suro (Sura) dan Boyo (Baya atau Buaya), yang menimbulkan dugaan bahwa nama Surabaya muncul setelah terjadinya peperangan antara ikan Sura dan Buaya (Baya).

Supaya tidak menimbulkan kesimpang-siuran dalam masyarakat maka Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya, dijabat oleh Bapak Soeparno, mengeluarkan Surat Keputusan No. 64/WK/75 tentang penetapan hari jadi kota Surabaya. Surat Keputusan tersebut menetapkan

tanggal 31 Mei 1293 sebagai tanggal hari jadi kota Surabaya. Tanggal tersebut ditetapkan atas kesepakatan sekelompok sejarawan yang dibentuk oleh pemerintah kota bahwa nama Surabaya berasal dari kata "sura ing bhaya" yang berarti "keberanian menghadapi bahaya" diambil dari babak dikalahkannya pasukan Mongol oleh pasukan Jawa pimpinan Raden Wijaya pada tanggal 31 Mei 1293.

Tentang simbol kota Surabaya yang berupa ikan sura dan buaya terdapat banyak sekali cerita. Salah satu yang terkenal tentang pertarungan ikan sura dan buaya diceritakan oleh LCR. Breeman, seorang pimpinan Nutspaarbank di Surabaya pada tahun 1918.

Masih banyak cerita lain tentang makna dan semangat Surabaya. Semuanya mengilhami pembuatan lambang-lambang Kota Surabaya. Lambang Kota Surabaya yang berlaku sampai saat ini ditetapkan oleh DPRS Kota Besar Surabaya dengan Putusan no. 34/DPRDS tanggal 19 Juni 1955, diperkuat dengan Keputusan Presiden R.I. No. 193 tahun 1956 tanggal 14 Desember 1956 yang isinya :

1. Lambang berbentuk perisai segi enam yang distilir (*gesty leerd*), yang maksudnya melindungi Kota Besar Surabaya.
2. Lukisan Tugu Pahlawan melambangkan kepahlawanan putera-puteri Surabaya dalam mempertahankan Kemerdekaan melawan kaum penjajah.

3. Lukisan ikan Sura dan Baya yang berarti Sura Ing Baya melambangkan sifat keberanian putera-puteri Surabaya yang tidak gentar menghadapi sesuatu bahaya.
4. Warna-warna biru, hitam, perak (putih) dan emas (kuning) dibuat sejemih dan secermelang mungkin, agar dengan demikian dihasilkan suatu lambang yang memuaskan.

Menurut hipotesis Von Faber, Surabaya didirikan tahun 1275 M oleh Raja Kertanegara sebagai tempat pemukiman baru bagi prajuritnya yang berhasil menumpas pemberontakan Kemuruhan tahun 1270 M. Hipotesis yang lain mengatakan bahwa Surabaya dulu bernama Ujung Galuh.

Pada tanggal 31 Mei 1293 Raden Wijaya (Pendiri Kerajaan Majapahit) dengan keberanian dan semangat dan jiwa kepahlawanan berhasil menghancurkan dan mengusir tentara Tar-Tar, pasukan kaisar Mongolia dari bumi Majapahit. Tentara Tar-Tar meninggalkan Majapahit melalui Ujung galuh, sebuah desa yang terletak di ujung utara Surabaya, di muara Kali Mas.

Dalam prasasti Trowulan I, berangka 1358 M terungkap bahwa Surabaya (churabhaya) masih berupa desa ditepian sungai Brantas sebagai salah satu tempat penyeberangan penting sepanjang sungai Brantas.

Dari tahun 1483-1542 Surabaya merupakan bagian dari wilayah kerajaan Demak. Sesudah itu kurang lebih 30 tahun Surabaya ada di

bawah kekuasaan supremasi Madura. dan antara 1570 sampai 1587 Surabaya ada di bawah dinasti Pajang.

Pada tahun 1596, orang Belanda pertama kali datang ke Jawa Timur di bawah pimpinan Cornelis Houtman.

Pada tahun 1612 Surabaya sudah merupakan bandar perdagangan yang ramai. Banyak pedagang Portugis membeli rempah-rempah dari pedagang pribumi. Pedagang pribumi membeli rempah-rempah secara sembunyi-sembunyi dari Banda, meskipun telah ada persetujuan dengan VOC yang melarang orang-orang Banda berdagang untuk kepentingannya sendiri.

Setelah tahun 1625 Surabaya jatuh ke tangan kerajaan Mataram. Setelah takluk dari kerajaan Mataram, tahun 1667 Surabaya mengalami kekacauan akibat serangan para bajak laut yang berasal dari Makasar. Pada saat keadaan tidak menentu inilah muncul nama Trunojoyo, seorang pangeran dari Mataram dari suku Madura, yang memberontak terhadap Raja Mataram. Dengan pertolongan orang-orang Makasar Trunojoyo berhasil menguasai Madura dan Surabaya.

Di bawah kekuasaan Trunojoyo, Surabaya menjadi pelabuhan transit dan tempat penimbunan barang-barang dari daerah subur, yaitu delta Brantas. Kalimas menjadi "sungai emas" yang membawa barang-barang berharga dari pedalaman.

Dengan alasan ingin membantu Mataram, pada tahun 1677 Kompeni mengirim Cornelis Speelman yang dilengkapi dengan angkatan

perang yang besar ke Surabaya. Benteng Trunojoyo akhirnya dapat dikuasai Speelman. Kemudian Gubernur Jenderal Couper mengembalikan Surabaya kepada Mataram.

Pada abad 18, tahun 1706, Surabaya menjadi ajang pertempuran antara Kompeni dibawah pimpinan Govert Knol dan Untung Surapati.

Setelah peperangan terus menerus, tanggal 11 Nopember 1743 Paku Buwono II dari kerajaan Mataram dan Gubernur Jenderal Van Imhoff di Surakarta menanda-tangani sebuah persetujuan yang menyatakan bahwa ia menyerahkan haknya atas pantai utara Pulau Jawa dan Madura (termasuk diantaranya di Surabaya) kepada pihak VOC yang telah memberikan bantuan hingga ia berhasil naik tahta di kerajaan Mataram. Tetapi pasukan Hindia Belanda baru mengunjungi Surabaya pada tanggal 11-April-1746.

VOC mendirikan struktur pemerintahan baru di daerah pantai utara Pulau Jawa dan Madura dengan kedudukan gubernur di Semarang. Di Surabaya diangkat seorang Gezaghebber in den Oosthoek (Penguasa Bagian Timur Pulau Jawa).

Antara Tahun 1794-1798 Penguasa Bagian Timur Pulau Jawa adalah Dirk van Hogendorp. Pada tanggal 6 September 1799, Fredrick Jacob Rothenbuhler menggantikan Van Hogendorp berkuasa sampai tahun 1809. Pada tahun 1807 Surabaya mendapat Serangan dari angkatan laut Inggris di bawah pimpinan Admiral Pillow yang akhirnya meninggalkan Surabaya.

Setelah kebangkrutan VOC, Hindia Belanda diserahkan kepada pemerintah Belanda. Tahun 1808-1811 Surabaya di bawah pemerintahan langsung Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels yang menjadikan Surabaya sebagai kota Eropa kecil. Surabaya dibangun menjadi kota dagang sekaligus kota benteng.

Tahun 1811-1816 Surabaya berada dibawah kekuasaan Inggris yang dijabat oleh Raffles. Tahun 1813 Surabaya menjadi sebuah kota yang dapat dibanggakan, sampai-sampai William Thorn dalam buku *Memoir of Conguest of Java* berpendapat bahwa Kota Gresik (pada masa sebelumnya menjadi kota pelabuhan yang ramai) sudah menjadi kuno bila dibandingkan dengan Surabaya.

Setelah itu Surabaya kembali dikuasai Belanda. Tahun 1830-1850, Surabaya betul-betul berbentuk sebagai kota benteng dengan benteng Prins Hendrik ada di muara Kalimas. Pada tahun 1870, Surabaya terus berkembang ke selatan menjadi kota modern.

Tanggal 1 April 1906 Surabaya ditetapkan sebagai kotamadya (*gemeente*) berdasarkan peraturan 1 Maret 1906. Sejak saat itu semua pemerintahan dijalankan oleh Dewan Kota (*Gemeente Raad*), dibawah pimpinan Asisten Residen AR. Lutter yang merangkap sebagai walikota sementara.

Pada tahun 1942 sampai tahun 1945, kota Surabaya ada dibawah penguasaan Jepang. Pada masa penjajahan Jepang selama 3 tahun

tersebut, keadaan kota boleh dikatakan tidak mengalami perkembangan sama sekali.

Proklamasi 17 Agustus 1945 membakar semangat arek-arek Surabaya untuk melawan penjajah, hingga terjadilah Surabaya Inferno yang menggugah bangsa tertindas bangkit melawan penjajah.

Pada hari Senin, 3 September 1945 Residen Soedirman memproklamasikan Pemerintahan RI di Jawa Timur dan di sambut aksi pengibaran bendera di seluruh pelosok Surabaya. Pesawat terbang Belanda menyebarkan pamflet pengumuman bahwa Sekutu/Belanda akan mendarat di Surabaya yang menyebabkan orang Belanda dengan sombong mengirbakan bendera Belanda di Orange Hotel pada tanggal 19 September 1945, hal ini menimbulkan kemarahan arek-arek Suroboyo sehingga terjadilah insiden berdarah dengan terbunuhnya Mr. Ploegman. Merah putih biru dirobek birunya dan berkibarlah Sang Merah Putih dengan megahnya di angkasa.

Tanggal 25 Oktober 1945 tentara Inggris mendarat di Surabaya, brigade ke-49 dengan kekuatan 6.000 serdadu dipimpin Brig. Jend. A.W.S. Mallaby, pasukan berpengalaman dari kancah perang dunia yang terdiri dari pasukan Gurkha dan Nepal dari India Utara. Esok harinya tanggal 26-27 Oktober 1945 beberapa pesawat Inggris menjatuhkan selebaran yang memerintahkan agar penduduk Surabaya dan Jawa Timur menyerahkan senjata. Tanggal 28 Oktober 1945 terjadilah insiden di seluruh pelosok kota.

Puncaknya tanggal 30-31 Oktober 1945 tentara Inggris meninggalkan Gedung Internatio Brig. Mallaby meninggal, mobilnya meledak terbakar. Tanggal 9 Nopember 1945 ultimatum yang ditandatangani oleh May. Jend. E.S. Masergh Panglima Divisi Tentara Sekutu di Jawa Timur, minta rakyat menyerahkan senjata tanpa syarat sebelum jam 18.00 dan apabila tidak melaksanakan sampai jam 06.00 tanggal 10 Nopember 1945 pagi akan ditindak dengan kekuatan militer Angkatan darat, Laut dan Udara.

Berturut-turut pada jam 21.00 & 23.00 setelah lewat Pemerintah Pusat di Jakarta tidak berhasil merubah pendirian Pimpinan Tentara Inggris untuk mencabut ultimatumnya. Gubernur Soerjo berpidato yang merupakan penegasan, "Lebih baik hancur daripada dijajah kembali" . Tanggal 10 Nopember 1945, terjadi pertempuran dahsyat di pelosok kota, perlawanan massal rakyat Surabaya melawan tentara Sekutu, sehingga korban berjatuhan di mana-mana, selama 18 hari Surabaya bagaikan neraka. Dengan hancurnya kubu laskar rakyat di Gunungsari pada tanggal 28 Nopember 1945 menyebabkan sementara seluruh Kota Surabaya jatuh ke tangan Sekutu.

Mengenang kepahlawanan arek-arek Surabaya yang berjuang dengan gagah berani sampai titik darah penghabisan, demi kedaulatan dan tegaknya cita-cita bangsa Indonesia maka dibangun Monumen Tugu Pahlawan yang diresmikan tanggal 10 Nopember 1962 oleh Presiden RI.

Selain itu juga dibangun Monumen Bambu Runcing untuk mengenang semangat arek-arek Suroboyo yang dengan gagah berani melawan penjajah dengan senjata seadanya walaupun hanya dengan sebilah bambu yang ujungnya diruncingkan⁹².

4.1.2 Kondisi Geografis⁹³

Surabaya adalah ibu kota propinsi Jawa Timur yang dikenal sebagai Kota Pahlawan

Letak	: 07° 21' Lintang Selatan dan 112° 36' - 112° 54' Bujur Timur	
Ketinggian	: 3 - 6 meter di atas permukaan laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai di daerah Lidah & Gayungan dengan ketinggian 25-50 meter di atas permukaan laut	
Batas Wilayah	: Sebelah Utara	Selat Madura
	: Sebelah Timur	Selat Madura
	: Sebelah Selatan	Kabupaten Sidoarjo
	: Sebelah Barat	Kabupaten Gresik
Luas Wilayah	: 326.36 Km ²	
Jumlah Kecamatan	: 31	
Jumlah Desa/Kelurahan	: 163	
Kelembapan Udara	: rata-rata minimum 47% dan maksimum 88%	
Tekanan Udara	: rata-rata 925,7	
Temperatur	: rata-rata minimum 22,1 °C dan maksimum 33,5 °C	
Musim kemarau	: Mei – Oktober	
Musim hujan	: Nopember – April	
Curah Hujan	: rata-rata 181 mm, curah hujan diatas 200 mm terjadi pada bulan Nopember s/d April	
Kecepatan Angin	: rata-rata 6,0 Knot dan maksimum 22 Knot	

⁹² Surabaya Now And Future, 2003

⁹³ Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dan Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, Surabaya Dalam Angka 2001, CV. Aneka Surya, 2002, Surabaya.

Arah Angin Terbanyak	: Januari	Barat-Barat Laut
	: Pebruari	Barat-Barat Laut
	: Maret	Barat-Barat Laut
	: April	Timur
	: Mei	Timur
	: Juni	Timur
	: Juli	Timur
	: Agustus	Timur
	: September	Timur
	: Oktober	Timur
	: Nopember	Timur
	: Desember	Timur-Tenggara
Penguapan Panci Terbuka	: rata-rata 153,7	
Struktur Tanah	: terdiri atas tanah aluvial, hasil endapan sungai dan pantai, di bagian barat terdapat perbukitan yang mengandung kapur tinggi	
Topografi	: 80% dataran rendah, ketinggian 3-6 m, kemiringan < 3 % 20% perbukitan dengan gelombang rendah, ketinggian < 30 m dan kemiringan 5-15%	

4.1.3 Keadaan Demografis

Berikut ini disampaikan jumlah penduduk menurut jenis kelamin hasil registrasi tahun 2005 :

Tabel 4.1
Jumlah Penduduk kota Surabaya tahun 2005

Jenis Kelamin :		
Laki-laki	1.309.880	Jiwa
Perempuan	1.333.838	Jiwa
Total	2.643.718	Jiwa

Selanjutnya, penduduk kota Surabaya menunjukkan angkanya yang khas berdasarkan kelompok umur⁹⁴, sebagaimana yang tertera dalam tabel berikut ini :

Tabel 4.2
Jumlah Penduduk berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin

Kelompok Umur	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
0 - 4	109.113	103.906	213.019
5 - 9	101.909	96.837	198.746
10 - 14	93.394	91.501	184.895
15 - 19	124.963	144.321	269.284
20 -24	158.495	176.867	335.362
25 - 29	160.329	163.262	323.591
30 - 34	132.298	128.048	260.346
35 - 39	106.100	106.974	213.074
40 - 44	89.858	86.699	176.557
45 - 49	71.388	66.158	137.546
50 - 54	49.644	48.018	97.662
55 - 59	40.344	37.214	77.558
60 - 64	30.127	32.145	62.272
65 -	41.918	51.888	93.806
Total	1.309.880	1.333.838	2.643.718

⁹⁴ Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dan Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, SURABAYA IN FOCUS 2003

4.1.4 Kondisi Sosial Ekonomi

Sebagai kota besar sekaligus ibukota propinsi, Surabaya memiliki banyak banyak permasalahan sosial seperti tabel berikut yang menunjukkan banyaknya panti asuhan dengan kapasitas tampung bagi anak yatim dan anak terlantar sebagai berikut :

Tabel 4.3
Jumlah Anak Yatim, Anak Terlantar dan Kaum Jompo

Jumlah	51	Unit
Kapasitas	4.031	Orang
Penghuni Laki-laki	1.955	Orang
Penghuni Wanita	1.657	Orang
Jumlah Yatim Piatu	2.946	Orang
Jumlah Anak Terlantar	3.088	Orang
Jumlah Orang Jompo	2.366	Orang

Kondisi social di kota Surabaya juga tak luput dari permasalahan warga yang menderita cacat, dan untuk ini telah diperoleh data sebagai berikut :

Tabel 4.4
Jumlah Penyandang Cacat

Jumlah Tuna Netra	189	Orang
Jumlah Tuna Wicara	336	Orang
Jumlah Cacat Anggota Badan	522	Orang
Jumlah Cacat Mental	213	Orang

Selanjutnya, Surabaya yang dijejali banyak warga, baik warga asli maupun pendatang, maka keberadaan tempat ibadah menjadi realitas, karena Surabaya juga terkenal sebagai kota religi. Tabel berikut menunjukkan kepada kita hal tersebut.

Tabel 4.5
Jumlah Tempat Ibadah

Masjid	941	Unit
Langgar	2.019	Unit
Gereja Katholik	15	Unit
Gereja Kristen	304	Unit
Pura	10	Unit
Vihara	32	Unit

Dari sekian banyak penduduk yang tinggal, mereka tersebar menjadi pemeluk agama dengan konstelasi sebagai berikut :

Tabel 4.6
Jumlah Pemeluk Agama

Islam	2.102.400	Orang
Katholik	160.450	Orang
Kristen	240.600	Orang
Hindu	46.065	Orang
Budha	43.506	Orang

Selanjutnya, dikemukakan banyaknya pasar dan jumlah pedagang yang merefleksikan denyut perekonomian khususnya perdagangan di kota Surabaya :

Tabel 4.7
Jumlah Pasar dan Pedagang

Jumlah Pasar		
- Pasar Pemda	81	Buah
- Pasar Liar	-	Buah
Jumlah Pedagang		
- Pasar Pemda	23.909	Orang
- Pasar Liar	-	Orang
Luas Pasar		
- Pasar Pemda	28,01	Ha
- Pasar Liar	-	Ha

Sedangkan di sektor perdagangan perindustrian dan penanaman modal, diperoleh data jumlah Tanda Daftar perusahaan (TDP) sebagai berikut :

Tabel 4.8
Jumlah Tanda Daftar Perusahaan (TDP)

Jumlah TDP yang diterbitkan		
PT/CO LTD	1.223	Buah
CV	1.622	Buah
FA	-	Buah
KOPERASI	39	Buah
PMA	30	Buah
Individu	1.878	Buah

Untuk jumlah industri besar dan sedang, dapat dilihat pada table berikut.

Tabel 4.9
Jumlah Industri Besar dan sedang

Jumlah Industri Besar/Sedang dan tenaga kerja		
Industri Besar	214	Buah
Industri Sedang	425	Buah
Tenaga Kerja Besar	125.525	Buah
Tenaga Kerja Sedang	18.203	Buah

Untuk industri kecil, dengan jumlah yang besar dibandingkan dengan industri besar dan sedang, ternyata menyerap tenaga kerja yang besar juga, seperti pada table berikut.

Tabel 4.10
Jumlah Industri Kecil

Jumlah Industri kecil dan tenaga kerja		
Industri Kecil	11.822	Buah
Tenaga Kerja	216.095	Buah

4.1.5 Pendidikan

Pendidikan adalah salah satu indikator yang dapat digunakan untuk melihat perkembangan kota, termasuk tingkat kecerdasan masyarakat. Di Surabaya, pengembangan kegiatan pendidikan beserta penyediaan fasilitasnya, tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, namun juga oleh pihak swasta dan organisasi sosial kemasyarakatan. Catatan sejarah menunjukkan, pendirian sekolah dan penyelenggaraan pendidikan di Surabaya pertama kali dilakukan pada tahun 1818. Namun pada saat itu, yang dapat mengenyam pendidikan hanyalah terbatas pada anak-anak orang Belanda. Memang pada masa itu, anak-anak kaum bangsawan dapat ikut serta mengikuti pelajaran bersama-sama dengan anak-anak orang Belanda, namun tentunya dengan memenuhi berbagai persyaratan yang sangat ketat. Beberapa tahun kemudian, pada tahun 1831, didirikan sekolah dasar negeri di mana untuk sekolah inipun, juga hanya terbatas untuk anak-anak orang Belanda. Sedangkan sekolah swasta, sebuah sekolah teknik yang disebut *ambachtschool*, dibuka pada tahun 1853. Usaha-usaha memajukan pendidikan khusus bagi anak-anak pribumi baru berkembang pada permulaan tahun 1900-an, dengan dibukanya MULO,

HIS, HBS, dan Sekolah Kedokteran, yang kemudian dikenal dengan nama Fakultas Kedokteran Universitas Airlangga. Perubahan ini terkait dengan berkumandangnya politik etis yang memaksa pihak pemerintah Belanda pada masa itu, untuk juga membuka sekolah-sekolah bagi masyarakat pribumi. Informasi mengenai pertumbuhan dunia pendidikan antara lain dapat dicatat dengan pendirian :

1. Sekolah Dasar Negeri pada tahun 1831
2. Sekolah Pelayaran pada tahun 1835
3. Sekolah Dasar untuk Pribumi pada tahun 1853
4. Sekolah Pertukangan Swasta pada tahun 1858
5. Sekolah Kedokteran Hewan untuk Pribumi pada tahun 1860
6. Sekolah Pertukangan Negeri pada tahun 1862
7. Sekolah Teknik untuk Pribumi pada tahun 1909
8. Sekolah Teknik Menengah pada tahun 1912
9. Sekolah Kedokteran pada tahun 1923

Sebagai kota pendidikan, Surabaya telah menyediakan sarana dan prasarana pendidikan yang memadai, meliputi tingkat pendidikan dasar, menengah dan pendidikan tinggi. Hampir di semua bidang ilmu pengetahuan dengan tingkat stratum dari akademi dan politeknik, dari S0, S1, S2 hingga S3, dapat ditemukan di lembaga pendidikan di Surabaya. Pengembangan sebagai kota pendidikan bertujuan untuk pengembangan kualitas SDM yang ada. Hingga saat ini, jumlah sekolah yang ada di Surabaya, adalah

- Kelompok bermain/pra sekolah : 1070 buah
- SD negeri dan swasta : 969 buah
- SLTP negeri dan swasta : 342 buah
- SMU dan SMK negeri dan swasta : 266 buah
- Perguruan Tinggi negeri dan swasta : 60 buah

Di Surabaya juga telah dibangun sekolah-sekolah unggulan dengan fasilitas yang lengkap serta kurikulum dan metode pengajaran yang membuat para siswa lebih berkembang dengan maksimal dalam menyerap pelajaran yang disampaikan. Salah satu sistem pendidikan yang diterapkan di sekolah-sekolah tersebut adalah *full day school*, seperti yang diterapkan pada sekolah Ciputra dan sekolah Al Hikmah. Dalam waktu dekat, juga akan didirikan Sekolah Menengah Lanjutan Al-Azhar. Namun kemajuan dan modernisasi yang terjadi di Surabaya tidak membuat hal ini menghapus atau meniadakan lembaga pendidikan informal, seperti pondok pesantren dan madrasah.

Surabaya telah memberikan sumbangsih bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan peningkatan SDM. Karya-karya ilmu kedokteran dan farmasi yang dihasilkan para ilmuwan Universitas Airlangga telah menambah khasanah pengetahuan di Indonesia. Para cendikiawan dari Institute Teknologi Sepuluh November Surabaya (ITS) juga telah menghasilkan banyak karya di bidang rekayasa teknologi, salah satunya telah berhasil menciptakan model mobil dengan memanfaatkan tenaga matahari. Universitas Negeri Surabaya (dulu IKIP Negeri Surabaya) juga

telah berhasil mencetak tenaga guru yang mumpuni yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia. Sejak tiga tahun terakhir, kebijakan Link and Match dari Department Pendidikan dan Kebudayaan Indonesia, walau masih menghadapi kendala dalam pelaksanaannya, akan memperbesar manfaat pendidikan bagi perkembangan lingkungan sekitarnya.

Pada masa mendatang, Surabaya akan terus menjadi kota pilihan pelajar, khususnya di tingkat perguruan tinggi bagi para mahasiswa di Indonesia. Dunia pendidikan di Surabaya tidak hanya akan menambah kuantitas tetapi juga - angkatan-angkatan tenaga kerja terampil yang sesuai dengan kebutuhan pengembangan kota Surabaya sebagai kota Pendidikan.

4.1.6 Ketenagakerjaan

Dunia ketenagakerjaan di kota Surabaya menduduki tempat yang cukup rumit. Hal ini dimungkinkan karena posisi Surabaya sebagai kota industri, sehingga banyak pabrik-pabrik yang membutuhkan banyak tenaga kerja baik yang trampil ataupun yang ahli.

Di samping itu, tenaga kerja yang ada di kota Surabaya juga menempati posisi di pemerintahan sebagai pegawai pemerintahan kota atau pada dinas-dinas. Namun untuk lebih jelasnya, marilah melihat table berikut :

Tabel 4.11
Banyaknya Pencari Kerja Baru yang Belum Berpengalaman tahun
2005 Menurut Jenis Pendidikan yang Ditamatkan

	Rincian	SD	SMTp	SMTA	AK/PT	JUMLAH
1	Sisa Pencaker yang belum ditempatkan akhir tahun 2000	43	131	5.609	9.910	15.693
2	Jumlah Pencaker Pendaftar Baru	9	191	5.449	7.784	13.433
3	Jumlah Pencaker yang ditempatkan	22	189	2.633	1.419	4.263
4	Jumlah Pencaker yang dihapus	-	-	1.047	1.283	2.330
5	Jumlah Pencaker yang belum ditempatkan akhir tahun 2006	30	133	7.378	14.992	22.533

Tabel 4.12
Lowongan Kerja yang Terdaftar, Dipenuhi, Dihapuskan, Dirinci
menurut KLUI tahun 2005

	Kelompok Lapangan Usaha	Sisa Tahun Lalu	Terdaftar Tahun Ini	Dipenuhi Tahun Ini	Penghapusan Tahun Ini	Sisa Akhir Tahun
1	Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan dan Perikanan	-	-	-	-	-
2	Pertambangan dan Penggalan	-	-	-	-	-
3	Industri Pengolahan	-	1.649	1.574	-	75
4	Listrik, Gas dan Air	-	-	-	-	-
5	Bangunan	-	37	37	-	-
6	Perdagangan Besar, Eceran dan Rumah Makan serta Hotel	-	879	603	-	271

7	Angkutan, Perdagangan dan Komunikasi	1	111	112	-	-
8	Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan, Tanah dan Jasa Perusahaan	316	953	335	140	794
9	Jasa Kemasyarakatan, Sosial dan Perorangan	130	1.592	335	-	125
10	Kegiatan yang belum Jelas Batasannya	-	-	-	-	-
	Total	447	5.221	4.263	140	1.265

Tabel 4.13

Pencari Kerja yang Terdaftar, Dihapus, Ditempatkan, Dirinci Menurut Golongan Pokok Jabatan tahun 2006

	Golongan Pokok Jabatan	Sisa Tahun Lalu	Terdaftar Tahun Ini	Ditempatkan Tahun Ini	Penghapusan	Sisa Akhir Tahun
1	Tenaga Profesional Teknisi dan Tenaga Abdi	6.811	7.304	1.448	1.364	11.303
2	Tenaga Kepemimpinan dan Ketatalaksanaan	1.121	240	-	173	1.188
3	Pejabat Pelaksana, Tenaga TU dan Tenaga Abdi	2.652	3.010	399	380	4.883
4	Tenaga Usaha Penjualan	738	656	438	-	956
5	Tenaga Usaha Jasa	397	234	215	33	383
6	Tenaga Usaha Pertanian	143	18	-	-	161
7	Tenaga Produksi dan Tenaga Abdi	3.831	1.971	1.763	380	3.659
	Total	15.693	13.433	4.263	2.330	22.533

Tabel 4.14**Lowongan Kerja yang Terdaftar, Dipenuhi, Dihapuskan, Dirinci Menurut Golongan Pokok Jabatan Tahun 2005**

	Golongan Pokok Jabatan	Sisa Tahun Lalu	Terdaftar Tahun Ini	Ditempatkan Tahun Ini	Penghapusan	Sisa Akhir Tahun
1	Tenaga Profesional Teknisi dan Tenaga Abdi	-	1.495	1.448	-	47
2	Tenaga Kepemimpinan dan Ketatalaksanaan	6	12	-	-	18
3	Pejabat Pelaksana, Tenaga TU dan Tenaga Abdi	30	402	399	-	33
4	Tenaga Usaha Penjualan	137	1.269	438	140	828
5	Tenaga Usaha Jasa	97	282	215	-	164
6	Tenaga Usaha Pertanian	-	-	-	-	-
7	Tenaga Produksi dan Tenaga Abdi	178	1.761	1.763	-	176
	Total	448	5.221	4.263	140	1.266

Tabel 4.15

Banyaknya Pencari Kerja yang Terdaftar, Ditempatkan, Dihapuskan Dirinci Menurut Tingkat Pendidikan tahun 2005

	Tingkat Pendidikan	Sisa Akhir Tahun Lalu	Yang Terdaftar	Penempatan	Dihapuskan	Sisa Akhir Tahun
1	Sekolah Dasar	43	251	82	20	192
2	SLTP	131	928	26	88	945
3	SLTA	5.573	5.484	145	1.201	9.711
4	Perguruan Tinggi	9.946	6.770	4.010	1.021	11.685
	Total	15.693	13.433	4.263	2.330	22.533

4.1.7 Lalu Lintas

Keunggulan kota Surabaya pada sektor sarana dan prasarana bias dilihat dari kondisi jalan yang tersebar di wilayah kota. Berikut ini gambaran jalan di kota Surabaya.

Tabel 4.16

Panjang Jalan menurut Jenis Permukaan tahun 2005

Jenis Permukaan	
Beton	7,18
Aspal	2.028,77
Kerikil	-
Tanah	-

Tabel 4.17
Panjang Jalan menurut Kondisi Jalan Beraspal tahun 2006

Kondisi Jalan	
Baik	1.445,63
Sedang	364,03
Rusak	196,73
Rusak Berat	29,52

Tabel 4.18
Panjang Jalan menurut Kelas Jalan tahun 2006

Kelas Jalan	
Arteri Primer	80,71
Arteri Sekunder	76,95
Kolektor Primer	158,45
Kolektor Sekunder	255,88
Lokal	1 404,67
Khusus	59,29
Tidak dirinci	-

Tabel 4.19
Banyaknya Kendaraan Bermotor dan Becak menurut Jenisnya tahun 2005

Jenis Kendaraan	Jumlah
Mobil Penumpang	
Bus	12.084 Buah
Sedan	369.420 Buah
Jeep	181.644 Buah
Oplet/Taxi	- Buah
Station Wagon	760.212 Buah
Mikrolet	54.552 Buah
Mobil Gerobak	
Mobil Truck	302.112 Buah
Pick Up	124.044 Buah
Tracktor	10.8721 Buah
Pemadam Kebakaran	372 Buah
Mobil Tanker	22.704 Buah
Mobil Derek	264 Buah
Forkhit	396 Buah
Bestelwagon	- Buah
Powerwagon	- Buah
Truck Box	- Buah
Pick Up Box	- Buah
Double Cup	- Buah
Container	- Buah
Mobil Sampah	- Buah
Dam Truck	- Buah
Thorntor	- Buah
Ambulan	640 Buah
Mobil Jenasah	72 Buah
Sepeda Motor	
Sepeda Motor	4.844.532 Buah
Scooter	70.692 Buah
Becak	- Buah

2.1.8 Prestasi Kota Surabaya

- 2004 : • Penghargaan Wahana Tata Nugraha (Tentang Tertib Lalu Lintas)
- 2003 : • Juara Harapan I Lomba Lingkungan Sekolah Sehat Tingkat Nasional (Tanggal 08 Januari 2003)
- Wahana Tata Nugraha (Tentang Tertib Lalu Lintas) Tanggal 11 Februari 2003
- Penghargaan Pameran Expo (di Batam)
- Penghargaan Innovative e-Government (Juara II Tingkat Kota Se Indonesia)
- Juara I Stan Terbaik (di Nusa Dua Bali)
- Juara II Majapahit Travel Fair (di Surabaya)
- Juara II Festival Reog
- Penghargaan atas kepedulian terhadap Program Pendidikan Luar Sekolah dan Pemberantasan Buta Aksara.
Pada Hari Aksara ke-38 Tahun 2003 tanggal 12 November 2003 di Istana Negara
- Juara I Lomba Lingkungan Sekolah Sehat Tingkat Jawa Timur
- Penghargaan Menteri Pendidikan kepada TK. PEMBINA Surabaya sebagai TK Percontohan Nasional Bidang UKS
- Juara Umum Peka Olahraga Tingkat Propinsi
- Juara Umum Pekan Seni Tingkat Propinsi
- 1997 : • Adipura Kencana Paripurna
- Wahana Tata Kencana
- Abdi Satya Bhakti
- 1996 : • Adipura Kencana
- Adi Wahana Tata Nugraha Kencana
- Abdi Satya Bhakti
- Manggala Karya Kencana
- 1995 : • Adipura Kencana
- Wahana Tata Nugraha
- Abdi Satya Bhakti
- 1994 : • Adipura

- Wahana Tata Nugraha
- 1993 : • Adipura
- 1986 : • Agakhan Award for Architecture
- 1982 : • Adipura
- Wahana Tata Nugraha
- World Habitat Award
- Abdi Satya Bhakti
- Kampung Upgrading Programme

4.2. Gambaran Umum Dinas di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya

4.2.1 Dinas Kebudayaan & Pariwisata

Dinas Kebudayaan & Pariwisata (DKP) kota Surabaya memiliki kewenangan di bidang kepariwisataan dan kebudayaan. Sumbangan dinas ini terhadap PAD kota Surabaya cukup signifikan utamanya pada kontribusi pajak hotel, restoran dan hiburan, seperti pada table berikut ini.

Tabel 4.20
Kontribusi Pajak Hotel, Restoran dan Hiburan terhadap PAD Kota Surabaya⁹⁵

Tahun	PAD Surabaya	Pajak Hotel, restoran dan Hiburan	%
2004	176.466.584.069	98.920.256.703	56,06%
2005	417.377.014.934	109.089.985.828	26,14%

Selain kontribusinya terhadap PAD kota Surabaya, dinas ini juga memiliki kegiatan yang menjadi tulang punggung yakni kegiatan festival pariwisata dan seni baik di lokal maupun di tingkat nasional. Dan untuk

⁹⁵ Renstra Dinas Pariwisata Kota Surabaya 2006-2010

menunjang program-programnya khususnya untuk menarik wisatawan, dinas ini menggelar UPTD di antaranya adalah UPTD Balai Pemuda yang dipenuhi dengan kegiatan para seniman dan pemuda, UPTD Taman Hiburan Rakyat (THR) yang banyak menggelar pementasan seni tradisional, UPTD Tugu Pahlawan yang menyediakan museum pendidikan dan sejarah, sekaligus sebagai rujukan identitas kota Surabaya, UPTD THP Kenjeran.

Selanjutnya, sebagai penampilan data keluaran, berikut ini dikemukakan data wisatawan yang mengunjungi kota Surabaya.

Tabel 4.21
Perkembangan Wisatawan⁹⁶

Uraian	2004	2005	%
Wisatawan lokal	998.831	1.308.604	31
Wisatawan Luar	104.255	129.178	14

Sesuai perda nomor 6 tahun 2003, yang mengatur pengaturan izin usaha kepariwisataan, dunia pariwisata kota Surabaya mengalami pertumbuhan sesuai table berikut.

⁹⁶ *ibid*

Tabel 4.22
Izin Usaha Kepariwisata

Jenis Usaha	2004	2005
Akomodasi	16	20
Makan dan minum	78	95
RHU izin tetap	82	104
RHU izin khusus	153	247
Kesenian	191	167
Biro Perjalanan Wisata	27	10

Dinas Kebudayaan & Pariwisata memproyeksikan jumlah wisatawan yang makin meningkat di masa datang. Oleh karenanya, program-program yang dikembangkan adalah dalam rangka untuk menarik pengunjung melalui promosi kepariwisataan dengan cara menyediakan sarana dan prasarana pariwisata, membuat kalender kegiatan wisata daerah, menyusun RIPPDA sebagai dasar pengembangan kota Surabaya, bekerjasama dengan stakeholder dengan cara menyusun *Surabaya Tourism Board* untuk *Surabay Big Sale* untuk mendatangkan wisatawan lebih banyak, dan yang paling penting adalah meningkatkan pelayanan perijinan usaha wisata dan budaya.

Selain promosi kepariwisataan, dilakukan juga promosi seni dan budaya melalui festival seni budaya yang bekerja sama dengan daerah lain di Indonesia. Peningkatan pelestarian budaya lokal dengan menggelar festival seni khas dan tradisional adalah program yang harus dan telah

dikedepankan. Dinas ini juga berupaya merangsang partisipasi generasi muda kota untuk mencintai budaya dan seni local. Perlindungan bangunan tua bersejarah menjadi andalan program lainnya.

4.2.2 Dinas Kesehatan Kota Surabaya⁹⁷

Dinas Kesehatan (DK) kota Surabaya mengedepankan hal-hal berikut ini, di antaranya peningkatan upaya kesehatan, pencegahan dan pemberantasan penyakit, serta peningkatan pelayanan kesehatan.

Peningkatan upaya kesehatan dikedepankan utamanya kesehatan keluarga dan pemenuhan gizi bagi masyarakat. Angka kematian ibu (AKI) dan angka kematian bayi (AKB) serta umur harapan hidup (UHH) menjadi indicator tingkat kesejahteraan masyarakat. AKB menurut BPS tahun 2004 sebesar 42/1000 kelahiran hidup. Untuk menekan kenaikan AKI dan AKB, dibentuklah Rumah Sakit Sayang Ibu (RSSI) dan Rumah Sakit Sayang Bayi (RSSB) sebanyak 5 buah. Sementara itu, UHH kota Surabaya meningkat dari 69 (2004) menjadi 69,8 (2005) dan ini melebihi target nasional 66,4. Pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan meningkat dari 78,97% di tahun 2003 menjadi 81,3% pada tahun 2004.

Di samping itu, pengendalian jumlah penduduk kota Surabaya boleh dibilang mengalami kemajuan dengan bertambahnya pasangan usia subur yang mengikuti program Keluarga Berencana sebesar 70 %.

Pengamatan tentang kurang gizi bagi masyarakat kota Surabaya dilakukan dengan gigih. Data menunjukkan bahwa di tahun 2004, dari 31

⁹⁷ Renstra Dinas Kesehatan Kota Surabaya 2006-2010

kecamatan yang ada, 18 kecamatan dinyatakan bebas rawan gizi. Dan berdasarkan pengamatan terhadap kurang energi protein (KEP) yang diambil dari balita, kartu sehat para balita ini hanya berkisar 1,8% saja, sehingga balita kota Surabaya dinyatakan sehat. Yang muncul pada balita kota Surabaya adalah kekurangan vitamin A subklinis. Masalah lain adalah anemia gizi dialami oleh ibu hamil. Pemberian tablet darah pada ibu hamil mencapai 85,93% untuk fe 1 dan 82,55 % untuk fe 3 dari ibu hamil yang ada. Gangguan akibat kekurangan Yodium (GAKY) tahun 2004 terdapat 39 kelurahan endemic GAKY dari 163 kelurahan yang ada terdapat penderita sebanyak 8.150 atau 16,78%. Penanggulangan dilakukan dengan pemberian kapsul minyak beryodium bagi ibu hamil yang mencapai 17.367 orang (68,09%).

Pemberantasan dan pencegahan penyakit dilakukan dengan memutuskan mata rantai penularan dengan mengobati penderita, pemberantasan vector dan surveilans epidemiologi serta melalui program imunisasi.

Beberapa tahun terakhir terjadi pergeseran penyakit dari pola infeksi menuju pola non infeksi. Penyakit jantung, hipertensi, stroke, diabetes mellitus cenderung cepat meluas.

Pelayanan kesehatan, yang menjadi kajian disertasi ini, sejauh data yang diperoleh, menunjukkan peningkatan dengan meningkatnya jumlah puskesmas. Tahun 2005, jumlahnya mencapai 53 yang terdiri atas 6 puskesmas dengan perawatan (Puskesmas Medokan Ayu, Banyu Urip,

Jagir, Tanah Kali Kedinding, Sememi, dan Balongsari) dan 47 puskesmas tanpa perawatan.

Untuk meningkatkan mutu jangkauan pelayanan kesehatan kepada masyarakat, dinas kesehatan kota Surabaya melakukan terobosan dengan meningkatkan fungsi puskesmas menjadi :

1. Puskesmas Rujukan (3 buah, yakni Puskesmas Jagir, Banyu Urip, dan Tanah Kali Kedinding).
2. Puskesmas jalan raya (3 buah, yakni Puskesmas Pucang Sewu, Tanjungsari, dan Kedurus).
3. Puskesmas pariwisata (2 buah, yakni Puskesmas Tanah Kali Kedinding dan Jagir).
4. Puskesmas STD, yakni Puskesmas Putat Jaya.
5. Poli pasukan kuning di Pustu Grudo dan Puskesmas Dr. Sutomo.

Sarana pelayanan kesehatan bagi masyarakat kota Surabaya meliputi Rumah Sakit Umum, Rumah Sakit Jiwa, Rumah Sakit Bersalin, Rumah Sakit Khusus, Balai Pengobatan/Klinik, Puskesmas, Puskesmas Pembantu, Posyandu, Apotik, Toko Obat, Gudang Farmasi dan Praktek Dokter baik yang bersama ataupun perorangan. Dari sekian tempat pelayanan kesehatan, yang memiliki kemampuan darurat sebesar 46,67%.

Pelayanan kesehatan kerja pada pekerja formal di kota Surabaya pada tahun 2004 sebesar 36,45% dari 2.560 pekerja formal yang ada.

Keadaan perilaku berpola hidup sehat pada masyarakat kota Surabaya dapat dilihat pada jumlah pengunjung dan kader posyandu. Strata posyandu mengalami peningkatan dari tahun 2003 ke 2004. Jumlah posyandu yang ada sebesar 2.707 buah yang terdiri atas 56 posyandu Mandiri, 526 posyandu pumama, 1.179 posyandu madya, dan 946 posyandu pratama.

Penduduk kota Surabaya yang berjumlah 2.736.226 jiwa, terdapat 90.084 KK yang tergolong keluarga miskin. Untuk mengatasi pelayanan kesehatan bagi mereka, dibentuklah program derakan terpadu pengentasan kemiskinan (gerdutaskin) yang mendampingi program kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak (PKPS-BBM), melalui pemberdayaan usaha ekonomi masyarakat, pemberdayaan manusia dan pemberdayaan lingkungan.

Kepesertaan jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat dalam kemandirian pembiayaan kesehatan diikuti oleh 700.645 Orang atau sekitar 25,51 %. Ini berarti menunjukkan rendahnya pemahaman dan pemberdayaan masyarakat dalam penerapan JPKM.

Lemahnya pelayanan kesehatan masyarakat diakui oleh dinas kesehatan kota Surabaya karena kurangnya kompetensi petugas promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat. Banyak bidang tugas yang dikelola secara rangkap tugas, sehingga kurang optimal dalam hasil-hasilnya.

4.2.3 Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal⁹⁸

Perdagangan, industri dan penanaman modal merupakan sektor yang menjanjikan, strategis dan menjadi tumpuan kekuatan dan pemberdayaan ekonomi kota Surabaya dan wilayah bagian timur Indonesia. Sumbangan sektor ini cukup signifikan pada produk domestik regional bruto (PDRB) kota Surabaya. Tahun 2005 pertumbuhan ekonomi dari sektor industri dan pengolahan sebesar 2,77%, sektor perdagangan, hotel dan restoran besar sebesar 8,45%. Sedangkan peranan di sektor industri dan pengolahan sebesar 44,01% dan di sektor perdagangan, hotel dan restoran besar sebesar 55,85%. Keadaan sektor perdagangan, hotel dan penanaman modal kota Surabaya dalam kurun waktu tahun 2002 sampai tahun 2005 adalah sebagai berikut :

Table 4.23
Akumulasi Pertumbuhan Industri Kecil, Menengah dan Besar
Tahun 2002-2005

Kelompok Industri	Satuan	Tahun			
		2002	2003	2004	2005
Industri Kecil					
- Jumlah Industri	Unit	11.522	11.932	12.237	12.544
- Nilai Investasi	Milyar	0,382	0,771	0,822	0,843
- Jml Tng Kerja	orang	58.595	61.298	53.690	67.668
Industri Menengah					
- Jumlah Industri	Unit	746	953	1.133	1.372
- Nilai Investasi	Milyar	1,52	3,36	3,59	6,17
- Jml Tng Kerja	orang	25.903	38.356	45.949	53.641
Industri Kecil					
- Jumlah Industri	Unit	147	153	159	193
- Nilai Investasi	Milyar	3,53	3,67	4	9,89
- Jml Tng Kerja	orang	79.128	84.522	86.635	93.013
Jumlah Kumulatif		12.415	13.038	13.529	14.109

⁹⁸ Renstra Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Penanaman Modal tahun 2006-2010

Di samping itu, potensi keuangan daerah pada aspek pendapatan disumbang oleh dinas ini berupa pendapatan retribusi perizinan tanda daftar industri (TDI) / izin usaha industri (IUI) dari tahun 2002 sampai 2005 sebagaimana table berikut ini.

Tabe 4.24
Jumlah Pendapatan Retribusi TDI/IUI 2002-2005

Tahun	TDI		IUI		Capaian Pendapatan
	Target	Realisasi	Target	Realisasi	
2002	10.000.000	8.600.000	0	7.600.000	1,62
2003	100.000.000	56.800.000	78.000.000	108.500.000	92,87
2004	100.000.000	51.600.000	84.600.000	62.250.000	63,30
2005	60.000.000	61.000.000	80.000.000	127.350.000	134,54

Di bidang perdagangan dalam negeri, ada peningkatan penerbitan surat izin usaha perdagangan (SIUP) yahun 2002-2005.

Tabel 4.25
Akumulasi Penerbitan SIUP 2002-2005

Klasifikasi	Tahun			
	2002	2003	2004	2005
Perusahaan Besar	6.404	6.768	7.134	7.576
Perusahaan Menengah	17.477	18.334	19.258	20.238
Perusahaan Kecil	41.896	46.055	51.864	56.904
Jumlah	65.777	71.157	78.256	64.718

Hasil audit dari lembaga sertifikasi bahwa perkembangan usaha januari smpai desember 2005 dibandingkan dengan periode sama tahun 2004 diperoleh hasil SIUP Kecil mengalami penurunan sebesar 8,3%, SIUP Menengah naik 2,7%, dan SIUP Besar naik 36,9%. Hal ini menunjukkan ketaatan pengusaha industri besar dalam memperbaharui

surat izinnya. Di samping itu, sasaran mutu pelayanan SIUP sebagaimana yang ditetapkan oleh standart ISO 9001:2000 sampai tahun 2005 masih dapat dipertahankan.

Untuk perdagangan luar negeri, nilai ekspor kota Surabaya tahun 2003 naik sebesar 1,55% dari tahun 2002, pada tahun 2004 naik sebesar 2,33% dari tahun 2003. Dan di tahun 2005 nilai ekspor itu sebesar \$7.044.400.890. Nilai impor kota Surabaya tahun 2003 dibanding tahun 2002 meningkat sebesar 23,36%. Tahun 2004 meningkat sebesar 14,27% dibanding tahun 2003. Tahun 2005 nilai impor sebesar 5.313.077.524. Sebagaimana table berikut.

Tabel 4.26
Data Nilai dan Volume Ekspor Kota Surabaya 2002-2005

Uraian	Tahun			
	2002	2003	2004	2005
Nilai (USD 000)	4.642.631	4.714.767	4.822.303	7.044.401
Volume (KG 000)	5.897.311	6.475.845	5.194.861	5.794.278

Tabel 4.27
Data Nilai dan Volume Impor Kota Surabaya 2002-2005

Uraian	Tahun			
	2002	2003	2004	2005
Nilai (USD 000)	3.244.590	4.022.445	4.668.877	5.413.078
Volume (KG 000)	9.427.083	10.293.678	9.246.617	11.474.911

Salah satu upaya untuk memacu pertumbuhan ekonomi di kota Surabaya adalah melalui penetrasi pasar luar negeri. Untuk tahun 2005 dinas ini telah memfasilitasi 11 UKM untuk melaksanakan pameran di luar negeri dengan perincian 3 pengusaha ke Tanzania, 3 p3ngusaha ke Perancis dan 5 pengusaha ke Sharjah Timur Tengah.

Untuk penerbitan tanda daftar perusahaan (TDP), dinas ini mencatat ada kenaikan khususnya pada perseroan terbatas, koperasi dan perseroan, sebagaimana table berikut ini.

Tabel 4.28
Jumlah Penerbitan Tanda Daftar Perusahaan (TDP)

Uraian	Tahun			
	2002	2003	2004	2005
Perseroan Terbatas (PT)	1.192	1.274	1.526	1.627
Perusahaan Komanditer (CV)	1.588	1.953	1.885	1.470
Firma (Fa)	-	-	-	-
Koperasi (Kop)	37	35	71	32
Badan Usaha Lain (BUL)	27	50	42	42
Perseorangan (PO)	1.852	2.107	2.422	2.465
Jumlah	4.696	5.419	5.946	6.136

Hasil audit dari lembaga sertifikasi bahwa perkembangan usaha januari sampai dengan juli 2005 dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2004 diperoleh hasil pemohon tanda daftar perusahaan mengalami kenaikan sebesar 5,31%.

Untuk pendaftar TDP, berhasil meningkatkan retribusi bagi kota Surabaya, sebagaimana table berikut.

Tabel 4.29
Jumlah Pendapatan Retribusi TDP 2002-2005

Tahun	TDP		
	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Capaian Pendapatan %
2002	394.700.000	492.384.240	124,74
2003	566.350.000	625.650.000	110,47
2004	638.375.000	724.150.000	113,44
2005	850.500.000	851.250.000	100,09

Untuk penanaman modal, perkembangan investasi mengalami kenaikan meski tidak signifikan, dan ini membutuhkan perhatian dari

semua pihak. Untuk itu, kelengkapan infra struktur, kesiapan SDM dalam memberikan pelayanan prima dan jaminan stabilitas keamanan harus dipertimbangkan optimalisasinya. Implementasi kemudahan pemberian izin menjadi salah satu kebutuhan yang mendesak bagi masalah bergairahnya perkembangan investasi. Untuk hal tersebut, marilah kita lihat tabel berikut ini.

Tabel 4.30
Perbandingan PMDN dan PMA di Surabaya 2002-2005

Tahun	PMDN		PMA		
	Jumlah Proyek	Nilai Investasi (Rp. 000)	Jumlah Proyek	Nilai Investasi	
				(Rp.000)	US \$
2002	4	356.802.000	20	-	17.810.098
2003	16	371.353.030	63	-	503.152.021
2004	7	204.233.000	44	-	22.628.178
2005	19	3.664.566.835	67	3.232.873.547	157.611.742

BAB V
KARAKTERISTIK
PERILAKU BIROKRASI
DALAM PELAYANAN PUBLIK
DI KOTA SURABAYA

BAB V

KARAKTERISTIK PERILAKU BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI KOTA SURABAYA

5.1 Biro, Birokrat dan Birokrasi

Penggunaan istilah birokrasi yang berorientasi pada organisasi pemerintahan memberi implikasi tersendiri, karena birokrasi bentukan Weber itu bisa terjadi baik di organisasi pemerintahan ataupun organisasi non-pemerintah. Artinya, birokrasi bisa saja terjadi di perusahaan dan sekaligus di organisasi pemerintahan di manapun berada.

Di Indonesia, membahas birokrasi membawa persepsi orang kepada birokrasi pemerintah. Birokrasi dengan segala macam cacatnya menjadi milik pemerintah. Ini menunjukkan apa yang dikatakan oleh Keith Dowding bisa terjadi pula di Indonesia, bahwa aplikasi birokrasi belum sepenuhnya optimal dalam rangka memenuhi harapan masyarakat. Apa yang terjadi di tiga dinas kota Surabaya kurang lebih juga memberi gambaran kekhawatiran itu. Meski Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal memiliki keunggulan, namun kenyataan yang terjadi di Dinas Kesehatan serta Dinas Pariwisata dan Kebudayaan menyiratkan kuatnya asumsi bahwa optimalisasi birokrasi dalam aplikasinya kurang membawa signifikansinya.

Biro (*bureau*) diartikan sebagai suatu organisasi yang biasanya memiliki empat macam kriteria utama, yakni organisasi berskala besar dan

beranggotakan pegawai dalam jumlah banyak; mayoritas di antara anggotanya bekerja secara *full time* yang kebanyakan menggantungkan pendapatan pada pekerjaan dalam organisasi yang bersangkutan dengan mekanisme kompetisi yang tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik; promosi dalam biro didasarkan pada penilaian kinerja apakah sudah sesuai dengan peran dan tanggungjawab dan bukan didasarkan pada kriteria stratifikatif seperti kelas sosial, agama, ras dan hubungan keluarga; hasil utama bukan dievaluasi secara langsung atau tidak langsung.

Keempat kriteria tersebut belum mencakup beberapa karakteristik sebagaimana dikemukakan oleh Max Weber sebagaimana *hierarchical organization, impersonality operation, extensive use rules, complexity of administrative task, secrecy and employment of specially on career basis*. Namun demikian, secara logika, karakteristik Weber telah mencakup dalam empat karakteristik sebagaimana yang berlangsung di tiga dinas.

Birokrat memang layak tidak diartikan sebagai setiap orang yang menjadi anggota suatu biro, akan tetapi dapat juga diartikan seseorang yang bekerja dengan dilandasi dengan kriteria sebagai berikut, bahwa mereka adalah bekerja untuk organisasi skala besar, mereka digunakan secara *full time* oleh organisasi dan pendapatannya diperoleh dari hasil kerjanya; kebijakan kepegawaian organisasi (penggajian, promosi, dan pensiun) adalah bagian penting dari anggota organisasi dan didasarkan pada kinerja peran mereka dalam organisasi; hasil kerja mereka tidak

dapat dinilai secara langsung atau tidak langsung oleh pasar (terjadi transaksi), tetapi *output* dalam organisasi yang mereka kerjakan dinilai.

Berdasarkan karakteristik di atas, ditemukan beberapa hal penting, pertama, birokrat dapat bekerja pada organisasi walau bukan dalam bentuk biro. Pengertian ini membolehkan kita menyebut birokrat pada organisasi swasta, yang secara intrinsic berbeda dengan biro. Kedua, tidak semua pegawai pada suatu biro dapat menjadi birokrat. Ketiga, istilah birokrat sering kita gunakan dengan beberapa macam konotasi. Birokrat secara individual lebih kurang memiliki ciri efisien, jujur, bekerja keras, teliti, *public-spirit*, dan nilai-nilai yang pada umumnya berbeda dengan non birokrat. Pada pengertian ini, realitas di tiga Dinas baik Dinas Kesehatan (DK), Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (DKP) dan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal (DPPPM) menunjukkan bahwa biro dan birokrat secara inheren ada dan terepresentasi dengan baik dan memadai. Dari ketiga Dinas tersebut, criteria pada DPPPM lebih memungkinkan untuk disebut paling siap dalam tugas dan fungsinya sebagai birokrat yang cukup handal.

Istilah birokrasi merupakan salah satu kata yang sering digunakan dalam tulisan modern tentang organisasi, tetapi istilah ini memiliki tiga pengertian yang berbeda. Pertama, birokrasi biasanya menunjuk suatu lembaga atau tingkatan lembaga khusus. Dalam pengertian ini birokrasi dinyatakan sebagai suatu konsep yang sama dengan biro. Kedua, birokrasi juga dapat berarti suatu metode tertentu untuk mengalokasikan

sumber daya dalam suatu organisasi yang berskala besar. Pengertian ini sama dengan pembuatan keputusan birokratik (*bureaucratic decision making*). Ketiga, birokrasi diartikan sebagai *bureauness or quality that distinguishes bureaus from other types of organization*. Dalam pengertian ini birokrasi menunjuk pada kualitas yang dihasilkan oleh suatu organisasi.

Ketiga pengertian birokrasi di atas sering digunakan dalam berbagai kesempatan, akan tetapi menjadi jelas manakala dilihat konteksnya di mana pengertian tadi digunakan. Setiap biro memiliki karakteristik yang bersifat umum yakni struktur kewenangan formal berjenjang; jaringan komunikasi formal berjenjang; system aturan formal yang berlebihan; struktur kewenangan informal; jaringan komunikasi pribadi dan informal; impersonalitas operasi formal dan loyalitas pribadi mendalam dan keterlibatan pribadi antara para pegawai terutama pada tingkatan jenjang paling tinggi. Untuk pengertian ini, ketiga Dinas sudah pasti telah memenuhi kriteria mengingat tiga Dinas tersebut telah mempolakan struktur organisasi birokrasi yang terstruktur baik.

Karakteristik umum tadi menghasilkan beberapa sifat utama, yaitu struktur formal berjenjang pada suatu biro, di mana sumber perilaku tidak konsisten pada organisasi besar, komunikasi menghasilkan perlu adanya hirarkhi; menggunakan struktur kewenangan tunggal; dan karakteristik hirarkhi formal; penggunaan aturan formal biro yang ketat; struktur informal biro; keterlibatan dan loyalitas pribadi berbarengan dengan formalitas prosedur dalam suatu biro.

Struktur formal berjenjang pada setiap biro menghasilkan perilaku yang tidak konsisten dalam suatu organisasi besar. DPPPM tampaknya sesuai dengan model seperti ini, namun hebatnya meski berskala besar, perilaku birokrasi DPPPM lebih konsisten. Hal yang seharusnya tidak atau jarang terjadi pada birokrasi skala besar. Hal ini disebabkan oleh alasan bahwa setiap organisasi pada awalnya dibentuk untuk mencapai beberapa tujuan yang tidak dapat dicapai tanpa usaha koordinatif dari sejumlah orang yang bekerja dengan tugas-tugas yang berbeda. Implikasinya kepada setiap organisasi harus mau memodifikasi perilakunya sendiri agar sesuai dengan perilaku anggota lainnya. Jika masing-masing anggota saling menyesuaikan tadi terjadi, maka tidak memerlukan adanya hierarki kewenangan. Padahal setiap organisasi besar senantiasa memiliki dua macam hambatan besar yaitu konflik kepentingan dan keterbatasan teknis. Keduanya menimbulkan pola perilaku yang tidak konsisten yang belakangan disebut konflik, yang keberadaannya perlu dikurangi pada setiap tingkatan (level), karenanya memerlukan struktur hierarki kewenangan. Struktur hierarki kewenangan di DPPPM lebih nyata dan rasional. Konflik kepentingan yang berasal dari adanya perbedaan tujuan yang diusulkan oleh pegawai dengan cara mereka dalam memahami realitas dapat diredam. Dalam setiap organisasi tidak pernah ada dua anggota yang memiliki tujuan yang secara tegas sama persis, mengakibatkan terdapat ketidaksetujuan (*disagree*) tentang apa yang seharusnya dilakukan oleh organisasi,

bahkan sekalipun mereka memiliki informasi dan menghadapi situasi ketidakpastian yang sama. Oleh karena itu, konflik kepentingan tidak dapat dieliminir dengan memperbaiki kapabilitas teknik dalam organisasi. Perbedaan cara memahami kenyataan berasal dari struktur nilai secara implisit berkaitan dengan berbagai macam teknik khusus yang digunakan untuk melihat realitas tadi. Misalnya, seorang dokter tidak akan melihat suatu masalah sama seperti cara seorang tentara atau direktur perusahaan. Ketiganya mungkin setuju dengan tujuan yang telah dirumuskan dengan tegas, dan bahkan memiliki informasi yang sama, namun tidak setuju tentang apa yang seharusnya dilakukan oleh organisasi karena cara (*modes*) mereka dalam memahami informasi tadi menekankan aspek yang berbeda dari setiap masalah. Sumber konflik semacam ini seharusnya perlu lebih mendapatkan pertimbangan ketimbang konflik kepentingan itu sendiri. Limitasi teknikal (*technical limitation*) terjadi karena setiap orang memiliki kapabilitas yang terbatas tentang pengetahuan dan informasi. Spesialisasi tugas tidak dapat dihindarkan bagi setiap organisasi besar, yang mengarahkan pada spesialisasi informasi agar supaya setiap pegawai (atau sejumlah pegawai yang melaksanakan tugas yang sama) memiliki berkas informasi yang berbeda dengan setiap pegawai lainnya. Oleh karena itu, kendatipun semua pegawai jika memiliki tujuan yang identik dan cara pemahaman yang identik, maka mungkin mereka akan menyimpulkan berbeda mengenai apa yang seharusnya organisasi lakukan. Dengan demikian,

ketidak menentuan (*uncertainty*) akan menghasilkan pandangan yang berbeda mengenai hasil yang diinginkan dari tindakan tertentu, karena tak satupun di antara mereka dapat membuktikan secara logis atas fakta yang diketahuinya. Beberapa pandangan dari mereka mungkin terbukti tidak benar dengan adanya informasi berikutnya. Bagaimanapun juga, adanya ketidakmenentuan 'ex ante' tidak dapat dihilangkan, berarti hampir selalu ada beberapa ketidaksetujuan di antara orang-orang yang beralasan memiliki tujuan yang tidak identik, cara pemahaman yang identik dan informasi yang sama. Konflik didasarkan pada limitasi teknik mungkin tidak terkait dengan ketidaksetujuan terhadap semuanya, tetapi semata-mata disebabkan karena ketidakmampuan setiap pegawai untuk mengetahui apa yang sedang, telah dan akan dilakukan oleh semua pegawai dalam bironya masing-masing. Misalnya, seorang diplomat yang menangani urusan luar negeri memutuskan untuk meningkatkan jumlah urusan sosial yang dia tangani, sementara pada saat yang sama menurut anggaran diplomasi di departemennya, anggaran bantuan dikurangi untuk entertainment. Barangkali kedua pihak tersebut akan setuju dengan apa yang seharusnya dilakukan jika didahului dengan diskusi. Pada organisasi dengan spesialisasi tinggi, sifat tidak konsisten ini seringkali diabaikan, padahal sangat mungkin merupakan sumber utama terjadinya konflik.

Komunikasi memang menghasilkan perlu adanya hierarki. Jika tindakan dari sejumlah besar orang dikoordinasikan secara efektif, masing-masing harus memiliki banyak ide tentang bagaimana tindakannya

akan berperan dalam perilaku orang lain. Konsekuensinya, koordinasi memerlukan aliran berita balik yang baku dan seterusnya di antara anggota organisasi. Tetapi persiapan, pengiriman, penerimaan dan pembacaan berita memerlukan waktu dan mungkin juga uang, terutama jika banyak berita dilibatkan. Karenanya, organisasi harus mendesain jaringan komunikasi agar mereka tidak memboroskan sumber daya dalam melakukan komunikasi yang berlebihan, atau jika informasi yang tersedia tidak efisien untuk koordinasi yang tepat (*proper coordination*). Terdapat tiga perbedaan yang signifikan antara hierarki untuk komunikasi dengan hierarki kewenangan yang diperlukan untuk mengakhiri suatu perdebatan (*disputes*), yakni pada titik jaringan komunikasi pada level lebih tinggi, tidak banyak memerlukan kewenangan ketimbang pada level yang lebih rendah; hierarki komunikasi tidak perlu memiliki struktur yang sama dengan hierarki kewenangan, jaringan komunikasi tidak memerlukan fungsi secara eksklusif dengan saluran vertikal, jaringan komunikasi juga dapat mengikuti transmisi berita secara horizontal baik saluran formal maupun informal. Dalam konteks inipun, DPPPM lebih komunikatif dalam interaksi antar anggota birokrasinya. Pengamatan dan hasil wawancara sangat jelas menunjukkan bahwa DPPPM layak disebut lebih baik dalam konteks komunikasi dibanding dua dinas lainnya yakni DK dan DKP.

Penggunaan struktur kewenangan tunggal merupakan efek pengambilan keputusan. Terdapat sejumlah alasan mengapa berbagai fungsi disusun dengan jenjang dalam suatu biro yang secara umum

disusun dan digabung menjadi satu kewenangan formal. Keputusan berkaitan dengan alokasi sumber daya memiliki implikasi erat dengan kegiatan pengambilan keputusan yang dilakukan. Baik kegiatan maupun alasan alokasi sumber daya merupakan bagian integral dari koordinasi, di mana aliran informasi ke atas dan ke bawah, sementara dalam suatu hierarki kewenangan perintah-perintah dan keputusan-keputusan ke bawah. Jika fungsi komunikasi diperlukan, hierarki kewenangan dipisahkan dari arus informasi ke atas dan ke bawah dalam suatu biro, maka pembuat keputusan bertanggungjawab atas perilaku dan pilihan alokasi yang belum disampaikan secara cukup tentang terbukanya alternatif baginya. Oleh karena kontrol terhadap arus informasi tertutup sering meningkatkan kekuasaan kontroler, maka hubungan tertutup jaringan komunikasi suatu biro dengan hierarki kewenangan cenderung memperkuat penerimaan kewenangan itu oleh yang lain dalam suatu biro. Akibatnya, banyak birokrasi berisi satu hierarki kewenangan formal yang bertanggungjawab atas tugas-tugas mengkoordinasikan perilaku dan alokasi sumber daya serta pelaksanaan fungsi komunikasi.

Karakteristik hierarki formal menunjuk pada hierarki suatu biro yang terdiri atas dua macam yaitu hierarki sangat tinggi (*tallness*) dan hierarki sangat datar (*flatness*). Hierarki yang tinggi berisi sejumlah tingkatan hubungan relatif besar dengan keseluruhan anggota biro dan karenanya memiliki rasio terjadinya konflik yang tinggi di antara para anggota dalam mengarahkan produksi. Sebaliknya hierarki datar hanya

berisi beberapa tingkatan hubungan dengan keseluruhan anggota biro. Karenanya, hierarkhi ini memiliki proporsi terjadinya konflik yang rendah, dan rata-rata pegawai pada level yang tinggi hanya memiliki beberapa bawahan saja. Hierarkhi yang lebih tinggi lebih menekankan pada koordinasi melalui sarana komunikasi vertikal. Koordinasi horizontal melibatkan sejumlah besar orang pada level yang sama dan harus melewati beberapa pegawai pada level yang lebih tinggi. Sementara koordinasi vertikal akan membutuhkan waktu yang lebih banyak dan mudah terjadi distorsi (tiap berita dan bukan tiap tugas) daripada koordinasi horizontal, terutama disebabkan karena sebelumnya harus melalui banyak perantara. Hierarkhi yang lebih datar di dalamnya terdapat desentralisasi kewenangan yang lebih besar, sehingga sesuatu yang lain menjadi sama. Ketika setiap atasan (*superior*) pada hierarkhi datar memiliki beberapa bawahan, dia memiliki sedikit waktu untuk mengawasi setiap orang jika dibandingkan dengan hierarkhi tinggi. Hal ini menghasilkan delegasi kewenangan yang lebih besar kepada bawahannya. Kedua hubungan yang digambarkan di atas baik yang *tallness* ataupun yang *flatness* pada suatu biro akan tergantung pada interaksi tiga prinsip. *Pertama*, saling ketergantungan yang lebih kompleks dan detail antara kegiatan-kegiatan dalam suatu biro, di mana *tallness* lebih sesuai jika dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang menghasilkan spesialisasi yang intensif. Perlunya koordinasi detail dari kegiatan tertentu biasanya menghasilkan rasio yang tinggi bagi

koordinator dalam mengarahkan kegiatan. *Kedua*, derajat ketidakmenentuan yang lebih besar mengenai kegiatan suatu biro, di mana *flatness* lebih sesuai, mengingat *flatness* tidak mungkin dibagi dalam spesialisasi. Persyaratan ini boleh terjadi pada *flatness* ketika diberikan kewenangan yang lebih besar yang menekankan pada arah hubungan yang lebih horizontal. Pada *flatness*, setiap pegawai harus bebas untuk melakukan koordinasi langsung dengan lainnya dengan cara-cara yang tidak dapat diprediksikan. Perlunya dialog di antara pegawai dan terus melakukan redifinisi atas tugas-tugas yang sedang mereka kerjakan melalui perantara yang tidak efisien. Komunikasi antara para pegawai yang memiliki status yang sama biasanya kurang disukai jika dibandingkan dengan para pegawai dengan level yang berbeda. Pada tugas-tugas yang sangat tidak menentu diperlukan spesialis sangat berbakat yang dapat disewa dalam organisasi, hanya jika mereka diberi tanggungjawab dan status yang relatif tinggi pada posisi yang sesungguhnya bertentangan dengan kebanyakan level hierarki (*many-level-hierarchy*). Spesialis berbakat bekerja dalam kondisi baru yang sering kali lebih banyak mengetahui ketimbang pengawas mereka mengenai bagaimana cara mengkoordinasikan kegiatan mereka. Dalam banyak kesempatan, ketidakmenentuan mendominasi kompleksitas fungsi dalam menentukan hakekat hierarki suatu biro. Oleh karena itu, suatu biro dengan tugas yang sangat kompleks melibatkan ketidakmenentuan yang besar biasanya akan memiliki bentuk hierarki yang *flat* (datar),

bahkan dikatakan tugas-tugas biro yang melibatkan ketergantungan yang tinggi di antara kegiatan yang terspesialis (*specialized activities*). Ketiga, tingkat homogenitas yang lebih besar di antara para anggota organisasi, hierarki yang lebih datar bisa jadi cocok. Kesamaan kepentingan pribadi, latar belakang budaya, latihan teknis dan nilai-nilai moral pada para anggota biro tampaknya dapat mengurangi terjadinya konflik. Hal ini membolehkan delegasi kewenangan yang lebih besar pada setiap individu pegawai tanpa kehilangan efektivitas koordinasi dengan menggunakan hierarki yang datar tadi. Kendatipun demikian, prinsip ini berhubungan dengan dua prinsip lain sebagaimana disebutkan di atas. Dalam konteks ini, posisi DK dan DPPPM lebih mendekati hierarki formal yang *tallness* sedangkan DKP terkesan lebih *flatness*, hal ini dimungkinkan lantaran dalam tinjauan fungsional, DK dan DPPPM memang membutuhkan banyak personil, sehingga hierarki formalnya berbentuk *tallness*.

Penggunaan aturan formal yang ketat memungkinkan lahirnya birokrat dengan tipe eksklusif. Stereotipe populer tentang birokrat tergambar pada sosok yang angkuh, sombong, arogan, suka menonjolkan ilmunya, sangat kaku dalam menerapkan berbagai *rule and regulation* dalam bironya. Pada kenyataannya, penggunaan peraturan formal yang berlebihan merupakan salah satu karakteristik utama birokrasi sebagaimana dikemukakan Weber, dan diterima secara meluas sebagai 'sifat yang menyatu' pada suatu biro. Terdapat empat alasan utama mengapa peraturan formal yang ketat (berlebihan) diperlukan

dalam suatu biro. *Pertama*, biro belum memiliki ukuran nilai tentang output mereka, ketika mereka belum dapat menggunakan transaksi 'quid pro quo' secara sukarela. Dalam banyak kasus, anggota perusahaan swasta dapat membentuk perilaku mereka berdasarkan pada ad hoc, karena mereka tidak memerlukan peraturan (*rules*) untuk menunjukkan bagaimana mereka dapat membuat keuntungan. Sementara para konsumen dapat membuat keputusan tanpa penjelasan peraturan (*elaborate rules*) terlebih dahulu, ketika kepuasan mereka disediakan sesuai perilaku yang mereka inginkan. Tetapi, ketika tidak ada kejelasan hubungan antara hakekat suatu tindakan atau tujuan akhir tindakan, muncul tekanan untuk menyusun peraturan formal untuk membantu individu memutuskan perilaku mereka. Hal ini benar dalam banyak seksi perusahaan swasta besar sebagaimana apa yang ada dalam suatu biro. Tetapi suatu biro tidak memiliki garis petunjuk apa saja tentang pasar, karenanya mereka biasanya menggantikannya dengan menekankan pada banyak aturan ketimbang seperti apa yang dilakukan oleh perusahaan swasta. *Kedua*, peraturan formal merupakan sarana koordinasi efisien kegiatan kompleks. Jika peraturan formal tidak ada, maka setiap anggota biro akan merespon setiap situasi tertentu dengan cara-cara yang dilihat tepat bagi mereka pada waktu itu. Kebebasan merespon akan membuat tugas koordinasi perilaku dalam suatu organisasi menjadi sangat sulit dan mahal. Besarnya berita yang harus disampaikan kepada inisiator dan koordinator menggambarkan perilaku yang diusulkan sebelumnya dan penerimaan

modifikasi yang dapat membuat perilaku tadi dapat diterima secara konsisten dengan tindakan-tindakan yang diambil di mana saja dalam suatu organisasi. Jadi, pengurangan biaya koordinasi, biasanya biaya koordinasi komunikasi, pada semua level memerlukan penetapan peraturan formal yang manageable untuk mengatur perilaku dalam situasi tertentu. *Ketiga*, banyak keputusan biro ditutupi oleh peraturan yang diformalkan dengan melibatkan interaksi dengan orang-orang di luar biro. Jika tidak ada peraturan yang diformalkan untuk mengatur setiap keputusan, respon biro pada kondisi yang sama bisa jadi cukup berbeda dengan para pelanggan (*clients*). Setiap perilaku pribadi yang diskriminatif, mungkin menyebabkan ketakutan besar (*consternation*) di antara para pelanggan bagi agensi publik atau agensi quasi publik, yang mengharapkan 'menerima' perlakuan yang sama di bawah hukum. Oleh karena itu, ada tekanan kuat dalam setiap agensi untuk menetapkan peraturan yang mengatur keputusan tentang *clients* agar supaya respon yang konsisten akan muncul dan tidak akan ada tuntutan diskriminatif dan favouritisme yang harus dibuat. *Keempat*, perlu koordinasi sumber daya dalam bentuk tekanan yang kuat terhadap setiap biro untuk menggambarkan pertauran-peraturan formal yang mengatur pengeluaran uang. Jika peraturan formal tidak ditetapkan, akan menyebabkan setiap pegawai memutuskan sendiri berapa banyak uang yang seharusnya dibelanjakan dalam melaksanakan tugas yang menjadi fungsi mereka. Akan tetapi setiap fungsi akan dapat dilaksanakan dengan baik, jika lebih

banyak uang yang dibelanjakannya dengan pengeluaran anggaran yang banyak akan memperbesar kekuasaan, pendapatan, dan prestise setiap pegawai yang terlibat. Oleh karena itu, dia sangat mendorong untuk membelanjakannya secara terus menerus. Untuk menghindari outcome ini, setiap pegawai harus dipersyaratkan untuk mendapatkan persetujuan dari koordinator pusat sebelum dia dapat membelanjakan uang tersebut. Hal ini berarti, koordinator sumber daya pasti berhadapan dengan masalah yang sama tentang koordinasi seperti yang dihadapi oleh koordinator perilaku. Dengan demikian, dia sangat dikendalikan dengan menetapkan peraturan formal sebagai sarana mengurangi biaya komunikasi yang berkaitan dengan pelaksanaan koordinasi pengeluaran. Peraturan formal tadi, biasanya menetapkan anggaran dengan alokasi khusus setiap seksi biro dan peraturan yang lebih rinci berkaitan dengan prosedur dan pengeluaran diikuti oleh seksi-seksi yang tugasnya menilai dan menjual barang dan jasa. Dalam konteks aturan formal, DK tampak lebih eksklusif ketimbang DKP dan DPPPM. Meski birokrat di DPPPM banyak yang berperformance yang rapi dan elegan, sikap dan penampilan mereka tergolong ramah dan enak diajak dialog. Sementara personil di DKP yang paling santai dan *easy going*. Untuk eksklusivitas DK sangat terasa sejak peneliti memasuki kantor DK. Eksklusivitas makin mengemuka saat para pegawai yang 'Dokter' itu mulai memberikan banyak keterangan, dan dari cara bicara hingga proses komunikasi yang terbangun, aturan formal tampaknya paling kental terasa di DK.

Mengapa struktur informal biro muncul? Terdapat argumentasi yang melatari hal tersebut yakni struktur informal biro muncul sebagai reaksi dari struktur formal biro yang ketat dan berlebihan; struktur informasi diciptakan untuk membantu kebutuhan pribadi para anggota organisasi; sbagai upaya untuk memperluas dan menyesuaikan struktur formal; mengekonomiskan waktu dan mengurangi rutinitas dan biaya berpikir, serta deskripsi pekerjaan sebagai bagian dari peraturan biro yang tidak dapat didesain sedemikian rupa agar sesuai dengan setiap situasi yang secara nyata akan terjadi. Pada konteks struktur informal, pegawai di DKP adalah yang paling kuat merepresentasikan keberadaan ini.

Keterlibatan dan loyalitas pribadi terkadang turut mewarnai setiap pegawai pada suatu biro. Para pegawai dimotivasi baik oleh kepentingan dirinya maupun orang lain (altruisme) untuk membuat jaringan teman kerja informal, penerimaan yang menyenangkan, kontak dan jaringan komunikasi yang angat mendasarkan pada hubungan pribadi daripada hubungan resmi lainnya. Tipe jaringan kerja ini memiliki dua fungsi penting yakni jaringan kerja memungkinkan para pegawai membangun reputasi dan status yang bebas atas posisi tertentu yang mereka adakan; jaringan kerja informal juga mempunyai peran lain yaitu memungkinkan setiap pegawai unutk melaksanakan fungsi sosial mereka secara lebih efisien ketimbang melalui prosedur formal yang ditetapkan. Tanpa jaringan kerja yang mempribadi, suatu biro akan beroperasi dengan formalitas yang kaku, secara terus menerus akan mengurangi fleksibilitas dan efisiensi

mereka. Loyalitas pribadi kepada atasan dan dari bawahannya memainkan peran vital fungsi biro untuk menghindari terbongkarnya kejelekan dirinya, untuk mempromosikan dirinya serta untuk mendorong dan memperoleh kebijakan tertentu. Downs juga menjelaskan bahwa peraturan formal suatu biro menciptakan suatu impersonalitas hubungan antara biro dengan cliennya. Sementara itu, Downs juga menjelaskan bagaimana kekuatan informal membuat tendensi kuat para pegawai untuk membangun hubungan pribadi tertentu dengan pegawai lainnya dengan para *client*. Untuk konteks loyalitas, posisi ketiga Dinas baik DK, DKP dan DPPPM memiliki karakteristik yang relatif sama.

Berkenaan dengan perilaku birokrasi, sejumlah informan di lapangan memberikan kesaksiannya. Ibu Hamidah, seorang warga kota Surabaya yang tinggal di Siwalankerto sebagai pengguna jasa pelayanan publik di Dinas Kesehatan mengatakan :

"Pelayanan yang diselenggarakan Dinas Kesehatan kota Surabaya tentu tidak selalu baik atau sebaliknya tidak selalu buruk. Di penghujung atau menjelang pemilihan legislatif 2009 ini, pelayanan kesehatan kepada masyarakat terbilang cukup memadai. Banyak kemudahan yang diterima oleh konsumen dinas ini. Namun beberapa bulan yang lalu, tepatnya di awal tahun 2008, pelayanan kesehatan kepada masyarakat terkesan kaku dan kurang memenuhi kepentingan masyarakat bawah yang berada di bawah garis kemiskinan. Fasilitas yang sebelumnya diperoleh oleh masyarakat miskin dengan dibebaskannya biaya kesehatan, tidak dapat dinikmati lagi di awal tahun 2008. Masalah ini cukup mengganggu warga miskin di kota Surabaya".⁹⁹

⁹⁹ Wawancara dilakukan pada tanggal 4 April 2005.

Berbeda dengan Ibu Hamidah, Bapak Kusnan, seorang pensiunan pegawai kotamadya menuturkan :

Pelayanan kesehatan di dinas Kesehatan sudah mencukupi. Namun sebagai pengguna layanan kesehatan, penulis memandang perlu adanya perbaikan di berbagai bidang".¹⁰⁰

Penilaian tersebut cukup layak, mengingat Bapak Kusnan adalah pensiunan pegawai kotamadya Surabaya yang tentu saja memiliki askes. Namun demikian, opini yang disampaikan oleh Pak Aziz, warga Kedungdoro yang baru-baru ini mengurus SIUP yang antara lain adalah sebagai berikut :

Pelayanan yang diberikan oleh DPPPM cukup baik, meski masih ada tenaga calo yang berkeliaran di luar pintu masuk DPPPM. Jika keberadaan calo masih dibiarkan, bukan tidak mustahil pelayanan satu atap yang diberlakukan oleh DPPPM akan sia-sia.¹⁰¹

Karakteristik birokrasi pemerintahan yang efektif harus memuat hal-hal sesuai tuntutan zaman. Pertama adanya semangat desentralisasi dan otonomi sebagai perwujudan dari sistem pemerintahan yang demokratis. Kedua perlu adanya perubahan sistem politik yang jauh berbeda dengan keadaan sistem politik seperti yang ada di zaman orde baru. Dan, ketiga bahwa krisis ekonomi yang mengakibatkan defisit anggaran, terpuruknya mata uang kita, pengangguran dan ketergantungan pemerintah pada negara lain. Karakteristik birokrasi pemerintah yang semacam ini sungguh perlu untuk diantisipasi agar wajah birokrasi pemerintahan di Indonesia kian demokratis.

¹⁰⁰ Wawancara dilakukan pada tanggal 4 April 2005

¹⁰¹ Wawancara dilakukan pada tanggal 7 April 2005

Sebagaimana diketahui bahwa organisasi tipe ideal yang disebut belakangan sebagai birokrasi haruslah memiliki ciri dan karakteristik tertentu, yakni adanya pembagian pekerjaan, hubungan kewenangan dan tanggungjawab yang didefinisikan dengan jelas; kantor diorganisir secara hierarkhial atau adanya rangkaian komando; pejabat manajerial dipilih dengan kualifikasi teknis yang ditentukan dengan pendidikan dan ujian; peraturan dan pengaturannya mengarahkan pada pelaksanaan tugas pekerjaan; hubungan antara manager dengan karyawan secara impersonal; pegawai berorientasi pada karier dan mendapatkan gaji yang tepat. Ciri organisasi birokratik ala Weber ini dapat disederhanakan antara lain adanya pembagian pekerjaan dan spesialisasi; orientasi impersonal; hierarki kewenangan; peraturan dan pengaturan; orientasi pada karier; serta efisiensi. Pada prinsipnya Weber menekankan pada masalah kewenangan (*authority*). Karena kewenangan ini bagi Weber merupakan *cornerstone* dari setiap organisasi. Kewenangan ini mengarahkan organisasi pada pencapaian tujuan. Gambaran birokrasi Weber adalah merupakan suatu model fungsional yakni prinsip-prinsip dasar birokrasi yang memberikan penilaian yang positif dalam organisasi. Dengan kata lain, masing-masing prinsip birokrasi tadi bukan hanya mempunyai implikasi yang baik dalam pencapaian tujuan dan efisiensi, melainkan juga ada kemungkinan disungsinya, yang oleh Weber belum sempat diantisipasi. Meski prinsip pembagian kerja dan spesialisasi (*division of labour and specialization*) dapat menghasilkan keahlian namun prinsip ini

juga akan menimbulkan kebosanan (*boredom*). Rasa bosan ini akan menghasilkan tingkat produktivitas menjadi lebih rendah. Hubungan secara impersonal bisa jadi memperbaiki tingkat rasionalitas dalam pembuatan keputusan, tetapi juga dapat menghasilkan lingkungan yang agak steril, di mana orang-orang yang berinteraksi seperti 'non-person' bisa menciptakan moralitas yang rendah, yang seringkali mempunyai efek pada tingkat efisiensi organisasi. Hierarki kewenangan mempermudah dalam melakukan koordinasi, tetapi sering memperluas komunikasi. Dua disfungsi pokok dari prinsip ini adalah distorsi dan pemblokkan dalam komunikasi. Setiap tingkatan hierarki menghasilkan blok-blok komunikasi yang potensial. Bagi bawahan, mereka tidak akan melakukan komunikasi yang menurutnya kelihatan jelek di mata atasannya. Sebaliknya mereka cenderung melakukan komunikasi yang hanya membuat kelihatan baik di mata atasannya. Peraturan dan pengaturan (*rules and regulations*) memungkinkan adanya kontinuitas, koordinasi, stabilitas dan uniformitas. Bagaimanapun pada pihak lain, prinsip ini sering menghasilkan kekakuan (*rigidity*) dan pergeseran tujuan (*goal displacement*) organisasi. Para pegawai sering berorientasi pada aturan (*rules*) yang mungkin mereka bisa lupa bahwa *rules and regulations* adalah sarana untuk mencapai tujuan dan bukan merupakan tujuan akhir. Prinsip hierarki yang ketat terutama peraturan seringkali menghasilkan kekakuan dan ketidakmampuan untuk menyesuaikan tugas. Orientasi karier menghasilkan perasaan karyawan menjadi loyal dan mendorong mereka

untuk berusaha semaksimal kemampuan mereka. Bagaimanapun juga promosi yang didasarkan pada senioritas dan prestasi, dua kriteria ini tidak compatible. Misalnya, promosi yang cepat bagi mereka yang memiliki prestasi lebih sering menghasilkan iri di antara para karyawan yang loyal, mau bekerja keras dan senior, tapi tidak mempunyai kreativitas. Dengan kata lain, masing-masing prinsip organisasi birokratik mempunyai konsekuensi disfungsi yang amat potensial. Berikut ini adalah tabel fungsi dan disfungsi model birokrasi Weber. Tabel ini dimaksudkan untuk mengetahui karakter perilaku birokrasi, mana yang masuk dalam katagori tradisional klasik ala Weber. Penggolongan perilaku klasik ala Weber tidak serta merta digolongkan sebagai bercirikan tidak modernis. Namun demikian, tabel di bawah setidaknya memberikan gambaran bagaimana perilaku birokrasi pemerintah kota Surabaya telah menjalankan fungsinya atau belum.

Tabel 5.1
Fungsi dan Disfungsi Weber

	Ciri Birokrasi	Fungsi	Disfungsi
	Pembagian Kerja	Keahlian (DK & DPPPM)	Rasa Bosan (DKP)
	Orientasi Impersonal	Rasionalitas (DK & DPPPM)	Mengurangi moralitas
	Hierarkhi	Disiplin & Koordinasi (DK, DKP, DPPPM)	Menghalangi komunikasi (DK)
	Kewenangan	Uniformitas & Kontinuitas (DK)	Kekakuan & pergeseran tujuan (DK)
	Peraturan & Pengaturan	Insentif (DPPPM)	Konflik senioritas vs prestasi

Data diolah setelah konfrontasi observasi dan wawancara

Berdasarkan tabel di atas, secara empiris dapat dicatat, bahwa perilaku birokrasi ala Weber menunjukkan perbedaan pada tiga Dinas, di mana DK lebih menunjukkan perilaku yang berpihak pada keahlian, rasionalitas, disiplin dan koordinasi, uniformalitas dan kontinuitas, menghalangi komunikasi, kekakuan dan ada pergeseran tujuan. Sedangkan DKP lebih menonjol pada kecenderungan rasa bosan namun masih memiliki disiplin dan koordinasi. Untuk DPPPM nyaris mirip dengan realitas empiris di DK yakni munculnya kecenderungan pada keahlian, rasionalitas, disiplin dan koordinasi serta membudayanya insentif bagi para karyawannya. Sehingga dapat dikatakan bahwa perilaku birokrasi di DK dan DPPPM menjanjikan sebuah efektivitas, efisiensi dan adaptasi serta resposibilitas yang memadai. Keberadaan seperti ini sudah dapat diduga sebelumnya, karena secara empiris performance yang ditampakan para birokrat di DK dan DPPPM lebih meyakinkan. Ini bukan berarti bahwa birokrat di DKP kurang meyakinkan, namun hasil observasi dan penggalan informasi secara empiris justru membenarkan kesan pertama, bahwa perilaku birokrasi DKP masih perlu ditingkatkan untuk memberikan pelayanan publik.

Selanjutnya muncul pertanyaan, dalam kondisi bagaimana masing-masing prinsip tadi mengarah pada fungsi dan bukan pada konsekuensi disfungsi? Untuk menjawabnya, marilah kita tinjau tipe ideal organisasi birokrasi Weber. Tipe ideal birokrasi Weber sesungguhnya merupakan kerangka konseptual yang didedikasikannya pada bagaimana sebuah

organisasi bekerja dengan baik. Istilah birokrasi yang ternyata bukan dipopulerkan oleh Weber, namun Martin Albrowlah yang berkontribusi memperkenalkan istilah birokrasi terkait sistem pemerintahan Prusia di tahun 1745. Saat itu, gagasan tipe ideal (*ideal type*) masih diperuntukkan pada model tata hubungan organisasi yang rasional. Inti idealisme tersebut terletak pada bagaimana sebuah organisasi yang terdiri atas kumpulan banyak orang dapat bekerja secara teratur dan bersandarkan pada rasionalitas. Memang benar tipe ideal itu tidak akan muncul dalam realitas, karena tipe ideal itu hanyalah sebuah konstruksi metodologi yang berusaha untuk mengkonseptualisasikan bentuk mumi atau ideal dari gejala-gejala yang ingin digeneralisasikan. Namun hal ideal ini perlu diapresiasi mengingat pengelompokan sifat yang dikemukakan Weber memberikan kontribusi hipotetis dalam efektivitas dan rasionalitas organisasi. Tampaknya banyak yang memberikan kritik terhadap ciri dan prinsip yang diajukan Weber. Birokrasi dalam prakteknya merangsang dan menyuburkan cara berpikir yang menekankan pada konformitas. Birokrasi juga dapat merupakan kegiatan rutin yang membosankan. Ide inovasi seringkali tidak sampai pada pengambil keputusan, karena kejenuhan sebagai akibat padatnya pesan komunikasi dan panjangnya jalur komunikasi yang harus dilalui. Birokrasi juga tidak memperhitungkan adanya organisasi yang seringkali lebih berperan pada organisasi formalnya. Sementara itu ada pendapat lain yang memberikan kritik terhadap ciri dan prinsip organisasi birokratik Weber yang melihat dari

tiga unsur pokok yakni difungsi dari masing-masing prinsip atau ciri, arti penting organisasi informal dan konflik antara disiplin dan keahlian. Kritik difungsi dari masing-masing prinsip atau ciri organisasi birokratik Weber akan dielaborasi berikut ini.

Mengabaikan organisasi informal (*neglect of the informal organization*) menjadi sangat menarik. Model organisasi Weber dengan dinamika kehidupan organisasi yang hanya dapat dipahami jika diberikan struktur formal seperti peraturan, pengelompokan dan system pemberian sanksi. Padahal kita tahu bahwa peraturan yang tidak tertulis, norma, pimpinan informal dan spontanitas kelompok bisa timbul akibat adanya interaksi dalam organisasi. Interaksi ini menghasilkan serangkaian struktur sosial budaya yang ikut memerankan perilaku anggota organisasi. Dampak organisasi informal terhadap organisasi formal bisa *constructives* atau *destructives*. Dari beberapa penelitian menunjukkan bahwa organisasi informal ikut membantu dalam proses pencapaian tujuan formal. Misal studi yang dilakukan oleh Page tentang 'Navy', menunjukkan bahwa struktur informal memberikan saluran pada peraturan dan prosedur yang digambarkan secara formal, yang dapat mempunyai dampak positif maupun negatif.. Kebanyakan untuk menekan masalah yang berkembang yang perlu ada solusi atau komunikasi yang efisien yang tidak mungkin dipecahkan melalui bingkai kerja formal, maka mulai saat itulah struktur informal menjadi lebih penting. Misalnya komunikasi di kantor rutanya harus melalui '*chain of command*', yang seringkali prosesnya sangat

panjang. Komunikasi dari mulut ke mulut atau gethok tular (*grapevine*) seringkali lebih tepat dibutuhkan untuk mensolusi masalah. Saat situasi ini terjadi, maka para pejabat atau administrator harus bersifat fleksibel untuk memecahkan masalah melalui organisasi informal. Dengan demikian akan dihindari frustasi birokratik yang seringkali bertumpu pada satu buku (aturan). Siklus komunikasi melalui gethok tular tadi sering memberikan mekanisme efisien. Jelasnya, organisasi informal menjadi penting dalam pencapaian tujuan dan sasaran organisasi formal. Dalam konteks penelitian, disertasi ini menunjukkan informalitas lebih mengental pada DKP dengan alasan karena minimnya bidang tugas, sehingga perilaku birokrasi menunjukkan wajah yang terkesan santai dan cenderung melahirkan kebosanan. Dari tiga dinas yang diamati dan berdasarkan hasil wawancara, fenomena informalitas ini sesungguhnya ada di masing-masing dinas, namun harus dicatat bahwa DKP menunjukkan kondisi yang informal.

Birokrasi dapat menghambat perubahan sosial, manakala yang lebih menonjol adalah apa yang disebut sebagai sikap 'ritual'. Sikap birokrasi demikian adalah memperkembangkan standar dan prosedur kerja dan memperinci kewenangan secara detail. Kemudian, dijadikan sesuatu yang rutin dan dilaksanakan secara ketat. Tidak ada kebijakan yang sedikit menyimpang tetapi bisa memberikan pemecahan. Melaksanakan kegiatan berdasarkan standar dan prosedur maupun aturannya menjadi tujuan dan bukan menjadi alat untuk mencapai tujuan.

Organisasi informal dapat digunakan sebagai *guidance* untuk merevisi organisasi formal. Walaupun revisi penting, namun melalui pengetahuan dinamika organisasi informal, dapat mengarahkan pada pengembangan mekanisme dan prosedur dengan menggunakan struktur informal yang ada, yang biasanya lebih bermanfaat daripada formalisasi.

Kritik lainnya adalah sifat model birokrasi yang saling bertentangan (*dual nature of bureaucratic model*). Kritik ini ditujukan kepada model birokratik Weber yakni adanya kontradiksi internal antara prinsip-prinsip organisasi birokratik. Semua dimensi tipe ideal secara logika adalah konsisten dan berinteraksi untuk memaksimalkan efisiensi organisasi. Namun demikian, analisis secara teoretikal dan empiris, menunjukkan sesuatu yang tidak mulus dan tidak terintegrasi dalam dunia nyata dari fungsi organisasi. Bertolak dari realitas ini, mempertanyakan apakah prinsip pengarah (*guiding*) birokrasi merupakan kewenangan yang didasarkan pada kompetensi dan pengetahuan teknis atau kewenangan didasarkan pada disiplin dan kekuasaan legal menjadi penting. Weber sendiri mengemukakan 'administrasi birokrasi' berarti secara mendasar melakukan kontrol terhadap dasar pengetahuan. Sementara yang lain mengatakan isi disiplin adalah konsistensi rasionalitas, terlatih secara metodologi, melaksanakan aturan yang diterima secara pasti dalam mana setiap orang mengkritik para aktor yang melaksanakan serangkaian komando secara eksklusif. Pada kondisi ini, mereka mengusulkan pentingnya disiplin serta keahlian pimpinan puncak. Jika demikian, apakah

berarti administrasi birokrasi didasarkan terutama pada keahlian atau didasarkan pada disiplin untuk mengarahkannya ?

Komponen tipe ideal Weber bukan merupakan suatu bentuk dari serangkaian variabel yang saling berhubungan. Beberapa prinsip birokrasi relatif tidak berhubungan satu sama lain. Sementara yang lain berhubungan sangat tinggi. Mereka menyimpulkan bahwa birokrasi bukan dalam bentuk administrasi yang rasional. Misalnya struktur industri ditemukan menjadi organisasi yang rasional, seperti para tenaga kerja yang 'profesional' memberikan pengarahan dan kontrol dengan sedikit jenjang kewenangannya. Kontrol ini terutama didasarkan pada kemampuan dan pengetahuan para '*craftman*'. Sebaliknya, disiplin dan kontrol yang berjenjang lebih banyak diterapkan dalam industri produksi masa. Hasil yang demikian ini mendukung generalisasi bahwa bukan hanya ada satu tipe struktur administrasi yang rasional. Analisis model Weberian mengindikasikan gagalnya upaya untuk memisahkan birokrasi dari prinsip profesionalisme. Disiplin dan keahlian profesional birokrasi adalah salah satu alternatif untuk mengatasi ketidakmenentuan (*uncertainty*). Disiplin mengurangi *scope* ketidakmenentuan, sementara keahlian memberikan pengetahuan untuk menangani ketidakmenentuan tadi.

Pada penjelasan dalam bagian ini secara jelas ditunjukkan adanya perbedaan yang mendasar terkait karakteristik perilaku di tiga dinas. Namun demikian, segala sesuatunya biasanya muncul di sela-sela

penelitian, artinya meski terdapat perbedaan, namun tidak mustahil akan memunculkan persamaan karakteristik perilaku birokrasi di tiga dinas. Sayangnya, oleh karena persepsi yang berbeda terhadap bagaimana menampilkan karakteristik perilaku birokrasi yang melayani, maka yang ditemukan di lapangan adalah muncul perbedaan sekaligus persamaan di antara subjek penelitian. Perbedaan yang cukup penting untuk dicatat adalah perbedaan karakteristik perilaku birokrasi. Karakteristik reformis muncul di area di mana ada mekanisme dan sistem pengelolaan pelayanan publik yang ketat dan melayani, dan sebaliknya makin lemah sistem dan mekanisme yang dikelola dalam melayani publik, maka yang terjadi adalah lemahnya karakteristik perilaku birokrasi yang melayani publik. Sementara itu, di samping perbedaan itu, muncul juga persamaan yang diakibatkan oleh keseragaman persepsi perilaku birokrasi secara personal, di mana sebagian besar perilaku birokrasi cenderung apatis selama tidak ada sistem dan mekanisme ketat yang membatasi sekaligus mendorong etos kerja mereka. Oleh karenanya, penelitian ini sampai pada anjuran dan saran bahwa yang perlu dikedepankan dalam menciptakan karakteristik perilaku birokrasi yang reformis adalah bagaimana menciptakan sistem dan mekanisme yang memungkinkan person pada semua dinas secara sadar mempertahankan etos kerja yang maksimal bagi sebuah pelayanan publik. Untuk menjawab anjuran ini, NPS perlu diperkenalkan sedini mungkin agar pelayanan publik kian mantap dilaksanakan di negeri ini.

5.2. Perilaku Birokrasi di Kota Surabaya

Perilaku manajemen pemerintahan kota Surabaya adalah suatu yang signifikan untuk melihat bagaimana perilaku birokrasi secara keseluruhan. Manajemen pemerintahan tidak dilakukan dengan baik akan melahirkan perilaku birokrasi makin jauh dari semangat demokrasi. Intervensi pemerintah pusat banyak merusak semangat itu, karena pejabat dan birokrasi daerah masih tergantung kepada bantuan dan bimbingan pemerintah pusat. Akibatnya, perilaku birokrasi daerah tidak jarang lebih mudah dihubungi di Jakarta daripada di kantor di daerah tugasnya. Perilaku bepergian ke Jakarta untuk pengajuan anggaran sepertinya masih membudaya seperti di zaman orde baru. Perilaku pelayanan kepada publik belum memuaskan bukan karena sumber daya melainkan kurang responsif dan kurang akuntabilitasnya pejabat daerah. Akuntabilitas publik belum menjadi *prime performance* dan kontrol masyarakat tidak direspon secara memadai.

Weber memang meletakkan efisiensi sebagai 'norma' birokrasi. Untuk meningkatkan efisiensi itu, maka diadakan antara lain pembagian kerja yang dikembangkan melalui spesialisasi kerja yang jelas baik secara vertikal (hierarki) ataupun horizontal (pembentukan bagian-bagian) dalam organisasi; birokrasi harus memiliki aturan yang jelas mengatur hubungan kerja secara impersonal; jabatan-jabatan dalam birokrasi harus diisi oleh orang-orang yang secara teknis kompeten dan profesional untuk mengemban tugas dan tanggungjawabnya melalui proses rekrutmen dan

promosi pegawai yang berlaku untuk semuanya; para pegawai memandang tugas sebagai karier hidup dan mendapatkan kompensasi (gaji) selama menjalankan tugas bahkan setelah selesai menjalankan tugas (pensiun); sumber legitimasi dalam birokrasi sifatnya bukan tradisional (didasarkan pada pertimbangan keturunan atau hubungan famili) dan bukan pula kharismatik (kewibawaan seseorang yang bersifat subjektif atau emosional), tetapi legal (sesuai dengan hukum atau aturan resmi yang berlaku).

Di samping birokrasi mempunyai konsep yang ideal sebagaimana digambarkan di atas, tampaknya birokrasi dalam kenyataannya banyak mendapatkan sorotan yang kurang baik. Seperti birokrasi sebagai *'redtape'* atau prosedur administrasi yang bertele-tele. Ciri yang menonjol pada birokrasi di Indonesia terutama di masa orde baru adalah komitmennya yang tinggi pada pembangunan nasional. Komitmen yang demikian tadi tampaknya mendapatkan ruang gerak yang luas, karena adanya jaminan stabilitas nasional. Birokrasi orde baru juga banyak melibatkan intelektual yang menduduki posisi kunci baik sebagai perencana ataupun sebagai konsultan. Akibatnya banyak pelaksanaan pembangunan dapat dirasakan hingga sekarang ini. Konsekuensi lainnya adalah tumbuhnya masalah tuntutan berlebih dari masyarakat luas yang belakangan menjadi tuntutan struktural bagi birokrasi secara umum. Birokrasi kemudian mengalami pertumbuhan dari waktu ke waktu. Namun demikian yang terjadi adalah pemekaran struktur dalam birokrasi bukan

karena untuk memenuhi tuntutan tadi, melainkan pemenuhan struktur itu sendiri. Konsekuensinya adalah mengurangi efisiensi kerja. Bahkan tuntutan pemekaran struktur ini akhirnya tidak bisa terkendali, disebut sebagai 'parkinsonisasi', yaitu proses pemekaran sel seperti kanker dalam tubuh, yang pada tingkat perkembangan struktur birokrasi dapat merapuhkan tubuh birokrasi secara keseluruhan. Struktur birokrasi adalah hierarki dalam arti arus perintah mengalir dari pucuk pimpinan ke bawahan dan arus pertanggungjawaban mengalir dari arah sebaliknya. Hal ini tampaknya dianggap bertentangan dengan hakekat demokrasi yang bersifat merakyat. Dalam arti kebijakan adalah proses penyaluran aspirasi dari rakyat dan karenanya para politisi harus mempertanggungjawabkan semua kebijakan ke rakyat. Hierarki ini, di Indonesia telah berkembang terlalu jauh, sehingga hubungan antar pribadi dalam birokrasi menjadi berorientasi pada struktur, kaku dan kurang adaptif.

Birokrasi Weber di Indonesia sering ditemukan ada benturan sebagai akibat adanya warisan kolonial dan birokrasi kerajaan. Mereka yang seharusnya menjadi 'abdi rakyat' malah jadi sebaliknya. Hubungan impersonal Weber berbenturan dengan nilai-nilai lama yang bersifat personal, nepotis dan patrimonial. Akibatnya, perilaku birokrasi pada satu sisi mengikuti peraturan secara 'berlebihan' sehingga mengorbankan efisiensi, sementara dengan mudahnya mereka melanggar peraturan,

manakala mereka dihadapkan pada 'client istimewa' seperti pejabat, keluarga, teman dan lain-lain.

Ciri lain yang dapat ditemukan birokrasi di Indonesia adalah 'sentralisme yang tinggi' lebih banyak mendominasi masyarakat, bersifat tidak netral dan menonjol dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat. Hal ini kadangkala birokrasi menjadi 'tidak berdaya', menjadi korban, manakala dihadapkan pada kalangan 'bisnis' yang dekat dengan lingkaran kekuasaan.

Civil service merupakan kajian yang jarang dielaborasi oleh banyak pemerhati administrasi khususnya yang menyangkut teori birokrasi sekaligus sebagai pelayanan masyarakat. Latar belakang persoalan yang dihadapi oleh pemerintah Kerajaan Inggris Raya agaknya akan membantu pemahaman akan masalah ini. Di Inggris, teori birokrasi sulit dipahami karena memuat eksplanasi masa lalu, bukannya menjawab persoalan mengapa *public service* bisa bekerja sekarang ini. Teori acapkali tidak bisa memecahkan persoalan yang dihadapi di masa sekarang.

Di Indonesia, semua persoalan birokrasi selalu berkait dengan birokrasi pemerintah. Birokrasi dengan segala macam cacatnya menjadi milik pemerintah. Dalam hal ini, apa yang terjadi di Inggris terkesan relevan dengan apa yang terjadi di Indonesia. Karena, birokrasi pemerintah sering disebut sebagai '*officialdom*' atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang menempatkan para pejabat sebagai raja-raja dari suatu bentuk organisasi modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda

bahwa seseorang mempunyai yuridiksi yang jelas. Di dalamnya seseorang mempunyai tugas dan tanggungjawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarkhi sebagai perwujudan dari tingkat otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu, dalam kerajaan pejabat tersebut, proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis (*the files*). Itulah kerajaan birokrasi yang rajanya para pejabat.

Pejabat adalah orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah. Kekuasaan pejabat ini amat menentukan, karena segala urusan berhubungan dengan jabatan itu, maka orang yang berada dalam jabatan itu yang menentukan. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tatanan hierarkhi dari atas ke bawah. Jabatan yang berada di hierarkhi atas mempunyai kekuasaan yang lebih besar ketimbang jabatan yang berada di tatanan bawah. Semua jabatan itu lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan tersebut. Di luar hierarkhi kerajaan pejabat dan jabatan itu terdampar rakyat yang *powerless* di hadapan pejabat birokrasi tersebut. Itulah sebabnya birokrasi pemerintah acapkali disebut kerajaan pejabat yang jauh dari rakyat.

Konsepsi birokrasi Weber yang dianut dalam organisasi pemerintahan (*government*) banyak memperlihatkan cara-cara *officialdom* di atas. Pejabat birokrasi pemerintah merupakan sentra penyelesaian urusan masyarakat. Palayanan kepada rakyat bukan dijadikan

pertimbangan utama. Pengalaman birokrasi Weberian ini selanjutnya mendapatkan banyak kritik. Salah satu yang mengkritik pedas mengatakan bahwa birokrasi weberian sekitar 25 sampai 50 tahun yang mendatang (dihitung semenjak tulisan dibuat tahun 1967) akan jatuh dan diganti oleh sistem sosial baru yang sesuai dengan harapan masyarakat abad ke duapuluh. Kritikan ini didasarkan atas suatu prinsip evolusi bahwa setiap zaman tertentu akan berkembang suatu bentuk tatanan sistem organisasi yang sesuai dengan zamannya. Bentuk hierarkhi piramidal yang dikenal oleh sosiolog sebagai ' *the damn bureaucracy*' atau birokrasi terkutuk, yang telah ketinggalan zaman sekarang akan makin terwujud. Dengan demikian, birokrasi yang dicirikan oleh Weber lebih dekat kepada birokrasi patrimonial, adanya sentralisme yang kuat, persoalan birokrasi adalah persoalan pemerintahan, dan pejabat birokrasi diposisikan sebagai sentra pemecah persoalan pelayanan publik. Sekali lagi, konsepsi ini harus dikonfrontasi dengan realitas karakteristik birokrasi pemerintah kota Surabaya.

Kritikan paling relevan dalam istilah *Post Bureaucratic Organization* adalah bahwa organisasi masa depan yang berbeda dengan birokrasi Weber kian mendapat tempatnya di kalangan praktisi birokrasi. Bentuk organisasi masa depan tidak hanya menempatkan diri pada koherensi internal dan pemusatan kekuasaan, akan tetapi juga memusatkan pada interaksi eksternal dan interaksi sosial yang berhubungan dengannya. Kekuasan bukanlah satu-satunya alat ampuh untuk melaksanakan

mekanisme birokrasi tanpa diimbangi kewenangan melalui persuasi dan dialog. *Powering* bukan lagi satu-satunya cara mengendalikan mesin birokrasi pemerintah tanpa harus diimbangi dengan cara-cara yang bersifat *empowering*. Dualitas ini mendudukan birokrasi pada dua model yakni model klasik dan model modern. Dari kedua model tersebut, manakah yang paling dekat dengan realitas praktis di pemerintahan kota Surabaya, agaknya akan menjadi penting untuk dikemukakan.

Gerakan reformasi dalam pemerintahan merupakan realisasi ramalan terhadap eksistensi *officialdom*. Menghalangi orang-orang untuk berkembang akan mustahil bagi terjadinya perubahan menuju pelaksanaan birokrasi yang responsif, adaptif dan efisien. Birokrasi yang tertutup dan tersentralisasi cenderung menghasilkan kelangkaan *open people* di dalamnya. Upaya mereformasi birokrasi pemerintah yang paling mendasar ialah bagaimana bisa mengubah mindset dan perilaku dari para pelaku birokrasi publik. Salah satu perubahan *mindset* yang perlu dilakukan adalah pandangan birokrasi terhadap kekuasaan (*power*) yang cenderung menjadikan birokrasi sebagai kekuatan yang sakral. Kekuasaan pada birokrasi yang diwujudkan dalam jabatan pejabat bisa sangat menakutkan dan hampir tidak mungkin bisa ditembus oleh lapisan masyarakat yang lemah di hadapan birokrasi. Kekuasaan seperti ini yang membuat birokrasi menjadi sangat sakral.

Perbuatan untuk menjadikan birokrasi sebagai sesuatu yang sakral hampir tidak bisa dihindari oleh pelaku birokrasi pemerintah kota

Surabaya. Segala urusan dari yang kecil hingga yang besar selalu membutuhkan legitimasi birokrasi pemerintah. Rakyat membutuhkan dan memperoleh rejeki ataupun pelayanan selalu berhubungan dengan pejabat, pegawai dan pelaku birokrasi pemerintah. Ironisnya, di Indonesia hierarki kekuasaan dibalut dengan sistem sosial patrimonial, sehingga pejabat hierarki bawah tidak akan berani bertindak jika belum mendapat restu dari pejabat hierarki di atasnya. Sikap sopan (*proper behavior*) yang harus dilakukan banyak dimanifestasikan dalam hampir setiap perilaku birokrasi. Rasa bersalah dan malu dibuang jauh-jauh dan terkadang menjauhi kreativitas dan inisiatif yang justru ini menjauhi birokrasi Weberian. Inilah kemudian yang menjadi ciri khas perilaku birokrasi di Indonesia yang telah bernetamorfosis sesuai kondisi dan situasi Indonesia, tidak terkecuali di pemerintahan kota Surabaya.

Pada konteks birokrasi di tiga Dinas sebagai populasi penelitian disertasi ini, apa yang menjadi prestasi DPPPM sebagai dinas pertama di Kota Surabaya yang memperoleh penghargaan ISO 2000, layak disebut bahwa DPPPM merupakan institusi birokrasi yang cukup handal dan optimal merepresentasikan perilaku birokrasinya yang layak dan baik. Tabel 5.1 seolah membuktikan bahwa perilaku birokrasi DPPPM sudah optimal meski perlu peningkatan sejalan dengan semangat pelayanan terbaik bagi masyarakat.

Saat ini, cukup sulit memperoleh model perilaku birokrasi pemerintah kota Surabaya secara empiris yang mendekati apa yang

seharusnya dilakukan demi memberikan pelayanan publik yang maksimal. Akan tetapi, fakta ini harus disampaikan untuk memberikan gambaran secara objektif tentang keberadaan perilaku birokrasi sesungguhnya yang terjadi di lapangan khususnya di tiga dinas. Meneruskan apa yang telah diprestasikan oleh DK dan DPPPM, sesungguhnya hal tersebut sudah mengarahkan temuan di lapangan bahwa DPPPM dan DK masih harus meningkatkan prestasi di kancah perilaku birokrasi dengan resolusi, bahwa apa yang sudah dan akan dilaksanakan sebagai pengawal birokrasi harus benar-benar mengabdikan pada kepentingan khalayak, yakni kepentingan masyarakat Surabaya secara keseluruhan. Dan, apa yang telah dilaksanakan oleh birokrasi di DKP, tentu saja memerlukan elaborasi dan sinergisitas yang kokoh demi memberikan pelayanan publik yang maksimal. Bukankah era globalisasi juga akan menempatkan dimensi budaya dan pariwisata sebagai komoditi yang patut diperhitungkan? Fakta inilah yang perlu memberikan dorongan bagi pelaku birokrasi di DKP.

Sementara itu, temuan di lapangan yang paling signifikan adalah meski secara spesifik terdapat perbedaan karakteristik di tiga dinas, namun perbedaan yang mengemuka masih menunjukkan interseksi persamaan bahwa secara personal perilaku birokrasi di tiga dinas menampakkan karakter yang sama. Secara personal perilaku birokrasi di tiga dinas masih bersifat menunggu perintah dari atasan, atau dalam kasus DPPPM perilaku birokrasi digiring oleh aturan dan sistem yang dibuat secara ketat dan mengikat. Dengan demikian, meski ada

perbedaan karakteristik perilaku di tiga dinas, namun secara umum karakteristik di DPPPM menunjukkan karakteristik yang relative modern. Perbedaan itu muncul tergantung bagaimana faktor pendorong bekerja secara efisien di masing-masing dinas. Makin efektif dan efisien faktor pendorong bekerja, maka makin modern pula karakteristik perilaku birokrasi yang muncul dalam dinamika kerja sehari-hari. Dan sebaliknya makin rendah efektivitas dan efisiensi faktor pendorong, maka karakteristik perilaku birokrasi juga kurang maksimal dan cenderung konvensional dan tradisional. Persamaan karakteristik sebagian besar ditemukan secara personal, di mana etos kerja dan karakteristik personal sebagian besar birokrat masih bersifat menunggu dan akan mulai meningkat intensitasnya manakala ada rangsangan perintah dari atasan atau mekanisme sistem yang ketat yang membatasi ruang gerak mereka. Sehingga, persamaan karakteristik perilaku ternyata tidak jauh dari bahan dasar perilakunya yakni budaya. Untuk meningkatkan budaya kerja, maka perubahan *mindset* harus diikuti oleh perubahan *culturalset*.

5.3 Birokrasi Adaptif

Birokrasi adaptif pada hakekatnya menjadi kebutuhan bagi terciptanya perilaku birokrasi non konvensional-trdisional. Mencermati kebutuhan akan perkembangan birokrasi saat ini cukup beralasan jika meninjau kembali pentingnya reformasi birokrasi. Faktor pendorong reformasi birokrasi, karena adanya kebutuhan untuk melakukan

perubahan dan pembaharuan. Di samping itu, pemahaman terhadap perubahan yang terjadi di lingkungan strategis nasional dan global patut diperhatikan. Dan, pemahaman terhadap perubahan yang terjadi pada paradigma manajemen pemerintahan wajib dimiliki oleh birokrasi daerah. Inilah yang hendak diarahkan pada betapa pentingnya perilaku birokrasi berwajah lebih adaptif.

Adaptasi terhadap lingkungan perlu dilakukan oleh birokrasi. Ihtwal ini rasional, karena salah satu bentuk organisasi yang digunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan pelayanan publik adalah organisasi birokratik. Bermula ketika Max Weber mengenalkan pengamatannya tentang *bureaucrationality*, yang melihat sosok birokrasi sebagai alat yang bermanfaat bagi pelaksanaan rasionalitas terhadap tugas-tugas administrasi sehingga bisa mencapai efisiensi, sungguhpun Weber tidak pernah mendefinisikan birokrasi yang dimaksud secara jelas, akan tetapi hasil pengamatan Weber tersebut kemudian dikukuhkan Hegel yang memandang birokrasi tersebut dapat dijadikan sebagai alat penghubung antara negara dan masyarakat. Sehingga sampai dengan dewasa ini, birokrasi pemerintah menjadi alat yang sangat utama dan paling dominan peranannya dalam pelaksanaan tugas-tugas negara.

Konsekuensi logis dari kondisi tersebut adalah birokrasi pemerintah kemudian menjadi satu-satunya organisasi yang memiliki akses penguasaan atas seluruh sumber-sumber negara. Hal ini dapat terjadi oleh karena birokrasi dianggap mampu untuk menangani segala macam

tugas-tugas pemerintah dan berbagai bentuk pelayanan publik. Namun, ironinya studi-studi lain memperoleh kesimpulan bahwa organisasi birokratik ternyata tidak mampu dan tidak cocok untuk memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, karena betapapun baik dan efisiennya birokrasi, selalu mengandung di dalamnya ciri dan keterbatasan yang tidak selalu cocok untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan. Birokrasi telah mempunyai pola kerja yang sudah mapan, dan langkah-langkah tindakan harus selalu mengikuti kebijaksanaan umum atau menunggu petunjuk dari atasan, melalui jalur-jalur formal dan jenjang hierarkhis yang panjang. Aparat birokrasi tidak cukup punya kegiatan untuk mengambil keputusan atau bertindak kurang cepat, kurang fleksibilitas untuk menyesuaikan kondisi setempat, dan kurang punya kepekaan memperhatikan masalah khusus dan kebutuhan khas kelompok masyarakat yang sering muncul silih berganti.

Kondisi tersebut, menyebabkan seringkali para aparat birokrasi tidak mampu menemukan problem-problem khusus dalam masyarakat, karena kapasitas yang terbatas, dan seringnya terjebak ke dalam gejala masalah atau fenomena sosial yang tampak di permukaan kemudian dipandang sebagai masalah yang sebenarnya, sehingga kesalahan dalam mengidentifikasi masalah ini akan berakibat juga salahnya keputusan yang diambil. Karena keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh para pelaku dalam organisasi birokrasi tersebut mengakibatkan kecenderungan dalam keputusannya ke arah penyeragaman dan

mengabaikan pluralitas, sehingga menyebabkan banyak kebijakan dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah kurang dapat memenuhi aspirasi masyarakat banyak, sulitnya mengadopsi kepentingan masyarakat dalam birokrasi pemerintah diakibatkan sifat-sifat birokrasi pemerintah yang stabil dan mekanistik.

Kondisi ini menyebabkan sejumlah penelitian tentang adanya saling hubungan antara lingkungan masyarakat dengan struktur organisasi. Dalam mencari format struktur yang tepat, lingkungan masyarakat yang berbeda menghendaki struktur organisasi yang berbeda pula. Mereka menemukan dua struktur organisasi yang relatif berbeda disebut mekanistik dan organik yang memiliki ciri-ciri tertentu.

Jenis struktur organisasi menunjukkan bahwa sistem mekanistik dianggap sebagai kesatuan yang relatif tetap dan baku, sedang sistem organik dipandang lebih luwes dan mampu menyesuaikan diri dengan lingkungan masyarakatnya. Akan tetapi pada kenyataannya, perubahan-perubahan pranata sosial yang terjadi di lingkungan masyarakat, seringkali tidak diikuti dengan perubahan-perubahan mekanisme kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanannya, sehingga acapkali kita mendengar "kalau bisa dipermudah mengapa dipersulit?" atau sebaliknya, "Kalau bisa dipersulit, mengapa dipermudah?" Banyak anggapan bahwa birokrasi sangat lamban dan tidak efisien dalam menanggapi perubahan, kurang dapat menyesuaikan diri dengan tuntutan pembangunan dan anggapan yang lebih keras birokrasi dianggap menghambat proses

pembangunan. Dalam konteks ini perlu pahami mengapa DK lebih mekanistik ketimbang DKP dan DPPPM. Bidang tugas pada DK yang sangat teknis memerlukan kebakuan dan terkesan kaku. Namun justru model tugas seperti ini menutup kemungkinan fleksibilitas untuk terpengaruh dengan aspek lingkungan. Berbeda dengan DKP dan DPPPM yang memang sangat bergantung pada aspek lingkungan, sehingga dua dinas ini memiliki karakter perilaku birokrasi yang adaptif dengan menggunakan model birokrasi berstruktur organis.

Pada era reformasi, birokrasi dituntut untuk berubah sikap dan perilaku agar dapat melayani masyarakat dengan baik. Perubahan-perubahan sosial yang terjadi baik yang berlangsung cepat (revolusi), maupun yang berlangsung dengan lambat (evolusi), menuntut pada organisasi birokrasi untuk dapat menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan tersebut, sebab bukankah perubahan selalu mengandung unsur perbedaan. Namun, di dalam mengamati kondisi lingkungan masyarakat di mana organisasi birokrasi itu berada, bukanlah sesuatu yang mudah untuk dilakukan, sebab kondisi lingkungan masyarakat memiliki ciri-ciri spesifik yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu, untuk memahami kondisi lingkungan tersebut, ada beberapa ciri dari berbagai lingkungan yang dihadapi organisasi. Kalau kita amati kembali ciri-ciri tersebut, maka keadaan lingkungan dapat dibedakan menjadi tiga dimensi utama. Pertama, dimensi sederhana-rumit. Pada dimensi ini didasarkan tingkat kerumitan dan sifat kualitatif

lingkungan. Sehingga, lingkungan yang sederhana adalah lingkungan dengan sejumlah faktor luar yang sedikit dan relatif homogen yang harus dihadapi oleh organisasi dan sebaliknya, lingkungan yang rumit, adalah lingkungan dengan sejumlah faktor yang banyak dan relatif heterogen yang harus dihadapi oleh organisasi. Kedua, dimensi statis-dinamis. Pada dimensi ini, didasarkan pada tingkat kesesuaian pola hubungan antara organisasi dengan lingkungannya. Sehingga, lingkungan dinamis adalah lingkungan yang selalu berubah-ubah memerlukan struktur organisasi yang berlainan daripada lingkungan statis yang relatif tetap. Dan ketiga, adalah dimensi ketidakpastian lingkungan. Pada dimensi ini, memadukan antara dimensi sederhana-rumit dengan dimensi statis-dinamis, tersebut di atas, sehingga membentuk konfigurasi lingkungan yang statis-sederhana, dengan tingkat ketidakpastian lingkungannya rendah dan lingkungan yang dinamis-rumit dengan tingkat ketidakpastian lingkungannya tinggi.

Berangkat dari asumsi tersebut di atas maka organisasi yang berusaha mengkaitkan dirinya dengan kondisi lingkungannya agar efektif dituntut untuk memiliki: pertama, adalah tingkat keterdugaan keadaan lingkungan. Pada kondisi ini, mempertanyakan tingkat ketidakpastian dalam hubungan antara organisasi dengan lingkungannya. Semakin besar ketidakpastian, maka semakin kecil kemungkinan untuk dapat diduga, sehingga kemampuan organisasi menyesuaikan diri dengan lingkungannya berhasil. Dimungkinkan terutama oleh kemampuannya untuk mengetahui bagaimana keadaan lingkungannya dan peluang yang

mereka miliki untuk bertindak sesuai dengan itu. Kedua, persepsi keadaan lingkungan. Pada kondisi ini, mempertanyakan masalah ketepatan persepsi mengenai apa yang mereka lihat dari kondisi lingkungannya, karena persepsi ini mungkin sesuai atau mungkin pula tidak sesuai dengan kenyataan obyektif. Sehingga, ketepatan dalam mempersepsikan keadaan lingkungannya, memungkinkan organisasi memberikan tanggapan dan mengadakan penyesuaian yang tepat juga akan menjadi semakin besar, tetapi jika persepsi ini keliru, maka pengaruh negatifnya terhadap keberhasilan organisasi ini dapat be sar sekali artinya. Dan ketiga, adalah tingkat rasionalitas organisasi. Pada kondisi ini, mempertanyakan batas tindakan rasionalitas dalam keputusan dan kegiatan yang berkaitan dengan lingkungannya, karena betapapun mudahnya lingkungan diduga dan bagaimana napun tepatnya persepsi mengenai keadaan lingkungan, organisasi tetap harus menentukan cara bertindak untuk menanggapi perubahan yang terjadi dalam lingkungannya. Sehingga semakin rasional proses pemilihan dalam arti pemilihan berbagai alternatif yang ada, maka semakin besar kemungkinan bahwa tanggapan yang dipilih akan cocok dengan tuntutan lingkungannya.

Struktur organisasi yang mekanistik merupakan rancangan yang lebih tepat digunakan dalam kondisi lingkungan statis sederhana yang memiliki tingkat ketidakpastian lingkungan rendah karena lingkungan dengan kondisi seperti itu gerakannya mudah diduga. Sehingga tugas-

tugas bisa dibuat rutin dan teratur, sedangkan struktur organisasi yang organik merupakan rancangan yang lebih tepat digunakan dalam kondisi lingkungan dinamis-rumit yang memiliki tingkat ketidakpastian lingkungan yang tinggi karena lingkungan dengan kondisi seperti itu, gerakannya sulit diduga. Sehingga organisasi harus terus menerus mengubah arah untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan tersebut. Berangkat dari studi yang dilakukan Saxena dan Bennis, menghilangkan keseluruhan sifat-sifat birokrasi yang stabil dan mekanistik itu adalah pekerjaan yang sulit dilakukan, akan tetapi sifat tersebut hanya dapat dikurangi dengan yang lebih bersifat organis dan adaptif yang berorientasi pada proses, sehingga menciptakan organisasi yang lebih mementingkan kesesuaian antara organisasi dengan kondisi lingkungan sosial masyarakatnya. Dengan demikian, pelayanan publik akan lebih mampu untuk melaksanakan tugasnya, dan lebih terbuka terhadap gagasan peningkatan kapasitas, yang pada akhirnya akan dapat menciptakan akses yang lebih terbuka pula baik dari bawah (*bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*) untuk terlibat. Perubahan orientasi dan proses birokrasi yang demikian pada akhirnya akan bermanfaat bagi masyarakat secara keseluruhan.

Lalu bagaimana dengan realitas yang ditampakkan oleh pemerintahan kota Surabaya akan terlihat pada penjelasan di bawah ini. Dari ketiga dinas di pemerintahan kota Surabaya, DPPPM dan DKP tergolong sebagai instansi yang berciri organisai organik mengingat kedua dinas ini telah mempraktekkan sistem dan mekanisme yang mencerminkan pola organik. Sementara itu, DK belum menampakkan

fenomena sistem yang organik dan cenderung mekanik dengan pertimbangan bahwa DK merupakan institusi teknis yang sejauh mungkin berada pada aktivitas mekanis dan prosedural. Amatan ini sependapat dengan telaah yang diambil oleh Mat Ali, seorang Konsultan Manajemen yang tinggal di bilangan Ketintang,

"Selama ini saya memanfaatkan jasa pelayanan DPPPM, banyak sekali kemudahan yang saya peroleh dalam memberikan bantuan konsultasi masalah manajemen, di antaranya adalah mudahnya akses informasi dan layanan yang cepat terkait dunia usaha dan industri".¹⁰²

Realitas ini tentu menguatkan karakteristik birokrasi yang organis bagi DPPPM yang sekaligus mencirikan karakter modern bagi DPPPM. Semenatra itu, Khoirul Anam, seorang mahasiswa kedokteran Universitas Hang Tuah, memberikan keterangan :

"Selama saya menjalani proses magang di sebuah Rumah Sakit, peran serta dan bantuan yang diberikan oleh Dinas Kesehatan dirasakan kurang baik. Ada saja hal-hal yang sebenarnya tidak perlu dilakukan oleh petugas pelayanan DK. Kelemahan manajerial dan perilaku melayani konsumen di DK patut ditingkatkan sejalan dengan makin pentingnya layanan publik di era sekarang".¹⁰³

Fakta dari informasi semacam ini membuktikan betapa Dinas Kesehatan wajib meningkatkan kinerjanya dalam memberikan pelayanan publik dan ini sangat berkait dengan bagaimana perilaku birokrasi dinas ini perlu mengaplikasikan perilaku birokrasi yang adaptif, responsif, inovatif, efektif dan efisien. Untuk menegaskan peran *social millieu* atau lingkungan organisasional, maka abstraksi berikut ini justru makin menguatkan

¹⁰² ¹⁰² Wawancara dilakukan pada tanggal 16 April 2005

¹⁰³ ¹⁰³ Wawancara dilakukan pada tanggal 17 April 2005

perbedaan perilaku tiga dinas oleh karena perbedaan interpretasi akibat persinggungannya dengan faktor eksternal.

Tabel 5.2
Responsibilitas dan Konvensionalitas Perilaku Tiga Dinas

Perilaku Birokrasi	Responsif	Semi Responsif	Non Responsif
Konvensional-Tradisional			
Semi Konvensional-Tradisional		DKP	
Non Konvensional-Tradisional	DPPPM	DK	

Berdasarkan gambaran pada tabel di atas, juga atas dasar uraian pada bagian analisis disertasi ini, maka apa yang terjadi pada DPPPM dengan karakteristiknya yang responsif non konvensional agaknya makin menguatkan bukti bahwa responsivitas ini bukan tanpa alasan. DPPPM sebagai lembaga dan institusi yang bertanggungjawab pada dunia perdagangan mau tidak mau harus bersinggungan dengan aspek global yang melingkupi dunia perdagangan domestik. Padahal, perdagangan dan perindustrian domestik tidak akan pernah berdiri sendiri dan tentu saja memerlukan keterkaitan dengan lingkungan yang lebih luas. Globalisasi sebagai keniscayaan sangat mempengaruhi kinerja dinas ini. Belum lagi dengan realitas mekanisme pasar bebas dan kecenderungan masyarakat industrial. Ketiga hal inilah yang mendorong secara sosiologis mengapa DPPPM harus memetrakan dirinya dalam perilaku yang responsif non konvensional.

Selanjutnya, fenomena yang menyertai DK sebagai institusi yang terjebak pada dualisme sains dan teknologi di satu sisi, serta nilai dan norma sosial di sisi lain. Eksternalitas (sains dan teknologi) yang lebih tampak sebagai karakter dasar fungsi dan peran dinas ini, padahal fungsi ini bersifat laten, seakan harus berjuang keras dalam layanan publiknya untuk bertahan dalam kekakuan. Sementara itu, oleh karena ada tanggungjawab publik yang harus diemban, maka mau tidak mau internalitas (nilai dan norma sosial) sebagai fungsi manifestasi demi memberikan layanan publik, sering harus mengalah bahkan dikalahkan oleh fungsi laten dengan segala kekakuannya itu. Akibatnya, perilaku birokrasi pada DK menampilkan wajahnya yang semi responsif non konvensional. Inipun tidak lepas dari lingkungan organisasi DK yang berada pada dialektika eksternalitas dan internalitas.

Ironi justru terjadi pada fenomena yang terjadi pada DKP sebagai salah satu *moral guard*. Sangat membingungkan jika fakta menunjukkan bahwa urusan kebudayaan dan pariwisata harus berjalan kurang menggairahkan dalam layanan publiknya mengingat urusan ini seharusnya lebih mudah dikelola oleh pihak-pihak terkait. Bukankah urusan humaniora akan lebih mudah diurus oleh manusia sendiri? Yang terjadi malah sebaliknya, urusan ini tak kunjung tuntas. Penyebabnya adalah dinas ini harus berhadapan dengan kehati-hatian (*cautious*) dan pelestarian (*conservation*) yang tentu saja memerlukan perhatian dan kontribusi maksimal petugas di dinas yang bersangkutan. Apa yang terjadi

pada dinas ini menunjukkan fakta yang mengecewakan dan harus ada upaya perbaikan berkelanjutan (*continuously improvement*) agar didapat *output* perilaku yang lebih responsif non konvensional-tradisional kelak di kemudian hari.

5.4 Jenis Pelayanan

Mengenali jenis pelayanan birokrasi begitu penting mengingat organisasi memiliki keterbatasan dalam memberikan pelayanannya pada masyarakat. Berangkat dari keterbatasan inilah biasanya organisasi pelayanan membentuk pola pelayanan yang bagi sebagian masyarakat dianggap tidak masuk akal persyaratan prosedur yang berbelit dari mekanisme yang ditentukan birokrasi pemerintah dalam mendapatkan pelayannya. Dan tambah tidak masuk akal lagi kalau kita berharap bahwa birokrasi akan dapat menyelesaikan segala persoalan yang dihadapi masyarakat.

Pupusnya harapan masyarakat, bahwa birokrasi akan dapat memberikan pelayanan untuk dapat menyelesaikan persoalannya, menyebabkan masyarakat enggan berurusan dengan birokrasi pemerintah terbukti dengan adanya "jalan belakang", "uang pelicin", "jalan tol" dan sebagainya yang mereka sebut "birokrasi amplop", pada intinya memotong prosedur untuk mendapatkan pelayanan atas prosedur yang panjang dari birokrasi pemerintahan itu. Dan kita tidak akan pernah habis membicarakan seluk-beluk ruwetnya mekanisme dari prosedur birokrasi

pemerintah itu di sepanjang masa kalau kita tidak pernah bisa memahami keterbatasan yang melekat pada organisasi birokrasi pemerintah itu sendiri tanpa harus *permissive* terhadap pelayanan yang diberikan, tapi bukankah mau tidak mau, terpaksa atau tidak terpaksa kita tetap berurusan dengan birokrasi pemerintah dalam kehidupan bernegara ini. Untuk konteks ini, DPPPM lebih berkecenderungan terhadap sikap *permissive*, sehingga masyarakat pengguna jasa layanan publik di DPPPM akan lebih cenderung melakukan upaya terobosan. Realitas di lapangan memang menunjukkan kecenderungan tersebut. Betapa sulit menembus dinding kekakuan di DK karena sosok birokrat di DK menampilkan sosok yang tegas, kaku dan tanpa kompromi. Untuk DKP, sikap *permissive* masih tampak namun tidak sekenyal di DPPPM. Berbagai urusan publik terkait perdagangan, perindustrian dan penanaman modal sangat membuka peluang untuk jalan pintas.

Buruknya kinerja birokrasi pemerintahan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat ini, menggambarkan bahwa betapa kompleks persoalan organisasi birokratik yang begitu mekanistik dihadapkan pada persoalan masyarakat yang begitu heterogen dan kondisi demikian menyebabkan organisasi birokrasi membentuk sejumlah pola yang digunakan untuk membagi-bagikan pelayanan pada masyarakatnya.

Pertama, adalah pola pelayanan yang sama bagi semua, dalam pola ini terbatas daya serapnya, karena kemampuan pelayanan pemerintah terbatas sehingga tidak bisa digunakan secara sama oleh semua warga

negara. Hal ini menyebabkan tipe pelayanan pada pola ini yang pada mulanya untuk semua. Oleh karena keterbatasan yang ada justru merancang pola yang hanya untuk memenuhi kebutuhan sekelompok masyarakat tertentu saja.

Kedua, pola pelayanan yang sama secara proporsional bagi semua, dalam pola ini menyarankan suatu distribusi pelayanan yang didasarkan atas suatu ciri tertentu yang berhubungan dengan kebutuhan. Kondisi ini tampak lebih pragmatis sebab pola pelayanan ini menyediakan dasar yang kongkrit dan lebih obyektif untuk dibagikan pada masyarakat. Di sisi lain pola pelayanan ini memungkinkan dapat disediakannya pelayanan yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Ketiga, adalah pola pelayanan yang tidak sama bagi individu-individu bersesuaian dengan perbedaan yang relevan, dalam pola pelayanan ini perbedaan pelayanan berdasarkan pada ciri-ciri yang dimiliki oleh para penerima pelayanan. Menyimak pola pelayanan tersebut di atas, maka akan tampak dua dimensi dalam melihat masalah keadilan distribusi pelayanan organisasi birokrasi pemerintahan pada masyarakatnya. Pertama, memberikan pelayanan di antara orang-orang yang beraneka ragam itu harus ditentukan lebih dahulu kriteria dalam membagikan pelayanan-pelayanan di antara kelompok masyarakat yang berbeda. Kedua, pemberian pelayanan itu harus dilakukan dengan memberikan perlakuan yang sama pada pihak-pihak yang sama. Meskipun demikian, pada realitanya tidak semudah apa yang ditampilkan sebab pola

pelayanan tersebut di atas menuntut sejumlah besar informasi dan cara organisasi birokrasi itu menangani informasi tersebut dalam menerapkan distribusi pada pola pelayanannya. Di sisi lain, organisasi birokratik yang begitu mekanistik memiliki keterbatasan kemampuan dalam menyerap informasi dari lingkungan masyarakat yang begitu kompleks. Kondisi seperti inilah yang menyebabkan seringnya terjadi kesalahan dalam kinerja birokrasi itu, sebab: pertama, kurangnya informasi mengenai faktor lingkungan yang bertalian dengan situasi khusus pengambilan keputusan organisasi tersebut. Kedua, ketidakmampuan organisasi itu untuk secara tepat menetapkan kemungkinan mengenai cara faktor-faktor di lingkungan masyarakat tersebut mampu mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan sebuah unit penentu dalam melaksanakan fungsinya. Ketiga, kurangnya informasi mengenai kerugian yang harus dipikul akibat keputusan atau langkah yang keliru.

Berangkat dari masalah yang begitu kompleks di masyarakat sebagai si pengguna jasa pelayanan dan keterbatasan kemampuan organisasi birokrasi dalam mengadopsi masalah masyarakat tersebut sebagai si penyedia pelayanan, maka organisasi pemerintah membutuhkan sejumlah besar informasi dan data yang ada di masyarakat. Namun, dalam kenyataannya menghimpun sejumlah besar informasi di masyarakat tidak semudah yang dibayangkan. Misal, ketika pertama kali dilakukan pendataan kemiskinan di daerah, hampir semua daerah menyembunyikan informasi yang sebenarnya, sebab dikaitkan dengan

prestasi daerah kepentingan individu pejabat daerah yang diukur dengan tingkat kemakmuran masyarakatnya, sehingga tingkat kemiskinan sangat sedikit di daerah menyebabkan data tersebut sangat tidak signifikan. Akan tetapi, ketika diberitahukan bahwa pendataan kemiskinan tersebut berkaitan dengan sejumlah bantuan yang akan diberikan, pada saat yang sama pula data tersebut dengan serta merta berubah dan menunjukkan tingkat kemiskinan sangat banyak di daerah, menyebabkan data tersebut juga tidak signifikan. Kondisi seperti ini menyebabkan organisasi birokratik tersebut sulit membaca masalah yang sebenarnya terjadi di tengah-tengah masyarakat tersebut. Apabila mengacu pada kondisi tersebut di atas menyebabkan organisasi birokrasi hanya membedakan dua masalah di dalam pengamatannya pada masyarakat, yaitu masalah individu atau masalah publik yang akan dimasukkan dalam agenda pelayanannya. Meskipun, sudah disederhanakan hanya dengan dua masalah yang berbeda tersebut, namun pada kenyataannya dalam membaca apa dan siapa di balik masalah tersebut masih menjadi bahan pertimbangan bagi organisasi birokrasi pemerintah dalam melakukan pelayanannya, sehingga di dalam prakteknya acapkali terjadi modifikasi dan pembalikan sejumlah informasi dari masalah yang sebenarnya terjadi di masyarakat guna mendapatkan pelayan-an dari organisasi birokratik itu. Memodifikasi dan pembalikan fakta yang ada di masyarakat adalah seni dan cara tersendiri dari sekelompok orang dalam memperjuangkan masalah individunya menjadi masalah publik. Seringkali kita dengar

mengatasnamakan "untuk kepentingan masyarakat" tanpa tahu masyarakat yang mana? Atau mungkin "masyarakatnya tidak tahu kalau kepentingannya sedang diperjuangkan sekelompok orang itu?" Ataupun "untuk kepentingan sekelompok orang tersebut?"

Kekaburan data dan informasi seperti ini justru akan lebih memburukkan kinerja organisasi birokrasi pemerintah tersebut dalam memberikan pelayanannya dan tanpa disadari kelompok tersebut bahwa dirinya telah menjebak organisasi birokrasi itu pada posisi yang sangat dilematis dengan mengaburkan informasi di satu sisi sambil menyalahkan kinerja organisasi birokrasi itu di sisi yang lain. Kondisi ini menunjukkan lingkungan masyarakat di satu sisi menyediakan sumber daya yang sangat diperlukan oleh organisasi birokrasi itu, dan di sisi lain lingkungan masyarakat menawarkan batas dan hambatan bagi aktivitas organisasi birokrasi tersebut. Kondisi tersebut juga menyebabkan organisasi birokratik mengalami keaburan peran dan fungsinya dalam melakukan tugasnya sebab diposisikan pada posisi yang sangat sulit.

Masalahnya terletak pada bagaimana masyarakat mampu memposisikan organisasi birokrasi tersebut menjadi pelayan yang baik dengan segala keterbatasan yang ada, bukankah setiap bentuk layanan apapun yang kita terima di dalamnya selalu mengisyaratkan batasan-batasan tertentu di satu sisi sedangkan di sisi lain bagaimana organisasi birokrasi mampu memuaskan semua pihak bukankah setiap individu dalam masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang

terbaik pada posisi seperti ini akan tampak dua kutub yang berseberangan yaitu tuntutan masyarakat akan mendapatkan pelayanan yang terbaik dengan keterbatasan kemampuan organisasi birokrasi sebagai penyedia jasa pelayanan tersebut.

Tarik menarik di antara dua kutub ini menjadi masalah, dan minimalisasi pertentangan di antara kedua kutub tersebut mungkin menjadi salah satu sebab terjadinya alternatif kompromistis yang terjadi pada keduanya. Bukankah birokrat atau pelayan itu juga manusia, punya hati, punya rasa. Ibaratnya, apabila pelayan itu "merasa" lebih tahu dalam pekerjaannya daripada majikannya, dia akan mem-berikan layanan yang bersifat instruktif. Bisakah kita beradaptasi dengan pelayan kita yang sudah tua usianya, merasa lebih tahu, susah diberitahu, rutin dan tidak bisa berubah, pikun, tenaga dan kinerjanya sangat terbatas, tapi sudah lama ikut dan bersama dengan kita semenjak kita lahir di dunia ini. Tegakah kita mengganti pelayan yang tua tersebut dengan pelayan yang cerdas, muda dan gesit, ataukah kita mema ng sudah terbiasa dengan pelayanan yang buruk.

5.5 Optimalisasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik oleh birokrasi di Indonesia memerlukan optimalisasi dan membutuhkan kemampuan manajerial. Sayangnya tidak semua pejabat birokrasi daerah berkualifikasi seperti itu. Sehingga apa yang sempat manajemen pegawai berada pada kondisi yang

memprihatinkan. Kebijakan rekrutmen cenderung berdasarkan kemauan pemerintah pusat atau hanya demi kepentingan dan aspirasi politis belaka, dan ini akan menjadi preseden buruk bagi bangunan pegawai dan birokrasi daerah yang tidak profesional. Jika ini dibiarkan, maka pelayanan publik tidak akan kunjung profesional dan justru akan makin melemahkan kinerja birokrasi. Para ilmuwan politik, misalnya, telah memperdebatkan kemungkinan mengembangkan *good government* dan *representative government*, sejak awal abad 20an. Bahkan tidak hanya itu, muncul konsep dikotomi politik dan administrasi untuk menciptakan pemerintahan yang efisien¹⁰⁴.

Teori *Reinventing Government* yang tergolong pada *The New Public Management* merupakan revisi atas *The Old Public Management*. Konsepsi ini sesungguhnya merupakan pintu masuk menuju identifikasi karakteristik perilaku birokrasi modern yang berbeda dengan angan-angan Weber. Dan sebenarnya sekarang telah muncul revisi lanjutan atas *The*

¹⁰⁴ Gagasan ini dipicu oleh pendapat Woodrow Wilson yang memberi penjelasan tentang dikotomi dalam pelayanan publik. Selain Wilson, ada Max Weber (1922) dengan teori *The Ideal Type of Bureaucracy*, Luther Gullick (1937) dengan konsep POSDCORB, Frank J. Goodnow (1900) dengan konsep yang tertuang dalam makalahnya *Politics and Administration*, Frederick W. Taylor (1912) dengan konsepnya *Scientific Management*, Herbert A. Simon (1946) dengan konsepnya *The Proverbs of Administration* dan masih banyak lagi yang ikut memberikan kontribusi konsep dan teori dalam optimalisasi pelayanan publik. Salah satu solusi dari dikotomi tersebut adalah pentingnya gagasan *Reinventing Government* sebagai gagasan mutakhir yang mengkritisi dan memperbaiki konsep-konsep dan teori-teori klasik tersebut untuk optimalisasi pelayanan publik. Buruknya pelayanan publik ini dibuktikan dengan menurunnya - pendidikan, sekolah-sekolah di negeri AS adalah yang terburuk di antara negara-negara maju. Sistem pemeliharaan kesehatan tidak terkendali. Pengadilan dan rumah tahanan begitu sesak, sehingga banyak narapidana menjadi bebas. Banyak kota dan negara bagian yang dibanggakan pailit dengan defisit multi-milyaran dolar, sehingga ribuan pekerja diberhentikan dari kerja. Untuk mensolusi masalah ini, gagasan *reinventing government* seolah menjadi jawabannya.

New public Management dengan munculnya konsep *The New Public service*, beserta ulasan detail tentang konsep dan kritik atas konsep tersebut.

Reinventing Government mencakup 10 prinsip untuk mewirauasakan birokrasi. Adapun sepuluh prinsip tersebut adalah *pertama, pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh*. Artinya, jika pemerintahan diibaratkan sebagai perahu, maka peran pemerintah seharusnya sebagai pengemudi yang mengarahkan jalannya perahu, bukannya sebagai pendayung yang mengayuh untuk membuat perahu bergerak. Pemerintah entrepreneurial seharusnya lebih berkonsentrasi pada pembuatan kebijakan-kebijakan strategis (*mengarahkan*) daripada disibukkan oleh hal-hal yang bersifat teknis pelayanan (*mengayuh*). Cara ini membiarkan pemerintah beroperasi sebagai seorang pembeli yang terampil, mendongkrak berbagai produsen dengan cara yang dapat mencapai sasaran kebijakannya. Wakil-wakil pemerintah tetap sebagai produsen jasa dalam banyak hal, meskipun mereka sering harus bersaing dengan produsen swasta untuk memperoleh hak istimewa. Tetapi para produsen jasa publik ini terpisah dari organisasi manajemen yang menentukan kebijakan. Upaya *mengarahkan* membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan mampu menyeimbangkan berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya. Upaya *mengayuh* membutuhkan orang yang secara sungguh-sungguh memfokuskan pada satu misi dan

melakukannya dengan baik. *Kedua, pemerintahan milik rakyat: memberi wewenang ketimbang melayani.* Artinya, birokrasi pemerintahan yang berkonsentrasi pada pelayanan menghasilkan ketergantungan dari rakyat. Hal ini bertentangan dengan kemerdekaan sosial ekonomi mereka. Oleh karena itu, pendekatan pelayanan harus diganti dengan menumbuhkan inisiatif dari mereka sendiri. Pemberdayaan masyarakat, kelompok-kelompok persaudaraan, organisasi sosial, untuk menjadi sumber dari penyelesaian masalah mereka sendiri. Pemberdayaan semacam ini nantinya akan menciptakan iklim partisipasi aktif rakyat untuk mengontrol pemerintah dan menumbuhkan kesadaran bahwa pemerintah sebenarnya adalah milik rakyat. Ketika pemerintah mendorong kepemilikan dan kontrol ke dalam masyarakat, tanggung jawabnya belum berakhir. Pemerintah mungkin tidak lagi memproduksi jasa, tetapi masih bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kebutuhan-kebutuhan telah terpenuhi. *Ketiga, pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan.* Artinya, berusaha memberikan seluruh pelayanan tidak hanya menyebabkan risorsis pemerintah menjadi habis terkuras, tetapi juga menyebabkan pelayanan yang harus disediakan semakin berkembang melebihi kemampuan pemerintah (organisasi publik), hal ini tentunya mengakibatkan buruknya - dan efektifitas pelayanan publik yang dilakukan mereka. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mengembangkan kompetisi (persaingan) di antara masyarakat, swasta dan organisasi non pemerintah yang lain dalam pelayanan publik.

Hasilnya diharapkan efisiensi yang lebih besar, tanggung jawab yang lebih besar dan terbentuknya lingkungan yang lebih inovatif. Di antara keuntungan paling nyata dari kompetisi adalah efisiensi yang lebih besar sehingga mendatangkan lebih banyak uang, kompetisi memaksa monopoli pemerintah (atau swasta) untuk merespon segala kebutuhan pelanggannya, kompetisi menghargai inovasi, dan kompetisi membangkitkan rasa harga diri dan semangat juang pegawai negeri.

Keempat, pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan. Artinya, pemerintahan yang dijalankan berdasarkan peraturan akan tidak efektif dan kurang efisien, karena bekerjanya lamban dan bertele-tele. Oleh karena itu, pemerintahan harus digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya sehingga akan berjalan lebih efektif dan efisien. Karena dengan mendudukan misi organisasi sebagai tujuan, birokrat pemerintahan dapat mengembangkan sistem anggaran dan peraturan sendiri yang memberi keleluasaan kepada karyawannya untuk mencapai misi organisasi tersebut. Di antara keunggulan pemerintah yang digerakkan oleh misi adalah lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, lebih fleksibel, dan lebih mempunyai semangat yang tinggi ketimbang pemerintahan yang digerakkan oleh aturan.

Kelima, pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan. Artinya, bila lembaga-lembaga pemerintah dibiayai berdasarkan masukan (*income*), maka sedikit sekali alasan mereka untuk berusaha keras mendapatkan kinerja yang lebih baik. Tetapi jika mereka dibiayai

berdasarkan hasil (*outcome*), mereka menjadi obsesif pada prestasi. Sistem penggajian dan penghargaan, misalnya, seharusnya didasarkan atas - hasil kerja bukan pada masa kerja, besar anggaran dan tingkat otoritas. Karena tidak mengukur hasil, pemerintahan-pemerintahan yang birokratis jarang sekali mencapai keberhasilan. Mereka lebih banyak mengeluarkan untuk pendidikan negeri, namun nilai tes dan angka putus sekolah nyaris tidak berubah. Mereka mengeluarkan lebih banyak untuk polisi dan penjara, namun angka kejahatan terus meningkat. *Keenam, pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.* Artinya, pemerintah harus belajar dari sektor bisnis di mana jika tidak fokus dan perhatian pada pelanggan (*customer*), maka warga negara tidak akan puas dengan pelayanan yang ada atau tidak bahagia. Oleh karena itu, pemerintah harus menempatkan rakyat sebagai pelanggan yang harus diperhatikan kebutuhannya. Pemerintah harus mulai mendengarkan secara cermat para pelanggannya, melalui survei pelanggan, kelompok fokus dan berbagai metode yang lain. Tradisi pejabat birokrasi selama ini seringkali berlaku kasar dan angkuh ketika melayani warga masyarakat yang datang keistansinya. Tradisi ini harus diubah dengan menghargai mereka sebagai warga negara yang berdaulat dan harus diperlakukan dengan baik dan wajar. Di antara keunggulan sistem berorientasi pada pelanggan adalah memaksa pemberi jasa untuk bertanggung jawab kepada pelanggannya, mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan pemberi jasa, merangsang lebih banyak inovasi, memberi

kesempatan kepada warga untuk memilih di antara berbagai macam pelayanan, tidak boros karena pasokan disesuaikan dengan permintaan, mendorong untuk menjadi pelanggan yang berkomitmen, dan menciptakan peluang lebih besar bagi keadilan. *Ketujuh, pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan.* Artinya, sebenarnya pemerintah mengalami masalah yang sama dengan sektor bisnis, yaitu keterbatasan akan keuangan, tetapi mereka berbeda dalam respon yang diberikan. Daripada menaikkan pajak atau memotong program publik, pemerintah wirausaha harus berinovasi bagaimana menjalankan program publik dengan sumber daya keuangan yang sedikit tersebut. Dengan melembagakan konsep *profit motif* dalam dunia publik, sebagai contoh menetapkan biaya untuk *public service* dan dana yang terkumpul digunakan untuk investasi membiayai inovasi-inovasi di bidang pelayanan publik yang lain. Dengan cara ini, pemerintah mampu menciptakan nilai tambah dan menjamin hasil, meski dalam situasi keuangan yang sulit. *Kedelapan, pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati.* Artinya, pemerintahan tradisional yang birokratis memusatkan pada penyediaan jasa untuk memerangi masalah. Misalnya, untuk menghadapi sakit, mereka mendanai perawatan kesehatan. Untuk menghadapi kejahatan, mereka mendanai lebih banyak polisi. Untuk memerangi kebakaran, mereka membeli lebih banyak truk pemadam kebakaran. Pola pemerintahan semacam ini harus diubah dengan lebih memusatkan atau berkonsentrasi pada pencegahan. Misalnya, membangun sistem air dan

pembuangan air kotor, untuk mencegah penyakit; dan membuat peraturan bangunan, untuk mencegah kebakaran.

Pola pencegahan (preventif) harus dikedepankan dari pada pengobatan mengingat persoalan-persoalan publik saat ini semakin kompleks, jika tidak diubah (masih berorientasi pada pengobatan), maka pemerintah akan kehilangan kapasitasnya untuk memberikan respon atas masalah-masalah publik yang muncul. *Kesembilan, pemerintahan desentralisasi: dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja.* Artinya, pada saat teknologi masih primitif, komunikasi antar berbagai lokasi masih lamban, dan pekerja publik relatif belum terdidik, maka sistem sentralisasi sangat diperlukan. Akan tetapi, sekarang abad informasi dan teknologi sudah mengalami perkembangan pesat, komunikasi antar daerah yang terpencil bisa mengalir seketika, banyak pegawai negeri yang terdidik dan kondisi berubah dengan kecepatan yang luar biasa, maka pemerintahan desentralisasilah yang paling diperlukan. Tak ada waktu lagi untuk menunggu informasi naik ke rantai komando dan keputusan untuk turun. Beban keputusan harus dibagi kepada lebih banyak orang, yang memungkinkan keputusan dibuat "ke bawah" atau pada "pinggiran" ketimbang menngonsentrasikannya pada pusat atau level atas. Kerjasama antara sektor pemerintah, sektor bisnis dan sektor *civil society* perlu digalakkan untuk membentuk tim kerja dalam pelayanan publik. Dan prinsip yang *kesepuluh* adalah *pemerintahan berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar.* Artinya, daripada beroperasi

sebagai pemasok masal barang atau jasa tertentu, pemerintahan atau organisasi publik lebih baik berfungsi sebagai fasilitator dan pialang dan menyemai pemodal pada pasar yang telah ada atau yang baru tumbuh. Pemerintahan entrepreneur merespon perubahan lingkungan bukan dengan pendekatan tradisional lagi, seperti berusaha mengontrol lingkungan, tetapi lebih kepada strategi yang inovatif untuk membentuk lingkungan yang memungkinkan kekuatan pasar berlaku. Pasar di luar kontrol dari hanya institusi politik, sehingga strategi yang digunakan adalah membentuk lingkungan sehingga pasar dapat beroperasi dengan efisien dan menjamin - hidup dan kesempatan ekonomi yang sama. Dalam rangka melakukan optimalisasi pelayanan publik, sepuluh prinsip di atas seharusnya dijalankan oleh pemerintah sekaligus, dikumpulkan semua menjadi satu dalam sistem pemerintahan, sehingga pelayanan publik yang dilakukan bisa berjalan lebih optimal dan maksimal. sepuluh prinsip tersebut bertujuan untuk menciptakan organisasi pelayanan publik yang *smaller* (kecil, efisien), *faster* (kinerjanya cepat, efektif) *cheaper* (operasionalnya murah) dan kompetitif. Dengan demikian, pelayanan publik oleh birokrasi bisa menjadi lebih optimal dan akuntabel.

Kesepuluh karakteristik *reinventing government* merupakan cerminan karakteristik perilaku birokrasi reformis non konvensional-tradisional. Terkait konteks penelitian, cukup sulit untuk memperoleh realitas perilaku birokrasi macam itu di lapangan. Namun, apa yang dirasakan, dijalani, dikerjakan dan dialami sehari-hari di DPPPM

memberikan bukti setidaknya karakteristik reformis non konvensional-tradisional layak disandingkan pada dinas ini.

Patologi birokrasi, seperti pungli, korupsi, kolusi, nepotisme, diskriminasi pelayanan, proseduralisme dan berbagai macam kegiatan yang tidak efektif dan efisien, telah mengakibatkan terpuruknya pelayanan publik yang dilakukan pemerintahan kita. Buruknya pelayanan publik tidak hanya pada masa orde baru yang sentralistik, tapi juga masih menggurita pada masa sekarang sebagaimana hasil penelitian dan penilaian Bank Dunia yang dilaporkan dalam *World Development Report 2004* dan *Governance and Desentralization Survey (GDS) 2002* di atas. *Reinventing Government* yang digagas oleh David Osborne dan Ted Gaebler menemukan titik relevansinya dalam konteks optimalisasi pelayanan publik. sepuluh prinsip yang terkandung di dalamnya, yakni pemerintah seharusnya lebih berfungsi mengarahkan ketimbang mengayuh, memberi wewenang ketimbang melayani, menyুক্তikkan persaingan (kompetisi) dalam pemberian pelayanan, digerakkan oleh misi bukan peraturan, berorientasi pada hasil (*outcome*) bukan masukan (*income*), berorientasi pada pelanggan bukan pada birokrasi, menghasilkan ketimbang membelanjakan, mencegah ketimbang mengobati, desentralisasi dan pemerintah berorientasi pasar, seharusnya diterapkan oleh pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Pelaksanaan sepuluh prinsip *Reinventing Government*, tentu harus disesuaikan dengan

sosio-kultur kita, bisa menjadi solusi alternatif yang efektif untuk menghilangkan patologi-patologi birokrasi peradilan kita selama ini.

Berkaitan dengan implementasi pelayanan publik yang memenuhi kepentingan masyarakat luas, Dina salah seorang informan mengemukakan bahwa sejauh ini sulit diaplikasikan inovasi berupa pelaksanaan *reinventing government*. Salah seorang mahasiswa fakultas ekonomi Unair ini melihat bahwa jajaran dinas yang ada di pemerintahan kota Surabaya belum cukup sukses menjalankan azas yang terkandung dalam sepuluh prinsip *reinventing government*. Kalaupun ada dinas yang berupaya keras mengaplikasikannya, mungkin DPPPM lah yang memiliki kualifikasi, meski belum bisa dikatakan berhasil dengan memuaskan. Dina melihat bahwa DPPPM layak disebut berhasil dengan ukuran perolehan sertifikat ISO 2000 tentang standar pelayanan publik yang memadai.

5.6 Organisasi Publik yang Responsif, Kompetitif dan Adaptif

Tiga prasyarat yang harus dilekatkan pada perilaku responsif, kompetitif dan adaptif adalah indikator sederhana untuk mencirikan perilaku birokrasi modern yang kelak diharapkan dapat memberikan pelayanan publik yang maksimal. Elemen responsive dan adaptif sudah disinggung pada bagian awal bab 5 ini. Namun, elemen sikap kompetitif yang dipakai sebagai indikator organisasi publik disajikan pada penelitian ini mengingat lembaga publik sangat memerlukan karakter kompetitif agar tetap langgeng dalam persaingan global, khususnya dalam melayani

masyarakat konsumen. Sesungguhnya tidak ada organisasi, baik organisasi publik (birokrasi) maupun bisnis, yang tidak mengalami dinamika, termasuk organisasi dalam pengertian statis sekalipun. Hal ini disebabkan karena organisasi tidak bisa mengisolasi diri dengan lingkungannya. Sementara lingkungan di mana organisasi tadi berada terus mengalami perubahan. Karenanya organisasi haruslah melakukan perubahan agar bisa efektif, efisien, kompetitif, adaptif dan responsif dalam kerangka mencapai apa yang menjadi tujuannya. Organisasi mengalami perubahan dalam kerangka mencapai tujuan, bukan saja karena lingkungan di mana organisasi berada mengalami perubahan, tapi juga tujuan dari organisasi itu sendiri juga mengalami perubahan. Perubahan tujuan organisasi ini merupakan suatu keharusan, agar organisasi tadi dapat menyesuaikan permasalahan, tuntutan dan keinginan masyarakat. Karena apalah artinya suatu organisasi dibentuk, namun keberadaannya kurang mempunyai nilai manfaat bagi masyarakat di mana organisasi tadi berada. Perubahan tujuan ini menjadi penting, karena tujuan yang ditetapkan oleh organisasi akan menjadi pedoman referensi dan sekaligus untuk mengukur kinerja (*performance*) organisasi yang bersangkutan dalam menjalankan tugasnya.

Sementara itu, tuntutan pelayanan publik oleh organisasi publik (birokrasi) lebih mengarah pada pemberian pelayanan publik yang bersifat lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif. Pelayanan publik yang profesional artinya

pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan tanggung jawab dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Efektif lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran. Sederhana mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan. Kejelasan dan kepastian (transparan) berarti adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur/tata cara pelayanan; persyaratan pelayanan baik teknis ataupun administratif, unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab memberikan pelayanan; rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya; dan, awal waktu penyelesaian pelayanan. Keterbukaan berarti prosedur/tata cara pelayanan, persyaratan, satuan kerja / pejabat yang berwenang memberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu / tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat baik diminta maupun tidak diminta. Efisiensi mengandung arti persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan; dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan dalam proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/ instansi pemerintah lain yang terkait. Ketepatan waktu berarti

pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Responsif mengandung arti bahwa pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi yang dilayani dan adaptif cepat menyesuaikan tuntutan apa yang tumbuh dan berkembang di lingkungan sekitarnya.

Agar supaya organisasi dapat tetap hidup dan mempunyai daya guna dan hasil guna, maka organisasi tersebut haruslah senantiasa melakukan pengembangan organisasi (*organization development*) ke arah organisasi yang lebih kompetitif, adaptif dan responsif.

Pengembangan organisasi dapat didefinisikan sebagai usaha yang dibantu oleh manajemen puncak untuk meningkatkan keefektifan organisasi adalah suatu rancangan atau pendekatan sistematis, tersatu padukan dan terencana untuk meningkatkan efektivitas perusahaan. Masalah pengembangan organisasi yang menurutnya dipandang sebagai teori manajemen, yang berarti merupakan serangkaian konsep, alat dan teknik untuk melakukan perencanaan jangka panjang dengan sorotan pada hubungan antara kelompok kerja dan individu dikaitkan dengan perubahan yang bersifat struktural.

Dengan mendasarkan pada konsep pengembangan organisasi di atas, maka dapat dikemukakan hakekatnya yang berhubungan dengan hal penganalisaan masalah organisasi untuk meningkatkan hasil melalui orang-orang yang berada di dalamnya. Pengembangan organisasi ini menjadi usaha yang terencana dan tersistematis untuk meningkatkan atau

memperbaiki suatu keadaan. Pengembangan ini juga demi meningkatkan kemampuan dan kesejahteraan organisasi terutama kemampuan untuk kompetitif, adaptif dan responsif terhadap lingkungannya. Hal ini sesuai bahwa pengembangan organisasi menjadi suatu usaha terencana meliputi semua aspek organisasi yang diatur dari atas untuk meningkatkan efektivitas dan kesehatan organisasi melalui intervensi yang terencana dalam proses organisasi dan menggunakan pengetahuan perilaku.

Dengan demikian pengembangan organisasi merupakan suatu perubahan, pembaharuan dan penyempurnaan yang berencana di dalam suatu organisasi yang unsur-unsurnya meliputi berencana dan berjangka panjang, organisasi secara keseluruhan, dikelola, efektivitas dan kesehatan organisasi, intervensi terencana dan pengamatan ilmu perilaku.

Upaya melakukan pengembangan organisasi di atas akan bisa mengarah di samping pada suatu organisasi yang efektif dan efisien, juga mengarah pada tempat dicapainya suatu tujuan organisasi. Sementara efisiensi organisasi menunjukkan sumber yang dibutuhkan organisasi untuk mencapai hasilnya. Sedangkan organisasi yang sehat adalah suatu organisasi yang mengendalikan pekerjaannya ke arah tujuan tertentu, disusun dengan sebaik-baiknya, mengambil keputusan-keputusan dengan dekat-dekat sumber informasi, memberikan penghargaan dan hukuman kepada para mamajer dan penyelia atau supervisor sesuai dengan prestasi dan hasil kerjanya, mempunyai komunikasi yang relatif tidak berubah, membuat sedikitnya pertentangan menang atau kalah di antara

para individu dan kelompok, mempunyai banyak perselisihan atau pertentangan mengenai ide-ide atau gagasan tentang tugas-tugas dan proyek-proyek. Akan tetapi sedikit perselisihan atau pertentangan mengenai kesulitan antar pribadi, merupakan sistem terbuka dan berusaha untuk membantu setiap orang dan unit organisasi demi memelihara integritas dan pertumbuhannya.

Sementara itu, organisasi publik (birokrasi) dalam menjalankan tugas dan fungsinya lebih banyak menekankan pada aspek pengaruh lingkungan. Lingkungan menjadi penting untuk sebuah organisasi (birokrasi) karena dua hal, pertama, lingkungan dapat menyediakan sumber daya dan ,kedua, lingkungan dapat membatasi kegiatan-kegiatan organisasi (birokrasi). Karenanya organisasi (birokrasi) harus mempunyai fleksibilitas struktur dan prosedur agar dapat menyesuaikan diri dengan variasi lingkungan.

Organisasi publik (birokrasi) dalam era sekarang ini harus dapat bekerja secara efisien, efektif, kompetitif, responsif dan adaptif. Di samping itu, organisasi publik (birokrasi) harus mempunyai struktur dan prosedur yang fleksibel, juga harus mempunyai kemauan dan kemampuan yang diperlukan untuk mengembangkan diri, menyesuaikan diri dengan situasi dinamis dan ketidakpastian lingkungan. Kemauan dan kemampuan ini hanya bisa dicapai apabila para pelaku organisasi (birokrasi) dapat menyesuaikan perubahan dan perkembangan masalah yang timbul, mengidentifikasi dan memobilisasi sumber daya dan dana riil maupun

potensial. Di dalam organisasi (birokrasi) pembangunan yang berusaha untuk menjadi lebih kompetitif, responsif, dan adaptif, tujuan utama haruslah tertuju pada upaya mendorong semangat kerja sendiri di antara para clientnya atau di dalam hal ini adalah menyediakan dukungan bagi inisiatif masyarakat dan menyediakan sumber-sumber daya langka. Asumsi utama organisasi (birokrasi) pembangunan yang responsif adalah jika dibiarkan mempunyai alat sendiri dan memperoleh dukungan-dukungan dasar, kelompok sasaran dapat dan akan mengidentifikasi serta bertindak berdasarkan kebutuhan mereka secara memadai. Indikator utamanya adalah adanya sejumlah kelompok sasaran yang berpartisipasi di dalam aktivitas masyarakat setempat.

Sebelumnya, organisasi (birokrasi) pembangunan yang responsif adalah adanya delegasi tugas-tugas terstruktur pada unit-unit organisasi (birokrasi) yang lebih kecil. Karena dengan delegasi ini memungkinkan otoritas kebijakan, inisiatif dan ide-ide inovatif untuk mengikuti arus yang bersifat dari dalam dan keluar maupun dari atas ke bawah. Sementara itu, aktivitas pemerintahan hendak menegaskan, bahwa dalam organisasi (birokrasi) pembangunan yang responsif, struktur organisasinya membutuhkan prasyarat memecah dan menebarkan aktivitas organisasi (birokrasi) ke dalam sub unit yang berorientasi pada tugas bukan kepada sub unit yang abstrak yang bersifat khusus; menyesuaikan dan merumuskan kembali segala tugas melalui interaksi para anggota organisasi (birokrasi), bukannya membuka peluang agar ia dapat

didefinisikan dan disesuaikan secara kaku oleh para pimpinan formal organisasi (birokrasi); mendorong setiap individu menerima tanggungjawab dan komitmen yang lebih luas dibandingkan dengan tanggungjawab yang dipaksakan oleh tugas-tugas fungsional mereka, ketimbang merumuskan tugas-tugas secara eksklusif dalam artian fungsional; menciptakan sistem pengambilan keputusan yang bersifat kolegal yang didasarkan pada interaksi, bukannya kepada kontrol dan otoritas hierarkhial yang bersifat kaku; mengakui keterbatasan para pimpinan formal tentang aktivitas organisasi (birokrasi) dan mengumpulkan informasi dan pengetahuan tentang rangkaian aktivitas itu dari para anggota organisasi (birokrasi) dan client; menciptakan komunikasi dan pengaturan konsultasi yang bersifat lateral di antara orang-orang yang berada di jenjang yang berbeda, ketimbang sangat mengandalkan diri kepada instruksi vertikal antara atasan dan bawahan; mendorong pembuatan keputusan yang didasarkan kepada pertukaran informasi dan nasehat bukannya pada proses instruksi dan komando yang bersifat mengalir dari atas ke bawah; menciptakan lingkungan dalam mana komitmen para staf tertuju pada pencapaian tugas dan pemenuhan tanggungjawab secara efektif dan responsif, bukannya menyatukan loyalitas dan kepatuhan terhadap para pimpinan; menyediakan hadiah bagi prestise yang melekat pada pencapaian dan keahlian anggota staf dalam lingkungan yang lebih luas, bukannya bagi pencapaian di dalam organisasi (birokrasi) itu sendiri; meningkatkan partisipasi staf dan client di

dalam keputusan tentang perubahan di dalam misi-misi, tujuan dan fungsi organisasi (birokrasi).

Berdasarkan pada uraian itu, untuk bisa menuju atau menciptakan birokrasi publik sebagai agen perubahan yang lebih kompetitif, adaptif dan responsif dalam memberikan pelayanan publik dalam situasi dan kondisi pembangunan, maka dinas-dinas pemerintahan harus meletakkan perilaku birokrasinya pada karakteristik sebagaimana yang diharapkan, yakni struktur dan proses birokrasi publik harus jelas, tegas dan fleksibel; para birokrat harus mengetahui apa yang menjadi tujuan birokrasi; para birokrat harus mengetahui apa yang menjadi tugas dan tanggungjawabnya; para birokrat harus mempunyai kemampuan dan kejelian dalam mengenali, mengidentifikasikan masalah, kebutuhan dan kepentingan yang dihadapi oleh masyarakat di mana birokrasi itu berada; para birokrat harus mempunyai kemampuan dalam memobilisir dan mendayagunakan sumber daya lokal untuk memecahkan masalah dan memenuhi apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya; para birokrat harus membuka kesempatan yang seluas-luasnya pada warga masyarakat untuk berkonsultasi; para birokrat harus berani mengambil keputusan sesuai dengan kompetensi mereka; dan para birokrat harus senantiasa mendorong dan mengajak partisipasi aktif warga masyarakat untuk ikut serta dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan secara terpadu demi peningkatan kualitas pelayanan publik.

Terkait konteks penelitian, indikator karakteristik perilaku reformis non konvensional-tradisional yang dicirikan pada adanya sikap dan perilaku adaptif, responsif dan kompetitif hanya dicerminkan oleh perilaku birokrasi di DPPPM saja. DK hanya menampakkan perilaku responsif dan kurang adaptif dan kurang kompetitif. Sementara itu, DKP lebih adaptif namun kurang responsif dan kurang kompetitif.

BAB VI
FAKTOR-FAKTOR PENDORONG
KARAKTERISTIK
PERILAKU BIROKRASI
DALAM PELAYANAN PUBLIK
DI KOTA SURABAYA

BAB VI

FAKTOR-FAKTOR PENDORONG KARAKTERISTIK PERILAKU BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK DI KOTA SURABAYA

6.1 Perilaku Birokrasi sebagai Komponen Penting Pelayanan Publik

Faktor awal yang mendorong karakteristik perilaku birokrasi pemerintah kota Surabaya adalah keberadaan birokrasi sebagai komponen penting pelayanan publik. Faktor ini layak dikemukakan, karena tanpa kontribusi tindakan dan perilaku birokrasi, maka pelayanan publik tidak pernah akan terjadi. Kecenderungan *birokrasi* dan *birokratisasi* pada masyarakat modern benar-benar dipandang memprihatinkan, sehingga digambarkan adanya ramalan mengenai makin menggejalanya dan berkembangnya praktek-praktek birokrasi yang paling rasionalpun, tidak bisa lagi dianggap sebagai kabar menggembirakan, melainkan justru merupakan pertanda malapetaka dan bencana baru yang menakutkan. Adanya *patologi birokrasi* yang dicirikan oleh kecenderungan patologi karena persepsi, perilaku dan gaya manajerial, masalah pengetahuan dan ketrampilan, tindakan melanggar hukum, keperilakuan, dan adanya situasi internal. Birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan *statusquo* dan *resisten* terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung

lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan. Benarkah demikian ?

Birokrasi di kebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat *patrimonialistik* : tidak efisien, tidak efektif (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, menjadi pemarah ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat *otoritatif* dan *represif*. Fakta di lapangan setidaknya menunjukkan kecenderungan ini. Para pegawai di DPPPM kota Surabaya memang telah bekerja dengan sepenuh hati dalam rangka memberikan pelayanan maksimal. Penciptaan mekanisme yang berstandar sejak awal tahun 2000 an dirasa telah mendorong perilaku birokrasi ke arah pelayanan yang maksimal pula. Gejala birokrasi patrimonialis akan sangat sulit diperoleh di dinas ini. Namun realitas akan berkata lain ketika melihat bagaimana performa pelayanan publik di DKP serta DK. Dua dinas ini, Dinas Kesehatan serta Dinas Pariwisata dan Kebudayaan masih menampakkan kecenderungan patrimonialistiknya. Indikator yang paling nampak adalah bahwa di dua dinas tersebut belum melihat perbaikan - sebagai tujuan akhir pelayanan kepada masyarakat. Ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan dan kemudahan dalam mendapat akses informasi terkait pariwisata dan kesehatan cukup memberikan contoh patrimonialistiknya perilaku birokrasi di dua dinas.

Selanjutnya, kuantitas jumlah pegawai di tiga Dinas kota Surabaya akan menggambarkan kondisi birokrasi yang cenderung berkembang kearah "parkinsonian", dimana terjadinya proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Pemekaran jumlah pegawai dapat ditemukan di Dinas Kesehatan dan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal. Dinas Pariwisata relatif dapat mengelola rekrutmen pegawainya secara memadai. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, tetapi semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur. Di samping itu, terdapat pula kecenderungan terjadinya birokrasi "orwellian" yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya, birokrasi semakin membesar (*big bureaucracy*) dan cenderung tidak efektif dan tidak efisien. Pada kondisi yang demikian, sangat sulit diharapkan birokrasi siap dan mampu melaksanakan kewenangan-kewenangan barunya secara optimal. Meskipun sudah menjadi gejala yang sangat umum, ternyata pada setiap konteks sistem budaya masyarakat, secara empirik birokrasi dan birokratisasi terlihat dalam pola perilaku yang beragam. Gejala demikian menunjukkan bahwa birokrasi dan birokratisasi tidak pernah tampil dalam bentuk idealnya. Beberapa alasan, mengapa bentuk ideal birokrasi tidak nampak dalam praktek kerjanya antara lain: *Pertama*, manusia birokrasi tidak selalu berada (*exist*) hanya untuk organisasi. *Kedua*, birokrasi sendiri tidak kebal terhadap perubahan sosial.

Ketiga, birokrasi dirancang untuk semua orang. *Keempat*, dalam kehidupan keseharian manusia birokrasi berbeda-beda dalam kecerdasan, kekuatan, pengabdian dan sebagainya, sehingga mereka tidak dapat saling dipertukarkan untuk peran dan fungsinya dalam kinerja organisasi birokrasi.

Ada kecenderungan bahwa beberapa indikator birokrasi lebih berjaya hidup di dunia barat daripada di dunia timur. Hal ini dapat dipahami, karena di dunia barat birokrasi telah berkembang selama beberapa abad. Suatu misal pada abad pertengahan dan seterusnya, perkembangan birokrasi semakin dipacu dan di dukung oleh masyarakat industri. Oleh karena *rasionalitas birokrasi* cenderung berhubungan dengan gejala industrialisasi, maka banyak negara yang bercita-cita menjadi masyarakatnya menjadi masyarakat industri dan mengadopsi model birokrasi rasional di dalamnya. Dalam konteks ini, DPPPM sebagai pengawal pelayanan di sektor perdagangan dan industri boleh dikatakan sebagai satu-satunya dinas selain DK dan DKP dalam merespon optimalisasi pelayanan di sektor publik. Namun demikian, bagi masyarakat yang sedang berkembang tidak semua kemanfaatan birokrasi rasional dapat dipetik dan dirasakan. Apalagi birokrasi menghadapi krisis kepercayaan dari masyarakat, maka kecaman dan pesimisme semakin muncul karena banyak anggota masyarakat merasakan bahwa berbagai pola tingkah laku yang telah merupakan kebiasaan dalam birokrasi tidak dapat mengikuti dan memenuhi tuntutan pembangunan dan

perkembangan masyarakatnya. Adanya keadaan birokrasi publik di sektor pemerintahan, pendidikan dan kesehatan dan sebagainya berada dalam suatu kondisi yang dikenal dengan istilah *organizational slack* yang ditandai dengan menurunnya - pelayanan yang diberikannya. Kondisi di DK dan DKP lebih sering menampilkan *organizational slack* ini. Masyarakat pengguna pelayanan banyak mengeluhkan akan lambannya penanganan pemerintah atas masalah yang dihadapi dan bahkan mereka telah memberikan semacam *public alarm* agar pemerintah sebagai instansi yang paling berwenang, responsif terhadap semakin menurunnya - pelayanan kepada masyarakat segera mengambil inisiatif yang cepat dan tepat untuk menanggulangnya. Kritik dan respon bernada mengecam sudah sering dialamatkan kepada DKP dan DK. Namun sekali lagi, berdasarkan informasi yang diperoleh dari para informan, keluhan masyarakat sebetulnya sudah ditanggapi, namun sikap apriori masyarakat di tengah kondisi sosial ekonomi yang kian tak menentu ini, menyebabkan harapan mendapatkan layanan lebih seakan tak pernah kesampaian. DKP dan DK merasa telah memaksimalkan bentuk dan perannya dalam memberikan layanan, namun sekali lagi, penilaian optimalisasi itu berpulang pada masyarakat sebagai pengguna jasa layanan.

Faktor yang menyebabkan birokrasi publik mengalami *organizational slack* yaitu antara lain pendekatan atau orientasi pelayanan yang kaku, visi pelayanan yang sempit, penguasaan terhadap *administrative engineering* yang tidak memadai, dan semakin bertambah

gemuknya unit-unit birokrasi publik yang tidak difasilitasi dengan 3P (personalia, peralatan dan penganggaran) yang cukup dan handal (*viable bureaucratic infrastructure*). Akibatnya, aparat birokrasi publik menjadi lamban dan sering terjebak ke dalam kegiatan rutin, tidak responsif terhadap aspirasi dan kepentingan publik serta lemah beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi di lingkungannya. Sebagai konsekuensinya, perlu dipertanyakan mengenai posisi aparat pelayanan ketika berhadapan dengan masyarakat atau kliennya. Apakah birokrasi publik itu alat rakyat? Alat penguasa? Ataupun penguasa itu sendiri?

Guna merespon kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain : (a) birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan; (b) birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat); (c) birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni : pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu; (d) birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayan

publik dari pada sebagai agen pembaharu pembangunan; (e) birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif.

Dari pandangan ini, dapat dikatakan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. BPPPM merupakan representasi responsibilitas ini. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*). Oleh karena itu, untuk merealisasikan kriteria ini Pemerintah sudah seharusnya segera menyediakan dan mempersiapkan tenaga kerja birokrasi *professional* yang mampu menguasai teknik-teknik manajemen pemerintahan yang tidak hanya berorientasi pada peraturan (*rule oriented*) tetapi juga pada pencapaian tujuan (*goal oriented*).

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai

program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Untuk mengatasi hal ini, DPPPM memberlakukan program satu atap dalam pelayanan kepada pengguna jasa pengurusan surat ijin atau jasa layanan lainnya. Dinas Kesehatan (DK) sebetulnya telah ikut melakukan respon atas keluhan masyarakat, namun oleh karena alasan strategis seperti terbatasnya alokasi dana kesehatan bagi masyarakat khususnya masyarakat kurang mampu, maka aplikasi pemberian layanan bagi masyarakat berjalan kurang maksimal.

Strategi manajemen birokrasi profesional dalam pelayanan publik ini ditandai dengan beberapa karakteristik antara lain: *Pertama*, perubahan yang besar pada orientasi administrasi negara tradisional menuju ke perhatian yang lebih besar pada pencapaian hasil dan pertanggung jawaban pribadi pimpinan. *Kedua*, keinginan untuk keluar dari birokrasi klasik dan menjadikan organisasi, pegawai, masa

pengabdian dan kondisi pekerjaan yang lebih luwes. *Ketiga*, tujuan organisasi dan individu pegawai disusun secara jelas sehingga memungkinkan dibuatkannya tolok ukur prestasi lewat indikator kinerjanya masing-masing, termasuk pula sistem evaluasi program-programnya. *Keempat*, staf pimpinan yang senior dapat memiliki komitmen politik kepada pemerintah yang ada, dan dapat pula bersikap non partisan dan netral. *Kelima*, fungsi-fungsi pemerintah bisa dinilai lewat uji pasar (*market test*) seperti misalnya dikontrakkan pada pihak ketiga tanpa harus disediakan atau ditangani sendiri oleh pemerintah. *Keenam*, mengurangi peran-peran pemerintah misalnya lewat kegiatan *privatisasi*. *Ketujuh*, birokrasi harus steril dari akomodasi politik yang menghambat efektivitas pemerintahan. *Kedelapan*, rekrutmen dan penempatan pejabat birokrasi yang bebas dari kolusi, korupsi dan nepotism. Penerapan pendekatan manajemen profesional pada sektor publik ini telah banyak disuarakan oleh para pakar dengan berbagai label, misalnya dengan nama "*managerialism*", "*new public management*", "*market based public administration*", dan "*entrepreneurial government/Reinventing Government*". Apapun label yang dipergunakan, yang jelas pendekatan manajemen profesional ini telah merubah orientasi fokus peran dan fungsi birokrasi dalam pemerintahan yang semula lebih mementingkan "*process*" menuju ke "*product*", atau dari "*rule governance*" menuju ke "*goal governance*". Tetapi perlu diingat, bahwa dalam perdebatan teoritis dari kedua kutub orientasi ini, baik *rule governance* maupun *goal governance*

memiliki segi kelemahan dan kelebihan masing-masing. Kelemahan *rule governance*, misalnya, dianggap mempunyai penerapan peraturan yang kaku, bercirikan struktural hierarkhial, pengawasan yang ketat, bersifat impersonal, dan sebagainya, sehingga menjadikan birokrasi sebagai "*mesin rasional*" yang menciptakan perilaku aparat yang formal dan *robotic* yang kurang peka terhadap terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan lingkungan sosialnya. Akibat dari struktur birokrasi yang terlalu rasional bisa menimbulkan hal-hal yang sifatnya disfungsional, in-efisiensi dan bahkan konflik dengan masyarakat yang dilayani karena sifat impersonal aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Demikian pula, aturan-aturan (*rules*) sebagai sarana untuk mencapai tujuan seringkali berubah menjadi tujuan itu sendiri. Segi kelebihannya, menunjukkan semakin tingginya tertib administrasi yang dicapai oleh birokrasi publik. Rasionalitas yang diberlakukan oleh DPPPM memang sangat realistis. Beberapa prestasi layanan ber- seperti kelayakan perilaku birokrasi di dinas ini ikut mengorbitkan pemerintah kota Surabaya dalam memberikan layanan maksimal. Rasionalitas layanan ini sudah terasa sejak lima tahun belakangan dan beberapa indikator keberhasilan layanan ini tak lepas dari faktor manajerial para pimpinan di DPPPM.

Adapun kelebihan *goal governance* yaitu meletakkan fokus utamanya pada "*the achievement of result and taking individual responsibility for their achievement*". Tetapi ia juga memiliki kelemahan

apabila prinsip-prinsip manajemen baru itu hendak diterapkan di sektor publik. Misalnya, sampai sekarang masih terjadi diskursus yang seru terhadap 10 prinsip dalam *entrepreneurial government* yang terurai lebih jauh dalam *Reinventing Government*. Konsep pemerintahan *entrepreneur* mencoba menemukan nilai-nilai baru (*re-inventing*) di bidang pemerintahan ternyata mempunyai kekuatan dan sekaligus kelemahan. Kritik terhadap konsep pemerintahan *entrepreneur* adalah bahwa ia terlalu bias pada " *new administrative values*" yang lebih banyak menitik beratkan pada orientasi *goal governance* dengan meminggirkan nilai-nilai administrasi klasik yang sebenarnya masih potensial yang berbasis pada *rule governance*. Kritik lain yang meragukan penerapan prinsip-prinsip *entrepreneurship* di sektor publik ada dua. *Pertama*, transaksi, provider/konsumer dalam pelayanan publik cenderung berada pada sesuatu yang khusus dan lebih kompleks daripada berhadapan dengan pelanggan di pasar yang normal; *Kedua*, pengguna pelayanan publik tidak hanya konsumer saja, mereka juga termasuk warga negara lain, dan mereka adalah bagian yang unik dari implikasi suatu transaksi).

Sehubungan dengan itu, diperlukan adanya *repositioning* dengan menyusun agenda kebijakan reformasi administrasi negara dengan mensinergikan orientasi *rule governance* dan *goal governance*. Bagian terbaik dari model profesionalisme lama adalah sikap yang adil, standard etika yang tinggi, tingkat korupsi yang dapat dipantau, bersamaan dengan bentuk dasar pemikiran model manajerialnya). Memahami perdebatan

persoalan tatanan dan pertikaian (*order and conflict*) seperti diatas, hingga kinipun para teoritisi sosiologi-politik sering membandingkannya dengan perdebatan hubungan antara *struktur* dengan *tindakan*.

Tampaknya, hubungan antara struktur dengan tindakan cenderung digambarkan sebagai bersifat antagonistik. Struktur sering digambarkan sebagai suatu ketentuan, kekuatan penghambat, dan kestabilan. Sedangkan tindakan cenderung menampakkan daya cipta, otonomi, dan ketidak stabilan. Karena itu, penting untuk diajukan pertanyaan. Manakah yang lebih mendasar, struktur atau tindakan? Benarkan bila penekanan diberikan kepada struktur berarti menghilangkan atau meminggirkan tindakan? Sebaliknya, benarkan bila penekanan diberikan kepada tindakan berarti membuang struktur begitu saja? Benarkah bahwa tertib yang berlangsung dalam birokrasi selalu bersifat impersonal? Benarkan bahwa para pejabat birokrasi hanya tunduk kepada suatu tatanan yang menjadi kiblat bagi segala tindakannya? Mengapa birokrasi cenderung bertindak berbeda pada *setting* ruang dan waktu yang berbeda? Apakah perubahan yang dilakukan oleh birokrasi sesuai dengan fungsi reformasi yang dikehendaki oleh masyarakat banyak, ataukah sekedar *formalitas* sebagai kewajiban struktural yang cenderung *statusquo*; atau hanya sebagai *mesin* alat penggerak untuk memanipulasi dan memobilisasi rakyat agar tunduk pada kekuasaan birokrasi (*machine bureaucracy*)?

Pertanyaan-pertanyaan ini antara lain dapat dijawab melalui pandangan kelompok *aliran strukturalis*, *aliran struktural-konflik*, dan *aliran*

strukturalis. Aliran *strukturalis*, berpandangan bahwa kekuasaan (birokrasi) adalah sebagai fasilitas atau sumber sosial yang dapat dipakai untuk mencapai tujuan bersama. Fungsi sosial dari kekuasaan adalah untuk memelihara ketertiban dan keseimbangan dalam masyarakat. Kekuasaan sebagai atribut utama dalam sistem sosial berwujud kepemimpinan yang bertanggung jawab, tetapi juga berbentuk keputusan-keputusan yang mengikat bagi semua golongan masyarakat. Jadi kekuasaan adalah sarana bagi tercapainya tujuan-tujuan masyarakat secara keseluruhan. Atas dasar itulah, menurut pandangan strukturalis, konsentrasi kekuasaan adalah syah selama masyarakat memang menghendaknya. Kritik terhadap hampiran ini adalah karena kaum strukturalis terlalu menitik beratkan pada struktur yang statis (*statusquo*) dengan mengabaikan proses perubahan sosial yang terjadi, serta ketidak mampuannya mengatasi konflik secara efektif. Implikasi hampiran strukturalis ini terhadap fenomena birokrasi profesional menunjukkan bahwa perubahan tindakan birokrasi merupakan gerakan moral masyarakat yang menghendaki adanya suatu perubahan paradigma kinerja birokrasi.

Berbeda halnya dengan pandangan aliran *struktural-konflik*; kelompok yang satu ini justru melihat tindakan birokrasi sebagai suatu fakta sosial yang banyak diwarnai oleh dominasi politik, eksploitasi sosial, dan perkembangan ekonomi. *Dominasi politik* ditandai dengan suasana paksaan (*coercion*) yang menimbulkan intimidasi, propaganda dan indoktrinasi. *Dominasi sosial* ditandai dengan supremasi golongan/

ras/budaya yang menyebabkan suasana *hegemoni*. Sedangkan *dominasi ekonomi* ditandai oleh eksploitasi akibat ketimpangan distribusi alat produksi antara kepentingan kelas borjuasi dengan proletar. Implikasi pandangan aliran strukturalis konflik ini terhadap fenomena birokrasi profesional menunjukkan bahwa perubahan paradigma yang dilakukan oleh birokrasi justru akan menimbulkan konflik baru (*new conflict*) dalam tatanan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan.

Adapun menurut *aliran strukturasi* mencoba mencari hubungan antara *struktur* dan *aktor*. Kelompok strukturasionis ini tidak memandang struktur dan aktor atau agen sebagai dua hal yang dikotomis sehingga menghasilkan dualisme struktur, sebaliknya dua hal tersebut saling berhubungan secara *dialektis* dan *kontinuum* sehingga menghasilkan *dualitas struktur*. Aktor atau agen menurut pandangan aliran ini adalah partisipan yang aktif dalam mengkonstruksi kehidupan sosial, setidaknya menjadi tuan atas nasibnya sendiri. Setiap tindakan manusia selalu mempunyai tujuan. Ini berarti bahwa aktor secara rutin dan diam-diam memonitor apa yang sedang ia lakukan, sebagaimana reaksi orang terhadap tindakannya dan lingkungan dimana ia melakukan aktivitas tersebut. Sedangkan struktur, selain dapat membatasi aktivitas manusia (*constraining*) tetapi juga memberikan kebebasan bertindak (*enabling*) kepada manusia. Dualitas struktur melihat kekuasaan (birokrasi) sebagai simuka janus (*the janus face of power*) yang berfungsi sebagai alat analisis kehidupan sosial yang penting, terutama mengenai hubungan

antara tindakan manusia dan struktur. Adapun perspektif tersebut dapat ditabelisasi sebagai berikut.

6.2. Perilaku Birokrasi dan Pelayanan Publik di Era Otonomi

Faktor kedua yang tak kalah penting adalah faktor locus berseminya karakteristik perilaku birokrasi di era otonomi daerah. Di masa pasca reformasi, otonomi daerah sangat memfasilitasi reformasi birokrasi sekaligus mendorong perilaku birokrasi makin mengedepankan azas pelayanan publik sebagai bagian terpenting. Perilaku birokrasi terkait pelayanan publik menarik untuk disampaikan mengingat pentingnya peranan, tugas, dan fungsi birokrasi (aparatur) sebagai pelayan publik di era otonomi daerah. Sejak otonomi daerah digulirkan 1 Januari 2001, birokrasi merupakan ujung tombak pelaksana pemerintahan dan kunci keberhasilan pembangunan di daerah. Di era otonomi daerah, birokrasi lebih dekat dan secara langsung berhadapan dengan masyarakat serta merupakan perwujudan dan perpanjangan tangan pemerintah. Pelayanan yang diberikan birokrasi di daerah identik dengan pelayanan pemerintah. Amanah otonomi daerah yang mengutamakan peningkatan kualitas pelayanan publik di berbagai sektor kehidupan harus menjadi acuan dan mendarah daging dalam diri birokrasi di daerah. Birokrasi di daerah mempunyai peran besar dalam pelaksanaan urusan-urusan publik.

Sementara itu, tugas dan fungsi birokrasi di daerah adalah:

1. Memberikan pelayanan umum (*service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan perizinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk. Dalam konteks ini, secara normatif ketiga dinas baik DPPPM, DK serta DKP berada dalam fungsi ini, yakni memberikan layanan perijinan, pelayanan kesehatan dan pemeliharaan fasilitas umum.
2. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan. Dalam konteks inipun tiga dinas baik DPPPM, DK maupun DKP berada di jalur fungsinya sebagai penyedia layanan bagi masyarakat.
3. Menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan, dan sebagainya. Dalam konteks ini, DPPPM paling dekat dalam urusan perdagangan dan tampaknya fungsi birokrasi di DPPPM paling menonjol pada sektor ini.

Namun dalam praktiknya, sejak otonomi daerah digulirkan peranan dan fungsi birokrasi semakin dipertanyakan, mengingat banyaknya kecaman dan keluhan masyarakat terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik di berbagai sektor kehidupan, maraknya praktik korupsi, kolusi, dan

nepotisme (KKN) menjadikan tingkat kepercayaan masyarakat semakin menurun terhadap birokrasi. Kinerja pelayanan birokrasi publik di daerah masih rendah, praktik KKN dalam pemerintahan dan dalam pelayanan publik masih terus berlangsung, bahkan dengan skala dan pelaku yang semakin meluas, keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsif, akuntabel masih amat jauh dari realitas.

Dalam perkembangan paradigma Ilmu Administrasi Negara saat ini terdapat pergeseran makna dari Administrasi Negara (AN) ke Administrasi Publik (AP). Hal ini didasarkan pandangan bahwa saat ini negara hanya berfungsi sebagai katalisator, fasilitator, dan regulator. Prinsip birokrasi harus *Putting the community in the driving seat*. Masyarakat dianggap sebagai pelanggan. Masyarakat adalah *client* pemerintah di daerah. Abdi negara harus diubah menjadi pelayan masyarakat, karena sesungguhnya birokrasi adalah *public servant* (pelayan masyarakat). Birokrasi tidak lagi sepenuhnya berorientasi kepada kekuasaan (*power*) dan aktivitas negara (*state*), akan tetapi berusaha bagaimana memberikan pelayanan publik yang terbaik kepada masyarakatnya sebagai pelanggan. Di sisi lain, masyarakat di daerah saat ini sudah semakin maju (berpendidikan) dan semakin kritis serta sudah lebih mengetahui hak-haknya dalam mendapat pelayanan publik yang berkualitas. Memberikan pelayanan publik tidak boleh lagi semena-mena dan serampangan. Ini tentu menjadi tantangan bagi birokrasi untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas, profesional, dan prima kepada masyarakat.

Selain itu, pelayanan publik oleh birokrasi juga menjadi indikator utama bagi masyarakat untuk menilai sejauhmana pelaksanaan *good governance* di daerah sudah berjalan dengan baik. Ciri birokrasi tradisional yang minta dilayani, mahal biayanya, mempersulit, memperlambat di era otonomi daerah harus diubah menjadi lebih baik (*better*), mau melayani dengan sepenuh hati (*willing to give good services*), murah biayanya (*cheaper*), mempercepat (*faster*) pelayan dan bukan sebaliknya. Untuk itu, saat ini birokrasi perlu dikelola dengan paradigma *New Publik Management (NPM)* dengan ciri-ciri: a. *Orienting to service consumer or customers.* b). *Personnel management decentralization and resource.* c). *Flexible in financial management.* d). *Performances measured, comparison cost and achievement calculated.* e). *Investment of development personnel quality and technology.* f). *Listen carefully to competition (in) market.*

Dalam praktiknya penerapan paradigma NPM tentu tidaklah diadopsi seutuhnya, akan tetapi dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian dengan situasi dan kondisi serta budaya Indonesia atau daerah setempat. Ini membutuhkan perubahan budaya birokrasi ke arah *entrepreneurial bureaucracy* (birokrasi yang berwirausaha) secara bertahap. Ketetapan MPR-RI Nomor VI/2001 sesungguhnya sudah mengamanatkan agar Presiden membangun kultur birokrasi Indonesia menjadi birokrasi yang transparan, akuntabel, bersih dan bertanggungjawab, serta dapat menjadi pelayan masyarakat, dan menjadi

teladan masyarakat. Birokrasi harus melaksanakan pemerintahan yang baik dan bersih (*clean and good governance*). Untuk itu, birokrasi di daerah perlu ditata ulang agar dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan amanah otonomi daerah.

Penataan ulang birokrasi yang mendesak dilakukan di era otonomi daerah saat ini adalah sistem rekrutmen dan seleksi, sistem penempatan, sistem penilaian kinerja, sistem pendidikan dan pelatihan, sistem penggajian serta sistem pengawasan terhadap perilaku birokrasi. Beberapa langkah strategis yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut.

Rekrutmen dan seleksi merupakan tahap awal yang sangat menentukan untuk mendapatkan birokrasi yang handal. Kesalahan dalam merekrut birokrasi berperan secara signifikan terhadap kinerja dan kualitas pelayanan yang diharapkan. Semakin baik sistem rekrutmen dan seleksi, maka akan semakin baik pula birokrasi yang didapatkan. *Job analysis* merupakan syarat utama rekrutmen birokrasi. Ketiadaan *job analysis*, maka birokrasi tidak akan mengetahui tugas dan pekerjaannya. Dengan *job analysis*, akan dihindarkan terjadinya struktur organisasi yang gemuk (*fat*). *Job analysis* merupakan dasar dan indikator *job requirement* yang harus dipenuhi oleh calon-calon birokrasi. Dalam kenyataannya di daerah saat ini, rekrutmen dan seleksi birokrasi yang terjadi belum benar-benar transparan. Ketidaktransparanan ini menjadikan dasar bagi masyarakat untuk menilai bahwa rekrutmen/seleksi birokrasi sangat sarat dengan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Penerimaan calon pegawai negeri sipil

(CPNS) saat ini belum sepenuhnya dilakukan berdasarkan kualifikasi pendidikan yang dibutuhkan. Ini tentu tidak bisa dibiarkan berkelanjutan. Rekrutmen dan seleksi birokrat haruslah dilakukan secara profesional dengan lembaga yang independen, bukan dilakukan oleh pemerintah (pusat maupun daerah) seperti yang dilakukan selama ini.

Komisi kepegawaian (*civil service commission*) sebagai amanah Undang-Undang Kepegawaian Nomor 43/1999 harus segera dibentuk. Komisi kepegawaian daerah dapat melakukan rekrutmen dan seleksi birokrat secara profesional dan independen. Anggota komisi kepegawaian daerah dapat direkrut dari kalangan perguruan tinggi dan kalangan profesional swasta lainnya yang benar-benar profesional di bidang Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur (MSDMA). Pemerintah daerah dalam hal ini hanyalah berperan sebagai regulator dan pengawasan.

Seorang birokrat haruslah orang-orang mempunyai kepribadian, karakter dan cerdas. Selain memiliki kecerdasan intelektual yang tinggi juga harus memiliki kecerdasan emosi maupun spiritualnya. Oleh karena itu rekrutmen dan seleksi birokrasi harus dapat menjangkau tingkat kecerdasan emosional, spiritual dan kecerdasan intelektualnya. Kesuksesan seseorang dalam hidupnya 80% ditentukan oleh kecerdasan emosionalnya (*EQ*), sedangkan sumbangan variabel lainnya termasuk kecerdasan intelektual (*IQ*) paling tinggi 20%. Kecerdasan emosional yang baik membuat birokrasi dapat berpikir dengan emosi yang stabil dan nalar

yang baik dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan pekerjaannya maupun dalam memahami masyarakat dan lingkungannya. Dengan kecerdasan emosional yang baik pula, birokrasi dapat melakukan kerja sama yang baik dengan orang lain maupun masyarakat, serta memiliki tingkat moralitas dan etos kerja yang tinggi.

Intervensi politik dalam rekrutmen dan seleksi birokrasi haruslah dihindarkan. Dalam hal ini, sangat diharapkan komitmen yang kuat dari legislatif dan partai politik untuk mendukung profesionalisme rekrutmen dan seleksi birokrasi.

Sesungguhnya sangatlah tidak mudah menempatkan orang yang tepat dalam menduduki posisi/jabatan tertentu dalam masa transisi saat ini, apalagi untuk menduduki jabatan yang strategis dalam instansi pemerintah. Namun, prinsip *"the right man in the right job/place"* harus menjadi pedoman dan acuan dalam penempatan birokrasi secara profesional. Salah satu kunci utama kesuksesan dalam pengelolaan dan pengembangan birokrasi adalah penempatan birokrasi pada posisi jabatan yang sesuai dengan potensi, kompetensi dan prestasinya.

Untuk lebih menjamin penempatan birokrat yang *the right man in the right job/place* di daerah, maka setiap organisasi pemerintah daerah harus segera membentuk unit organisasi yang disebut dengan istilah *assessment center*. Di daerah, *assessment center* berfungsi sebagai pengembangan dan evaluasi birokrasi dan menilai kompetensi serta prestasi/kinerja birokrasi. Hasil pekerjaan unit *assessment center* dapat

menjadi acuan pimpinan daerah dalam menentukan standar kompetensi jabatan dan menempatkan birokrasi sesuai dengan keahlian/kecakapannya.

Masalah birokrasi lainnya yang ditemui di era otonomi daerah saat ini adalah belum diterapkannya promosi berdasarkan sistem merit dan prestasi kerja berdasarkan penilaian kinerja yang akurat. Faktor *lobby*, loyalitas terhadap pimpinan/atasan menjadi dasar pertimbangan utama. Akibatnya birokrasi tidak terpacu meningkatkan inovasi, kreativitas, prestasinya dalam bekerja dan memberikan pelayanan publik yang ber-. Hingga saat ini sistem penilaian kinerja birokrasi yang dilakukan baik di pusat maupun di daerah adalah menggunakan Daftar Penilaian Pekerjaan Pegawai (DP3) yang dilakukan setiap akhir tahun. Penilaian kinerja melalui DP3 dirasakan masih sangat umum, abstrak dan sangat memungkinkan menerapkan unsur *like and dislike*.

Ketidakjelasan pengukuran kinerja melalui DP3 mempunyai dampak terhadap ketidakjelasan standar promosi jabatan. Seseorang dipromosikan dalam jabatan tidak berdasarkan kinerjanya, tetapi lebih berdasarkan kesetiaannya ataupun kedekatannya dengan seorang atasan/pimpinan. Sistem penilaian kinerja birokrasi hingga saat ini belum memiliki *stock* nama pejabat dengan kompetensi dan kinerja yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan promosi jabatan. Penilaian kinerja birokrasi perlu ditata ulang dengan menggunakan suatu sistem yang *transparan, objektif serta rasional dan dapat diterima* oleh semua orang,

sehingga hasil yang dicapai dari sistem penilaian tersebut dapat bermanfaat bagi birokrasi untuk lebih memotivasi kinerjanya, maupun untuk peningkatan kualitas pemerintah daerah.

Sistem penilaian kinerja birokrasi yang ideal seharusnya dapat menampung berbagai tantangan/masalah eksternal maupun internal yang dihadapi oleh para birokrasi di daerah, terutama yang mempunyai dampak kuat dan signifikan terhadap pelaksanaan tugasnya. Berbagai situasi yang mungkindihadapi oleh birokrasi di luar pekerjaannya, seperti masalah keluarga, keuangan, dan berbagai masalah pribadi lainnya secara signifikan berperan terhadap kinerja birokrasi. Hal ini berarti bahwa sistem penilaian kinerja harus memberikan peluang kepada birokrasi untuk menyampaikan berbagai masalah yang mungkin timbul maupun yang sedang dihadapinya. Pemerintah daerah seyogianya dapat memberikan bantuan (konsultasi) terhadap masalah-masalah yang dihadapi para birokrasinya.

Hal lain yang penting dalam penataan ulang birokrasi adalah perubahan budaya (*culture*) dan perubahan pola pikir dan sikap (*mind-set*) birokrasi. Budaya birokrasi yang feodal, paternalistis dan formalitis harus diubah ke arah budaya kerja yang produktif, efisien, efektif, bermoral, disiplin, responsif, dan profesional serta memiliki budaya *enterpreneurial* (wirausaha) serta menjadi panutan (teladan) bagi masyarakatnya. Ini tentu memerlukan proses yang dapat dilakukan secara bertahap. Kemajuan dan perkembangan paradigma ilmu pengetahuan

khususnya ilmu administrasi publik serta dinamika masyarakat yang begitu pesat, menuntut birokrasi untuk selalu meningkatkan - kemampuan dan keterampilan serta perilakunya. Di sisi lain, tingkat pendidikan birokrasi kita sebahagian besar berpendidikan SLTA ke bawah. Rendahnya tingkat pendidikan ini sangat mempengaruhi inovasi dan kreasinya dalam mengambil keputusan, menghadapi tantangan, masalah yang dihadapi dalam tugas dan pekerjaannya yang berdampak luas pada pelayanan publik yang diberikan. Ini semua menjadi dasar diperlukannya pendidikan dan pelatihan (diklat) bagi birokrasi di daerah.

Pemerintah daerah harus mempunyai komitmen yang tinggi untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan pelatihan (diklat). Diklat birokrasi adalah *"human investment"* yang memerlukan proses dan hasilnya akan tampak dan dapat dirasakan setelah beberapa saat kemudian. Diklat yang dilakukan di daerah tidak hanya bersifat penjenjangan, akan tetapi diklat nonpenjenjangan perlu diintensifkan. Diklat nonpenjenjangan sangat membantu birokrasi dalam membekali pengetahuan dan keterampilannya dalam menghadapi berbagai tantangan dan masalah serta perubahan (dinamika) yang begitu pesat terjadi dalam masyarakat baik pada saat ini maupun di masa yang akan datang.

Diklat birokrasi yang dilakukan haruslah berbasis kompetensi (*competence based education and training*) baik dalam tahapan perencanaan, implementasi maupun evaluasi pelatihan. Dalam kenyataannya, diklat birokrasi yang dilakukan selama ini belum berbasis

kompetensi. Untuk mendapatkan hasil yang maksimal, Diklat yang dilakukan haruslah dikelola secara profesional dengan manajemen Diklat yang handal. Sebelum melakukan diklat, maka *Education and Training Need Assessment (ETNA)* menjadi syarat utama. Dengan ETNA dapat diketahui jenis pendidikan dan pelatihan yang apa yang sesungguhnya sangat dibutuhkan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan merupakan tuntutan tugas pokok dan fungsi tanggung jawab birokrasi di daerah.

Pada tahap perencanaan pelatihan, seringkali rekrutmen peserta pendidikan dan pelatihan belum dilakukan secara transparan. Idealnya, peserta yang direkrut dalam pelatihan adalah birokrat yang memang benar-benar sangat membutuhkannya dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, sehingga hasil diklat dapat dimanfaatkan dengan segera. Belum jelasnya peningkatan jenjang karier terhadap alumni Diklat, mengakibatkan birokrasi tidak termotivasi dalam mengikuti Diklat. Alumni Diklat belum dapat menerapkan pengetahuan dan keterampilannya diperoleh dari Diklat dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, sehingga birokrasi kurang mendapatkan manfaat yang penting dari Diklat yang diikutinya. Menpan menyatakan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) pegawai yang berlaku dewasa ini bersifat formalitas guna memenuhi persyaratan jabatan dan ironinya keikutsertaan seseorang dalam diklat disebabkan pegawai yang bersangkutan sedang tidak ada tugas pekerjaan atau sedang di *non-job*-kan. Akibatnya pendidikan dan pelatihan yang dilakukan kurang efektif dan efisien.

Pada tahap implementasi pendidikan dan pelatihan seringkali jadwal pelaksanaannya kurang tepat waktunya maupun urut-urutannya. Instruktur maupun widyaiswara yang benar-benar kompeten di bidangnya belum tersedia di daerah, fasilitas lainnya seperti gedung Diklat yang belum ada, dan sarana diklat lainnya juga belum memadai. Demikian pula organisasi pelaksanaannya (SDM) di daerah belum ahli di bidang organizer Diklat. Evaluasi terhadap pendidikan dan pelatihan seringkali belum dilakukan dengan baik.

Persoalan lain yang menjadi acuan profesionalisme birokrasi adalah sistem penggajian yang belum memadai. Tingkat gaji yang rendah sangat mempengaruhi kinerja dan perilaku birokrasi. Gaji yang diterima seorang birokrat sebulan dalam praktiknya hanya dapat mendukung kehidupan keluarganya tidak lebih dari 15 hari. Untuk menutupi biaya kebutuhan hidup berikutnya, birokrat harus mencari tambahan dengan melakukan berbagai kegiatan/pekerjaan lain. Pada umumnya birokrat setuju bahwa sistem remunerasi PNS belum memadai untuk hidup layak. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu merumuskan kebijaksanaan penggajian yang manusiawi dan adil agar birokrasi dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik.

Sesungguhnya, dalam Undang-Undang nomor 43 Tahun 1999 disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) setiap pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya; (2) gaji yang diterima oleh pegawai negeri harus

mampu memacu produktivitas dan jaminan kesejahteraan. Kemudian dalam penjelasan UU tersebut diterangkan bahwa; (1) yang dimaksud gaji yang adil dan layak adalah gaji PNS harus mampu memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, sehingga PNS dapat memusatkan perhatian, pikiran, dan tenaganya hanya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya; (2) pengaturan gaji PNS yang adil dimaksudkan untuk mencegah kesenjangan kesejahteraan baik antar PNS maupun antara PNS dengan swasta.

Walaupun UU 43 tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara menganut sistem merit, tetapi dalam praktik penggajian PNS di pusat maupun di daerah belum mencerminkan meritokrasi. Hal ini dapat dilihat antara lain dari berbagai masalah yang menyangkut sistem penggajian di Indonesia. Gaji pokok masih belum berdasarkan standar kompetensi yang dimiliki seorang PNS. Sistem penggajian birokrasi di Indonesia tidak mengkorelasikan dengan kemampuan dan kinerjanya. Sistem *"Equal Pay for Equal Work"* belum diterapkan dalam birokrasi. Prinsip *Reward and punishment* yang berbasis kinerja juga belum terlaksana seutuhnya baik di pusat maupun di daerah. Birokrat yang pintar, kreatif dan inovatif mendapatkan gaji yang sama dengan birokrat yang malas dan tidak mau meningkatkan - dirinya, *MRGS (Malas Rajin, Gaji Sama)*. Singkatan PGPS yang seharusnya adalah Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil diplesetkan dengan *"Pinter Goblok, Penghasilan Sama"*.

Birokrasi yang berpendidikan SLTA, S1, S2 maupun S3 dalam praktiknya mendapatkan gaji yang sama, sepanjang masa kerja dan golongannya sama. Bahkan ada beberapa birokrat yang tidak memiliki tugas yang pasti, juga mendapatkan gaji yang sama besarnya dengan birokrat yang melaksanakan tugasnya dengan baik. Ini tentu tidak memacu birokrasi untuk memperbaiki kinerjanya. Sudah seharusnya sistem penggajian birokrasi di daerah ditata ulang berdasarkan *"Equal Pay for Equal Work"* yang berbasis *"rewards and punishment"*.

Rendahnya sistem pengawasan terhadap birokrasi mengakibatkan kinerja birokrasi tidak maksimal, dan KKN pun semakin marak. Sistem pengawasan melekat (Pengawasan Atasan Langsung dan Sistem Pengendalian Intern) dalam praktiknya tidak berjalan dengan baik. Hal ini dapat disebabkan faktor *ewuh pakewuh* antara atasan dengan bawahan. Untuk itu perlu dibangun suatu sistem pengawasan yang efektif terhadap birokrasi, agar penyimpangan dapat dicegah sedini mungkin.

Kontrak kinerja merupakan salah satu indikator pengawasan terhadap kinerja birokrasi. Kontrak kinerja adalah kesepakatan antara bawahan dengan pimpinan/atasannya berkaitan dengan pekerjaan yang akan dilakukan. Beberapa negara sudah melakukan kontrak kinerja yang disebut juga dengan istilah kontrak manajemen. Setiap unit kerja membuat indikator-indikator pekerjaan (bulanan, tri wulan, semester maupun dalam satu tahun) yang telah ditetapkan. Indikator ini kemudian diperiksa dan jika relevan kemudian disetujui pimpinan/atasannya.

Kontrak kinerja ini kemudian dapat dijadikan penilaian pimpinan daerah untuk menilai kinerja birokrasinya dan menjadi dasar untuk melakukan promosi jabatan jenjang yang lebih tinggi.

Kinerja birokrasi yang baik sangat berkaitan erat dengan budaya. Menumbuhkan *budaya malu*, jika tidak dapat mencapai kontrak kinerja, jika tidak dapat memberikan pelayanan publik yang terbaik, jika melanggar/ menyimpang dari sumpah jabatan harus ditanamkan sejak awal dalam diri birokrasi. Kita patut mendukung munculnya lima RUU yang direncanakan akan selesai tahun ini. Paling tidak kelima RUU yang akan dijadikan UU ini dapat menjadi sarana pengawasan terhadap kinerja birokrasi. Kelima RUU tersebut adalah RUU Administrasi Pemerintahan, RUU Pelayanan Publik, RUU Etika Penyelenggara Negara, RUU Kementerian dan Kementerian Negara, dan RUU Kepegawaian Negara. Kelima UU ini nantinya secara langsung menjadi pengawasan dan sekaligus menjadi pedoman terhadap sikap dan perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan publik.

Demikianlah penataan ulang birokrasi yang mendesak dilakukan terutama di era otonomi daerah yaitu dimulai dari sistem rekrutmen dan seleksi, sistem penempatan, sistem penilaian kinerja, sistem pendidikan dan pelatihan, sistem penggajian serta sistem pengawasan terhadap perilaku PNS. Keenam unsur ini merupakan suatu kesatuan yang saling berkaitan. Dalam implementasinya, ini semuanya tentu sangat tergantung

pada komitmen dan kemauan (*political strong will*) dari birokrasi serta dukungan legislatif daerah untuk mewujudkannya.

Good governace di daerah harus segera diwujudkan. Masyarakat adalah juri dan *social control* yang secara langsung merasakan dan menilai - pelayanan publik yang diberikan. Masyarakat adalah mitra dan klien birokrasi di daerah. Tanpa pengawasan dan partisipasi masyarakat di daerah, maka otonomi daerah sesungguhnya tidak akan berjalan. Oleh karena itu, masukan/saran, dan kritik dari masyarakat sebagai pengguna jasa terhadap pelayanan birokrasi menjadi sangat diharapkan di era otonomi daerah. Sesungguhnya, birokrasi tidak akan mengetahui apakah pelayanan yang diberikan selama ini sudah memuaskan dan sesuai dengan keinginan masyarakat, jika masyarakat tidak memberikan umpan balik (*feed back*).

Di era otonomi daerah, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap - pelayanan publik birokrasi di era otonomi daerah tidak boleh semakin terpuruk. Oleh karena itu diperlukan tindakan perubahan yang nyata dari birokrasi serta benar-benar tampak dan dapat dirasakan masyarakat kebanyakan. Selanjutnya, akan ditampilkan secara keseluruhan indikator pelayanan publik yang seharusnya dilakukan oleh birokrat dalam membentuk perilaku birokrasinya demi memberikan pelayanan publik yang maksimal. Hal ini sangat penting mengingat matriks pelayanan publik seharusnya dimiliki semua dinas di manapun berada di Indonesia, adalah dalam rangka memberi *guidance* secara teknis ataupun berfungsi untuk

komponen penilaian semua birokrat yang terlibat dalam pelayanan publik. Adapun indikator pelayanan publik yang sudah ditabulasi pada tabel 2.3 akan banyak membantu identifikasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah kota Surabaya.

Perkembangan perilaku birokrasi pemerintah daerah setelah era reformasi dengan penekanan betapa kepemimpinan pejabat politik daerah sungguh mengkhawatirkan. Fenomena kebijakan kepemimpinan Bupati Banyuwangi yang terpilih oleh rakyat harus menerima kenyataan harus ditolak oleh rakyat yang memilihnya. Ini merupakan realitas yang ironis. Bukan sampai di situ saja, pemecatan Bupati terpilih pasca demo oleh pejabat birokrasi di jajarannya yang berbuntut pemenjaraan sang Bupati, adalah realitas lain tantangan birokrasi lokal di era otonomi. Tantang lain yang tak kalah menariknya adalah diskresi pejabat daerah yang memberikan keluasaan kewenangan pejabat birokrasi sepanjang tidak bertentangan dengan perundangan yang berlaku. Seorang Sekretaris daerah yang harusnya berani menolak campur tangan Kepala daerah jika dirasa mementingkan kepentingan salah satu partai politik tertentu, merupakan fenomena yang harusnya bergulir di era reformasi ini. Seorang Kepala Dinaspun harusnya berani menveto keinginan Kepala Daerah selama keinginannya di luar prosedur. Namun yang muncul di permukaan adalah masih banyaknya diskresi yang mewujud menjadi sebuah korupsi, karena keluasaan kewenangan itu justru melanggar perundangan.

Masalah-masalah seperti inilah yang harus diwaspadai dalam pelaksanaan birokrasi di era otonomi.

Semangat bergulirnya otonomi daerah pada hakekatnya adalah upaya untuk menciptakan reformasi politik nasional Indonesia. Realitas ini didorong oleh semangat *euphoria* perubahan yang memasuki seluruh sendi kehidupan kenegaraan paska era reformasi di tahun 1998. Selanjutnya, usaha untuk melakukan pembaharuan politik gencar dilaksanakan sejak pemerintahan Presiden Habibie dengan melakukan perubahan terhadap sejumlah undang-undang politik. Hal ini dimulai dengan melakukan perubahan secara fundamental terhadap Undang-Undang Pemilihan Umum, Undang-Undang Kepartaian, Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR Republik Indonesia yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 2, No. 3, dan No. 4, secara berturut-turut yang menyangkut hal tersebut.

Hal penting lainnya yang telah dicanangkan oleh pemerintahan Habibie dalam agenda reformasi adalah masalah desentralisasi dan otonomi daerah, yang belakangan diaktualisasikan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Undang-Undang ini telah membawa kehidupan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena UU tersebut memandang pentingnya paradigma baru yang berbeda dengan pelaksanaan pemerintahan khususnya menurut UU sebelumnya, yakni UU No. 5 Tahun 1974. Secara

sekilas ada beberapa hal yang menonjol terkait UU No. 32 Tahun 2004, yakni antara lain:

1. **Demokrasi dan Demokratisasi**, yang tampak pada dua hal utama seperti rekrutmen pejabat pemerintah daerah dan proses legislasi di daerah. Terkait rekrutmen pejabat pemerintahan daerah, UU yang baru memberi kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat di daerah melalui DPRD baik di Propinsi ataupun di Kabupaten/Kota, dengan kata lain tidak ada lagi campur tangan pemerintahan Pusat. Ihwal ini memberi kontribusi bagi pemberdayaan masyarakat daerah. Sementara itu dalam proses legislasi dan regulasi di daerah, terjadi pula perubahan terkait pengesahan seluruh peraturan daerah yang tidak memerlukan pensyahan dari Pemerintah Pusat, dan hal ini berbeda dengan yang tertera dalam UU No. 5 Tahun 1974.
2. **Mendekatkan Pemerintah dengan Rakyat**. Titik berat otonomi daerah diletakkan kepada Kepala Daerah Kabupaten/Kota, bukan kepada Kepala Propinsi. Dengan demikian diharapkan pelayanan kepada masyarakat makin optimal. Yang perlu disadari adalah bahwa tidak semua daerah memiliki potensi social dan ekonomi yang sama, sehingga tingkat pelayanan kepada masyarakatpun berbeda-beda.
3. **Sistem Otonomi Luas dan Nyata**. Bila UU No. 5 Tahun 1974 menganut azas system otonomi yang nyata, dinamis dan

bertanggungjawab, maka UU NO. 32 Tahun 2004 menganut system otonomi yang luas dan nyata. Dengan system ini pemerintah dHNaerah berwenang melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan, kecuali lima hal yang berhubungan dengan kebijaksanaan (1) Politik Luar Negeri, (2) Pertahana dan Keamanan, (3) Moneter, (4) Sistem Pradilan dan (5) Agama. Otonomi yang luas juga harus disesuaikan dengan potensi daerah, sehingga tidak semua Dinas dan Fungsi pelayanan umum harus dibentuk. Berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang memberikan implikasi measuknya peran pemerintah pusat di daerah dengan kehadiran sejumlah lembaga pemerintah Pusat di daerah.

4. Tidak Menggunakan Sistem otonomi Bertingkat. UU tentang Otonomi Daerah kali ini tidak lagi persis dengan UU terdahulu, di mana tidak ada lagi system bertingkat dan residual , artinya Gubernur Kepala Daerah tidak secara otomatis menjadi atasan Bupati/Walikota.
5. *Non Mandate without Funding*. Wayong (1956) memiliki cara pandang bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi, maka daerah juga harus memiliki kapasitas *oto-money*. Cara pandang seperti ini tidak hanya menyesatkan tetapi juga tidak realistis. Cara pandang inilah yang muncul dalam UU No. 5 Tahun 1974 dengan prinsip nyata,, dinamis dan bertanggungjawab. Ukurannya adalah

bahwa berubahnya fungsi kewenangan pemerintahan daerah bergantung pada berubahnya kapasitas keuangan daerah, yang dikenal dengan prinsip *Function follows money*. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengandung prinsip sebaliknya, *money follows function*, artinya dengan kewenangan itu maka pemerintahan daerah akan menggunakannya untuk menggali sumber dana keuangan yang sebesar-besarnya sepanjang bersifat legal dan diterima oleh segenap masyarakat.

6. Penguatan Rakyat melalui DPRD. Penguatan rakyat muncul dalam proses rekrutmen politik dan pembuatan kebijakan publik di daerah. Kalau sebelumnya pembuatan kebijakan publik menjadi domain sekelompok kalangan elit politik local, maka pada masa kini partisipasi rakyat kian luas dalam menentukan, sehingga faktor pelayanan publik menjadi kian penting pula.

Realitas yang menonjol dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini terus menyeruak dan sungguhpun berbeda dengan UU terdahulu, namun tentu saja melahirkan tantangan tersendiri khususnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Yang paling menarik dari hal tersebut adalah munculnya permasalahan yang menimpa birokrasi di daerah. Muncul kemudian tantangan yang harus dihadapi oleh birokrat dalam penyelenggaraan pemerintahannya di era otonomi daerah ini. Untuk melihatnya, tentu saja cukup dengan meninjau pokok-pokok pikiran yang menonjol dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Berdasarkan realitas yang menonjol tersebut, birokrasi yang akan diselenggarakan memiliki implikasi yang sangat serius, yang mengemuka sebagai tantangan yang harus dihadapi, khususnya dalam merespon era otonomi daerah. Beberapa tantangan tersebut bisa berupa :

1. Upaya yang dilakukan birokrasi agar bisa berpartisipasi di dalam kelompok-kelompok kerja untuk memecahkan permasalahan pemerintahan, melalui penyusunan jadwal, peningkatan disiplin, - kerjasama pegawai dan manajemen, serta beberapa hal lainnya.
2. Tim-tim kerja lintas fungsional dari berbagai jabatan untuk mendobrak hambatan- hambatan di dalam sebuah organisasi fungsional harus segera diberdayakan.
3. Birokrasi diarahkan dalam penyusunan mekanisme organisasi paralel yang bekerja berdasarkan konsensus bersama di antara berbagai tingkat / golongan.
4. Dibutuhkan inovasi teknologi informasi untuk menangani jaringan komunikasi yang lebih padat, daripada yang banyak dijumpai di dalam birokrasi tradisional.
5. Pengembangan konsep dan praktek organisasi untuk meningkatkan kemampuan pengambilan keputusan di antara kelompok-kelompok kerja yang ada.
6. Menjadikan organisasi sebagai lembaga yang terbuka, sehingga memungkinkan pihak luar dilibatkan dalam pemerintahan jika memang diperlukan dan menguntungkan.

7. Berbagi informasi di antara semua tingkat kerja dan manajemen.
8. Penghormatan pada putusan-putusan yang telah disepakati bersama.
9. Penegasan peran manajer sebagai sosok pimpinan yang mampu membuat perubahan, koordinator kerja dan pemecah masalah.

Ketika organisasi menghadapi berbagai krisis, organisasi memerlukan perubahan-perubahan dalam modelnya agar bisa mengurangi dan bahkan mengakhiri krisis-krisis yang dihadapi. Sedangkan model organisasi yang baru akan bisa terealisasi hanya jika di dalamnya ada keinginan kuat untuk melakukan perubahan organisasional secara besar-besaran. Sementara itu krisis-krisis yang timbul sering diakibatkan oleh paradigma organisasi yang sudah tidak cocok lagi dengan keadaan di dalam dan diluar lingkungan organisasi pemerintahan.

Untuk bisa menyusun dan menerapkan model yang baru, ada 4 hal yang sering diperdebatkan :

- (1) Apakah fenomena yang dihadapi memang perlu diatasi atau merupakan bagian dari sebuah evolusi yang sedang berjalan,
- (2) Hubungan antara hirarki dan kesamaan hak anggota organisasi,
- (3) Perbedaan-perbedaan pandangan seputar relevansi nilai-nilai yang berlaku, termasuk demokrasi, partisipasi anggota dan trend-trend yang ada, dan
- (4) Perbedaan-perbedaan pendapat tentang penataan-penataan yang berhubungan dengan *post-bureaucracy*.

Perdebatan-perdebatan tersebut ada yang disampaikan secara langsung dan terbuka, tetapi juga ada yang disampaikan secara tidak langsung atau tersirat.

Bertolak dari tantangan yang harus dihadapi oleh birokrasi di era otonomi daerah, maka ada dua masalah konseptual yang harus disimak : (1) bentuk dan penggunaan 'analisis ideal' yang diterapkan, (2) bagaimana seseorang bisa menggunakan bukti-bukti dari kasus-kasus partial agar bisa menyusun argumen-argumen untuk penyusunan sebuah struktur yang belum pernah ada. Untuk itu harus digunakan metode analisis dan penggunaan bukti-bukti empiris.

Birokrasi memiliki keterbatasan-keterbatasan, dan harus menghadapi masalah-masalah yang fundamental yang tidak selalu disebabkan oleh hal-hal yang terkait dengan kelemahan-kelemahan dalam implementasinya. Kenyataannya ada birokrasi-birokrasi yang buruk, yang tidak selalu membawa implikasi bahwa semua birokrasi jelek. Tetapi yang perlu diingat bahwa setidaknya ada tiga masalah penting dalam semua birokrasi, yaitu menyangkut : rasionalitas, akuntabilitas dan hirarki.

Bentuk ideal organisasi post-bureaucracy memiliki ciri-ciri : (1) adanya konsesus yang disepakati berdasarkan dialog kelembagan, (2) Dalam melakukan dialog yang lebih diandalkan adalah pengaruh, bukan kekuatan, artinya mengutamakan kemampuan untuk menyakinkan orang lain, bukan memerintah orang lain, (3) Ada tidaknya pengaruh tergantung pada kepercayaan (berdasarkan keyakinan dari para anggota organisasi,

(4) ada saling ketergantungan didalam elemen-elemen sebuah strategi, oleh sebab itu perlu ada misi organisasi, (5) Agar setiap anggota terlibat dalam pencapaian misi organisasi harus ada 'informating sharing' di semua tingkatan (6) Fokus dari misi organisasi harus didukung dengan prosedur dan petunjuk yang memadai (lebih baik dengan prinsip-prinsip, bukan aturan-aturan), (7) Karena hubungan-hubungan yang dibentuk tidak selalu stabil, maka proses-proses pengambilan keputusan harus sering diubah, (8) Kepercayaan merupakan bagian terpenting dalam sistim (informal), (9) Agar pengaruh dan kepercayaan bisa berfungsi seperti yang diharapkan, (10) Sistim post-bureaucracy sifatnya terbuka bagi dilakukannya perubahan-perubahan, (11) Obyektifitas dan persamaan hak merupakan bagian terpenting dari sistim post-bureaucracy, dan (12) Waktu pengkajian terhadap sistim dilakukan secara reguler untuk memastikan bahwa sistim berjalan dengan benar.

Dalam mencari bentuk dengan model interaktif dari sebuah sistim, perlu diambil keputusan-keputusan yang mengikat. Keputusan-keputusan tersebut harus memiliki legitimasi dan diterapkan dengan akuntabilitas yang tinggi pada setiap tahapan yang diambil.

Terkait dengan penerapannya, tantangan yang dihadapi birokrasi kemudian bertalian erat dengan model-model birokrasi yang umumnya tidak sefleksibel model post-bureaucracy yang sangat menekankan pentingnya *Team Work* yang harmonis, artinya harus ada hubungan antar fungsional yang baik. Ciri-ciri birokrasi yang paling utama adalah : (1)

akuntabilitas individu, (2) evaluasi manajemen dan (3) sistim imbalan berjenjang yang didasarkan pada kerjasama tim didalam sebuah organisasi post-bureaucracy.

Table 6.1
Solusi-solusi Masalah Dalam Birokrasi

Syarat post-bureaucracy	Ciri post-bureaucracy	Masalah post-bureaucracy	Solusi Umum	Kemungkinan Konsekuensi Negatif
Efisiensi dan efektifitas	Kinerja individu dalam melaksanakan tugas pekerjaan	Tugas yang paling penting saat ini saling bergantung, dan partisipasi anggota bisa dengan mudah berubah-ubah	<ul style="list-style-type: none"> - Menugaskan tim untuk mengatasi masalah. - Menyesuaikan kinerja dan imbalan bagi setiap individu - Menilai kemampuan tim sebagai bagian dari penilaian terhadap kemampuan individu 	<ul style="list-style-type: none"> - Kurangnya akuntabilitas individu untuk dilibatkan dalam tim justru bisa menurunkan kinerja tim - Individu bertindak strategis untuk memamerkan kinerjanya pada orang lain. - Integritas tim terancam - Tugas tim tidak terlaksana dengan baik.
Koordinasi dan Komitmen	Penilaian manajemen terhadap kinerja individu	<ul style="list-style-type: none"> - Arbitrasi karena kurang tersedianya data (tim) - Arbitrasi karena saling ketergantungan tugas - Secara politis tidak membawa manfaat untuk meningkatkan kinerja 	<ul style="list-style-type: none"> - Masing-masing anggota saling menilai - Menilai kontribusi anggota tim terhadap kinerja tim - Menilai kinerja tim 	<ul style="list-style-type: none"> - Melihat akuntabilitas individu di bidang lain - Manajer bisa merusak kinerja tim dan justru tidak bisa mengangkat kinerja tim - Ukuran keberhasilan sangat berbeda dan sulit untuk mengontrol dan menentukan insentif tahunan. - Dengan partisipasi tim yang mudah berubah-ubah, pembagian imbalan akan sulit dilakukan dan beragam.
Insentif dan kontrol biaya	Hirarki Alokasi Imbalan	<ul style="list-style-type: none"> - Terikat pada hirarki dan kinerja individu - Hambatan tim - Banyak dis insentif dalam organisasi 	<ul style="list-style-type: none"> - Melebarkan / memperpendek hirarki - Memberi imbalan sesuai dengan kontribusi / kemampuan 	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak menghapus keterikatan pada hirarki dan akuntabilitas individu - Tetap ada masalah dengan penilaian kinerja individu

		- Tidak cost effective		- Bisa menimbulkan perbedaan-perbedaan jumlah imbalan pada semua tingkatan.
--	--	------------------------	--	---

Tabel disarikan dari model post-bureacracy yang pernah ada di Indonesia

Berdasarkan tabel di atas, maka keberhasilan birokrasi dalam menghadapi tantangan di era otonomi daerah adalah bahwa birokrasi secara organisatoris harus melakukan koordinasi terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan agar bisa mencapai tujuan-tujuan organisasi. Sedangkan birokrasi bisa dipakai sebagai alat untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan melalui sebuah sistem yang mengatur peranan, pengawasan dari atasan kepada bawahan dan beberapa kegiatan lainnya.

Perbedaan antara model interaktif dan komunitas tertutup terletak pada peran dari kepemimpinan manajerialnya. Dalam komunitas tertutup, manajemen puncak membatasi partisipasi bawahan merumuskan tujuan-tujuan dan nilai-nilai yang akan dicapai organisasi. Komunitas tertutup sendiri memiliki ciri-ciri positif : (1) Adanya konsensus sehingga bisa dihindarkan polarisasi antara pekerja dan manajer, (2) Adanya konsep organisasi sebagai sebuah komunitas yang memiliki sangsi-sangsi agar setiap anggota dalam organisasi memiliki ketaatan dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi mencapai tujuan organisasi, (3) Adanya pemanfaatan pengetahuan dan kemampuan yang ada pada semua tingkatan didalam organisasi (khususnya di level bawah), dan (4) Adanya simbolisasi dan penetapan nilai-nilai dan tujuan-tujuan organisasi. Sedangkan ciri-ciri negatifnya adalah: (1) Sempitnya nilai-nilai akan

menghambat perubahan-perubahan, (2) Tidak menyambut baik kehadiran pihak luar, (3) Adanya masalah-masalah yang terkait dengan jaminan keamanan, dan (4) Adanya keterbatasan kepemimpinan untuk menghormati dan menjalankan konsensus bersama.

Jika *post bureaucracy* yang interaktif diharapkan mampu merubah hal-hal yang dianggap buruk menjadi lebih baik, apakah birokrasi sendiri harus ditinggalkan? Padahal didalam organisasi kemungkinan bisa terjadi bias-bias ditengah-tengah in-group (kelompok internal) dan prasangka-prasangka buruk terhadap out-group (kelompok luar). Disitulah sebenarnya peran birokrasi sangat diperlukan sebab keberadaannya akan sangat diperlukan untuk mengatur kelompok-kelompok yang berasal dari luar organisasi. Untuk menghindari terjadinya bias-bias dan prasangka-prasangka tersebut organisasi perlu (1) Memiliki profesionalisme, (2) Melakukan reshuffling personil, (3) Menyediakan pelatihan-pelatihan untuk mengembangkan kemampuan anggotanya dalam memecahkan masalah-masalah dari dalam organisasi dan (4) Membangun rasa hormat terhadap organisasi dikalangan anggota-anggotanya.

Model organisasi lain yang bisa diterapkan adalah : Persaingan yang disosialisasikan yang mana rancangannya memiliki ciri-ciri berikut : (1) Setiap kelompok kerja akan bersaing untuk mendapatkan sumber-sumber daya bagi organisasi dengan maksud untuk menciptakan efisiensi dan -, (2) Setiap kelompok memiliki tenaga-tenaga ahli manajemen dan didukung tenaga-tenaga teknis yang diharapkan mampu menjalankan peran pentingnya di dalam organisasi, (3) Inisiatif untuk melakukan perubahan-perubahan bersifat lokal, tetapi evaluasi kinerjanya dilakukan

oleh sebuah dewan penilai yang obyektif dan tidak memihak, (4) Kompensasi diatur sedemikian rupa sehingga bisa memotivasi peningkatan produktifitas kelompok-kelompok yang inovatif dan kelompok-kelompok lainnya, (5) Validasi alokasi sumber-sumber daya ditetapkan berdasarkan kesepakatan bersama dan saran-saran dari tenaga ahli, dan (6) Kepemimpinan kelompok lokal akan ditentukan keberhasilan pengembangan karir anggota.

Reinvention yang juga sering disebut dengan *redesign*, *public sector reform*, atau *the new public management* diartikan sebagai transformasi mendasar terhadap sistem publik dan organisasi untuk menciptakan peningkatan-peningkatan yang berarti dari sisi efektifitas, efisiensi, adaptabilitas dan kemampuan organisasi untuk menciptakan inovasi-inovasi yang baru. *Pentransformation* sistem tersebut dilakukan dengan jalan mengubah tujuan-tujuan, insentif-intensif, akuntabilitas, struktur kekuatan dan budaya organisasi.

Reinvention dimaksudkan untuk mengganti sistem-sistem birokrasi dengan menggunakan sistem-sistem bisnis. Artinya bagaimana menciptakan organisasi-organisasi dan sistem-sistem publik yang mengarah pada inovasi-inovasi yang secara terus menerus mampu membuat peningkatan-peningkatan pada -- di dalam organisasi tanpa harus mendapat tekanan-tekanan dari luar terlebih dahulu. Transformasi ini diharapkan bisa menghadirkan sektor publik yang memiliki *built-in drive* (dorongan dari dalam organisasi sendiri) untuk membuat peningkatan-

peningkatan sendiri yang sering dikenal dengan istilah *self-renewing system*.

Dengan kata lain *reinvention* bisa diartikan sebagai upaya membuat pemerintah siap menghadapi tantangan-tantangan yang masyarakat sendiri belum bisa mengantisipasinya. *Reinvention* tidak hanya bisa meningkatkan efektifitas-efektifitas operasinya yang sekarang ini sudah tercapai, tetapi juga membuat organisasi mampu meningkatkan efektifitas-efektifitas operasinya di masa datang, ketika lingkungan internal maupun eksternal organisasi mengalami perubahan-perubahan.

Ada sepuluh prinsip *Reinventing Government* yang harus dipertimbangkan dalam merancang sistem dan organisasi pemerintah :

1. Pemerintah Katalitis

Harus dipisahkan fungsi *steering* (pembuat kebijakan dan peraturan) dan fungsi *rowing* (penyediaan layanan). Pemerintah menggunakan instrumen kontrak, pajak, insentif dan sebagainya untuk mencapai tujuan-tujuannya dengan efisiensi dan efektifitas yang tinggi.

2. Pemerintah Milik Masyarakat

Menyerahkan kontrol layanan kepada masyarakat. Dengan mendanai dan memberi wewenang kepada masyarakat untuk memecahkan permasalahan-permasalahannya sendiri, dengan begitu pemerintah bisa membangun komitmen yang lebih tinggi untuk peduli terhadap permasalahan dan mampu menemukan solusi kreatif terhadap permasalahan-permasalahan yang ada.

3. Pemerintah Yang Kompetitif

Menyediakan layanan yang kompetitif berdasarkan kinerja dan harga yang ditetapkan. Persaingan dijadikan pendorong utama untuk senantiasa membuat peningkatan-peningkatan.

4. Pemerintah Yang Digerakkan Oleh Misinya

Melakukan deregulasi, mengurangi peraturan-peraturan internal dan menyederhanakan sistem administrasi, seperti anggaran, personil, dan pengadaan barang.

5. Pemerintah Yang Berorientasi Pada Pencapaian Hasil

Mengukur kinerja agen-agen publik, menentukan target dan imbalan bagi para agen publik yang kinerjanya berhasil melampaui target yang ditetapkan.

6. Pemerintah Yang Digerakkan Oleh Kebutuhan Konsumen

Berusaha memenuhi kebutuhan konsumen, bukan kebutuhan birokrat. Menggunakan survey dan kelompok fokus untuk mendengarkan apa-apa yang diinginkan oleh konsumen, menentukan standar-standar layanan dan memberikan jaminan layanan.

7. Pemerintah Yang Menghasilkan Pendapatan

Tidak hanya menghabiskan pendapatan tetapi juga mencari sumber-sumber pendapatan. Menyediakan insentif bagi manajer-manajer yang berhasil mencapai atau melampaui target yang ditetapkan.

8. Pemerintah Yang Antisipatif

Lebih menekankan pencegahan masalah daripada mengatasi masalah dengan menggunakan perencanaan strategis, membangun visi

kedepan, dan instrumen-instrumen lainnya agar bisa mengambil langkah-langkah antisipatif.

9. Pemerintah Yang Berorientasi ke Pasar

Menyerahkan wewenang kepada mereka yang langsung melayani dan berhubungan dengan konsumen. Langkah yang diambil diawali dengan melebarkan hirarki dengan membentuk tim-tim dan membangun kemitraan antara tenaga kerja dan manajemen.

10. Pemerintah Yang Berorientasi ke Pasar

Merestrukturisir pasar swasta untuk mengatasi permasalahan, bukan dengan menggunakan mekanisme administratif seperti peraturan tentang penyediaan layanan atau regulasi kontrol-komando. Dilakukan dengan menyediakan insentif-intensif seperti insentif pajak, pembebasan pajak, kelonggaran biaya dan sebagainya yang bisa menggerakkan organisasi-organisasi swasta atau individu berperilaku sedemikian rupa sehingga bisa memecahkan masalah-masalah di tengah-tengah masyarakat.

Pada umumnya sistem-sistem publik yang ada berevolusi dengan sangat lambat, dan birokrasi yang ada pada umumnya juga dirancang untuk memiliki kestabilan, sehingga tidak mudah diubah-ubah. Tetapi kestabilan sampai tahap tertentu bisa berubah menjadi kontra produktif. Dalam era global yang sarat dengan perubahan-perubahan cepat disemua sektor kehidupan manusia dan pesatnya perkembangan sistem informasi yang ada, sistem-sistem yang tidak bisa beradaptasi dengan

perubahan-perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal dianggap gagal. Organisasi-organisasi yang tidak bisa melakukan adaptasi dan perubahan diibaratkan seperti dinosaurus yang tidak mampu ber-evolusi, apalagi ber-revolusi, sehingga mengalami kepunahan ketika lingkungannya mengalami perubahan-perubahan. Di balik kompleksitas organisasi-organisasi pemerintah, ada beberapa instrumen yang bisa digunakan untuk mendongkrak lembaga-lembaga pemerintah agar bisa bekerja seperti yang diharapkan. Instrumen-instrumen tersebut dibagi dalam lima kelompok :

Tabel 6.2 Strategi Peningkatan Capaian¹⁰⁵

INSTRUMEN	STRATEGI	PENDEKATAN
Tujuan	Strategi Inti	- Kejelasan Tujuan - Kejelasan Peran - Kejelasan arah
Insentif	Strategi Konsekuensi	- Persaingan yang Terkontrol - Manajemen Perusahaan - Manajemen Kinerja
Akuntabilitas	Strategi Konsumen	- Pilihan Konsumen - Pilihan Kompetitif - Jaminan - Konsumen
Kewenangan	Strategi Kontrol	- Organisasional - Pemberian Kewenangan - Pemberian Kewenangan Kepada Karyawan - Pemberian Kewenangan Kepada Komunitas Masyarakat
Budaya	Strategi Budaya	- Mengubah Kebiasaan - Menggugah Hati - Optimisme Untuk Menang

¹⁰⁵ Tabel dibuat berdasarkan gagasan Abdullah Syukur dalam bukunya yang berjudul *Budaya Birokrasi di Indonesia*, yang mencoba menjelaskan bagaimana menyelesaikan masalah yang seringkali muncul dalam kehidupan birokrasi.

Reinventor tidak harus menggunakan seluruh strategi yang ditawarkan sekaligus, tetapi bisa dilakukan secara bertahap dan diawali satu-persatu, kemudian ditingkatkan menjadi kombinasi-kombinasi diantara kelima strategi, dan sampai akhirnya menggunakan seluruh strategi yang ada. Satu hal yang perlu dicatat disini adalah perlunya upaya-upaya untuk mencegah terjadinya tumpang tindih terkait dengan instrumen-instrumen yang ada. Kelima strategi tersebut menuntut adanya kebijakan-kebijakan yang berbeda-beda. Jika kita menginginkan sistem publik atau organisasi yang secara kualitatif berbeda, kita perlu merumuskan kembali tatanan-tatanan yang ada. Memang benar bahwa bisa membuat inovasi-inovasi tidak harus didasarkan pada kelima strategi tersebut, tetapi kita tidak akan bisa memiliki *self renewing system*.

Pemerintah mempekerjakan jutaan karyawan dan menghabiskan triliunan dolar/rupee setiap tahun. Didalam pemerintah banyak terjadi tumpang tindih pada aturan-aturan politik dan lembaga-lembaga pemerintahannya. Dia dalam pemerintahan selalu ada kelompok-kelompok politisi, pegawai negeri dan warga masyarakat yang saling bersaing, berkonspirasi dan berkolaborasi untuk mencapai tujuan-tujuannya. Jika kita menginginkan perubahan-perubahan di sektor pemerintah, maka diperlukan strategi peningkatan capaian seperti pada tabel di atas..

Untuk bisa menerapkan strategi tersebut dengan baik, diperlukan sistem administrasi atau sistem manajemen. Sistem administrasi dipakai

sebagai alat untuk melakukan kontrol terhadap anggota-anggota atau lini-lini organisasi. Selain itu sistem administrasi juga akan menciptakan apa yang dikenal dengan birokrasi.

Reinvention pada tingkat organisasi harus dilakukan dengan seksama dan dengan mengikuti beberapa panduan, diantaranya : (1) Penciptaan budaya untuk selalu membuat peningkatan-peningkatan, (2) Penyusunan rumusan-rumusan yang jelas sebelum melakukan reorganisasi, (3) Penentuan strategi-strategi yang akan diterapkan terlebih dahulu sebelum memilih alat-alat untuk melakukan transformasi dan (4) Pengoperasian sistem-sistem baik ditingkat atas maupun bawah.

Ada beberapa pelajaran yang perlu disimak oleh para manajer terkait dengan pentargetan strategi untuk melakukan *reinventing* dengan baik, diantaranya :

1. Jangan menunggu ijin terlebih dulu untuk melakukan *interventing*.
2. Terapkan strategi 5C's terhadap organisasi, proses dan masyarakat.
3. Pastikan ada perubahan-perubahan pada tingkatan-tingkatan diatas organisasi anda.
4. Lawan bentuk-bentuk pembebasan dari aturan-aturan sistem administrasi.
5. Pastikan bahwa para *successors* adalah sosok-sosok yang akan menjadi *reinventors*.
6. Lakukan *reinventing* sebelum melakukan reorganisasi : struktur akan mengikuti strategi yang diterapkan.

7. Gunakan alat-alat untuk melakukan *reinventing*, hanya jika sesuai dengan strategi-strategi yang dipilih.

Reinvention menuntut kerja keras selama kurun waktu yang lama. *Reinvention* menuntut adanya kepemimpinan, keterampilan, dedikasi dan ketekunan. Selain itu *reinvention* juga menuntut siapa saja-politisi, manajer, pekerja dan warga negara-untuk merubah perilaku lamanya.

Jika ingin mencapai kinerja yang tinggi, kita perlu menggeser akuntabilitas dari mengikuti aturan-aturan yang baku sesuai dengan instruksi-instruksi atasan menjadi akuntabilitas untuk menghadirkan layanan kepada para konsumen. Agar bisa mengimplementasikan strategi konsumen dengan baik orientasi harus benar-benar diarahkan kepada keinginan dan kebutuhan konsumen. Oleh sebab itu strategi ini menuntut agar para manajer dan pekerja mengubah paradigma : menyenangkan pimpinan, menjadi paradigma memanjakan konsumen.

Penentuan strategi membawa implikasi timbulnya konsekuensi-konsekuensi yang harus ditanggung. Diantara konsekuensi-konsekuensi tersebut adalah penyediaan sistem imbalan yang pantas bagi kinerja yang ditargetkan atau melampaui target, dengan tetap memberikan sangsi-sangsi bagi mereka yang gagal mencapai target yang ditetapkan.

Sementara itu jika pemerintah memberi kewenangan kepada masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap kinerja lembaga-lembaga pemerintah, maka strategi kontrol sebenarnya akan mengundang tantangan-tantangan yang lebih berat bagi para pejabat/petugas

pemerintah, sebab mereka akan dituntut untuk berpikir dan bekerja keras agar bisa menggunakan sumber-sumber daya yang ada dan bisa dimanfaatkan oleh setiap konstituennya sesuai dengan kebutuhan.

Sedangkan strategi budaya kemungkinan menuntut dilakukannya perubahan-perubahan yang sulit dilakukan, karena perubahan-perubahan tersebut hanya bisa dilakukan oleh masyarakat, bukan individu. Memang sulit untuk menciptakan budaya kewirausahaan, yang berfokus pada konsumen dan berorientasi pada kinerja, tetapi bukan berarti tidak mungkin dilakukan. Hanya saja untuk merealisasikannya harus ada keinginan, kemauan dan keberanian untuk membuat perubahan-perubahan secara fundamental. Jika pemerintah bisa merubah sistem-sistem yang sudah ada dan membuktikan bahwa mereka bisa menciptakan kinerja yang sangat baik (*excellence*), kepercayaan dan rasa hormat masyarakat kepada pemerintah akan tumbuh dengan sendirinya.

Jika para pimpinan mengadakan pembenahan sistem, maka mereka akan menghapus fungsi-fungsi yang tidak lagi memberikan kontribusi yang berarti bagi pencapaian tujuan organisasi. Langkah-langkah yang dilakukan bisa dengan cara menutup, menjual atau memindahkan aset-aset/program-program publik yang tidak lagi produktif kepada level pemerintah yang lebih rendah. Dalam era global dengan adanya perubahan-perubahan yang cepat didalam setiap aspek kehidupan manusia, langkah-langkah yang diambil harus terfokus pada hal-hal yang penting dan diperlukan oleh masyarakat saat ini.

Untuk mencapai kejelasan tujuan, diperlukan langkah-langkah untuk vitalisasi fungsi, yakni :

1. **Kajian Ulang Terhadap Program atau Kinerja** dilakukan secara berkala, dengan melibatkan banyak orang, menyusun rekomendasi-rekomendasi untuk menutup, memprivatisir, mengembangkan, menstrukturisasi atau mereformasi program-program publik
2. **Kajian Terhadap Opsi-Opsi Sebelumnya** - bisa dilakukan setiap lima tahun sekali atau dengan periode waktu yang lain untuk mengetahui apakah agen-agen pemerintah dan fungsi-fungsinya ditutup, diprivatisir, direorganisir atau direstrukturisasi.
3. **Sunset Rules** program-program dan aturan-aturan harus di tinjau ulang secara periodik.
4. **Penjualan aset memindahtangankan aset-aset pemerintah** seperti bank, bandara, jaringan kereta api dsb, kepada pihak swasta.
5. **Metode Privatisasi Quasi** memungkinkan pemerintah tetap memiliki aset-asetnya, akan tetapi pengoperasian aset-aset tersebut diserahkan kepada pihak swasta.
6. **Devolusi** menyerahkan aktifitas-aktifitas kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah.

Selanjutnya, kejelasan peran dengan memisahkan fungsi steering dan fungsi rowing, yakni dengan memisahkan fungsi antara pengambilan kebijakan dan keputusan dengan fungsi layanan publik. Langkah ini merupakan langkah pertama yang harus ditempuh jika ingin melakukan

Reinventing Government (Pemerintahan Katalitis). Peter Drucker merekomendasikan agar dilakukan *federal decesentralization* dengan tujuan agar pejabat-pejabat di tingkat pusat bisa lebih berkonsentrasi untuk melaksanakan fungsi *steering*-nya. *Reinventing Government* perlu diikuti dengan : Pengikatan kontrak dengan pihak luar, penetapan aturan-aturan untuk sektor-sektor swasta, pemberian insentif pajak, *franvhising*, pemberian subsidi kepada produsen, pemberian subsidi kepada konsumen, penetapan kebijakan yang memungkinkan penggunaan *public property*, pembagian resiko (asuransi, jaminan pinjaman), penyampaian informasi kepada pelanggan, penyediaan bantuan-bantuan teknis, manajemen permintaan dengan menerapkan pajak atau retribusi, penggunaan pendekatan persuasif, dan mengkatalisir kegiatan-kegiatan sukarela, serta pembangunan kemitraan antara swasta dan pemerintah.

Alat untuk memisahkan fungsi *steering* dan fungsi *rowing* adalah :
(1) Penetapan kerangka kerja secara fleksibel dengan memisahkan fungsi-fungsi diskrit pada organisasi-organisasi yang berbeda-beda dan menggunakan kontrak-kontrak untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, hasil-hasil yang diharapkan, menerima konsekuensi-konsekuensi kegiatan dan memastikan fleksibilitas program, dan (2) *Competitive Bidding* : satu langkah lebih lanjut dari pemisahan fungsi dengan jalan mengharuskan fungsi *rowing* mampu bersaing organisasi-organisasi swasta dalam menyediakan layanan-layanan publik.

Begitu berhasil memisahkan fungsi *steering* dari fungsi *rowing*, reinventors sebenarnya telah menyadari bahwa mereka perlu melakukan peningkatan-peningkatan kemampuan secara besar-besaran dalam menyusun dan merumuskan kebijakan-kebijakan dan aturan-aturan.

Selanjutnya, diperlukan alat-alat untuk meningkatkan tujuan organisasi, yaitu :

1. Pencapaian tujuan program oleh pemerintah bersifat jangka panjang
2. Susunan fungsi *steering* adalah : pengurus, dewan dan organisasi lain yang bertanggung jawab untuk menentukan tujuan, dan memilih strategi-strategi untuk sistim-sistim publik.
3. Pengembangan Strategi merupakan proses pengembangan, pemilihan dan penyempurnaan rencana-rencana strategis.
4. Anggaran Pencapaian Kinerja menentukan hasil-hasil yang ingin dicapai oleh para pengambil keputusan.
5. Anggaran Jangka Panjang memproyeksikan tren fiskal yang ada saat ini ke masa datang untuk menunjukkan implikasi-implikasi jangka panjang dari kebijakan-kebijakan yang telah diambil.
6. Akuntansi AkruaI dijadikan sistim yang dipakai dalam kegiatan bisnis yang akan mendepresikan aset-aset dan memasukkan kewajiban-kewajiban berdasarkan buku-buku keuangan ketika kewajiban-kewajiban tersebut timbul, bukan berdasarkan kapan uang dikeluarkan.

Organisasi-organisasi pemerintah tetap bisa bersaing dengan organisasi-organisasi swasta secara terkontrol dengan mengandalkan 2 langkah : (1) Menawarkan tender yang kompetitif dan (2) Menentukan Banchmarking (Patok Pagu) yang kompetitif. Selain itu organisasi pemerintah juga perlu memiliki mekanisme manajemen kinerja dengan menyediakan : Penghargaan bagi pencapaian kinerja yang sesuai atau melampaui target yang ditetapkan, *Psychic Pay* dengan insentif finansial quasi untuk pengoperasian peralatan baru, cuti dibayar, dsb., bonus diluar gaji, *Gainsharing* dengan jalan memotong pendapat karyawan dan menambah sejumlah tertentu pada gaji yang dipotong untuk dimasukkan tabungan bagi karyawan yang bersangkutan, *Share Saving* dengan menyimpan sebagian dana yang akan digunakan untuk kebutuhan-kebutuhan dimasa datang, *Performance Pay* yang diberikan kepada karyawan yang memberi kontribusi kinerja yang tinggi, *Performance Contracts and Agreement* dengan menetapkan imbalan-imbalan dan hukuman-hukuman dan pejabat-pejabat publik diberi kewenangan untuk mem-PHK manajer-manajer yang gagal mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, *Efficiency Dividends* dengan memangkas sejumlah prosentase anggaran administrasi setiap tahun, tanpa harus mengurangi atau menurunkan kinerja organisasi, dan *Performance Budgeting* dengan mencantumkan tingkat kinerja yang diharapkan kedalam dokumen-dokumen anggaran yang ada.

Pilihan konsumen terkait erat dengan fungsi layanan, dan didalam arena persaingan dibidang layanan hal-hal yang perlu diperhatikan adalah adanya pilihan kompetitif. Agar sistim pilihan konsumen bisa berjalan dengan baik maka harus didukung oleh : (1) pemasok yang jumlahnya memadai agar konsumen benar-benar memiliki pilihan-pilihan, (2) konsumen yang memiliki sumber-sumber daya yang cukup untuk mengajukan permintaan-permintaan yang nilainya memadai bagi penyedia layanan, (3) konsumen yang memerlukan informasi berguna, bisa diandalkan dan bisa diakses berkaitan dengan - dan biaya-biaya yang ditawarkan oleh penyedia-penyedia layanan yang berbeda, (4) pemerintah yang merumuskan aturan-aturan di pasar secara seksama dan menerapkan aturan-aturan tersebut, (5) pemerintah yang memberikan perhatian khusus terhadap masalah-masalah kepemilikan (ekuitas) dalam merumuskan struktur pasar.

Alat-alat untuk menyediakan Pilihan Konsumen menyangkut : (1) Sistim Pilihan Publik yang memungkinkan penerima layanan publik memilih layanan-layanan yang ditawarkan oleh berbagai penyedia layanan yang berbeda, apakah itu publik atau swasta, dan (2) Sistim Informasi Konsumen dan Pialang yang memberi informasi kepada konsumen tentang sumber daya, layanan, beaya-beaya layanan dari berbagai penyedia layanan.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait dengan pilihan kompetitif, diantaranya (1) dihindari terjadinya *creaming* (tendensi bahwa

penyedia layanan lebih suka melayani konsumen-konsumen yang tidak rewel/tahu), (2) dicegahnya program pemasaran yang sifatnya menipu, (3) ditutupnya kemungkinan segregasi konsumen berdasarkan ras atau kelas sosial.

Alat-alat untuk menyediakan Pilihan Kompetitif menyangkut : (1) Sistem Pilihan Publik Yang Kompetitif, dan (2) program-program pemberian ganti rugi dan atau voucher.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait dengan pilihan kompetitif, diantaranya (1) dihindari terjadinya *creaming* (tendensi bahwa penyedia layanan lebih suka melayani konsumen-konsumen yang tidak rewel/tahu), (2) dicegahnya program pemasaran yang sifatnya menipu, (3) ditutupnya kemungkinan segregasi konsumen berdasarkan ras atau kelas sosial.

Alat-alat untuk menyediakan Pilihan Kompetitif menyangkut : (1) Sistem Pilihan Publik Yang Kompetitif, dan (2) program-program pemberian ganti rugi dan atau voucher. Agar bisa memberikan jaminan layanan, organisasi perlu mempertimbangkan 6 kemungkinan harapan konsumen berikut ini : (1) Standar- standar setting, pengawasan dan publikasi untuk layanan-layanan yang kemungkinan diharapkan oleh konsumen, (2) Informasi dan Keterbukaan tersedianya informasi lengkap dan akurat mengenai biaya, bagaimana dan siapa yang bertanggung jawab dalam menyediakan layanan dsb, yang direpresentasikan dengan bahasa yang mudah dipahami, (3) Pilihan dan Konsultasi yang bersifat

reguler dan sistimatis, (4) Kesopanan dan Bantuan petugas pelayanan bersikap sopan dan membantu konsumen tanpa harus diminta, (5) *Putting Things Right* , jika terjadi kesalahan atau cacat dalam pelayanan organisasi segera meminta maaf dan mengambil langkah-langkah perbaikan secepatnya, (6) Nilai Uang layanan publik yang efisien dan ekonomis, tetapi tetap tidak mengurangi kualitasnya.

Untuk memastikan terealisasinya kualitas layanan organisasi bisa menggunakan alat-alat berikut : (1) Standar Layanan misalnya kecepatan layanan, (2) Ganti Rugi - misalnya menyediakan ganti rugi (biasanya finansial) kepada konsumen jika organisasi gagal menyediakan layanan yang tidak sesuai dengan standar, (3) Jaminan misalnya organisasi akan mengembalikan uang pembayaran layanan jika layanan yang diterimanya tidak sesuai standar, (4) Pengawas misalnya organisasi menugaskan pengawas khusus untuk mengontrol - layanan yang diberikan kepada konsumen, (5) Sistem Keluhan Konsumen - misalnya menyediakan saluran khusus untuk menampung keluhan-keluhan konsumen dan menciptakan metode yang bisa membuat organisasi belajar dari keluhan yang diajukan, (6) Ombudsmen - dengan membantu konsumen mengatasi perselisihan yang mungkin timbul.

Organisasi bisa melakukan kontrol dengan beberapa cara, diantaranya : melakukan desentralisasi pengawasan administratif, deregulasi organisasi, manajemen berbasis lokasi, deregulasi antar lembaga pemerintah. Selain itu organisasi juga bisa memberikan

kewenangan kepada karyawan, terutama mereka yang langsung berhubungan dengan konsumen, untuk memutuskan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam keadaan yang mendesak. Yang perlu diingat dalam memberikan kewenangan kepada karyawan adalah : (1) rancang kewenang karyawan sedemikian rupa agar bisa menjaga keefektifan, bukan demokrasi, (2) cegah jangan sampai manajer-level bawah menyalahgunakan kewenangan yang diberikan, (3) Masukkan pemberian kewenangan kedalam struktur organisasi. Selain kedua bentuk kontrol diatas, pemerintah juga bisa memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mengontrol keputusan-keputusan, sumber-sumber daya dan tugas-tugas organisasi-organisasi publik. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam memberi kewenangan kontrol kepada masyarakat adalah : (1) Memberi gambaran jelas tentang kewenangan yang diberikan, (2) Menggunakan strategi konsekuensi untuk membangun akuntabilitas, (3) Mengembangkan kemampuan masyarakat agar bisa menangani urusan-urusannya sendiri, (4) Mengubah budaya agen-agen pemerintah agar mereka bisa menjadi mitra yang lebih baik bagi masyarakat, (5) Menggunakan kewenang organisasi untuk membebaskan masyarakat dari persyaratan-persyaratan yang diberlakukan oleh agen-agen kontrol administratif pemerintah pusat.

Budaya organisasi merupakan rangkaian perilaku, kerangka-kerja emosional dan psikologis yang sangat dihormati dan dijaga oleh para anggota didalam sebuah organisasi. Beberapa ciri sebuah budaya

organisasi diantaranya adalah : (1) organisasi pemerintah merupakan bagian dari sektor politik, (2) agen-agen pemerintah hampir selalu diorganisir melalui hierarki multi-level, (3) pemerintah diorganisir secara birokratis, (4) organisasi-organisasi pemerintah biasanya memegang monopoli-monopoli.

Budaya organisasi dipengaruhi oleh faktor-faktor : Tujuan Organisasi, Sistem Insentif yang diterapkan, Sistem Akuntabilitas yang diikuti, Struktur Kewenangan, Sistem Administrasi yang berlaku, Struktur Organisasi, Proses Kerja, Tugas-Tugas Organisasi, Lingkungan Eksternal Organisasi, Sejarah dan Tradisi Organisasi, Kebiasaan-kebiasaan, Kecenderungan Pimpinan dan Kecenderungan karyawan.

Untuk bisa mengubah budaya organisasi perlu diikuti beberapa panduan : (1) Tunjukkan kelainan-kelainan yang ada kepada masyarakat dan bantu masyarakat untuk menilainya, (2) Jelaskan definisi paradigma baru, (3) Bantu masyarakat membangun kesetiaan terhadap paradigma baru, (4) Bantu masyarakat keluar dari paradigma lama, (5) Beri kesempatan kepada masyarakat untuk berpikir, (6) Beri masyarakat landasan berpikir dan (7) Siapkan jaring pengaman.

Agar bisa mengoptimalkan kombinasi strategi kita harus bisa mengantisipasi berbagai kemungkinan yang bisa timbul, karena masing-masing strategi bisa saling mempengaruhi. Untuk itu perlu dipahami pola-pola penyelarasan yang lazim ada : (1) Ketika kita menggunakan strategi inti untuk memisah fungsi *steering* dan fungsi *rowing*, juga gunakan

strategi konsekuensi dan strategi kontrol untuk mengubah perilaku organisasi-organisasi yang menjalankan fungsi *rowing*, (2) Gunakan strategi konsekuensi dan strategi kontrol secara berpasangan, jangan gunakan masing-masing secara terpisah, (3) Ketika kita berupaya membuat agar organisasi memiliki akuntabilitas dimata masyarakat, tunjukkan konsekuensi-konsekuensi dari kinerja organisasi dan beri mereka kewenangan untuk mengontrol, (4) Ketika kita menggunakan strategi inti untuk meningkatkan kinerja fungsi *steering*, juga gunakan strategi konsekuensi (manajemen kinerja) untuk mentranslasikan hasil-hasil atau tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh organisasi-organisasi yang menjalankan fungsi *rowing*, (5) Jangan bersusah payah untuk membangun budaya bisnis jika tidak ada pergeseran kontrol terhadap para pekerja.

6.3. Pentingnya Perilaku Birokrasi dalam Pelayanan Publik

Faktor ketiga yang mendorong karakteristik perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan publik yang baik adalah kenyataan bahwa perilaku birokrasi menempati posisi terpenting dalam pelayanan publik. Posisi penting tersebut menjadi sebuah keniscayaan menyusul kian terbukanya kontrol masyarakat akan pemenuhan hak-hak publiknya. Untuk itu, momentum ini memberikan ruang yang lebih kepada birokrasi untuk berperilaku hanya demi melayani masyarakat luas. Pemberian pelayanan umum oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat merupakan

perwujudan fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat dan sebagai abdi negara. Dengan pesatnya kemajuan teknologi yang berpengaruh terhadap lingkungan kehidupan masyarakat di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, maka tuntutan pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat semakin meningkat.

Keberhasilan dalam pengukuran perilaku aparatur pada dinas-dinas dapat dikatakan meningkat jika mampu melaksanakan fungsinya dalam memberikan jasa - pelayanan sesuai dengan atau lebih baik dari harapan masyarakat. Semakin kritis masyarakat terhadap tuntutan - layanan menunjukkan karakter masyarakat Indonesia dewasa ini yang cenderung memiliki sikap kemandirian, sikap keterbukaan serta kemampuan masyarakat untuk berdemokrasi. Hal ini berarti bahwa pelayanan publik oleh pemerintah semakin hari semakin bertambah dan harus lebih ditingkatkan.

Konsekuensi lebih lanjut dari tuntutan ini mengharuskan pemerintah menyediakan pegawai negeri yang memiliki dedikasi dan disiplin tinggi serta loyalitas pengabdian yang penuh pada tugas yang menjadi tanggungjawabnya, dan berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat. Apabila pada pandangan masyarakat kesan yang muncul tidak demikian, hal itu berarti layanan yang diterima selama ini bukanlah produk layanan yang sepenuh hati, atau hanya sekedar melepas kewajiban saja sebagai abdi negara. Kemudian akan menimbulkan kontroversi dan keluhan masyarakat. Di satu sisi masyarakat berharap banyak pada aparatur

pemerintah dengan - layanannya yang memuaskan, namun di sisi lain kadar layanan yang diberikan belum pada porsi tugas yang sebenarnya.

Untuk menjamin tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas pelayanan, maka pemerintah telah melakukan berbagai upaya, seperti mengeluarkan peraturan disiplin (PP Nomor 30 Tahun 1980), meningkatkan kemampuan kerja Pegawai Negeri Sipil melalui berbagai forum pendidikan dan latihan, menaikkan gaji pegawai dan hak pensiun, peningkatan kesejahteraan pegawai serta memperbaiki sistem promosi. Namun demikian, upaya tersebut belum sepenuhnya menampakkan hasil, atau menimbulkan masalah lain yang berkelanjutan. Banyaknya keluhan dari berbagai pihak yang disampaikan melalui media massa tentang kurang lancarnya pelayanan umum pemerintah kepada masyarakat, misalnya penggunaan tarif yang di luar ketentuan, praktek pungli ataupun penggunaan pihak ketiga untuk memperlancar pengurusan, merupakan salah satu bukti ketidakberhasilan itu.

Sebagian besar masyarakat menilai bahwa pelaku birokrasi cenderung untuk melakukan pungli dan kolusi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini tentu saja akan mengecewakan masyarakat yang membutuhkan pelayanan, apalagi pelayanan yang dilaksanakan oleh birokrat biasanya bersifat monopoli. Fenomena seperti itu, menunjukkan bahwa aparatur pemerintahan seyogyanya melayani kepentingan umum, dan belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat dan cenderung berlaku korup. Ketentuan bahwa birokratlah

yang berkewajiban melayani kepentingan masyarakat menjadi berbalik. Sikap birokrasi yang kurang memiliki sikap melayani masyarakat secara adil dan merata tampak di hampir semua instansi pemerintah. Rendahnya mutu pelayanan kepada masyarakat juga dapat dilihat dari berbagai gejala seperti prosedur pelayanan terkesan lambat dan berbelit, yang untuk setiap pengurusan mesti melalui berbagai bagian, kurang kejelasan dan kepastian persyaratan pelayanan, biaya pelayanan, kurang keterbukaan informasi waktu penyelesaian urusan, diskriminasi dalam pelayanan serta perilaku petugas pelayanan yang kurang tanggap. Penyelesaian masalah kecepatan pelayanan itu melalui satu atap tampaknya juga belum tuntas menyelesaikan masalah pelayanan.

Pemerintah kota Surabaya melalui Dinas Kesehatan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, serta Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal Kota Surabaya sebagai badan publik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat juga dihadapkan pada masalah yang serupa. Dari hasil pengamatan sementara ini menunjukkan bahwa sistem pelayanan yang diberikan kepada warga masyarakat yang menimbulkan ketidakpuasan, seperti tampak dari banyaknya berbagai pihak tentang kurang lancarnya pelayanan umum yang diberikan oleh dinas-dinas, seperti layanan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Ijin Perdagangan, dan pembuatan Akte Tanah. Kurangnya layanan kepada masyarakat juga disebabkan oleh perilaku buruk dari birokrat, baik level *top manager*, *middle manager*, maupun *lower manager* dalam

memberikan pelayanan. Sesungguhnya tidaklah berlebihan apabila dikatakan bahwa masih ada sebagian aparatur pemerintah yang melaksanakan tugasnya tidak dengan sungguh-sungguh, seperti mereka menunda pekerjaan, berada di luar kantor pada saat jam kerja serta kecenderungan lain yang tidak produktif bagi organisasi.

Berdasarkan wewenang, tanggung jawab dan struktur organisasi (khususnya Pemerintah kota Surabaya melalui Dinas Kesehatan, Dinas Pariwisata, serta Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal Kota Surabaya), dinas-dinas ini banyak berurusan dengan kegiatan pelayanan kepada masyarakat, juga merupakan ujung tombak yang langsung berhubungan atau bersentuhan dengan masalah kemasyarakatan, dan dapat merupakan kunci jawaban bagi peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Artinya, jika pelayanan di tingkat dinas-dinas baik, maka secara umum tanggapan masyarakat terhadap pelayanan publik juga akan baik, begitu juga sebaliknya. Dinas-dinas sebagai unit pemerintahan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat juga dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang baik dan berkualitas kepada masyarakat.

Tujuan pokok yang utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Telaah ini sebenarnya menegaskan akan pentingnya pemahaman tentang manusia dalam sistem sosial, dengan perilaku menjadi elemen utama kajiannya. Perilaku pada

dasarnya berorientasi pada tujuan. Artinya, perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu, tetapi tujuan tersebut tidak selamanya diketahui secara sadar oleh yang bersangkutan.

Kemudian untuk memahami pola perilaku manusia yang senantiasa mengalami perubahan walaupun sedikit, perilaku (*behavior*) merupakan sebuah fungsi yang dapat ditentukan oleh aspek individual, aspek organisatoris dan aspek psikologis. aspek individual meliputi kemampuan dan keterampilan, latar belakang, demografi. Aspek organisatoris meliputi sumber-sumber daya, kepemimpinan, struktur dan desain pekerjaan. Sedangkan aspek psikologis meliputi sikap, kepribadian dan motivasi.

Perilaku yang rasional disebut aktivitas, dan aktivitas mempengaruhi, baik produktivitas maupun - hidup manusia yang bersangkutan. Aktivitas pelayanan inilah yang menjadi kajian perilaku birokrasi dalam penelitian ini. Studi tentang perilaku organisasi bermaksud mengidentifikasi cara pembentukan perilaku berorganisasi (*organized behavior*), yaitu perilaku yang berdasarkan kesadaran akan hak dan kewajiban, kebebasan atau kewenangan dan tanggung jawab, baik pribadi maupun kelompok di dalam masyarakat.

Perilaku organisasi secara logis adalah perilaku, tindakan-tindakan, aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan suatu organisasi. Penggunaan istilah perilaku biasanya dihubungkan dengan manusia atau kelompok manusia, dan apabila perilaku dihubungkan dengan organisasi birokrasi, maka organisasi itu akan menjadi suatu lembaga yang dipersonifikasi. Dengan

demikian, perilaku pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitas, yaitu unsur kepentingan, kebutuhan, motivasi dan sikap yang potensial dapat menjelaskan perilaku tertentu.

Kondisi utama bagi terciptanya iklim yang mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat dan kelancaran terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah salah satunya adalah perilaku birokrasi. Cara pandang birokrasi terhadap pelayanan dan -nya sangat menentukan tindakan-tindakan yang akan diambil.

Karakteristik perilaku birokrasi ditinjau dari pendekatan administratif, lebih menekankan pada tipe birokrasi model Weber berupa *rule organization*, sedangkan pendekatan lainnya, yakni *human approach*, lebih menekankan pada hubungan antar manusia, baik secara lingkungan internal organisasi maupun lingkungan eksternal organisasi. Dengan perkataan lain, pendekatan pertama lebih menekankan pada struktur formal organisasi, sedangkan pendekatan kedua lebih pada aspek tata hubungan manusia, baik pendekatan sosial, budaya, maupun psikologi sosial, yang terdapat dalam perilaku individu dan organisasi. Pengaruh lingkungan berupa nilai sosial budaya dan sosial politik turut mewarnai perilaku birokrasi, karena kedudukan birokrasi selaku *agent of society and cultural*.

Perilaku seorang pegawai merupakan fungsi dari individu (I), Organisasi (O), dan variabel psikologis (P). Perilaku yang menghasilkan pekerjaan merupakan keunikan masing-masing orang, proses yang

melandasinya sama bagi setiap orang, karena itu, perilaku timbul karena suatu sebab yakni perilaku diarahkan pada tujuan; perilaku yang dapat diamati (masih) dapat diukur; perilaku yang tidak langsung dapat diamati (seperti berfikir, berpersepsi) juga penting dalam mencapai tujuan; dan perilaku bermotivasi.

Perilaku birokrasi merupakan interaksi antara individu dalam organisasi lingkungannya, karena perilaku birokrasi ditentukan oleh fungsi individu dalam lingkungan organisasi, atau perilaku birokrat sama dengan fungsi (individu dalam lingkungan organisasi). Struktur birokrasi banyak diwarnai oleh karakteristik dan kapabilitas dan kapasitas individu atau aparat selaku abdi negara atau pemerintah dan pelayanan masyarakat yang secara hirarki sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab dalam tata administrasi. Dengan demikian, mereka diharapkan dan dituntut menampilkan perilaku yang sesuai dengan peranannya selaku abdi negara.

Keseluruhan perilaku birokrasi tercermin pada pelayanan kepada seluruh masyarakat. Perilaku pelayanan yang diberikan oleh birokrasi kepada warga masyarakat adalah perilaku yang bersifat adil, peduli, disiplin, peka dan tanggung jawab. Dengan demikian, ungkapan yang mengatakan bahwa para Pegawai Negeri Sipil bertugas melayani dan bukan untuk dilayani, hendaknya terwujud dalam praktek administrasi negara sehari-hari, yang selanjutnya akan digunakan pula untuk mengukur perilaku birokrasi.

Kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak yang melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun berkelompok atau organisasi dan dilakukan secara universal, hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apapun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan.

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat itu menuntut pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui pegawainya, walaupun tidak bertujuan untuk mencari keuntungan namun tetap harus mengutamakan layanan yang sesuai dengan tuntutan, harapan dan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Para pegawai haruslah menyadari posisi dan peran mereka sebagai pelayan publik. Bila dimata masyarakat kesan yang muncul tidak demikian, berarti pelayanan yang diterima selama ini bukanlah produk pelayanan yang sepenuh hati, melainkan pelayanan yang hanya didasari oleh kewajiban sebagai abdi negara.

Pelayanan seringkali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai, karena pegawai tidak selalu memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang berkualitas, pegawai yang tidak cukup terlatih, produktivitas rendah dan perilaku pegawai yang kurang responsif. Pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan. Masyarakatlah yang

mengonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan, sehingga merekalah yang seharusnya menilai dan menentukan pelayanan.

Di mata masyarakat, pelayanan seharusnya meliputi ukuran-ukuran sebagai berikut:

1. *Reliability*, yaitu kemampuan untuk memproduksi jasa sesuai dengan yang diinginkan secara tepat.
2. *Assurance*, yaitu pengetahuan dan kemampuannya untuk meyakinkan.
3. *Empathy*, yaitu tingkat perhatian dan atensi individual yang diberikan kepada pelanggan.
4. *Responsiveness*, yaitu kemauan untuk membantu pelanggan dan pemberian pelayanan yang kuat.
5. *Tangible*, yaitu penyediaan fasilitas fisik dan perlengkapan serta penampilan pribadi.

Kebutuhan manusia bermacam-macam, ada yang bisa dipenuhinya sendiri, masyarakat, ada yang dipenuhinya melalui pasar (*private choice*), dan ada yang hanya dapat dipenuhi melalui proses yang istimewa. Ada produk yang merupakan kebutuhan pokok (dasar) setiap orang atau suatu masyarakat dalam kondisi tertentu dan atau sifatnya sedemikian rupa :

1. jika penyiapannya dilakukan oleh pasar dapat menimbulkan ketidakadilan.
2. pasar (swasta) tidak mau mengelolanya karena tidak menguntungkan secara finansial.

3. pasar gagal mengelolanya.

Sehingga dengan demikian pelayanan itu harus diproses secara istimewa. Proses itu harus seefisien mungkin, sehemat mungkin, seproduktif mungkin, seterbuka mungkin, sehingga biaya dan tarif / harganya serendah mungkin, terjangkau mungkin oleh konsumen, dengan persediaan yang memadai sehingga setiap orang kebagian.

Proses itu disebut istimewa, karena *choice* ditetapkan melalui *policy*, diatur secara ketat dan diperlukan kekuasaan (kewenangan) untuk menegakkan aturannya. Supaya produk sedemikian itu terpenuhi, badan yang memprosesnya haruslah badan atau lembaga *non-profit*. Produk yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan seperti itu disebut barang publik (*public goods*) dan nilai yang dinikmati oleh konsumen dari barang yang disebut *public goods* itu disebut jasa publik (*public service*). Disebut jasa, karena nilai itulah yang dibayar (dibeli) secara langsung oleh konsumen. Sudah barang tentu, produk yang disebut *public goods* itu bisa berubah, tergantung pada *choice – public – masyarakat* yang bersangkutan, dan nilai *public service* yang dapat dinikmati oleh konsumen tergantung pada kemampuan (keberdayaan) dan kesempatan menggunakannya.

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi mengharuskan adanya pelayanan umum yang cepat, tepat waktu dan berkualitas. Dalam kaitannya dengan pelayanan yang berkualitas, maka kepuasan pelanggan atau masyarakat sebagai kunci untuk mendapatkan hasil jangka panjang

dan tetap memberi kesenangan kepada pelanggan adalah bisnis setiap orang.

Dengan tidak bermaksud untuk mengabaikan sistem dan berbagai faktor lain yang mempengaruhi pelayanan publik atau umum, maka faktor manusia dan organisasi dianggap sangat menentukan dalam menghasilkan pelayanan yang berkualitas. Pelayanan kepada masyarakat sangat tergantung pada individual actor dan sistem yang dipakai, oleh karena itu untuk memperoleh pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada manusia (pegawai) yang memberikan dan menyajikan pelayanan tersebut. Bagaimana pegawai tersebut menyenangi pekerjaannya serta bagaimana perilakunya, diyakini sebagai faktor yang mempengaruhi mutu suatu pelayanan.

Abdi negara dan abdi masyarakat sebutan yang diberikan kepada pelaku birokrasi atau aparat pemerintahan. Sebutan demikian tidak lain karena keharusan dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, para pelaku birokrasi harus bersifat adil, artinya menempatkan sesuatu pada tempatnya. Makna peranan demikian antara lain ialah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, para pegawai harus bersikap adil dan tidak diskriminatif. Perlakuan diskriminatif dasarnya dapat beraneka ragam misalnya pertimbangan primordialisme seperti kesukuan dan kedaerahan atau ras, satu almamater, satu sosial pihak yang dilayani dan berbagai pertimbangan subjektif lainnya.

Perilaku adil yang diberikan oleh pelaku birokrasi pada Dinas Kesehatan, Dinas Pariwisata, dan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal Kota Surabaya terhadap pelayanan kepada masyarakat pada beberapa hal menunjukkan posisi yang rendah atau kurang mendapatkan keadilan. Ini merupakan akibat dari ketidakmampuan birokrat dalam melayani masyarakat dengan cepat, dengan kata lain kurang responsif (*responsiveness*) atau kurang tanggap. Dengan demikian pelayanan yang diberikan oleh pelaku birokrasi kurang mendapat kepuasan pelanggan atau masyarakat bersikap adil dan tidak diskriminatif, juga berarti bahwa harus terpelihara keseimbangan antara hak dan kewajiban masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Dengan transparansi pelaku birokrasi pada dinas-dinas di kota Surabaya, masyarakat yang membutuhkan pelayanan akan merasa haknya dipenuhi. Di lain pihak, pejabat atau pelaku birokrasi yang memberikan pelayanan akan dinilai adil atau tidak adil.

Sikap adil para pelaku birokrasi dalam memberikan pelayanan publik menduduki persoalan yang sangat penting mengingat bahwa aparatur birokrasi yang harus memperlakukan siapapun secara sama dan adil atau tidak diskriminatif. Meskipun dalam praktek hal ini tidaklah mudah, baik karena faktor budaya, ekonomi atau kekuasaan para pelaku birokrasi sering sangat sulit menerapkan keadilan ini dalam melaksanakan tugas pelayanan publiknya. Padahal telah terbukti bahwa, khususnya sejak zaman Orde Baru rakyat atau publik sering diperlakukan tidak adil

oleh para pelaku birokrasi ini sehingga wajar jika mendengar kata birokrasi atau birokrat sebagian masyarakat sikapnya sudah apriori karena kepercayaan masyarakat sudah menurun.

Oleh karena itu untuk mengembalikan kepercayaan dan legitimasinya di mata masyarakat, aparatur dengan perubahan politik ini harus mulai melakukan reformasi dan reorientasi diri dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayan publik agar lambat-laun kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi ini kembali baik.

Di sinilah terlihat pentingnya keterbukaan pelaku birokrasi pada Pemerintah kota Surabaya melalui Dinas Kesehatan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, dan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal Kota Surabaya, terutama dalam menciptakan keseimbangan antara hak dan kewajiban yang menjadi dasar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. pelayanan publik yang baik memerlukan keandalan, ketanggapan, keyakinan, empati, dan berwujud.

Berdasarkan observasi di lapangan terlihat bahwa sebagian para pelaku birokrasi masih menempatkan dirinya lebih penting atau dibutuhkan masyarakat, sehingga kadang terlihat perilaku yang cenderung kaku, angkuh dan ketus terhadap para pengguna jasa terlebih terhadap klien yang dilihat dari segi status sosialnya rendah. Sebagian petugas dari Dinas-dinas ini belum menempatkan dirinya sebagai pelayan masyarakat, terlebih dalam kultur masyarakat khususnya di Kota Surabaya, perilaku para pegawai ini lebih loyal dan melayani pimpinannya, karena mereka

beranggapan bahwa pimpinannyalah yang dapat menentukan nasib dan kariernya di tempat kerja dan bukannya masyarakat.

Dari beberapa wawancara dengan beberapa tokoh masyarakat, kenyataan ini berhubungan secara langsung ataupun tidak dengan sikap masyarakat sendiri yang cenderung lebih respek kepada pemimpin informal baik dari kalangan ulama maupun tokoh masyarakat ketimbang kepada pemimpin formal bahkan tidak jarang pemimpin formal cenderung meminta restu dahulu pemimpin informal untuk melakukan suatu program kerja yang berhubungan dengan masyarakat. Sehingga pemimpin informasi sering menjadi penghubung antara para pelaku birokrasi dengan masyarakat.

Kemungkinan seorang pelaku birokrasi tidak dapat dengan segera memberikan pelayanan kepada masyarakat yang memerlukannya, dengan alasan kuat yang validitasnya dapat dipertanggungjawabkan. Misalnya, ada tugas yang mendesak untuk diselesaikan, rapat dinas yang tidak mungkin untuk ditinggalkan, atau alasan kuat yang lainnya. Kenyataan menunjukkan bahwa pelaku birokrasi pada Dinas Kesehatan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, dan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal Kota Surabaya, kepedulian terhadap pelayanan publik dalam posisi sedang atau mendekati kepeduliannya yang tinggi, sehingga kepedulian, kesediaan dan kejujurannya tidak dapat seenaknya melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun di sisi lain langkah dalam mengurus perizinan untuk masyarakat. Hal ini semakin

korelatif apabila peneliti mencermati kriteria pelayanan yang mewujud pada empati (*emphathy*) merupakan syarat untuk peduli dan akan mendorong memberikan perhatian pribadi bagi pelanggan atau masyarakat.

Pelayanan publik yang diberikan oleh pelaku birokrasi harus adil dan tidak diskriminatif, juga harus terpelihara keseimbangan antara hak dan kewajiban masyarakat yang membutuhkannya. Di sini muncul perilaku birokrasi tidak peduli terhadap pelayanan yang diberikan. Perilaku ini salah satu akibat dari orientasi kekuasaan yang dianut oleh para pelaku birokrasi pada dinas-dinas secara umum kabupaten, kota, dan provinsi di Indonesia. Orientasi demikian sering menjelma dalam bentuk arogansi bahwa dialah yang dibutuhkan oleh orang lain.

Perilaku tidak peduli biasanya muncul dalam bentuk membiarkan orang yang membutuhkan pelayanan, mengunggu atau mengulur waktu penyelesaian pemberian pelayanan, bahkan menyuruh orang tersebut kembali pada waktu yang lain. Padahal sebenarnya penyimpangan tugas seorang birokrat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sudah dimaklumi bahwa kehadiran birokrasi bukan untuk melayani dirinya sendiri, tapi justru untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat atau warga negaranya. Oleh karena itu jika ada birokrasi yang tidak peduli terhadap kebutuhan atau aspirasi masyarakat, berarti ada sesuatu yang salah atau tidak beres dan karenanya harus diperbaiki. Kepedulian ini karenanya merupakan faktor penting agar birokrasi

eksistensinya diakui dan diperlukan masyarakat bukan malah mempersulit.

Dengan demikian untuk menciptakan aparatur birokrasi yang kondusif dan menimbulkan citra yang baik di masa depan segenap aparatur pelayan publik, khususnya yang dilakukan oleh Dinas-Dinas Kota Surabaya sebagai ujung tombak pelayanan publik harus merubah perilakunya menjadi peduli terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat sekitarnya sehingga masyarakat merasa terbantu masalah dan urusannya.

Kepedulian pelaku birokrasi terhadap pelayanan publik pada Dinas Kesehatan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, dan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal Kota Surabaya, sangat diharapkan oleh seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian dapat mempunyai arti penting dalam memelihara citra birokrat yang positif dan untuk selalu siap memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Rendahnya kepedulian para pelaku birokrasi terhadap pelayanan publik ini berhubungan juga dengan rendahnya disiplin para birokrat dalam memberikan pelayanannya kepada masyarakat. Berdasarkan observasi pada Dinas Kesehatan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, dan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal Kota Surabaya, para pegawainya cenderung patuh terhadap peraturan dan perintah atasan. Hal ini menunjukkan bahwa para birokrat ini berprinsip bahwa organisasi berjalan di atas aturan meskipun itu melupakan misinya yang

utama sebagai pelayan dan abdi masyarakat. Padahal dalam paradigma terakhir yang dilontarkan Osborne dan Gaebler justru harus sebaliknya dimana perilaku birokrasi ini harus merubah dari birokrasi yang dikendalikan aturan (*role driven government*) menjadi birokrasi yang dikendalikan oleh misi (*mission driven government*).

Loyalitas yang tinggi kepada atasan dan ketergantungan pada aturan mempunyai fungsi ganda yaitu selain sebagai mekanisme untuk melindungi dari kesalahan tetapi juga sebagai upaya untuk promosi pengembangan karier. Perilaku yang secara intensif dibangun sejak masa Orde Baru sebagai upaya untuk signifikan dihapuskan. Perilaku semacam ini mempunyai konsekuensi lahirnya sikap pasif bawahan, karena para pegawai ini selain harus selalu menunggu perintah atasan tetapi jika menemukan aturan yang belum jelas selalu menunda pelayanannya sehingga merugikan terhadap kepentingan masyarakat.

Mematuhi disiplin dalam organisasi, merupakan kewajiban yang harus ditaati oleh para birokrat di mana ia ditempatkan. Ketaatan yang sifatnya *impersonal*, tidak memakai perasaan dan tidak memakai perhitungan pamrih atau kepentingan pribadi. Kepatuhan kepada disiplin organisasi menyangkut berbagai segi seperti ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, kehadiran tepat pada waktunya di tempat tugas, kepatuhan pada atasan, bekerja berdasarkan kultur organisasi yang disepakati bersama, menjunjung etos kerja dan tidak berperilaku negatif. Disiplin adalah satu-satunya jalan atau sarana untuk

mempertahankan adanya atau eksistensi dari pada organisasi. Perilaku birokrasi yang disiplin dalam melaksanakan tugasnya, akan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Perilaku disiplin pelaku birokrasi pada Dinas Kesehatan, Dinas Kebudayaan & Pariwisata, dan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal Kota Surabaya, menunjukkan keadaan sedang bahkan mendekati kurang disiplin dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dapat terjadi akibat ketidakmampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya (*reliability*), serta moral yang dimiliki oleh birokrat. Dengan demikian, pelayanan publik sangat memerlukan disiplin yang tinggi, agar kepercayaan masyarakat terhadap birokrat semakin baik.

Di satu sisi adanya disiplin adalah baik untuk menjaga konsistensinya aparatur terhadap tugasnya, tapi di satu sisi lain akan menjadi bumerang jika disiplin dipahami dan dipraktikkan secara kaku sehingga aparatur pelaksana menjadi kaku seperti robot dimana ia hanya bekerja sesuai dengan perintah aturan dan juklak. Padahal sebagai pelayan publik seperti yang dilakukan. Dinas-dinas itu ia berhubungan langsung dengan suatu dinamika masyarakat yang sangat tinggi dan bervariasi dengan berbagai harapan dan keinginannya.

Oleh karena itu di masa depan disiplin ini jangan membuat para aparatur sebagai petugas di lapangan menjadi kaku seperti robot, tapi

diberi keluwesan dan hak inisiatif untuk mengambil keputusan dalam situasi tertentu tanpa menunggu juklak atau perintah atasan sehingga akan mengganggu dan menurunkan pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat sering mengeluh dalam persoalan ini sehingga akan mempertinggi biaya dan waktu dan sebagai penyebabnya adalah karena adanya disiplin yang kaku tadi. Poin penting di sini adalah disiplin tetap perlu tapi jangan sampai ia membunuh kreativitas dan keleluasaan aparatur dalam memberikan pelayanan publik berkualitas.

Indikator ini akan mempunyai dampak langsung terhadap pelayanan publik, karena berkaitan dengan suatu parameter untuk melihat sejauhmana daya tanggap atau responsivitas para birokrat terhadap adanya keluhan atau tuntutan dari masyarakat. Kemampuan kepekaan ini untuk selanjutnya dapat menjadi parameter kompetensi pelaku birokrasi. Alat ukur kompetensi pelaku birokrasi itu harus mengandung beberapa unsur. Pertama, peka dan responsif terhadap peluang dan tantang baru yang timbul di dalam pasar. Kedua, tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin yang terkait dengan fungsi instrumental birokrasi, akan tetapi harus mampu melakukan terobosan (*break through*) melalui pemikiran yang kreatif dan inovatif. Ketiga, mempunyai wawasan futuristik dan sistemik. Keempat, mempunyai kemampuan untuk mengantisipasi, memperhitungkan dan meminimalkan resiko. Kelima, jeli terhadap potensi sumber-sumber dan peluang baru. Keenam, mempunyai kemampuan untuk mengkombinasikan sumber menjadi *resource mix* yang mempunyai

produktivitas tinggi. Ketujuh, mempunyai kemampuan untuk mengoptimalkan sumber yang tersedia, dengan menggeser sumber kegiatan yang berproduktivitas rendah menuju kegiatan yang berproduktivitas tinggi.

Tidak mudah untuk mempunyai pelaku birokrasi dengan semua unsur itu, tapi dengan kemampuan dalam mengasah kepekaan terhadap berbagai keluhan dan tuntutan masyarakat maka itu akan menjadi masukan dan sumber kekuatan bagi birokrat untuk terus membangun diri dan akhirnya mampu menghadapi situasi yang terus berubah itu.

Salah satu ciri dari kehidupan manusia modern dewasa ini adalah terjadinya perubahan dalam berbagai kehidupan di masyarakat. Antara lain, pengaruh yang timbul karena adanya tuntutan masyarakat yang semakin kompleks, yang harus dipenuhi atau ditanggapi oleh pemerintah. Kepekaan terhadap tuntutan masyarakat yang semakin kompleks, merupakan tugas pokok para birokrat di mana ia ditempatkan.

Perilaku peka (responsif) pelaku birokrasi pada dinas-dinas di kota Surabaya khususnya di daerah penelitian, realitanya menunjukkan keadaan sedang dan mendekati kepekaan yang tinggi, dalam pelayanan kepada masyarakat. Ini dapat ditunjukkan ketika kemampuan birokrat untuk cepat tanggap terhadap keluhan dan tuntutan dari masyarakat.

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan

dan aspirasi masyarakat. Dengan demikian responsivitas mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan pengguna jasa. Oleh karena itu birokrasi yang mempunyai responsivitas yang rendah dengan sendirinya akan memiliki kinerja yang rendah pula.

Birokrasi yang responsif artinya adalah birokrasi yang bersifat dinamis dan terus memperbaiki diri, karena ia selalu tanggap terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakatnya yang bersifat dinamis dan selalu berubah. Sebaliknya birokrasi yang kaku dan tidak berkembang akan bersikap pasif dan menolak perubahan karena ia tidak peduli dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakatnya. Dinas-dinas sebagai ujung tombak pelayanan publik dari pemerintah Kota harus memiliki sikap ini agar ia terus berkembang dan selalu dalam dinamisasi masyarakatnya.

Pelayanan yang terbaik, yaitu melayani setiap saat secara sopan, ramah, tepat, cepat, mampu serta profesional, dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat. Dan juga, pelayanan yang unggul (*service excellence*) mengandung empat unsur pokok, yaitu kecepatan, ketepatan, keramahan, dan kenyamanan. Dengan demikian, pelayanan publik yang semakin tinggi akan memerlukan kepekaan yang tinggi terhadap berbagai perubahan yang terjadi, dan menunjukkan koresponsifan (*responsiveness*) dari perilaku birokrasi. Maka dapat dikatakan semakin peka *responsiveness* semakin besar *enforcing power*, semakin efisien administrasi.

Berdasarkan observasi di lapangan terlihat bahwa aspek tanggung jawab aparat birokrasi pada Dinas Kesehatan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, dan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal Kota Surabaya ini cenderung cukup tinggi. Hal ini berkaitan dengan komitmen organisasi Pemerintah Kota Surabaya secara keseluruhan untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dengan melaksanakan tiga fungsi utama pemerintahan yaitu lewat pembangunan, pelayanan dan pemerintahan. Tiga fungsi utama itu secara aplikatif dirumuskan misalnya dengan penerapan suatu program kebijakan yang memadai.

Dengan implementasi *e-Government* di Pemerintahan Kota Surabaya ini akan lebih mempercepat akses layanan informasi antar instansi pemerintah, mitra, investor serta masyarakat bahkan untuk meningkatkan pendapatan dan pemasukan keuntungan daerah melalui penggunaan teknologi informasi. Implementasi *e-Government* ini akan lebih menjangkau pemerintah Kota Surabaya dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang No. 32/2004 Setidaknya ada tiga layanan utama *e-Government* terpadu dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pertama, *e-Government-Public services* atau sistem informasi satu atap (Simtap) untuk mendukung pemberdayaan institusi daerah. Kedua *e-bussines* untuk usaha kecil-menengah dalam memfasilitasi pemberdayaan UKM. Ketiga, *e-Learning* yang merupakan sistem pembelajaran elektronik

berbasis internet dalam meningkatkan keterampilan dan pengetahuan SDM daerah.

Jika dilihat dari indikator lain seperti indikator adil, kepekaan, peduli dan disiplin masih menunjukkan kelemahan dan kekurangan dalam membentuk perilaku birokrasi yang kondusif bagi pelayanan publik yang berkualitas. Tetapi jika dilihat dari indikator tanggung jawab terlihat adanya upaya serius dan sungguh-sungguh setidaknya secara organisatoris dalam meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat.

Setiap manusia dalam melaksanakan tugasnya dituntut untuk bertanggung jawab. Tanggung jawab merupakan tugas setiap pelaku birokrasi dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Tanggung jawab pada dasarnya merupakan ciri manusia yang malas dan rajin, tidak senang bekerja dan senang bekerja, mau bekerja apabila mendapat tekanan dan bekerja karena memiliki rasa tanggung jawab tinggi dalam menunaikan tugasnya.

Jadi, tanggung jawab (responsif) adalah kesanggupan seseorang menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya dan tepat pada waktunya serta berani memikul resiko atas keputusan yang diambilnya atau tindakan yang dilakukannya.

Perilaku birokrasi yang bertanggung jawab (responsif), menunjukkan tanggung jawab yang tinggi dalam pelayanan kepada masyarakat, pada Dinas-dinas di Kota Surabaya. Hal ini dapat dilihat dari

pembinaan pelayanan yang menyeluruh, ketaatan, dan kecermatan ketika birokrat mengambil keputusan dalam memecahkan masalah yang disampaikan oleh masyarakat.

Tanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat. Nilai dan norma pelayanan yang berkembang dalam masyarakat tersebut diantaranya meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa.

Tanggung jawab aparat birokrasi dalam sistem negara demokrasi sesungguhnya adalah kepada rakyat mengingat bahwa pejabat eksekutif sendiri dan khususnya presiden adalah mandataris. Oleh karena itu aparatur birokrasi harus memahami tugasnya sebagai pelayan publik ini karena ia digaji dan bekerja sesungguhnya adalah untuk membantu masyarakat bukan untuk mensejahterakan dirinya sendiri.

Pelaku birokrasi juga merupakan perumus, pelaksana, dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat, terhubung dengan itu birokrat berkewajiban untuk memberikan contoh yang baik dalam mentaati dan melaksanakan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tanggung jawab yang tinggi sangat diperlukan dalam pembinaan, ketaatan, dan kecermatan terhadap pelayanan publik, untuk mewujudkan (*tangible*) penampilan fasilitas fisik, peralatan, personel, dan media komunikasi, agar dapat menumbuhkan kepercayaan (*confidence*) dan menerima kerahasiaan (*assurance*) dari masyarakat. Oleh karena itu, perilaku birokrasi yang bersifat adil, peduli, disiplin, peka, dan tanggung jawab telah teruji dapat mempengaruhi pelayanan publik dengan dimensi keandalan, ketanggapan, keyakinan, empati, dan berwujud. Akan tetapi belum optimal dilakukan oleh birokrat pada Pemerintah kota Surabaya melalui Dinas Kesehatan, Dinas Pariwisata, dan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil disebutkan bahwa : (1) Prestasi kerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seorang Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya, (2) pada umumnya, prestasi kerja seorang Pegawai Negeri Sipil antara lain dipengaruhi oleh kecakapan, keterampilan, pengalaman, dan kesungguhan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan. Dalam mengimplementasi atau mewujudkan aspek kecakapan kerja, Rohandi dari dinas Kesehatan (DK) memberikan pernyataan bahwa kecakapan yang harus dimiliki sesungguhnya sangat terkait dengan kemampuan memberikan pertimbangan melalui berbagai sudut pandang secara analitis. Tidak semua pegawai memiliki kecakapan kerja yang memadai

dan kemampuan ini bergantung pada kesiapan pegawai dalam mengembangkan kemampuan dan wawasan di bidang tugasnya sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat. Kecakapan kerja juga menyangkut responsivitas pegawai terhadap masyarakat yang sedang membutuhkan pelayanan dengan segera dan menyenangkan.

Salah satu fungsi utama Bappeda adalah koordinasi dengan instansi baik vertikal maupun otonom dalam perencanaan pembangunan yang terpadu (*integrated*) di daerah, sehingga kemampuan koordinasi dan/atau kerjasama merupakan salah satu faktor penting yang harus dimiliki oleh para karyawannya. Ada beberapa faktor yang menyumbang bagi pengorganisasian yang berhasil atas tim yang mengarahkan pada diri sendiri. Ini semua mencakup pembentukan sebuah komitmen bagi prinsip kerja tim, menyibukkan karyawan dengan mengefektifkan pemanfaatan waktu dalam terminologi dan teknik kerja tim, dan mendorong komitmen karyawan dengan memperkaya dan memberi kuasa kepada pekerjaan dan karyawan. Hambatan kerja sama muncul karena dipengaruhi adanya persaingan antar kolega, yang bila dilihat dari aspek kinerja justru menghambat kemajuan organisasi. Kerja sama antara atasan dengan bawahan yang kurang harmonis juga terlihat dari pengakuan beberapa karyawan. Kerja sama yang intensif, yang seharusnya menjadi kekuatan organisasi, kurang terbangun karena terdapat kecenderungan pimpinan yang menekankan aspek perintah. Pimpinan masih menerapkan tradisi kerja dengan sistem atau atas dasar perintahnya.

Pimpinan merasa berhasil bila semua perintahnya dipatuhi oleh karyawan/pegawainya. Dampak dari pola kepemimpinan yang sentralistik ini adalah lemahnya kerjasama antar pegawai.

Siti Maryamah dari Dinas Kesehatan memberikan pendapatnya :

"Memang tidak semua pegawai di dinas memiliki kemampuan untuk menyelesaikan tugas secara *teamwork*, karena masing-masing kepribadian para pegawai sangat beragam. Untuk mengatasinya, dirasa cukup sulit sehingga mempengaruhi kinerja pemerintahan khususnya pada bagaimana perilaku para birokrat melakukan upaya kerja sama antar sesama pegawai. Jalan yang paling bisa ditempuh adalah dengan mempererat pola relasi di antara para pegawai atau kalangan birokrat ini".¹⁰⁶

Senada dengan Siti Maryamah, Peakuan Martha dari Dinas Kebudayaan & Pariwisata menambahkan :

"Pentingnya pegawai untuk mengembangkan rasa *emphaty*, yakni bagaimana tiap birokrat dapat menerima pendapat koleganya demi memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Jika hal ini sudah dilaksanakan, niscaya sikap tersebut akan membuahkan lahirnya kebiasaan untuk selalu memberikan bantuan yang tulus kepada siapapun, apalagi untuk semua pelanggan".¹⁰⁷

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil disebutkan bahwa inovatif adalah kemampuan seorang Pegawai Negeri Sipil untuk bekerja bersama-sama dengan orang lain dalam menyelesaikan sesuatu tugas yang ditentukan dengan cara-cara baru, sehingga mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya. Sangat dimungkinkan bila muncul hambatan pada kerjasama, karena dimensi pelayanan publik menyiratkan nilai guna. Sehingga, ada kemungkinan pelayanan yang diberikan oleh

¹⁰⁶ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 17 September 2005

¹⁰⁷ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 19 September 2005

tiga dinas kurang merefleksikan inovasi terutama bila ditinjau dari kemanfaatannya.

Secara umum disiplin adalah taat kepada hukum dan peraturan yang berlaku. Disiplin karyawan adalah ketaatan karyawan bersangkutan dalam menghormati perjanjian kerja dengan perusahaan di mana dia bekerja. Kedisiplinan merupakan komponen yang sangat penting bagi pegawai dan produktivitas organisasi. Fenomena yang terjadi pada ketiga adalah lemahnya tingkat kedisiplinan pegawai, karena kedisiplinan ini relatif sulit dalam pengembangan dan sosialisasi. Aspek kedisiplinan merupakan budaya kerja yang terbangun dari awal dan cenderung menginternalisasi dalam diri seseorang.

Terkait aspek kedisiplinan, hampir semua informan menyatakan bahwa aspek ini sangat diperlukan bagi pemberian pelayanan kepada publik. Semua kepala dinas pada tiga dinas menyatakan bahwa kedisiplinan terletak pada bagaimana pegawai memiliki kesanggupan untuk mentaati segala peraturan yang termasuk perintah kedinasan yang diberikan oleh atasan kepada bawahan. Dalam merespon hal ini, semua kepala bagian di tiga dinas memberikan arti penting dengan penekanan pada bagaimana tingkat kehadiran pegawai, pemenuhan waktu tugas, volume penyelesaian tugas, ketaatan pada peraturan dan kemandirian kerja. Dari hasil penelitian diperoleh data adanya pegawai yang kurang disiplin. Sikap kurang disiplin tersebut terlihat dari kedatangan ke kantor cenderung tidak tepat waktu, menunda pekerjaan atau mengulur-ulur

waktu kerja sehingga menjadi lama penyelesaiannya, dan kurang menghargai waktu kerja. Menyikapi hal ini, Imam Hambali dari dinas kesehatan melihatnya sebagai kelemahan yang memungkinkan bagi sebagian birokrat. Imam Hambali menegaskan "

"Lemahnya disiplin itu salah satunya akibat kurangnya pengawasan atau monitoring oleh atasan. Padahal, aspek kedisiplinan justru membutuhkan pengawasan oleh kepala dinas atau kepala bagian. Kedisiplinan tidak akan muncul dengan sendirinya, tetapi akan mengemuka sejalan dengan kebiasaan yang diciptakan oleh seseorang. Kedisiplinan mutlak dilakukan dan itu harus diawali dari sebuah paksaan, tanpa pandang bulu, harus segera dan memerlukan konsistensi".¹⁰⁸

Di tiga dinas diakui oleh semua informan tentang lemahnya pengawasan pada masing-masing lingkungan kerjanya.

Kepatuhan dalam bentuk perilaku disiplin menjadi kewajiban bagi anggota sebuah organisasi. Ketaatan yang sifatnya *impersonal*, tidak menggunakan perasaan dan perhitungan pamrih adalah pendorong bagi perilaku disiplin ini.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil, disiplin kerja masuk pada indikator penilaian ketataan yang diartikan kesanggupan seorang Pegawai Negeri Sipil untuk mentaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku, mentaati perintah kedinasan yang diberikan oleh atasan yang berwenang, serta kesanggupan untuk tidak melanggar larangan yang ditentukan. Dari uraian tersebut terutama yang menyangkut ketaatan terhadap perintah

¹⁰⁸ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 1 Desember 2005

kedinasan yang diberikan atasan, serta ketaatan terhadap peraturan yang berlaku, nampak bahwa faktor disiplin kerja merupakan faktor yang sangat esensial bagi pelaku organisasi dalam penyelenggaraan/operasional organisasi untuk mencapai tujuan. Dalam organisasi pemerintah faktor disiplin ini diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Rendahnya kedisiplinan para pegawai dinas dipengaruhi pula oleh status mereka yang telah menjadi PNS. Masih muncul anggapan di lingkungan PNS bahwa bekerja dengan disiplin dan tidak disiplin gajinya tetap sama. Stigma ini berkembang terus sehingga mempengaruhi kurang disiplin PNS. Di samping itu, tidak diberlakukannya sanksi yang tegas terhadap adanya pelanggaran kedinasan, mempengaruhi pula kurang disiplin PNS.

Disiplin memang merupakan sesuatu yang positif apabila diterapkan dalam suatu organisasi dalam mencapai tujuannya. Namun disiplin saja tanpa diikuti oleh prakarsa/inisiatif oleh para pelaku organisasi akan menyebabkan organisasi kekurangan energi dalam mencapai tujuan. Organisasi akan mengalami keterlambatan dalam mewujudkan visi dan misinya. Inovatif juga merupakan pencerminan kreativitas ide yang benuansa daya dorong dalam mencapai tujuan organisasi dengan lebih baik. Dari pengamatan, wawancara dan angket, inovasi telah terbangun cukup mengkultur, utamanya pada dimensi kreativitas dan motivasi yang melahirkan inovasi. Dua dimensi ini selalu muncul pada mayoritas pegawai pemerintahan kota. Abdul Hamid dari Dinas Kebudayaan &

Pariwisata menuturkan pentingnya inovasi dalam memberikan layanan. Baginya, penentuan kreativitas yang sering muncul secara spontan membutuhkan kepekaan dan harus didorong oleh motivasi pelayanan secara maksimal. Prakarsa tidak boleh melanggar garis besar pelayanan, yakni harus berdasar kepada penetapan prosedur, penentuan prioritas, serta kemampuan menyusun rencana kerja.

Sementara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil disebutkan bahwa efektif merupakan kemampuan seorang Pegawai Negeri Sipil untuk mengambil keputusan, langkah-langkah, atau melaksanakan sesuatu tindakan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas pokok yang berimplikasi pada sesuatu yang baik atau memberikan akibat yang relevan terhadap kinerja. Hal ini juga berarti bahwa inisiatif pegawai di tiga dinas cukup signifikan dan menguatkan pelayanan publik. Tingginya tingkat efektivitas para pegawai di lingkungan Pemkot menunjukkan bahwa terdapat potensi untuk berkembang bagi terciptanya optimalisasi pelayanan publik.

Subur Raharjo dari DPPPM menyoroti khusus aspek efektif ini secara lebih transparan. Pendapatnya terkait aspek efektivitas adalah sebagai berikut.

"Seperti dipahami bersama, DPPPM merupakan dinas yang memiliki kepedulian yang tinggi pada pelayanan publik. Diterimanya sertifikasi ISO 2000 pada DPPPM, salah satu faktor penyebabnya adalah aspek efektif yang ditunjukkan oleh perilaku birokrasi dalam mengeksplorasi mekanisme pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa. Pengurusan SIUP dan TDR yang berlangsung secara

lebih cepat dan tuntas bagi masyarakat adalah hasil perwujudan efektivitas ini".¹⁰⁹

Robert Sianipar dari DPPPM pun menambahkan :

"Pegawai tidak perlu menunggu perintah dari atasan tatkala mereka memberikan layanan. Inisiatif dari efektivitas menjadi kata kunci untuk menjamin kecepatan kerja dan pelayanan pada masyarakat pengguna jasa. Menunggu perintah atasan yang memperpanjang waktu layanan bukan menjadi pilihan perilaku birokrasi di DPPPM. Mereka lebih suka melakukan pemotongan prosedur, bila perlu, hanya karena semangat perilaku birokrasi DPPPM untuk memberikan layanan yang optimal. Semangat inilah yang menyebabkan aspek prakarsa atau inisiatif terus berkembang, sehingga layanan kepada masyarakat dapat diberikan secara maksimal".¹¹⁰

Efisiensi merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam pelaksanaan kegiatan organisasi. Organisasi yang baik akan membagi secara jelas dan tegas wewenang dan tanggungjawab, tanpa adanya tumpang tindih. Masing-masing peserta organisasi mengetahui apa yang menjadi hak dan tanggungjawabnya dalam kerangka organisasi mencapai tujuannya. Kejelasan wewenang dan tanggungjawab setiap peserta dalam organisasi akan mendukung kinerja (*performance*) organisasi tersebut, walaupun kejelasan wewenang dan tanggungjawab setiap peserta harus disertai dengan kapasitas masing-masing peserta organisasi yang bersangkutan. Efisiensi tidak teraplikasikan secara maksimal di tiga dinas bila dibandingkan dengan keempat aspek lainnya. Hal ini juga dapat diduga bahwa nilai efisiensi masih menjadi pekerjaan rumah yang harus segera dituntaskan, karena belum berjalannya mekanisme pendelegasian

¹⁰⁹ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 5 Februari 2006

¹¹⁰ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 17 Maret 2006

wewenang ke bawahan secara memadai. Para pegawai bawahan hanya terbiasa menerima perintah, sehingga tanggungjawabnya terhadap pekerjaan menjadi rendah.

Aspek efisiensi yang tidak sebaik tiga aspek sebelumnya berarti bahwa aspek efisiensi menjadi aspek yang paling jelek dari lima aspek kinerja. Achmad Salam dari dinas Kesehatan melihat "

"Aspek efisiensi merujuk pada kesanggupan seseorang dalam menyelesaikan pekerjaannya tepat waktu yang disertai dengan keberanian memikul segala resiko atas keputusan yang diambil. Untuk membiasakan perilaku yang efisien kita harus mempolakan segala aktivitas dan perilaku kita sehemat dan setepat guna mungkin. Efisiensi dalam hal ini sangat berkaitan dengan ketepatan dan kecepatan menyelesaikan tugas".¹¹¹

Sejalan dengan anggapan di atas, Achmad Salam berani menyimpulkan :

"Lemahnya efisiensi disebabkan oleh rendahnya penyelesaian kerja, keajegan pada bidang tugasnya, serta tegas dalam mengambil resiko. Inilah yang menjadi titik lemah aspek efisiensi. Di dinas penulis, efisiensi memang kurang begitu diperlukan, karena bidang tugas dinas penulis lebih mengarah pada bidang teknis. Itulah sebabnya, efisiensi dan efektivitas kurang penulis perlukan mengingat ketepatan dan ketelitian tentu tidak serta merta diatasi hanya dengan pola klerja yang efektif dan efisien".¹¹²

Pernyataan Achmad Salam didukung oleh Murdopo dari dinas

Kebudayaan dan Pariwisata :

"Lemahnya aspek efisiensi lebih banyak dipengaruhi oleh kurangnya hasil pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai. Kurang maksimalnya hasil pekerjaan itu, disebabkan juga oleh kurang menggebu-gebut semangat melayani masyarakat. Realitas dilihat di dinas penulis bekerja, di mana sektor pariwisata belum

¹¹¹ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 20 Maret 2006

¹¹² Wawancara dilaksanakan pada tanggal 26 Maret 2006

menyediakan lahan bagi layanan secara serius. Partisipasi media massa dalam sosialisasi daerah wisata di satu sisi melemahkan etos kerja pegawai dinas Pariwisata".¹¹³

Pelayanan kepada masyarakat yang ditunjukkan beberapa aspek di atas tersebut yang mendorong - pelayanan publik. Makin tinggi - pelayanan kepada masyarakat, maka makin tinggi pula pelayanan yang dapat ditunjukkan oleh pegawai atau birokrat. Aspek ini, menurut tiga Kepala Dinas yang menjadi informan, memerlukan beberapa prasyarat, yakni kesederhanaan, kejelasan, keamanan, dan keterbukaan. Tidak semua pegawai di dinas informan yang mampu berperilaku secara sederhana, artinya bahwa pelayanan kurang diberikan demi terselenggaranya layanan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit dan mudah dipahami serta mudah dilaksanakan. Pendapat ini dikemukakan oleh Drs. Anton Ilman dari dinas Kesehatan.

Sedangnya pelayanan publik dilihat oleh Jalu Ekawati dari DPPPM sebagai akibat dari kurang adanya kejelasan dan kepastian mengenai bidang tugas para pegawai. Lebih jauh Jalu mengatakan :

"Kalau ini yang menjadi masalah, maka para pimpinan harus lebih mewaspadai kejelasan pemberian tugas melalui intensitas komunikasi secara jelas, sehingga pembagian tugas dapat sampai pada sasaran. Tanpa kejelasan pembagian tugas penulis khawatir segala persoalan yang menyangkut bidang tugas keseharian tidak akan menemui jalan keluar. Selama ini, - pelayanan yang penulis selenggarakan selalu bertumpu pada sejauh mungkin memberikan kepuasan kepada masyarakat yang penulis layani".¹¹⁴

¹¹³ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 7 April 2006

¹¹⁴ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 30 Juni 2006

Ibrahim Huda dari dinas Kebudayaan dan Pariwisata

menambahkan :

"Belum maksimalnya layanan yang penulis lakukan terkait masih belum optimalnya - pelayanan publik yang dikarenakan oleh aspek keamanan berupa diberikannya jaminan dan kepastian hukum kepada pengguna jasa layanan/masyarakat. Bila kepastian hukum belum memadai, penulis berani memastikan bahwa - pelayanan publik tidak akan optimal dirasakan oleh masyarakat".¹¹⁵

Bambang Hariadi, SH dari dinas Kebudayaan dan Pariwisata

memberikan opininya :

"Terkait kurang maksimalnya pelayanan yang penulis lakukan bermuara pada aspek keterbukaan. Selama ini transparansi masih belum sepenuhnya diberikan kepada masyarakat dalam setiap pemberian pelayanan. Inilah yang menghambat pelayanan publik kota Surabaya pada umumnya. Tanpa membandingkan dengan dinas-dinas lain di pemerintahan kota Surabaya, pelayanan yang sudah penulis laksanakan setidaknya telah memenuhi standar pelayanan baku".¹¹⁶

Sesuai hasil penelitian di lapangan khususnya penelitian secara angket kepada pegawai di DPPPM, nyata bahwa hanya adaptasi dan responsibilitas berpengaruh secara langsung dengan pelayanan publik. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan DPPPM dalam meningkatkan pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh dimensi adaptasi dan responsibilitas. Namun secara umum, maksimalisasi pelayanan yang diberikan oleh dinas ini sangatlah besar manfaatnya dirasakan oleh masyarakat yang secara langsung terkait dengan aspek inovasi, efisiensi dan efektivitasnya.

¹¹⁵ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 30 Juni 2006

¹¹⁶ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 30 Juni 2006

Realitas yang muncul di DPPPM sangat menarik untuk dikaji, sebab dinas ini boleh dipandang sebagai dinas yang paling baik di antara dinas-dinas yang ada di pemerintahan kota Surabaya. Hasil wawancara peneliti dengan Kepala Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal (DPPPM) Kota Surabaya M. Taswin, SE, MM., baru-baru ini seakan meyakinkan hasil penelitian secara angket kepada pegawai di dinas ini. Taswin mengungkapkan :

"DPPPM bangga dengan prestasi yang telah diraih, karena telah memenuhi standar pelayanan ISO 2001. Prinsip ISO adalah percepatan pelayanan sesuai dengan kondisi peraturan yang berlaku. Sehingga, penulis bertekad untuk memberikan pelayanan semaksimal mungkin demi kepuasan konsumen. Prestasi ini kian nyata dengan kemampuan DPPPM untuk mempercepat oprasionalisasi pengurusan SIUP dan TDP secara lebih cepat. Prestasi DPPPM untuk sementara ini adalah kecepatan pelayanan publik baik pada pemberkasan sampai keluarnya izin baru atau perpanjangan bagi siapa saja yang mengurus SIUP ataupun TDR".¹¹⁷

Kabag Perdagangan DPPPM Ir. Didik Sahadi, Msi memberikan informasinya :

"Untuk pelayanan publik kelak akan menggunakan jasa internet melalui e-mail. Oleh karenanya, kecepatan pelayanan hanya persoalan kecepatan waktu, biaya rendah, tepat waktu dan tempat yang memadai. Untuk itu, penulis memandang perlu pentingnya pelayanan ala bank, sehingga siapapun yang datang ke DPPPM untuk menyelesaikan segala urusan, maka konsumen harus dilayani sebagai pelanggan setia layaknya sebuah bank".¹¹⁸

Hal ini, oleh Agung Jamali, seorang warga di sekitar Jemursari, secara langsung diidentifikasi sebagai keberhasilan DPPPM sebagai dinas yang merefleksikan perilaku efektif, efisien dan inovatif.

¹¹⁷ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 30 Juni 2006

¹¹⁸ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 30 Juni 2006

Sesuai hasil angket dan wawancara di dinas kesehatan, tampak jelas bahwa inovasi dan responsivitas belum maksimal mendatangkan pelayanan yang baik. Hal ini dapat dimaklumi mengingat kurangnya tenaga profesional di dinas kesehatan. Seperti yang diakui oleh Kepala Dinas Kesehatan, Dr. Esti Martiana Rahmi mengaskan :

"Tenaga yang dimiliki oleh dinas ini sangat minim. Minimnya itu dikarenakan perampangan struktur organisasi yang tidak diikuti dengan pemberdayaan tenaga dan pegawai di lapangan. Inilah yang membuat dinas Kesehatan tidak dapat bekerja secara optimal. Namun hal tersebut bukanlah sebagai permakluman dari penulis, tetapi tentu saja akan menjadi bahan pertimbangan sekaligus pendorong bagi penulis untuk selalu berorientasi pada sikap dan perilaku yang mengedepankan pelayanan kepada masyarakat luas

¹¹⁹

Terlepas dari kelemahan itu, inovasi dan responsivitas memang memberikan peranan yang signifikan terhadap pelayanan publik. Hal ini berarti bahwa pelayanan publik di dinas Kesehatan telah menampakkan dimensi inovasi dan responsivitas. Padahal, Dinas Kesehatan merupakan salah satu dinas yang paling bersentuhan dengan masyarakat, karena dinas ini melayani kesehatan masyarakat yang menjadi persoalan utama di hampir seluruh masyarakat negara sedang berkembang.

Selanjutnya, sesuai hasil angket yang disebar di Dinas Kebudayaan & Pariwisata, tampaknya bahwa responsivitas, adaptasi, dan efektivitas belum memiliki peranan yang signifikan bagi pelayanan publik. Sama seperti pada dinas Kesehatan, responsivitas, adaptasi, dan efektivitas masih diharapkan bagi munculnya pelayanan publik yang baik.

¹¹⁹ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 30 Juni 2006

Apa yang sudah diraih oleh dinas ini bolehlah dianggap sebagai sesuatu yang positif bagi peningkatan pelayanan publik, sebab seperti yang diungkapkan Kasie Sarana Pariwisata Drs. Ec. Djoko Waluyo, SH., MM.,

“Dinas-dinas yang ada di pemerintahan kota Surabaya termasuk Dinas Kebudayaan & Pariwisata telah bertekad untuk memaksimalkan pelayanannya dalam rangka menyongsong Surabaya yang lebih peduli. Saat ini Dinas Kebudayaan & Pariwisata berupaya menarik minat wisatawan baik lokal ataupun mancanegara untuk melihat dari dekat potensi pariwisata kota Surabaya. Oleh karenanya, pegawai dinas ini berusaha untuk meningkatkan pelayanan dengan memaksimalkan sosialisasi potensinya melalui kegiatan pameran, parade wisata, ataupun menggalang kegiatan yang mampu menyedot minat masyarakat luas”.¹²⁰

Kasie Atraksi Dinas Kebudayaan & Pariwisata, Tri Martutik Msi memberikan komentarnya bahwa gelar wisata serta pameran wisata di beberapa tempat wisata adalah salah satu cara menarik perhatian wisatawan untuk rela datang dan menikmati sajian wisata kota Surabaya.

Sama seperti dinas Kesehatan, perilaku birokrasi yang membaik ini diharapkan dapat memberikan sumbangannya. Surabaya yang bersih hingga beberapa kali memperoleh penghargaan Adipura, adalah kerja keras dinas ini bersama dinas-dinas yang lainnya, yang tentu saja didukung oleh semangat responsivitas, adaptasi, dan efektivitas yang baik di lingkungan karyawan.

Disertasi ini sesungguhnya hendak mengetahui - pelayanan publik pemerintahan daerah, sehingga titik tolaknya diawali dari bagaimana

¹²⁰ Wawancara dilaksanakan pada tanggal 4 Juli 2006

keberhasilan lembaga pemerintahan kota Surabaya, yang diwakili oleh tiga dinas, mampu memberikan tingkat keberhasilan yang signifikan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pengukuran kinerja yang sudah dilakukan dengan penyebaran angket dan pengamatan langsung di tiga dinas memberikan gambaran bahwa telah terjadi kepedulian yang luar biasa terhadap pelayanan yang didahului oleh pengambilan keputusan, baik secara individual ataupun kelembagaan, serta peningkatan akuntabilitas. Bertalian dengan perilaku birokrasi, beberapa hal lanjutan harus ditinjau untuk memberikan gambaran layaknya pelayanan publik pemerintahan kota Surabaya. Sekurang-kurangnya, pemerintah kota Surabaya harus memperhatikan rencana strategik yang sudah diambil, sehingga instrumen pengukuran kinerja makin mudah didapatkan. Indikator pengukuran kinerja, yang direpresentasikan dalam lima aspek (adaptif, responsif, inovatif, efektif dan efisien) seperti yang telah dikaji pada tiga dinas kota Surabaya, pada tahap berikutnya akan memunculkan kegiatan lanjutan sebagai upaya untuk memperjelas indikator pengukuran kinerja. Namun pada prinsipnya, kesemua indikator pengukuran itu hendak memperjelas bentuk, kapan dan besaran biaya suatu program dilaksanakan. Artinya, apa yang sudah terbaca pada hasil pengukuran lima aspek tersebut yang pada gilirannya memberikan kemudahan untuk menentukan indikator pengukuran kinerja, maka setelah itu sangat mudah bagi birokrat untuk mengambil pelajaran darinya, utamanya dalam menentukan kegiatan/program apa yang layak

dan perlu dikembangkan dalam memenuhi pelayanan kepada masyarakat. Atau dengan lain perkataan, indikator pengukuran yang diambil sejauh dapat menunjukkan bagaimana pengelolaan pemerintahan daerah mencapai tujuan dan sasarnya. Indikator tersebut bermanfaat bagi diperolehnya informasi kinerja yang berguna bagi pengambilan keputusan lebih lanjut. Kondisi ini jelas sesuai dengan kewajiban pertanggungjawaban sebagaimana dituntut dalam Peraturan Pemerintah nomor 108/2000, sebab tanpa adanya sistem akuntabilitas yang memadai akan sangat sulit bagi pemerintah daerah untuk menetapkan indikator kinerjanya, yang pada akhirnya juga akan sulit dalam memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat luas. Merumuskan indikator kinerja bukan merupakan pekerjaan asal jadi, sebab diperlukan banyak waktu, tenaga, pikiran dalam mengembangkan dan memodifikasi ukuran kinerja yang sesuai dengan kebutuhan lingkungan organisasi pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Definisi yang dibuat oleh sejumlah pakar mengenai pengukuran kinerja cukup beragam, tetapi kesemuanya menuju pada satu kesepakatan bahwa dengan mengukur kinerja maka proses pertanggungjawaban pengelola atas segala kegiatannya kepada *stakeholders* dapat lebih objektif. Pengukuran kinerja sebagai pengukuran hasil *outcome* dan efisiensi jasa berdasarkan basis reguler yang tetap dan teratur. Pengukuran kinerja instansi pemerintah sebagai alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan - pengambilan keputusan dan

akuntabilitas dalam rangka menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan/program. Sesuai dengan sasaran dan tujuan, yang ditetapkan sebelumnya dalam rangka mewujudkan misi dan visi instansi pemerintah. Sistem pengukuran kinerja dapat membantu pengelola dalam emonitor implementasi strategi organisasi dengan cara membandingkan antara hasil atau *output* aktual dengan sasaran dan tujuan strategis. Dengan kata lain, pengukuran kinerja merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai apakah sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Pengukuran kinerja menghubungkan input (biaya dan waktu) dengan hasil atau output yang dapat diidentifikasi dan dapat diukur. Pengukuran kinerja juga merupakan salah satu cara pemerintah untuk menentukan bagaimana menyediakan produk ber- dengan biaya yang murah. Pengukuran kinerja sebagai penilaian terhadap organisasi yang meliputi (a) produktivitas yang diukur melalui perbandingan *input* dan *output* , (b) efektivitas yang menentukan peranan *output* yang dihasilkan oleh organisasi dengan *outcomes*, (c) - yang mengukur *output* atau proses yang digunakan untuk menghasilkan *output* tersebut, (d) tepat waktu yang mengevaluasi ketepatan waktu yang digunakan untuk menghasilkan *output* tersebut.

Berdasarkan beberapa batasan tersebut, apa yang telah dikaji oleh peneliti terhadap kinerja tiga dinas di kota Surabaya, jelas menunjukkan kepada khalayak bahwa pengukuran kinerja untuk melihat perilaku birokrasi berperan terhadap pelayanan publik adalah layak dan memadai,

terutama dalam rangka memotret pelayanan publik pada sisi *outcomes*. *Benefit* dan *impact*, sebagai unsur yang melekat pada *outcomes*, yang muncul dalam seluruh kegiatan tiga dinas tersebut secara langsung sangat dirasakan manfaatnya oleh publik kota Surabaya. Betapapun rumitnya sisi pelayanan kepada masyarakat di kota Surabaya, disertasi ini memberikan sumbangan yang tidak sedikit bagi sosialisasi pentingnya peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Bukankah otonomi daerah tidak boleh dimaknai sebagai fasilitasi bagi munculnya raja-raja baru.

Otonomi daerah seluas-luasnya yang telah bergulir sejak tahun 2001 telah membawa dampak yang luas pula. Pelimpahan wewenang dan urusan kepada daerah makin kompleks dan tuntutan publik akan pemerintahan yang baik (*good governance*), yang memerlukan adanya perubahan paradigma dan prinsip manajerial. Apa yang telah terjadi dan berlangsung di dinas kota Surabaya tentu sangat menarik sejauh memberikan ruang bagi berkembangnya dua implikasi otonomi daerah tersebut.

Meninjau kembali pada hasil penelitian terhadap tiga dinas kota Surabaya, maka pada saat yang sama melihat peranan perilaku birokrat adalah sangat menentukan. Pelaku birokrasi yang bertugas pada pemerintah daerah dewasa ini dituntut untuk proaktif dalam memberikan pelayanannya. Ihtwal ini harus diperhatikan menyusul makin besarnya tuntutan masyarakat terhadap makin baiknya pelayanan publik. Hampir tiap hari kita dengar di berbagai media besarnya tuntutan tersebut.

Masalah sampah, lalu lintas, pajak, dan lain sebagainya, merupakan masalah yang tak lepas dari kemampuan pelayanan pemerintah daerah kepada publik. Data dan informasi yang telah tersaji memang menunjukkan arah positif bagi pelayanan, namun sekali lagi, pemerintah daerah kota Surabaya wajib membuka mata dan telinga untuk terus memperhatikan aspek pelayanan ini. Bukan tidak mustahil, di belakang hari akan muncul gejolak gara-gara makin melemahnya pelayanan. Gejala ke arah itu di hari-hari terakhir sudah mulai terasa. Bila hal ini mulai dirasakan, pemerintah daerah harus meningkatkan *emphati* dan kepeduliannya agar pengelolaan pelayanan dapat dimaksimalisasi. Untuk memberikan kesan *warning*, pengukuran kinerja secara simultan adalah langkah paling tepat. Pengukuran kinerja secara objektif dan berkelanjutan adalah cara yang dapat diterima oleh semua pihak dalam rangka memberikan layanan yang makin baik kepada khalayak masyarakat.

6.4. Hakekat Pelayanan Publik

Faktor keempat yang mendorong karakteristik perilaku birokrasi pemerintah kota Surabaya dalam memberikan pelayanan publik adalah hakekat pelayanan publik yang melekat secara inheren. Pelayanan pada hakekatnya terkait dengan cara melayani, membantu, menyiapkan, dan mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang, artinya obyek yang dilayani adalah individu, pribadi-

pribadi (seseorang) dan organisasi/ sekelompok organisasi. Berarti dalam hal ini pelayanan mengandung makna adanya suatu teknik atau metode tentang bagaimana caranya untuk melayani atau menjadi pelayan dengan tujuan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus serta menyelesaikan kebutuhan customer dalam artian luas.

Dalam kaitannya dengan pelayanan kepada konsumen (*customer service*), pelayanan yang ada haruslah bersifat menyeluruh. Artinya sebuah pelayanan tidak saja melayani, membantu, menyiapkan, mengurus, serta menyelesaikan kebutuhan customer dengan cepat, namun tentunya sebuah pelayanan juga bisa memberikan rasa puas kepada *customer*.

Pengertian ini jauh lebih komplis karena sebuah pelayanan tidak saja diberikan oleh satu atau dua personalia dalam sebuah organisasi, namun bahwa semua personalia akan menjadi bagian dari seluruh pelayanan yang diberikan meskipun keterlibatannya dapat dilakukan secara langsung.

Suatu pelayanan tidaklah berakhir sampai ketika suatu produk barang atau jasa telah diterima oleh konsumen, melainkan harus dilanjutkan setelah produk tadi diterima. Disini nampak bahwa perlunya pembinaan hubungan yang berkesinambungan antara pihak yang memberi pelayanan dan pihak yang dilayani dapat saling menciptakan nilai (*value creating*).

Dengan adanya keberlanjutan ini, maka sangat dimungkinkan adanya evaluasi terhadap berbagai layanan yang telah diberikan oleh *public servant* kepada *customer*, yang diberikan secara langsung maupun tidak langsung oleh *customer* untuk dapat digunakan sebagai acuan untuk memperbaiki pelayanan yang ada.

Terdapat tiga persoalan atau dilema dalam menentukan sasaran pelayanan secara tepat, antara lain; 1) mengelompokkan konsumen berarti memilah dan membedakan antara orang-orang yang membayar suatu pelayanan dan sangat berperan dalam penentuan parameter utama pelayanan, dengan orang yang benar-benar menerima pelayanan tersebut. Pengelompokan konsumen ini dilakukan dengan menyusun peringkat mereka berdasarkan kepentingannya, kemudian menentukan dasar hubungan antara *service provider* (penyedia layanan) dengan konsumennya (*users*), 2) kemungkinan bisa terjadi kesalahan dalam menentukan peringkat (*ranking*) atau *misnumering* konsumen suatu pelayanan. Penentuan peringkat konsumen ini berperan pada desain pelayanan dan tingkat - pelayanan yang diberikan, 3) adanya konsumen yang tidak terlalu vokal (*pasif*), tidak mandiri (*tergantung*) dan tidak bisa mengungkapkan keinginannya dengan jelas, sehingga mereka harus lebih diberdayakan.

Penentuan sasaran pelayanan ini biasanya diikuti dengan '*segmentasi pasar*' berdasarkan peringkat konsumen. Paling tidak

terdapat empat kelompok konsumen yaitu *payers* (pembayar), *users* (pengguna), *customers* (pelanggan) dan *clients*.

1) *Payers* di sini adalah orang-orang yang membayarkan sejumlah uang tertentu untuk suatu pelayanan, misalnya para pembayar pajak atau retribusi, dan memiliki kemampuan untuk memerankan kebijakan mengenai sistem pelayanan yang dibayarnya, karena adakalanya fasilitas pelayanan tersebut dinikmati oleh anggota masyarakat lainnya.

2) *Users* adalah orang-orang atau sebagian lapisan masyarakat yang sungguh-sungguh menikmati fasilitas pelayanan yang diberikan oleh 'service provider'.

3) *Customers* ialah orang yang menjadi pelanggan atau pengguna tetap suatu fasilitas pelayanan, misalnya pengguna layanan angkutan umum, telepon, listrik, air minum, dan sebagainya. Mereka membayar sejumlah uang untuk mengganti fasilitas pelayanan yang benar-benar mereka gunakan.

4) *Clients* yaitu orang-orang yang menggunakan suatu fasilitas pelayanan dan mau memberikan kritik dan saran terhadap pelayanan yang diberikan. Tentu saja kritik dan saran ini biasanya bersifat membangun atau memperbaiki pelayanan yang telah ada.

Kelompok-kelompok ini tidak selalu berbeda satu sama lain, tetapi bisa saling berhimpit atau sama lain. Oleh karena itu, tugas manajemen adalah memilah-milah konsumen, menentukan pola hubungan dengan

mereka dan mendesain pelayanan serta sistem penyediaan pelayanan yang sesuai.

Pelayanan apa yang diharapkan konsumen berkaitan dengan apa sebenarnya dibutuhkan konsumen tersebut. Dalam desain pelayanan, "apa" di sini berhubungan dengan atribut (sifat) manusia yang paling sulit ditebak yakni persepsi, terutama mengenai bagaimana persepsi atau *image* konsumen terhadap suatu pelayanan. Persepsi dan *image* (citra) tentang suatu pelayanan yang baik perlu untuk dibangun karena sering terjadi pelayanan yang diberikan hanya mempertimbangkan dari satu sisi saja, yaitu dari perspektif penyedia layanan (*provider*), sehingga sering terjadi "blind spot" atau ruang kosong dimana para produsen atau *public servant* tidak menyadari dampak suatu tindakan sederhana terhadap persepsi konsumen pelayanan mereka.

Suatu pelayanan akan dapat memuaskan konsumen apabila diberikan pada saat yang tepat, yaitu pada saat konsumen benar-benar membutuhkannya. Ketepatan waktu ini sangat berperan terhadap penilaian atau *image* konsumen terhadap pelayanan yang diberikan *public servant*. Oleh karenanya, yang terbaik adalah memberikan pelayanan sesegera atau secepat mungkin ketika konsumen membutuhkan.

Keterbatasan sumber daya manusia menyebabkan pelayanan tidak selalu dapat disediakan dengan cepat, karenanya perlu disiasati dengan 'menimbun' atau 'menyimpan' konsumen, yaitu dengan menggunakan sistem antrian (deretan) dan perjanjian, sehingga konsumen tahu kapan ia

dapat dilayani. Kedua sistem ini terkadang juga tidak efektif karena menghabiskan waktu lama dan menyebabkan ketidak pastian. Dalam hal ini sebenarnya yang terpenting adalah adanya kejelasan informasi mengenai kontrak antara *public servant* dan konsumen mengenai ketentuan jangka waktu yang dibutuhkan oleh konsumen untuk memperoleh suatu pelayanan.

Fenomena yang sering terjadi pada pelayanan masyarakat adalah penggunaan "harga" sebagai mekanisme untuk memanipulasi waktu pelayanan bagi konsumen. Akibatnya, hanya konsumen yang mampu membayar lebih yang akan mendapat pelayanan yang cepat dan memuaskan.

Di sisi lain, adanya perbedaan waktu kebutuhan konsumen juga menyebabkan adanya saat-saat sepi dan saat-saat 'sibuk', yang menjadi salah satu penyebab lambatnya pemberian pelayanan. Kondisi ini dapat diatasi dengan pemberian informasi pada konsumen mengenai jadwal pelayanan yang paling efektif, disertai dengan mempekerjakan tenaga paruh waktu tenaga kerja dengan beragam kemampuan, sehingga dapat menangani berbagai pelayanan, pemberian jangka waktu pelayanan yang lebih lama serta menggunakan teknologi untuk mempercepat pelayanan. Terbatasnya kemampuan *public servant* juga dapat diselesaikan dengan peningkatan kemampuan dan pengetahuan mereka, sehingga dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya.

Kemudahan akses terhadap pelayanan sangat penting bagi kepuasan konsumen. Kerap kali lokasi pemberian pelayanan jauh dari jangkauan konsumen, sehingga menyebabkan pelayanan yang diberikan *public servant* kurang mengenai sasaran, misalnya karena butuh waktu yang cukup lama, serta adanya perbedaan lokasi dan lingkungan konsumen yang membutuhkannya.

Meskipun teknologi dapat memecahkan persoalan jarak antara *public servant* dengan konsumen, namun terdapat beberapa jenis pelayanan yang harus bersifat lokal, antara lain sekolah, dokter dan terminal bis (angkutan). Meningkatnya penggunaan teknologi juga telah membuat suatu perbedaan mengenai tingkat pelayanan yang dapat ditawarkan, terutama dapat mengurangi tingkat kesalahan yang mungkin terjadi.

Oleh karena itu, sesuai dengan kebutuhan dan keinginan konsumen, pelayanan yang ideal bisa ditempatkan pada instansi pusat, tentu saja harus menggunakan alat bantu telekomunikasi seperti telepon, faksimili, dan komputer, bisa juga ditempatkan pada instansi lokal, untuk menangani kebutuhan konsumen yang bersifat '*urgent*' dan mendesak.

Bagi konsumen, akses untuk memperoleh pelayanan merupakan hak yang diberikan untuk memenuhi kebutuhannya, baik berupa barang maupun jasa. Sedangkan bagi *public servant*, penyediaan pelayanan ini merupakan kewajiban yang harus dijalani sebagai 'abdi masyarakat'.

Suatu pelayanan dapat memuaskan konsumennya apabila memiliki prosedur dan metode yang jelas, yang diketahui oleh kedua belah pihak,

baik *service provider* maupun konsumen. Disamping itu juga memiliki efisiensi dan efektivitas yang cukup tinggi. Seseorang konsumen yang awam dengan berbagai prosedur, mungkin dapat salah dalam mengisi dan memberikan dokumen atau tidak paham dengan bahasa yang digunakan oleh *service provider*. Karena itu, perlu adanya komunikasi dua arah yang efektif serta upaya untuk 'mendidik' konsumen dalam memanfaatkan pelayanan dengan lebih baik.

Pelayanan pemerintah (*government service*) dalam terminologi baru sering disebut *Public Service* diartikan sebagai pemberian pelayanan oleh agen pemerintah melalui pegawainya (Savas dalam Painter, 1994). Pelayanan publik merupakan suatu upaya membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan barang dan / atau jasa yang diperlukan oleh publik. Pelayanan publik merupakan respons terhadap kebutuhan manajerial yang hanya akan terpenuhi kalau pengguna jasa itu mendapatkan produk yang mereka inginkan.

Pelayanan publik sangat ditentukan oleh pengguna jasa pelayanan (masyarakat), termasuk tingkat kesulitan/kemudahan mengenali karakteristik pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik. Aspek-aspek pelayanan publik meliputi: perbaikan sistem dan prosedur layanan, peningkatan perilaku staf dan pimpinan instansi dalam menyediakan pelayanan dan evaluasi kepuasan masyarakat.

Banyak negara melakukan langkah-langkah reformasi manajemen pemerintah dengan mendorong tanggungjawab pembuatan keputusan

dari bawah, meningkatkan penggunaan sektor swasta untuk memberi pelayanan publik dan konsentrasi yang lebih besar pada pelayanan yang diberikan kepada warganegara. Sehingga pada gilirannya, standar kinerja organisasi publik akan sama tinggi dengan standar kinerja organisasi bisnis (privat).

Dalam kaitannya dengan pelayanan publik, *Jawa Pos Institute of Pro Otonomy* yang mengkaji efektivitas otonomi daerah mengungkapkan tiga indikator pelayanan publik mencakup: *Sufficiency*, *Efficiency*, dan *Responsiveness*. Beberapa kriteria pelayanan publik adalah :

- a. *tepat dan relevan*, artinya pelayanan harus mampu memenuhi preferensi, harapan, dan kebutuhan masyarakat;
- b. *tersedia dan terjangkau*, pelayanan harus dapat dijangkau oleh masyarakat;
- c. *memuat prinsip keadilan (equity)*, terbuka dalam memberikan perlakuan terhadap anggota masyarakat;
- d. *ekonomis dan efisien*, dapat dijangkau masyarakat oleh seluruh lapisan melalui tarif dan pajak;
- e. *efektif*, menguntungkan pengguna dan semua lapisan masyarakat.

Pelayanan publik dapat dipakai sebagai indikator untuk mengetahui kinerja organisasi publik. Nilai yang akan dimaksimumkan dalam model *public choice* adalah: 1). pilihan atau preferensi publik; 2). kesempatan menggunakan pelayanan yang sama; 3). persaingan. Untuk dapat

mengukur kinerja birokrasi publik, sebagai salah satu penyelenggara pelayanan publik, melalui: *responsiveness*, *responsibility*, dan *accountability*. - pelayanan publik dapat memacu pada nilai-nilai "three E's" yaitu *effectiveness*, *efficiency*, *economy*; dan nilai-nilai "three R's" yaitu *responsiveness*, *responsibility*, *representatives*.

Effectiveness, *efficiency*, *responsiveness*, dan *accountability* merupakan konsep yang sering dipakai untuk membahas kajian di seputar layanan publik. Penggunaan konsep tersebut cukup bervariasi, yakni salah satunya dengan menggunakan konsep *responsiveness*, *fairness*, *flexibility*, *honesty*, *accountability*, *competence*.

Ukuran kualitas pelayanan publik dapat dilihat atau diukur dari beberapa aspek berikut: *Sufficiency*, *Effectiveness*, *Efficiency*, *Responsiveness*, *Accountability*. *Sufficiency* berhubungan dengan tingkat kecukupan pemenuhan kebutuhan riil konsumen. Kecukupan kebutuhan riil dapat diukur dengan derajat kesesuaian penyediaan dan permintaan jasa. Dengan demikian kecukupan merupakan minimal pelayanan terhadap masyarakat yang membutuhkannya. Karena itu, *sufficiency* merupakan ukuran minimal yang selayaknya digunakan untuk mengukur pelayanan.

Satu hal yang dominan dalam *effectiveness* dan *efficiency* adalah kompetisi. Kompetisi berarti ada kesempatan bagi konsumen untuk memilih dan pilihan merupakan salah satu prinsip dalam masyarakat demokratis. Penyelenggaraan layanan publik juga harus responsif

terhadap nilai-nilai demokratik dan peduli pada akibat, termasuk konsekuensi moral yang ditimbulkannya.

Efficiency menunjuk pada *input* yang digunakan pada suatu aktivitas yang menghasilkan layanan publik, seperti penggunaan budget, sumber daya alam, fasilitas fisik lainnya. Sedangkan *effectiveness* menunjuk pada dampak atau *outcome* yang dihasilkan oleh suatu aktivitas layanan publik, seperti berdampak positif atau negatif. Sehingga dalam layanan publik diharapkan menggunakan input seefisien mungkin tapi menghasilkan dampak/ akibat yang bermanfaat bagi pengguna layanan publik tersebut.

Responsiveness dapat diartikan bahwa pemerintah melakukan sesuatu lebih dari permintaan/ keinginan/ preferensi masyarakat, atau pemerintah mengambil inisiatif untuk menyelesaikan persoalan yang muncul di masyarakat. Misalnya dalam hal penyediaan layanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, pemerintah berkewajiban untuk merealisasikannya minimal sesuai dengan masyarakat.

Dalam manajemen publik, *responsiveness* (responsivitas) adalah kemampuan organisasi publik untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dengan demikian responsivitas menyangkut kemampuan organisasi/aparat pelayanan untuk menyesuaikan dengan tuntutan perubahan kebutuhan masyarakat, bahkan diperlukan adanya gerakan penyadaran hak-hak pengguna jasa pelayanan melalui partisipasinya

dalam pembuatan keputusan yang menyangkut konteks dan konten pelayanan itu sendiri.

Responsiveness (responsivitas) atau daya tanggap adalah istilah yang populer digunakan dalam lingkup organisasi bisnis, dan dapat diartikan sebagai kemauan untuk membantu pelanggan dalam memberikan jasa pelayanan dengan cepat. Responsivitas suatu organisasi dapat diidentifikasi dengan menggunakan kriteria berikut: mengenali harapan pelanggan dan memenuhi janji dengan tepat waktu; menunjukkan rasa hormat kepada semua karyawan dan gagasan-gagasan yang dimiliki; memiliki komitmen terhadap *stake holders*; mendorong partisipasi karyawan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan demikian responsivitas adalah daya tanggap organisasi terhadap karyawan termasuk gagasan-gagasannya, maupun daya tanggap karyawan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Meskipun pengertian tersebut dalam lingkup organisasi bisnis, tetapi dapat diadopsi untuk menjelaskan responsivitas yang seharusnya dilakukan oleh organisasi publik.

Sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah yang responsif adalah pemerintah yang paham akan keinginan/ preferensi anggota masyarakat dan selalu berusaha untuk merealisasikan preferensi tersebut. Upaya pemerintah dalam merespon keinginan masyarakat dapat tertuang dalam bentuk kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah.

Accountability atau akuntabilitas adalah suatu proses dimana seseorang atau kelompok yang terpilih menunjukkan tanggungjawab atas apa saja yang telah dilakukan. Akuntabilitas merupakan fenomena yang sangat kompleks dan dilakukan dalam berbagai cara dan berbagai keadaan. Konsep akuntabilitas sangat relevan dengan pembahasan tentang sektor publik. Hal ini juga yang dapat membedakan akuntabilitas (*accountability*) dengan pertanggungjawaban (*responsibility*). Akuntabilitas menunjuk pada pertanggungjawaban terhadap publik, sedangkan *responsibility* pada privat.

Akuntabilitas dapat didefinisikan sebagai metode, prosedur, dan kekuatan yang dominan yang terdapat dalam keputusan administratif. Apabila ditelusuri lebih jauh, paling tidak ada lima dimensi akuntabilitas organisasi sektor publik: 1. akuntabilitas politik; 2. akuntabilitas manajerial; 3. akuntabilitas hukum; 4. akuntabilitas pelanggan; dan 5. akuntabilitas profesional.

Akuntabilitas adalah perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, melalui media pertanggungjawaban secara periodik. Akuntabilitas mempertanggungjawabkan pelaksanaan wewenang terhadap faktor eksternal organisasi, yaitu *stakeholders*.

Konsep Akuntabilitas didasarkan pada klasifikasi tanggungjawab manajerial pada tiap tingkatan dalam organisasi yang bertujuan untuk

pelaksanaan kegiatan pada tiap bagian. Masing-masing individu pada tiap klasifikasi bertanggungjawab atas setiap kegiatan yang dilaksanakan pada bagiannya.

Manajemen suatu organisasi dapat dikatakan akuntabel apabila dalam pelaksanaan kegiatannya telah memenuhi persyaratan:

- a. menentukan tujuan yang tepat;
- b. mengembangkan standar yang dibutuhkan untuk pencapaian tujuan;
- c. secara efektif mempromosikan penerapan standar;
- d. mengembangkan standar organisasi dan operasi secara ekonomis dan efisien.

Pihak-pihak yang berkepentingan dengan akuntabilitas pelayanan publik:

- a. publik dan konsumen pelayanan yang tertarik pada penyajian pelayanan yang menguntungkan dan bertanggungjawab;
- b. pemimpin dan pengawas pelayanan;
- c. provider yang tujuan dan preverensinya seringkali berbeda dengan kedua pihak sebelumnya.

Strategi merupakan cara bagaimana harus bertindak secara benar dan tepat dalam rangka mencapai tujuan, ataupun juga merupakan sebuah refleksi dari upaya untuk keluar dari suatu permasalahan yang sedang dihadapi. Dalam hubungannya dengan pelayanan publik, maka strategi disini dimaksudkan untuk dapat memberikan arahan yang benar

bagaimanakah sebetulnya pelayanan itu diberikan, cara yang dipakai, target yang ada serta sumberdaya yang diperlukan.

Dalam strategi pelayanan akan dijabarkan bagaimana penggunaan sumber daya yang ada untuk mamaksimalkan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan. Bagaimana bentuk sebuah pelayanan yang akan diberikan, tentunya hal ini mencakup materi sebuah pelayanan serta pribadi yang melayani sehingga pelayanan yang ada benar-benar mampu untuk tidak saja memenuhi tuntutan customer, namun lebih dari itu bisa memuaskan *customer* secara sempurna.

Dari ide dasar untuk memberikan pelayanan yang sempurna kepada *customer*, berbagai strategi pelayanan telah dikembangkan seperti dikembangkannya menejemen pelayanan prima sebagai bukti dari munculnya strategi-strategi pelayanan yang saat ini marak dibicarakan.

Selain itu, ada beberapa faktor yang sangat mewarnai mutu sebuah pelayanan yang harus diperhatikan dalam rangka merencanakan strategi pelayanan, diantaranya adalah :

- a. Faktor kesadaran *public servant* yang berkecimpung dalam pelayanan,
- b. Faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan,
- c. Faktor organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan,
- d. Faktor pendapatan yang dapat memenuhi hidup minimum,
- e. Faktor ketrampilan petugas,

f. Faktor sarana dalam pelaksanaan tugas pelaksanaan pelayanan.

Sedangkan pelaksanaannya mengandung dua dimensi: dimensi yang pertama merupakan pelayanan yang bersifat materi yaitu memandang dari aspek material dari sebuah pelayanan. Dalam dimensi ini terkandung di dalamnya mutu produk pelayanan, lingkungan pelayanan, serta sistem pelayanan kepada customer yang nantinya akan sangat mempengaruhi persepsi *customer* terhadap pelayanan yang ada apakah pelayanan memuaskan atau tidak.

Kemudian dimensi yang kedua dalam strategi pelayanan adalah dimensi pribadi dari orang yang melayani. Dimensi ini berarti mencakup seberapa jauh keahlian pelayanan serta pengetahuan dari produk pelayanan yang dikuasai, kemudian sikap pelayanan ketika seorang melayani. Kesemuanya ini akan ditangkap *customer* yang memperoleh pelayanan sehingga memberikan persepsi apakah pelayanan itu memuaskan atau tidak.

Dari kolaborasi dua dimensi ini akhirnya sebuah pelayanan diberikan kepada customer, dan dari sini pula customer dapat menilai apakah sebuah pelayanan yang telah dia terima cukup memuaskan atau tidak. Sehingga dari sini diharapkan ada umpan balik yang selanjutnya dijadikan dasar untuk memperbaiki strategi pelayanan yang ada menuju pada citra yang diprioritaskan dari sebuah pelayanan yang ada.

Umpan balik merupakan hal yang terpenting dalam strategi pelayanan yang berorientasi pada *customer*. Karena lewat umpan balik inilah para *public servant* dapat menilai tentang apa yang telah mereka perbuat dalam kaitan pemberian pelayanan.

Hakekat dan esensi pelayanan publik selalu merujuk pada bagaimana pelanggan mendapatkan kepuasan di balik efisiensi yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik. Bila dua hal antara penyelenggara pelayan publik dan pihak yang dilayani sama-sama puas, maka sesungguhnya hakekat dan esensi pelayanan publik telah mendapatkan peran serta dan kemanfaatan. Sementara itu, strategi pelayanan publik ditempuh oleh pemberi pelayanan melalui cara yang efektif dan efisien dalam memberikan kepuasan kepada pelanggan.

6.5 Perlunya Undang-Undang Pelayanan Publik

Faktor kelima yang mendorong karakteristik perilaku birokrasi pemerintahan kota Surabaya dalam memberikan pelayanan publik adalah perlunya stimuli bagi diterbitkannya UU pelayanan publik. Dengan adanya UU pelayanan publik, maka diharapkan muncul payung hukum bagi pelaksanaan pelayanan publik yang memadai. Hal ini cukup mendesak mengingat bangsa Indonesia boleh jadi merupakan bangsa yang tergolong gagap dalam pelayanan publik. Salah satu indikator yang mencolok adalah lemahnya layanan pemerintah kepada warga masyarakat. Persoalan serius dihadapi Indonesia terbilang

memprihatinkan, karena pegawainya (dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil Indonesia) sangat memprihatinkan. Pegawai pemerintah yang mengendalikan administrasi Negara memperoleh predikat 'berengsek, tidak becus, profesionalisme rendah, tidak bermotivasi, hobi KKN dan sebagainya. Ironisnya, yang menjadi korban tiada lain adalah masyarakat atas nama pelayanan publik.

Untuk mengatasinya, perihal diperlukannya peraturan perundang-undangan, pemerintah sudah menyerahkan draft Rancangan Undang-Undang Pelayanan Publik kepada DPR. Hal ini dipicu oleh kondisi pelayanan publik selama tahun 2005 sangat buruk, masih diwarnai praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) serta sarat dengan paradigma korporatisme untuk mencari keuntungan pribadi. Buruknya pelayanan publik diperparah pula oleh rendahnya partisipasi masyarakat dalam mengingatkan para pejabat publik termasuk pegawai negeri sipil agar bekerja lebih profesional.

Salah satu poin penting dalam RUU yang diajukan pemerintah itu adalah bagi semua pegawai pemerintah dan pejabat negara yakni akan diberikannya *punishment and reward*. Pelayanan publik di Indonesia berpeluang memicu sentimen akibat kemajemukan (diferensiasi sosial). Peralnya, siapa yang memiliki uang banyak, bisa dengan mudah menikmati pelayanan publik dari para pegawai pemerintah. Rendahnya - pelayanan publik di Indonesia karena tidak ada motivasi yang kuat dari pegawai pemerintah untuk melayani masyarakat. Menurut penelitian,

sebagian besar orang ingin menjadi pegawai pemerintah karena bisa kerja santai dan aman (dalam arti tidak akan dipecat). Selain itu, dengan menjadi pegawai pemerintah, seseorang berpeluang mengkomersialkan tugas dan kewajiban yang diembankan negara kepadanya untuk keuntungan pribadi. Untuk mengubah perilaku birokrat yang tidak becus tersebut, harus dilakukan perubahan kebijakan secara mendasar dengan memberikan sanksi tegas kepada pegawai pemerintah yang melanggar, tidak hanya dengan cara mutasi.

Istilah administrasi dalam hal ini bisa dikaitkan pada pengertian proses atau kegiatan, yakni segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Batasan lain tentang administrasi merupakan kegiatan tata usaha, yakni sebagai suatu pekerjaan yang sifatnya mengatur segala sesuatu pekerjaan yang berhubungan dengan tulis-menulis, surat menyurat dan mencatat (membukukan) setiap perubahan/ kejadian yang terjadi di dalam organisasi. Administrasi juga dapat dikaitkan dalam pengertian pemerintah atau administrasi negara, yakni kegiatan yang dilakukan untuk mengendalikan usaha-usaha instansi pemerintah agar tujuannya tercapai.

Ketika hiruk-pikuk dunia politik menyita perhatian publik, reformasi sistem dan kelembagaan pemerintah tetap menjadi bagian belakang yang tidak terjamah pada masa awal pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Bahkan sebenarnya, perubahan politik sejak tahun 1998

belum diikuti dengan reformasi signifikan di bidang penyelenggaraan pemerintahan. Untuk menjawab kelambanan tersebut diusulkan pembentukan lembaga independen kepegawaian (*independent civil service commission*) yang ditugaskan untuk mewedahi proses perumusan kebijakan reformasi birokrasi.

Gagasan pembentukan komisi kepegawaian itu disampaikan Direktur Program dan Riset The Habibie Center Dr Dewi Fortuna Anwar di Jakarta, dan ide tersebut merupakan salah satu hasil penelitian The Habibie Center yang disampaikan dalam acara Refleksi Akhir Tahun 2005 dan Perspektif Awal Tahun 2006. Komisi kepegawaian itu diusulkan terdiri atas 5-7 anggota yang mandiri dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Para anggotanya mesti benar-benar memiliki visi perubahan penyelenggaraan pemerintahan. Komisi ini bertugas melakukan tinjauan menyeluruh terhadap masalah makro dan mikro dalam kepegawaian Indonesia untuk kemudian membantu merumuskan kebijakan yang harus diambil dalam mereformasi birokrasi. Merujuk kondisi Indonesia saat ini, harus ada audit menyeluruh terhadap kepegawaian di Indonesia, juga harus ada jawaban obyektif seberapa banyak pegawai negeri sipil yang dibutuhkan dan berapa dari sekitar 4 juta pegawai pemerintah itu yang sebenarnya memenuhi kualifikasi dan layak dipertahankan.

Pembentukan komisi independen ini pernah berhasil dilakukan di Malaysia untuk membenahi lembaga kepolisian. Konsekuensi pendirian komisi itu adalah perlunya redefinisi Kementerian Negara Pendayagunaan

Aparatur Negara untuk lebih diarahkan sebagai koordinator perumusan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan *good governance*. Ide pembentukan komisi kepegawaian sebagai perangkat utama perumusan reformasi birokrasi. Hanya saja, belajar dari pembentukan sejumlah lembaga independen lainnya, komisi kepegawaian itu harus disertai target dan masa tugas yang jelas sebagai lembaga perumus cetak biru reformasi birokrasi yang kemudian diserahkan pelaksanaannya kepada pemerintah. Selain itu, pemerintah sebagai pelaksana pun mesti beritikad sungguh-sungguh untuk menjalankan rumusan hasil kerja komisi kepegawaian. Jika komisi itu hanya bersifat sementara (*ad hoc*) berapa anggaran yang dibutuhkan? Hal penganggaran pun menjadi sangat penting untuk dipersiapkan.

Penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Keluhan muncul, mulai dari prosedur pengurusan layanan yang berbelit-belit sampai soal sikap aparat yang tidak menyenangkan. Kewajiban negara melayani setiap warga negara dan penduduk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik merupakan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Keterangan pemerintah soal RUU Pelayanan Publik menyebutkan kegiatan pelayanan publik lebih lanjut diatur dalam berbagai peraturan perundangundangan. Secara garis besar, peraturan tersebut dibagi dalam dua kelompok, yaitu undang-undang yang menjamin pelayanan dilakukan oleh aparat dan

kelompok undang-undang sektoral yang menjadi dasar dan wewenang bagi setiap departemen, instansi, atau pemerintah daerah untuk melayani. Undang-undang mengatur tegas kewajiban pemerintah memberikan pelayanan meski sebagian di antaranya tidak mengatur secara eksplisit.

Peraturan perundang-undangan di bidang pelayanan publik masih terfragmentasi, belum cukup mengatur aspek pelayanan publik yang diperlukan. Akibatnya, potensi penyimpangan terhadap kewajiban pelayanan publik relatif besar. Upaya perbaikan pelayanan publik dilakukan melalui pembenahan sistem pelayanan publik secara menyeluruh dan terintegrasi yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang yang diharapkan menjadi payung hukum bagi pelaksanaan kegiatan pelayanan publik dan yang memiliki sanksi sehingga memiliki daya paksa terhadap pemenuhan standar tertentu dalam pelayanan publik.

Mengutip catatan guru besar ilmu politik Universitas Airlangga Ramlan Surbakti soal fenomena birokrasi di Indonesia, kewenangan besar dimiliki birokrat sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu bahkan akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan ketimbang pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai daripada melayani masyarakat. Akhirnya, wajar saja jika kemudian birokrasi lebih dianggap sebagai sumber masalah atau beban masyarakat ketimbang sumber solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat. Fenomena itu terjadi

karena tradisi birokrasi yang dibentuk lebih sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dan segala sumber dayanya. Dengan kata lain, birokrasi lebih bertindak sebagai pangreh praja daripada pamong praja. Bahkan kemudian terjadi politisasi birokrasi. Pada rezim Orde Baru, birokrasi menjadi alat mempertahankan kekuasaan. Dalam draf RUU Pelayanan Publik itu termuat ketentuan dasar bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan penyelenggara pelayanan publik. Yang dimaksud sebagai penyelenggara adalah penyelenggara negara, penyelenggara ekonomi negara dan korporasi penyelenggara pelayanan publik, dan lembaga independen yang dibentuk pemerintah. Aparat penyelenggara pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara.

Jika memang sepakat bahwa aparat pelayanan publik tidak boleh diskriminatif, tidak boleh ada perkecualian soal netralitas itu. Pedoman perilaku aparat yang diurai tetapi tanpa ukuran yang jelas selayaknya harus juga menjadi catatan di samping ketentuan mengenai gugatan atau tuntutan masyarakat yang antara lain hanya bisa dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat yang berbentuk badan hukum dan dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas tujuan didirikan organisasi adalah untuk melindungi kepentingan masyarakat di bidang pelayanan publik.

Ketentuan dengan pembatasan seperti itu dirasa tidak perlu. Perdebatan atas RUU ini memang diprediksi relatif dinamis. Jika merujuk pada keinginan menjadikan ketentuan menjadi payung, dinamika pembahasan memang harus senantiasa dicermati. Setiap pasal harus dicermati untuk menghindarkannya menjadi ketentuan yang beku di atas meja, tidak operasional di lapangan. Karena menyangkut kepentingan publik, sudah semestinya publik harus mengerti undang-undang, terutama untuk menjamin transparansi, menghindari tumpang tindih aturan.

Di samping itu, RUU ini masih menampakkan inefisiensi yang terjadi karena pada saat yang nyaris bersamaan Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara juga sedang mempersiapkan RUU Administrasi Pemerintahan yang lebih bersifat teknis. Sebenarnya RUU ini lebih layak diprioritaskan karena sudah mencakup ketentuan yang ada dalam RUU Pelayanan Publik. Bahkan, dalam soal pelaksanaan asas penyelenggaraan pelayanan publik, lebih jelas apa ketentuan dalam RUU Administrasi Pemerintahan. Dalam RUU Pelayanan Publik tidak jelas bagaimana teknis pelaksanaan asas penyelenggaraan publik, kecuali ketentuan penyelenggara wajib menyusun dan menetapkan standar pelayanan. Yang dikhawatirkan, ketentuan bisa diterjemahkan berbeda oleh penyelenggara pelayanan publik. Sebagai perbandingan, dalam RUU Pelayanan Publik tercantum ketentuan mengenai perilaku aparat dalam penyampaian layanan. Antara lain aparat tidak membocorkan informasi atau dokumen yang menurut peraturan perundangundangan wajib

dirahasiakan. Ketentuan ini dinilai riskan karena membuka ruang bagi aparat penyelenggara pelayanan publik untuk mendefinisikan sendiri batasan rahasia itu demi kepentingan sendiri, sementara di sisi lain tidak termuat ketentuan kewajiban mereka membuka akses bagi publik untuk memperoleh informasi. Sementara dalam draf awal RUU Administrasi Pemerintahan justru tercantum ketentuan instansi pemerintah wajib memberikan akses dan kesempatan kepada pihak yang terlibat untuk melihat dokumen administrasi pemerintahan yang dapat mendukung kepentingannya dalam pembuatan keputusan administrasi pemerintahan.

Apa pun akhirnya nanti, RUU Pelayanan Publik masih sebatas adanya keinginan baik untuk meningkatkan pelayanan publik. Simak saja ketentuan peralihan RUU itu, Penyusunan dan pelaksanaan standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi, dan tata cara pengelolaan pengaduan harus dipenuhi selambat-lambatnya dua tahun sejak undang-undang ini berlaku. Memang lebih bagus kalau ketentuan itu segera direalisasikan. Namun, bagaimana kalau ketentuan itu pun lagi-lagi tertunda-tunda pemenuhannya?

Dapat disaksikan, bahwa asas-asas yang terdapat dalam RUU Pelayanan Publik itu tumpang tindih dengan asas-asas yang tersiratkan dalam RUU Administrasi Pemerintahan. Asas-asas yang terkandung dalam RUU Pelayanan Publik dan RUU Administrasi Pemerintahan sudah terkandung kedalamnya. Asas-asas boleh berbunga-bunga, namun regulasinya bagaimana? Baik RUU Administrasi Pemerintahan maupun

UU Prosedur Administrasi Negara menyiratkan jelas. Lewat jurus-jurus antara lain: lewat dengar pendapat, hak melihat akta (dalam RUU Administrasi Pemerintahan: dokumen administrasi pemerintahan), *Ermessen* (dalam RUU Administrasi Pemerintahan: Diskresi), Konsultasi/Informasi.

Repotnya, dan memang tidak tercantumkan dalam UU Prosedur Administrasi Negara dan RUU Administrasi Pemerintahan adalah sebagian perilaku aparat dalam penyampaian layanan seperti *peduli, hormat, ramah, tidak melecehkan*. Dalam Pasal 32 RUU Pelayanan Publik Draft VIII 17.02.2005 tentang Perilaku Aparat dalam Penyampaian Layanan diamanatkan bahwa Aparat dalam menyelenggarakan pelayanan publik berperilaku seperti adil dan tidak diskriminatif, peduli, telaten, teliti, dan cermat, hormat, ramah, dan tidak melecehkan, bersikap tegas dan handal, bersikap independen, tidak memberikan proses yang berbelit-belit, patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar, menjunjung tinggi nilai-nilai dan integritas serta reputasi. Sikap-sikap yang obyektif sudah ditanggulangi oleh UU Prosedur Administrasi Negara dan RUU Administrasi Pemerintahan. Seorang pegawai negeri anggota administrasi negara boleh-boleh saja cemberut duduk di depan meja kantornya. Tapi, dengan kemasaman muka, mereka harus melakukan prosedur seperti dengar pendapat, konsultasi/informasi (sayangnya tak tercantumkan dalam RUU Administrasi Pemerintahan). Bisa tertulis – di mana publik tak perlu memergoki kekecutan wajahnya. Artinya, si kecut ini dipaksa buat

mengajak publik berpartisipasi atau punya kepedulian. Atau melakukan *Ermessen*, agar diperoleh kecermatan, kepedulian, ketelitian, ketelatenan, keprofesionalisme atau keadilan dalam pengambilan keputusan.

Meninjau ulang perilaku birokrat sebagai pelayan publik, maka undang-undang administrasi pemerintahan sungguh menjadi harapan dan harus segera ditetapkan sebagai pedoman pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat sebetulnya sudah menunggu sejak lama, kapan aparat pemerintahan kita dapat memenuhi harapan itu. Setelah undang-undang tersebut mulai terwujud, pelaksanaan atau implementasi menjadi harapan selanjutnya. Bila antara undang-undang dan implementasinya sudah sejalan, maka niscaya administrasi pemerintahan kita menjadi kian berpengharapan demi menyongong masa depan yang lebih baik.

6.6 Tuntutan Reformasi Birokrasi

Faktor keenam yang mendorong karakteristik perilaku birokrasi pemerintah kota Surabaya dalam memberikan pelayanan publik adalah desakan dan tuntutan reformasi birokrasi demi optimalisasi pelayanan publik. Semenjak era reformasi yang ditandai dengan jatuhnya pemerintahan orde baru tahun 1988, banyak terjadi perubahan yang mendasar dalam berbagai bidang kehidupan khususnya pada sektor manajemen pemerintahan. Undang-undang dasar 1945 sudah mengamatkan perubahan ke arah itu. Pemerintahan orde baru selama hampir 32 tahun telah menunjukkan fenomena kerajaan pejabat

(*officialdom*). Gejala ini, runyamnya telah menerobos kekuatan politik sebagai pilar penyeimbang sistem pemerintahan di hampir seluruh negara berkembang. Ironisnya, apa yang ditakutkan rupanya telah terlanjur terjadi tatkala kekuatan politik lebih mendominasi praktek pemerintahan.

Di saat pemerintahan didominasi oleh kekuasaan eksekutif, maka *power balancing* yang diharapkan dari kekuatan legislatif dan eksekutif kurang berdaya, sehingga praktek pemerintahan pun harus mengalami distorsi, di mana eksekutif memuduki posisi yang amat superior. Kontrol dari dua pilar (legislatif dan yudikatif) tak kunjung datang. Akibatnya sudah dapat dirasakan hingga saat ini, di mana seluruh sendi pemerintahan terlanjur mengalami superioritas. Gebrakan sesaat sebelum reformasi yang dipicu oleh krisis ekonomi-politik-sosial dan krisis multidimensional, pada galibnya ikut mendorong dipolaknya sistem pemerintahan yang demokratis. Meski sebatas embrional, semangat ini mewujudkan menjadi 'martir' bagi perubahan secara signifikan dalam praktek pemerintahan, termasuk bagaimana perilaku birokrasi dapat dielaborasi secara optimal demi memberikan pelayanan kepada publik.

Desentralisasi dalam aspek pemerintahan ditandai oleh demokratisasi yang tampak pada pendelegasian wewenang yang berorientasi pada masyarakat. Fakta di lapangan ternyata menunjukkan hal yang terkadang tidak sinergis dengan maksud yang diemban oleh demokratisasi. Otonomi daerah yang mensyaratkan kemandirian dalam mengelola dan mengupayakan aset daerah, ternyata belum diimbangi

dengan kesiapan sumber daya manusia yang harus menopang praktek otonomi. Lemahnya sumber daya manusia daerah dalam mengantisipasi otonomi ditandai dengan minimnya lulusan para pegawai daerah yang mayoritas berkisar antara lulusan SLTP dan SLTA. Tambahan lagi, dana yang tersedia di daerah kebanyakan hanya cukup untuk membiayai gaji pegawai daerah. Kalau demikian yang terjadi, maka bagaimana dapat diharapkan peningkatan - pelayanan kepada publik? Ujung-ujungnya adalah sangat diperlukan pembicaraan serius untuk membuat strategi perimbangan pada keuangan daerah yang tentunya harus didukung oleh keuangan pusat. Bila kondisi ini dibiarkan terus menerus, justru akan mengurangi kredibilitas desentralisasi dan otonomi.

Reformasi birokrasi yang dikehendaki tentunya diarahkan pada bagaimana membangun pemerintahan yang demokratis. Intinya adalah bagaimana pemerintahan diletakkan dari kepentingan rakyat, dilakukan oleh rakyat serta demi kepentingan masyarakat luas. Implikasinya adalah harapan bagi tidak terlalu masuknya kepentingan politik dalam praktek pemerintahan. Namun apa daya, di era reformasi harapan ini masih belum terlaksana dengan optimal. Pengaturan yuridiksi bagi birokrasi harusnya mendesak dibuat untuk membatasi perilaku birokrasi agar praktek pemerintahan berjalan secara demokratis.

Di tahun 2000, Indonesia memperoleh skor 8,0 atau tak bergerak dari skor 1999, dari kisaran skor yang dimungkinkan, yakni nol untuk terbaik dan 10 untuk terburuk. Skor 8,0 atau jauh di bawah rata-rata ini

diperoleh berdasarkan pengalaman dan persepsi expatriats yang menjadi responden bahwa antara lain menurut mereka masih banyak pejabat tinggi pemerintah Indonesia yang memanfaatkan posisi mereka untuk memperkaya diri sendiri dan orang terdekat. Para eksekutif bisnis yang disurvei PERC juga berpendapat, sebagian besar negara di kawasan Asia masih perlu menekan hambatan birokrasi (red tape barriers). Mereka juga mencatat beberapa kemajuan, terutama dengan tekanan terhadap birokrasi untuk melakukan reformasi.

Reformasi menurut temuan PERC terjadi di beberapa negara Asia seperti Thailand dan Korea Selatan. Peringkat Thailand dan Korea Selatan tahun 2000 membaik, meskipun di bawah rata-rata, yakni masing-masing 6,5 dan 7,5 dari tahun lalu yang 8,14 dan 8,7. Di tahun 1999, hasil penelitian PERC menempatkan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi dan sarat kronisme dengan skor 9,91 untuk korupsi dan 9,09 untuk kronisme dengan skala penilaian yang sama antara nol yang terbaik hingga sepuluh yang terburuk.

Sampai akhir kekuasaan presiden Soeharto, Indonesia belum memiliki kebijakan publik yang mengatur pembatasan hubungan partai politik terhadap birokrasi. Akibatnya birokrasi menjadi infinitas (meluas tidak terbatas) dan terjadi politisasi birokrasi, yang menyumbang terjadinya proses pembusukan politik dan melemahnya kinerja birokrasi. Birokrasi diperlukan, tapi terkadang menjadi penghambat dan sumber

masalah berkembangnya demokrasi. Reformasi merupakan langkah-langkah perbaikan pembusukan politik.

Selanjutnya ada beberapa pertanyaan yang patut direnungkan. Apakah birokrasi perlu berpolitik atau tidak, merupakan persoalan yang sering dibahas dalam studi ilmu politik. Untuk kasus Orde Baru, pada praktiknya birokrasi terlibat dalam kepengurusan dan pemenangan partai politik pemerintah. Kalangan aktor politik, para ilmuwan politik dan cendekiawan pun ada yang berbeda pandangan, ada yang menyatakan setuju (pro) dan ada yang menyatakan menolak (kontra) terhadap peran pegawai pemerintah dalam kehidupan politik. Mereka yang setuju birokrasi boleh berpolitik antara lain mendasarkan diri pada asumsi dasar bahwa semua orang mempunyai hak memilih dan hak dipilih, tidak rasional membatasi peran politik birokrasi. Pembatasan hak merupakan tindakan pelanggaran hak asasi manusia (HAM), khususnya soal hak-hak rakyat. Mereka yang kontra berpendapat gejala tumpang tindihnya peran sebagai pelayan masyarakat dan aktor politik sekaligus, baik dalam tingkatan perorangan maupun institusi birokrasi, diduga dan diyakini akan menyebabkan *conflict of interest* yang pada akhirnya akan merusak salah satu wadah tersebut, merusak kinerja birokrasi ataupun bisa merusak kehidupan politik, yang menciptakan pembusukan politik dalam jangka panjang. Praktik birokrasi di negara-negara berkembang menunjukkan pemihakan birokrasi pada suatu partai politik telah memunculkan ketidakpuasan-ketidakpuasan politik, khususnya dari kalangan birokrasi

itu sendiri. Ada kecenderungan beberapa aspek negatif yang bisa dikemukakan, untuk dikaji ulang, sebagai dampak dari keberpihakan birokrasi dalam politik di Indonesia. Pertama, terjadi keterpasungan pegawai birokrasi dalam kehidupan politik, khususnya akibat yang menimpanya jika memilih partai selain Golkar. Saat itu, jika ada pegawai birokrasi yang memilih atau menjadi pengurus partai non-Golkar, harus keluar dari jajaran birokrasi. Kedua, keberpihakan birokrasi pada Golkar telah membawa ketakutan terhadap sebagian anggotanya, khususnya saat kampanye. Pegawai birokrasi tak lagi berani mengenakan seragam KORPRI dan PSH (Pakaian Seragam Harian) saat kampanye berlangsung, karena hanya akan menjadi sasaran ketidakpuasan simpatisan partai non-Golkar atas praktik keberpihakan birokrasi itu. Kenyataan seperti itu hampir terjadi di semua daerah.

PNS Berpolitik untuk Kepentingan Golkar seperti yang dilansir dalam Harian Umum Suara Merdeka, Jum'at, 22 Januari 1999. Untuk kasus Indonesia masa transisi pemerintahan Soeharto ke pemerintahan reformasi (1998-1999) telah memunculkan gerakan netralitas politik birokrasi yang juga dipelopori oleh PNS seperti pembubaran KORPRI di unit Departemen Penerangan, KORPRI unit Departemen Kehutanan menyatakan tidak berafiliasi terhadap partai politik manapun, desakan pembuatan PP (Peraturan Pemerintah) agar PNS bersikap netral dan tidak menggunakan fasilitas negara untuk golongan tertentu, kalangan muda FKP di parlemen yang menginginkan agar PNS netral, Presiden dan

Menteri Dalam Negeri yang menginginkan PNS netral, pelepasan seragam KORPRI oleh dokter-dokter RSCM/FKUI, sikap oposisi Ali Sadikin agar KORPRI menyatakan keluar dari Golkar. Ketiga, keberpihakkan birokrasi pada Golkar lebih mengakibatkan ancaman-ancaman struktural ketimbang fungsional. Contohnya, seorang pegawai tak akan pernah naik pangkat secara lancar jika disinyalir tidak memilih Golkar. Akibatnya, karier organisatorisnya lebih didasarkan pada kepentingan politik (Golkar) ketimbang profesionalisme kerja. Keempat, kecenderungan pelayanan birokrasi yang diskriminatif, baik dalam aspek administratif maupun pembangunan. Sudah bisa ditebak saat itu, jika suatu daerah tidak bisa memenangkan Golkar, jangan berharap daerah tersebut mampu dan diprioritaskan untuk dibangun sarana dan prasarana fisiknya dengan lancar. Bahkan permohonan pembangunan fisik seperti pengaspalan jalan, pembuatan jembatan dan penyediaan fasilitas listrik, tidak akan tercapai jika Golkar kalah di tempat itu. Dalam pengurusan surat-surat administratif, berlaku hal yang sama. Jika mereka Golkar, maka akan dengan lancar mengurusnya, tetapi jika bukan, jangan terlalu berharap atau perlu menambahkan "uang pelicin". Kondisi ini nyata dalam pengurusan persoalan perizinan, pembuatan akte dan KTP (Kartu Tanda Penduduk). Kelima, keberpihakkan birokrasi pada salah satu partai politik memperlemah profesionalisme organisasi pemerintahan. Keasyikan birokrasi bermain dalam politik, pada suatu titik tertentu akan menghasilkan birokrasi yang korup, tidak efisien dan amoral. Pada tahun

1992, ada koreksi terhadap paradigma birokrasi modern Weber yang hirarkis, disarankan untuk berubah menjadi birokrasi yang memperhatikan partisipasi, kerja tim dan kontrol rekan kerja (peer group), bukan lagi dominasi atau kontrol atasan. Disarankan paradigma birokrasi yang baru antara lain: (a) *Catalytic government: steering rather than rowing*. Pemerintah sebagai katalis, lebih baik menyetir daripada mendayung. Pemerintah dan birokrasinya disarankan untuk melepaskan bidang-bidang atau pekerjaan yang sekiranya sudah dapat dikerjakan oleh masyarakat sendiri. (b) *Community-owned government: empowering rather than serving*. Pemerintah adalah milik masyarakat: lebih baik memberdayakan daripada melayani. Pemerintah dipilih oleh wakil masyarakat, karenanya menjadi milik masyarakat. Pemerintah akan bertindak lebih utama jika memberikan pemberdayaan kepada masyarakat untuk mengurus masalahnya secara mandiri, daripada menjadikan masyarakat tergantung terhadap pemerintah. (c) *Competitive government: injecting competition into service delivery*. Pemerintahan yang kompetitif adalah pemerintahan yang memasukan semangat kompetisi di dalam birokrasinya. Pemerintah perlu menjadikan birokrasinya saling bersaing, antar bagian dalam memberikan pendampingan dan penyediaan regulasi dan barang-barang kebutuhan publik.

Contoh birokrasi yang terlalu hirarkis, terlihat ketika ada kebiasaan kerja bahwa setiap hal atau pekerjaan harus menunggu petunjuk, perintah dan persetujuan dari atasan. Akibatnya kreatifitas, inisiatif dan sikap

kemandirian birokrasi menjadi berkurang. - pelayanan birokrasi dinilai buruk, lama, berbelit-belit. Hal itu berbeda sekali dengan swasta yang memberikan pelayanan interaktif, kompetitif dan cepat. Jika tidak begitu, swasta khawatir akan ditinggalkan oleh pelanggannya.

Dalam model pemerintahan enterpreneur, pemerintah dan birokrasi hanya mengarahkan, bukan mengurus semua bidang, melakukan pemberdayaan masyarakat, saling bersaing dalam memberikan pelayanan yang terbaik, digerakkan oleh misi yang ditetapkan oleh negara bukan aturan yang dibuat sendiri, menghasilkan pendanaan bukan menunggu anggaran, dikendalikan oleh warga negara pembayar pajak, memperhitungkan tabungan, mencegah daripada mengobati, melaukan kerja keompok bukan kerja individu dan memperhatikan kemauan pasar atau publik. Sebelum adanya kebijakan *zero growth*, kecendrungan jumlah personilnya dibuat membesar untuk menampung pencari kerja dan para kader politik. Keadaan itu menunjukkan gejala *over-bureaucratic*, dimana jumlah personal tidak sebanding dengan beban kerja birokrasi yang sebenarnya. Birokrasi yang membesar ini jika tidak dibatasi peran dan fungsinya maka dengan sendirinya akan "mengurusi" dan memaksa masuk semua bidang kemasyarakatan menjadi kurang optimal dalam aspek fungsionalnya.

Untuk itu, perlu dibangun birokrasi berkultur dan struktur rasional-egaliter, bukan irasional-hirarkis. Caranya dengan pelatihan untuk menghargai penggunaan nalar sehat dan menggunakan hasil-hasil ilmu

pengetahuan. Perlunya memiliki semangat pioner, bukan memelihara budaya minta petunjuk dari atasan. Perlu dibiasakan mencari cara-cara baru yang praktis untuk pelayanan publik, inisiatif, antisipatif dan proaktif, cerdas membaca keadaan kebutuhan publik, memandang semua orang sederajat di muka hukum, menghargai prinsip kesederajatan kemanusiaan, setiap orang yang berurusan diperlakukan dengan sama pentingnya.

Birokrasi yang dimaksud adalah birokrasi yang propartisipan-otonomus bukan komando-hirarkis. Birokrasi Indonesia ke depan perlu mendukung dan melakukan peran pemberdayaan dan memerdekakan masyarakat untuk berkarya dan berkeaktifitas. Perlu dikurangi kadar pengawasan dan represi terhadap hak ekspresi masyarakat. Perlu ditinggalkan cara-cara penguasaan masyarakat lewat kooptasi kelembagaan dan dihindari sikap dominasi. Birokrasi bertindak profesional terhadap publik. Berperan menjadi pelayan masyarakat (*public servant*). Dalam memberikan pelayanan ada transparansi biaya dan tidak terjadi pungutan liar. PNS perlu memberikan informasi dan transparansi sebagai hak masyarakat dan bisa dimintai pertanggungjawabannya (*public accountability*) lewat dengar pendapat (*hearing*) dengan legislatif atau kelompok kepentingan. Melakukan pemberdayaan publik dan mendukung terbangunnya proses demokratisasi. Birokrasi yang saling bersaing antar bagian dalam meningkatkan - dan kuantitas dalam melayani publik secara kompetitif, bukan minta dilayani atau membebani masyarakat dengan pungutan liar, salah urus dan tidakpeduli. Birokrasi yang melakukan

rekrutmen sumber daya manusia melalui seleksi *fit and proper test*, bukan mengangkat staf atau pimpinan karena alasan kolusi dan nepotisme. Birokrasi yang memberikan *reward merit system* (memberikan penghargaan dan imbalan gaji sesuai pencapaian prestasi) bukan *spoil system* (hubungan kerja yang kolusif, diskriminatif dan kurang mendidik, pola *reward* dan *punishment* kurang berjalan). Birokrasi yang bersikap netralitas politik, tidak diskriminatif, tidak memanfaatkan fasilitas negara untuk kepentingan partai politik tertentu secara preskriptif perlu digalakkan.

Ada sejumlah gagasan kode etik yang akan menuntun perilaku birokrasi untuk menjalankan prinsip netralitas politik birokrasi guna menegakan birokrasi. Hal ini akan menciptakan birokrasi yang lebih bersih. Ada beberapa tabu yang harus dihindari oleh setiap pegawai birokrasi, sebagai langkah membangun peradaban politik Indonesia, antara lain Birokrasi/PNS "tidak boleh" menggunakan program dan anggaran pembangunan dari APBN/APBD atau sumber milik negara yang lain untuk kepentingan salah satu partai politik pada saat apapun, apalagi saat kampanye. Birokrasi/PNS "tidak boleh" menyerahkan penyelenggaraan program pemerintah, pelaksanaan ataupun pemantauan kepada suatu partai politik atau politisinya. Birokrasi/PNS "tidak boleh" menggunakan waktu kerja (jam dinas), fasilitas kantor dan anggaran kantor untuk kepentingan suatu parpol. Birokrasi/PNS "tidak boleh" memasang satu atau lebih atribut parpol pada kantor, gedung dan

kendaraan milik negara. Birokrasi/PNS "tidak boleh" memberikan pernyataan secara terbuka kepada umum tentang parpol, berupa dukungan atau kritik diluar bidangnya. Birokrasi/PNS "tidak boleh" memberikan keistimewaan atau melakukan diskriminasi terhadap suatu parpol dalam pemberian izin, pelayanan administratif, pengolahan dan pemberian informasi, memobilisasi atau mengintimidasi seseorang, penegakkan hukum, perlindungan dan pengayoman keamanan dan ketertiban terhadap suatu partai politik tertentu saja. Birokrasi pasca berhentinya Presiden Soeharto ada dalam persimpangan jalan antara adanya upaya pihak yang ingin tetap mempertahankan berlangsungnya politisasi birokrasi (*bureaucratic polity*), berhadapan dengan pihak yang menginginkan ditegakkannya reformasi, ketidakberpihakan politik dan profesionalisme birokrasi. Arah baru atau model reformasi birokrasi perlu dirancang untuk mendukung demokratisasi dan terbentuknya *clean and good governance* yaitu tumbuhnya pemerintahan yang rasional, melakukan transparansi dalam berbagai urusan publik, memiliki sikap kompetisi antar departemen dalam memberikan pelayanan, mendorong tegaknya hukum dan bersedia memberikan pertanggungjawaban terhadap publik (*public accountability*) secara teratur.

Deskripsi berikut ini akan memudahkan kita dalam memahami fenomena perilaku birokrasi dalam pelayanan publik di tiga dinas pada pemerintahan kota Surabaya.

Tabel 6.3
Gambaran Umum Faktor Pendorong Perilaku Birokrasi
dalam Pelayanan Publik di Tiga Dinas

	DPPPM	DK	DKP
Pentingnya birokrasi pada pelayanan publik	Amat dipentingkan	Ada saatnya penting dan sekali-kali tidak	Kurang penting
Perilaku birokrasi dan pelayanan publik di era otoda	Baik	Perlu peningkatan	Perlu elaboratif dengan isu globalisasi
Peranan perilaku birokrasi terhadap pelayanan publik	Berperan	belum berperan	belum berperan
Hakekat pelayanan publik	Memadai	belum memadai	belum memadai
Model reformasi perilaku birokrasi	Reformis	Jalan di tempat	Butuh stimuli
Tantangan pelaksanaan reformasi perilaku birokrasi	Mempertahankan reputasi	Perlu lebih reformis	Mendesak reformasi aparat
Perspektif perilaku dalam pelayanan publik	Strukturalis	Strukturasi	Strukturalis
Lingkup realitas	Makro-objektif	Makro-objektif	Makro-objektif
Realitas otonom	Voluntaristik	Deterministik	Semi voluntaristik
Jenis realitas	Agency	Struktur	Semi Agency

Berdasarkan uraian pada tabel di atas, dapat diperoleh gambaran bahwa perilaku birokrasi di tiga dinas memiliki perbedaan dalam implementasinya. Keberagaman tersebut tak lepas dari karakteristik perilaku birokrasinya. Untuk memberikan kemudahan dalam memahami fenomena perilaku birokrasi di tiga dinas, setidaknya tabir perbedaan pada tiga dinas sangat didominasi oleh *social milleu* atau lingkungan organisasi (*organizational environment*) yang makin mendorong perbedaan fungsi

dan peran yang dimainkan oleh masing-masing dinas, meski ketiganya sama-sama harus menjalankan layanan kepada publik. Akibatnya, perilaku birokrasi pada masing-masing dinas juga didorong oleh beberapa faktor internal sekaligus eksternal yang khas pada masing-masing dinas.

BAB VII SIMPULAN DAN IMPLIKASI TEORETIK

BAB VII

SIMPULAN DAN IMPLIKASI TEORETIK

7.1. Simpulan

Secara umum, disertasi ini menemukan bahwa Birokrasi Pemerintah Kota Surabaya sebagaimana direpresentasikan oleh ketiga dinas yang menjadi objek kajian dalam disertasi ini memiliki sejumlah masalah dalam kinerjanya. Dari banyak sebab, ihwal ini terjadi utamanya karena terkait, secara langsung maupun tidak, dengan perilaku birokrasinya. Dengan menggunakan perspektif Weberian, tampak sangat jelas bahwa perilaku dominan para birokrat pada umumnya ditandai oleh hadirnya ciri "birokrasi tradisional-konvensional" dalam mana tindakan-tindakan para anggota organisasi dibentuk terutama oleh struktur formal daripada juga oleh relasi sosiologis yang di dalamnya menyertakan dimensi fungsi dan peran dan atau oleh orientasinya yang kuat pada tujuan dan capaian organisasional.

Walaupun demikian, disertasi ini mencatat kecenderungan itu dengan beberapa kekecualian. Dibandingkan dengan dua dinas lainnya, yakni Dinas kebudayaan dan Pariwisata dan Dinas Kesehatan, sampai batas-batas tertentu, disertasi ini menemukan bahwa perilaku birokrasi yang berciri nontradisional-konvensional ditemukan di antara para birokrat yang bekerja di Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal (DPPPM). Secara relatif, mereka yang bekerja di lingkungan dinas ini memiliki orientasi yang lebih kuat pada kinerja organisasi dibandingkan

dengan dua dinas lainnya. Institusi ini juga memiliki kesadaran yang lebih kritis tentang berbagai konsep dasar yang, misalnya, berhubungan dengan layanan publik (*public services*), kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*), dan globalisasi. Perolehan "ISO 2000" adalah salah satu indikator yang mewakili hadirnya kualitas itu di organisasi ini.

Sementara itu, perilaku birokrasi di dua dinas lainnya ditandai oleh lemahnya kapasitas organisasi dalam memenuhi fungsi pelayanan publiknya. Di Dinas Kesehatan kecenderungan itu tampak sangat jelas dalam hal bagaimana institusi dan para birokratnya memaknai dan sehubungan dengan itu memperlakukan pengguna jasa di lingkungan dinas ini. Dalam ihwal ini, disertasi ini menemukan bahwa pada umumnya para birokrat di dinas ini kurang memiliki orientasi yang kuat pada kepercayaan bahwa dinas ini menjalankan salah fungsi publik terpenting, yakni kesehatan. Para birokrat di lingkungan dinas ini pada umumnya tidak memiliki kesadaran yang kuat bahwa mereka menjalankan fungsi pelayanan dasar paling esensial dalam hidup manusia, baik secara individual maupun kolektif, yakni kesehatan. Walaupun menyandang nama itu, yakni "kesehatan", dinas ini mengembangkan relasi dengan publik dalam perspektif instrumental yang lebih banyak diwarnai oleh kesadaran bahwa mereka sedang berhadapan dengan "pengguna jasa" (*user*) daripada "warga negara" (*citizen*) yang memiliki hak konstitusional untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang terbaik yang dapat disediakan oleh negara.

Para birokrat di lingkungan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata juga memiliki kecenderungan yang di antaranya ditandai oleh kurang hadirnya kesadaran akan "mandat dan misi" organisasi, yakni "pembangunan kebudayaan dan ditingkatkannya kunjungan wisata" di wilayah Surabaya dan sekitarnya. Tiadanya orientasi yang jelas akan "mandat dan misi" organisasi ini terlihat dari lemahnya perencanaan hingga implementasi program yang relevan dengan fungsi organisasi dalam bidang itu. Cukup banyak dari para birokratnya memandang posisi mereka dalam jajaran birokrasi Pemerintah Kota Surabaya sebagai marjinal, kurang penting, kurang relevan. Lebih buruk lagi, sebagian di antara mereka bahkan percaya bahwa karier di dinas ini tidak memiliki masa depan yang menjanjikan. Etos kerja yang rendah dan bahkan, sampai batas-batas tertentu juga demoralisasi, di kalangan para birokrat dan pengambil keputusan di dinas ini merupakan salah satu ilustrasi yang paling jelas tentang hadirnya disorientasi di tingkat individu dan disorganisasi di tingkat institusi.

Berdasarkan deskripsi kualitatif semacam itu, disertasi ini menyimpulkan bahwa terdapat perbedaan perilaku birokrasi di antara ketiga dinas yang dikaji. Dalam spektrum yang secara linear bergerak di antara kutub "responsif", "semi-responsif", "tidak responsif" serta kutub "konvensional-tradisional", "semi—konvensional-tradisional" dan "nonkonvensional-tradisional" dapat disimpulkan bahwa, *pertama*, perilaku birokrasi di lingkungan Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman

Modal (DPPPM) memiliki karakteristik yang berkategori "responsif" dan 'nonkonvensional-tradisional. *Kedua*, perilaku birokrasi di lingkungan Dinas Kesehatan memiliki karakteristik yang berkategori "semi-responsif" dan 'nonkonvensional-tradisional. *Ketiga*, perilaku birokrasi di lingkungan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata memiliki karakteristik yang berkategori "semi-responsif" dan 'semi-konvensional-tradisional.

Dalam disertasi ini juga ditemukan bahwa variasi pola perilaku birokrasi berkaitan erat dengan beroperasinya struktur, konteks, dan konstelasi yang membentuk seluruh kompleksitas orientasi birokrasi di ketiga dinas tersebut. Dengan kata lain, perbedaan perilaku di ketiga dinas tersebut dibentuk oleh *social millieu*, utamanya lingkungan organisasi (*organizational environment*), yang melingkupi dan mengelilingi organisasi. Meluasnya kecenderungan praktik birokrasi yang lebih "responsif" dan "nonkonvensional-tradisional" sebagaimana ditemukan di Dinas Perdagangan Perindustrian dan Penanaman Modal (DPPPM) sesungguhnya terkait erat dengan "dunia" yang mereka hadapi. Adalah sangat jelas bahwa, dinas ini bekerja dengan nilai-nilai dan praktik-praktik dominan di lingkungan organisasi yang di antaranya sangat diwarnai oleh beroperasinya rasionalitas yang dibawa oleh pasar dan globalisasi. Ini berarti bahwa apa yang terjadi di dinas ini untuk sebagian adalah refleksi kembali atas urusan pokok (*core bussines*) yang mereka tangani, yakni perdagangan, perindustrian, dan penanaman modal yang secara

keseluruhan merupakan sektor modern dan sekaligus praktik sosial yang dominan dalam masyarakat industrial.

Sebagai kontras, kuatnya kecenderungan akan berkembangnya perilaku birokrasi yang berpola "semi responsif" dan "semikonvensional-tradisional" sebagaimana ditemukan di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata adalah hal yang tidak sepenuhnya terelakkan. Ketidakterelakkannya kecenderungan itu sesungguhnya berhubungan dengan kenyataan bahwa ihwal yang menjadi urusan pokok dari dinas ini adalah sesuatu yang sangat berkaitan dengan "nilai-nilai", "tradisi", "kepercayaan", "adat-istiadat", dan berbagai praktik kebudayaan lainnya seperti seni, sastra, dan bahasa. Adalah sangat jelas di sini bahwa semua ihwal yang menjadi urusan pokok dinas ini menuntut karakter dasar yang menonjolkan "kehati-hatian" (*cautious*) dan pelestarian (*conservation*). Lingkungan organisasi seperti inilah yang ikut membentuk perilaku birokrasi di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.

Sementara itu, kecenderungan yang mempatkan Dinas Kesehatan berada di antara dua kecenderungan itu adalah kenyataan bahwa institusi ini melayani fungsi yang elemen-elemennya merupakan kombinasi di antara karakter berbasis "sains" dan "teknologi" (missal, obat dan pengobatan) di satu pihak serta "nilai-nilai" dan "norma sosial" di pihak lain. Ihwal ini, sekali lagi, menegaskan keterkaitan di antara struktur, pemaknaan, dan tindakan sosial yang dihasilkan atas dan terhadapnya. Dengan kata lain, disertasi ini menemukan hubungan yang sangat jelas di

antara dinamika dan relasi di antara kekuatan-kekuatan internal (*internal forces*) dan eksternal (*external forces*).

Akhirnya, disertasi ini menyimpulkan bahwa “perilaku birokrasi sesungguhnya adalah fungsi dari hadirnya dialektika di antara internalitas (*internality*)—seperti misalnya pemaknaan atas struktur dan relasi kuasa (*structure and power relation*) yang menghasilkan hirarki, norma, dan sanksi sebagaimana diimplikasikan oleh konsep Weber tentang *legal-rational bureaucracy*—dan eksternalitas (*externality*)—seperti apa yang dalam disertasi ini disebut dengan lingkung organisasi”.

7.2 Implikasi Teoretik

Sebagai sebuah studi tentang perilaku birokrasi, studi ini melandaskan konsiderasi teoritiknya pada pemikiran Max Weber. Walaupun demikian, dalam melihat bagaimana birokrasi berjalan dalam sebuah praktik dan struktur kekuasaan, disertasi ini juga menggunakan konsep *good government* sebagai pijakan lain. Sebagai sebuah konsep, *good governance* mengalami fase perkembangan yang masif sejak kemunculan konsep *good government* sebagai pijakan awalnya di dekade 1980-an. *Good government* sebagai sebuah konsep berawal ketika muncul kesadaran di negara-negara maju bahwa relasi tentang tata pemerintahan tidak lagi sebatas pada relasi antar institusi negara yang menciptakan realitas politik formal, akan tetapi kemudian disadari modernitas mengkreasi sebuah formasi kehidupan politik baru yang

membuat realitas politik juga beroperasi dan bersentuhan dengan masyarakat dan pasar.

Selama ini tata kelola pemerintahan merujuk pada konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*), akan tetapi ternyata dalam pelaksanaannya negara mengalami banyak problematika baru yang terutama terkait dengan dua ihwal yakni pembiayaan dan akuntabilitas. Praktik negara kesejahteraan membuat negara harus membiayai banyak hal yang kemudian ketika terjadi krisis ekonomi mengancam stabilitas keuangan negara. Kemudian dalam perkembangannya publik juga menjadi kian sadar jika dalam praktik kebijakannya, negara tidak mendapatkan pengawasan yang cukup sehingga ada banyak inefisiensi dan mungkin juga penyimpangan di banyak sektor. Kondisi ini kemudian mendorong munculnya gagasan neo-liberalisme yang pada prinsipnya memberikan perhatian pada aspek yang berkenaan dengan tata kelola pemerintahan – dan terkait pula dengan hukum dan institusi-institusi negara – yang berinteraksi dengan masyarakat. Dalam konsep ini kemudian masyarakat eksis sebagai penyeimbang yang menjadikan kekuasaan tidak lagi eksis secara sentralistik di dalam negara, karena kemudian negara beralih fungsi menjadi fasilitator dan regulator aspek-aspek kehidupan publik dengan tetap berjarak dari apa yang kemudian didefinisikan sebagai ruang privat.

Good governance kemudian meyakini jika pelaksanaan kekuasaan oleh negara hanya dapat berjalan jika negara memiliki birokrasi yang

adaptif, responsif, inovatif, efektif, dan efisien. Sejak kali pertama diperkenalkan oleh Weber, definisi birokrasi menjadi sebuah perdebatan yang sampai sekarang belum terselesaikan. Akan tetapi, menurut Martin Albrow istilah birokrasi mengacu pada sebuah badan resmi atau rutinitas administrasi kantor yang sinonim dengan gagasan-gagasan kompleks tentang hal-hal spesifik dari struktur organisasi modern (Albrow, 1970)). Walaupun demikian, terdapat dua unsur utama tentang birokrasi yang selalu disetujui yakni birokrasi merupakan pemerintahan oleh para pegawai dan merupakan sebuah bentuk organisasi (Nelson, 2000). Selalu terdapat relasi antara birokrasi dengan kekuasaan, dan memang kebanyakan cenderung melihatnya sebagai sebuah realita peyoratif. Harold Laski mendefinisikan birokrasi sebagai sebuah sistem pemerintahan oleh para pejabat yang kemudian dengan sendirinya menjelma sebagai elite, dan pada akhirnya sampai batas tertentu mengeliminasi kemerdekaan warga negara lainnya.

Pendapat yang cenderung melihat birokrasi secara antagonistik tersebut tidak mendapat persetujuan dari Weber. Bagi Weber, pendapat yang menyamakan sosok pejabat dengan penguasa sulit dimengerti dan tidak sesuai dengan kenyataan. Lebih lanjut Weber berpendapat bahwa para pejabat itu lebih merupakan aparat pelaksana yang tidak seharusnya memegang kekuasaan. Dalam masyarakat modern peran mereka lebih didasarkan pada kekuasaan "legal" ketimbang kekuasaan "karismatik" atau unsur-unsur lain yang bersifat tradisional. Di mata Weber, birokrasi

adalah bentuk organisasi terbaik untuk menerapkan wewenang legal (lihat Nelson dalam Kuper dan Kuper, 2000: 75).

Studi ini memiliki rasionalitas awal berpegang pada kerangka berpikir Weberian bahwa pada dasarnya birokrasi tidak secara alamiah memiliki kecenderungan untuk melahirkan elite-elite yang sewenang-wenang. Asumsi Weber tentang demokrasi sebenarnya menuntun kita pada sebuah organisasi yang dibutuhkan dengan sendirinya seiring pertumbuhan masyarakat modern, karena eksistensi birokrasi ditopang oleh prinsip-prinsip rasional, hirarkis, legal dan impersonal. Weber menilai jika sebenarnya birokrasi hanyalah mesin dalam konotasi sebagai instrumen kekuasaan. Dalam konteks ini dibutuhkan demokrasi yang mendasarkan sistem pemerintahannya pada nilai-nilai liberal, karena jika tanpa liberalisme maka birokrasi akan benar-benar dapat menjadi instrumen semena-mena karena dijalankan oleh elite yang tidak lagi mendapat kontrol dari masyarakat, dan menyadari prinsip dasar eksistensinya sebagai pelayan masyarakat.

Berbasis pada asumsi Weber tersebut kemudian disertasi ini menemukan bahwa kendala dari implementasi kebijakan maupun pelayanan terhadap publik oleh birokrasi memang mengalami banyak kendala. Problem utama dari birokrasi yang ditunjukkan oleh tiga institusi di Kota Surabaya yang menjadi tempat penelitian untuk disertasi ini berlangsung, menunjukkan bahwa problem utama dari perilaku birokrasi adalah masih dominan dalam orientasi para birokrat kita untuk

menjalankan birokrasi dalam pola mekanistik. Akan tetapi, ternyata lingkungan organisasi (*organizational environment*) turut memberikan pengaruh signifikan pada perilaku birokrasi. Dari tiga institusi yang dikaji dalam disertasi ini, tampak jelas jika pada institusi yang mengharuskan bersentuhan dengan masyarakat dan pasar sekaligus (DPPPM), maka ada perkembangan orientasi dari bentuk konvensional menjadi lebih responsif dan inovatif.

Prinsip-prinsip birokrasi yang dilandaskan oleh Weber ternyata akan sangat sulit diterapkan jika para birokrat tidak mengalami transformasi orientasi untuk menjadikan birokrasi ini lebih "hidup". Akibatnya birokrasi yang semula dituntut untuk menjadi organisasi modern dan rasional akan selalu menjadi instrumen kekuasaan negara yang jauh dari semangat awalnya untuk menjadi pelayan publik. Lebih buruk dari itu, maka prinsip-prinsip utama "*good governance*" yakni; *transparency*, *accountability*, dan *rule of law* tidak akan terwujud dalam birokrasi.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa perubahan paradigma dan orientasi birokrasi adalah hal yang mendesak. Ciri birokrasi tradisional yang minta dilayani, mahal biayanya, mempersulit, memperlambat di era otonomi daerah harus diubah menjadi lebih baik (*better*), melayani dengan sepenuh hati (*good services*), murah biaya (*cheaper*), mempercepat (*faster*) pelayanan dan bukan sebaliknya. Untuk itu, saat ini birokrasi perlu dikelola dengan paradigma *New Public Management (NPM)*. Dalam praktiknya di Indonesia maupun di daerah, penerapan paradigma ini tentu

tidaklah diadopsi seutuhnya, akan tetapi dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian dengan situasi dan kondisi serta budaya Indonesia atau daerah setempat. Semua ini membutuhkan perubahan budaya birokrasi ke arah *entrepreneurial bureaucracy* (birokrasi yang berwirausaha) secara bertahap karena birokrasi harus terlibat dalam penciptaan pemerintahan yang baik dan bersih (*clean and good governance*).

Hal yang penting dalam penataan ulang birokrasi adalah perubahan budaya (*culture*) dan perubahan pola pikir dan sikap (*mind-set*) birokrasi. Budaya birokrasi yang feodal, paternalistis dan formalitis harus diubah ke arah budaya kerja yang produktif, efisien, efektif, bermoral, disiplin, responsif, dan profesional serta memiliki budaya *enterpreneurial* (wirausaha) serta menjadi panutan (teladan) bagi masyarakatnya. Kemajuan dan perkembangan paradigma ilmu pengetahuan khususnya ilmu administrasi publik serta dinamika masyarakat yang begitu pesat, menuntut birokrasi untuk selalu meningkatkan - kemampuan dan keterampilan serta perilakunya.

Deskripsi berikut diharapkan kian memperjelas bagaimana karakteristik perilaku birokrasi tradisional dan modern.

Tradisional (konvensional)	Modern (non-konvensional)
Struktur	Struktur
Birokratik Multilevel Disorganisasi dengan harapan manajemen mengatur kebijakan, program dan prosedur yang saling ketergantungan secara internal	Nonbirokratik dengan sedikit aturan Lebih sedikit level Manajemen yang memimpin kebijakan, program dan prosedur yang menciptakan ketergantungan internal yang diperlukan oleh pihak berkepentingan

Sistem	Sistem
<p>Bergantung pada beberapa system informasi kinerja</p> <p>Distribusi informasi terbatas pada para eksekutif</p> <p>Memberikan pelatihan manajemen dan sistem dukungan hanya pada karyawan senior</p>	<p>Bergantung pada system kinerja informasi penyebab kinerja</p> <p>Distribusi informasi yang luas dalam dan luar organisasi</p> <p>Memberikan pelatihan manajemen dan sistem dukungan pada karyawan</p>
Budaya Organisasi	Budaya Organisasi
<p>Orientasi ke dalam</p> <p>Tersentralisasi</p> <p>Lambat mengambil keputusan</p> <p>Realitas-ideologi</p> <p>Kurang berani mengambil risiko</p>	<p>Orientasi ke luar</p> <p>Memberdayakan</p> <p>Cepat mengambil keputusan</p> <p>Terbuka dan berintegrasi</p> <p>Lebih berani mengambil risiko</p>

Alhasil, struktur, sistem dan budaya organisasi yang berbeda pada masing-masing dinas pada pemerintahan kota Surabaya makin menjelaskan perbedaan karakteristik perilaku birokrasi dalam pelayanan publik. Selanjutnya, perbedaan karakteristik tersebut tentu saja menimbulkan variasi faktor pendorong implementasi perilaku birokrasi dalam pelayanan publik. Jika demikian halnya, maka sudah barang tentu pelayanan publik yang makin mengemuka di era reformasi yang diikuti dengan tuntutan reformasi birokrasi diharapkan akan ikut menciptakan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

Disertasi

Perilaku Birokrasi Dalam Pelayanan Nandang Saefudin Zenju

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukur. 1991. *Budaya Birokrasi di Indonesia*. PT. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta.
- Albrow, Martin. 1989. *Birokrasi* Terjemahan Rusli Karim dan Totok Daryanto. Tiara Wacana. Yogyakarta.
- Alfian. 1991. *Profil Budaya Politik Indonesia*. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta.
- Ahmadi, Abu. 1975. *Ilmu Jiwa Umum*. ST Syamsiah. Solo.
- Almond, Gabriel and Bingham Powell. 1966. *Cooperative Politics: A Development Approach*. Little Brown and Company. Boston.
- Anderson, James E. 1984. *Public Policy and Politics in America*. Wadsworth, Inc. Belmont California.
- Arfani, Riza Noer. 1996. *Demokrasi Indonesia Kontemporer*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Arikunto, Suharsimi. 1993. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Atmosudirdjo, Prajudi S. 1976. *Beberapa Pandangan Umum tentang Pengambilan Keputusan*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Bernardin, John H, and Joyce E.A. Russell, 1993. *Human Resources Management An Experiential Approach*. Singapore: McGraw Hill Inc.
- Berry, Leonard L, David R. Bennet, Carter W. Brown. 1988. *Service Quality*. Dow Jones Irwin, Illinois.
- Brown, Stanley. 1992. *A Total Quality Service*. Prentice Hall, Canada Inc. Ontario.
- Carino, L.V. 1991. *Accountability, Corruption and Democracy: A Clarification of Concepts, in the Asian Review of Public Administration*. Terjemahan LAN. Jakarta.
- Chadwich, Bruce A., Howard M. Bahar, Stan L. Albrecht. 1988. *Social Research Methods*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall. New Jersey.

- Crozier, Michael. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Tavistock Publication. London
- Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis*. Prentice Hall International Inc., Englewood Cliffs. New Jersey.
- Davis, Keith & John W. Newstrom. 1985. *Perilaku Dalam Organisasi*. Terjemahan Agus Dharma. Erlangga. Jakarta.
- Djaenuri, Aries. 1995. *Manajemen Pelayanan Umum*. Rajawali. Jakarta.
- Dwiyanto, Agus & Bevaola. 2000. *Policy Brief*. Centre Population and Policy Studies. UGM Yogyakarta.
- Efendi, Sofyan 1984. *Pelayanan Publik, Pemerataan dan Administrasi Negara Baru*. LP3ES. Jakarta.
- Etzioni, Amitai. 1985. *Organisasi-organisasi Modern (Modern Organizations)*. Terjemahan Suryatin. UI Press. Jakarta
- Fathony, Abdurahmat. 1995. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Uniga Press. Garut.
- Finer, Herman. 1960. *The Theory and Practice of Modern Government*. Holt, Rinehart and. Winston. New York.
- Gannon, Martin J. 1979. *Organizational Behavior : A Managerial and Organizational Perspective*. Little Brown and Co. Boston Toronto.
- Gaspersz, Vincent. 1997a. *Manajemen Kualitas, Penerapan Konsep-konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total*. Terjemahan Sudarsono. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- _____ 1997b. *Membangun Tujuh Kebiasaan Kualitas Dalam Praktek Bisnis Global*. Terjemahan Sudarsono. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Gibson, L. James. 1984. *Organization and Management*. Mc.Graw-Hill. New York.
- Gibson, L. James, John. M. Ivancevich, & James H. Jr., Donnelly. 1986. *Organisasi – Perilaku, Struktur, Proses*. Terjemahan Jorban wahid. Erlangga. Jakarta.
- Gomes, Faustino Cardoso. 1999. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Andi Offset. Yogyakarta

- Goodall, Merrill. 1975. *Bureaucracy and Bureaucrats*. Experience. Nepal.
- Gwartney, James D. dan Stroup, Richard. 1980. *Economics: Private and Public Choice*. Academic Press. New York.
- Handoko, T. Hani. 1995. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. BPFE. Yogyakarta.
- Hasibuan, Malayu S.P. 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Dasar dan Kunci Keberhasilannya*. Gunung Agung. Jakarta.
- Heady, Farrel. 1991. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Blackwell Published. Massachusetts.
- Henry, Nicholas. 1995. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Publik*. Terjemahan Luciana D. Lontoh. PT. Raja Garfindo Persada. Jakarta
- Hersey, Paul, Ken, Blanchard. 1995. *Manajemen Perilaku Organisasi : Pendetayagunaan Sumber Daya Manusia*. Terjemahan Agus Dharma. Erlangga. Jakarta
- Hidayat dan Sucherly. 1986. *Peningkatan Produktivitas Organisasi Pemerintah dan Pegawai Negeri, Kasus Indonesia*. LP3ES . Jakarta.
- Husaeni, Martani. 1993. *Penyusunan Strategi Pelayanan Prima dalam Suatu Perspektif Reengineering, dalam Bisnis dan Birokrasi*. Erlangga. Jakarta.
- _____ 1995. *Kerangka Pemikiran Konsep Pengukuran Kepuasan Pelanggan*. Erlangga. Jakarta.
- Ibrahim, Buddy. 1997. *Total Quality Management, Panduan untuk Menghadapi Persaingan Global*. Djembatan. Jakarta.
- Indrawijaya, Adam. 1989. *Perilaku Organisasi*. Sinar Baru. Bandung.
- Joko, Widodo, 2003, *Teori Administrasi Publik*, Surabaya.
- Kartajaya, Herman. 1993. *Total Quality Service, Butuh Komitmen total*. Swa Nomor 9. Jakarta.
- Kasim, Azhar. 1989. *Efektivitas Organisasi*. Universitas Indonesia. Jakarta.

- Kast, Fremont & Rosenzweig, James E. 1985. *Organization and Management. A System and Contingency Approach*. Mc. Graw-Hill Book Company. New York
- Kotler, Philip. 1991. *Marketing Management, Analysis, Planning, Implementation & Control*. Prentice Hall International Edition, Eighth Edition.
- Kotler, Philip. 1994. *Manajemen Pemasaran, Analisis, Perencanaan, Implementasi dan Pengendalian*. Terjemahan Supranto. Printice Hall Edisi Indonesia. Jakarta.
- Kristiadi, J.B. 1998. *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Meningkatkan Mutu Pelayanan, Pembangunan Administrasi di Indonesia*. LP3ES. Jakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Rajawali. Jakarta.
- La Palombara. 1967. *Bureaucracy and Political Development*. Prenticeton University Press. New Jersey.
- Le Boeuf, Michael. 1992. *Memenangkan dan Memelihara Pelanggan* Terjemahan. Jakarta.
- Luthans, Fred. 1992. *Organization Behavior*. Mc. Graw-Hill. Tokyo
- Mangkunegara, Prabu Anwar, AA. 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: Rosda Karya.
- Maruyama, Geoffrey M. 1997. *Basics of Structural Equation Modeling*. Sage Publication Inc. California.
- Marshall, Geoffrey. 1971. *Constitutional Theory*. Oxford Univ.Press. Oxford.
- Marx. 1996. *Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*. Terjemahan Supriatna. Nimas Multima. Jakarta.
- Maslow, H. Abraham. 1994. *Motivasi dan Kepribadian, Teori Motivasi dengan Pendekatan Hirarki Kebutuhan Manusia*. Pustaka Binamaan Pressindo. Jakarta.

- Marwansyah dan Mukaram. 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Pusat Penerbit Administrasi Niaga Politeknik Negeri Bandung. Bandung.
- Matutina, Domi C. Poltak Manurung, Sudarsono. 1990. *Manajemen Personalia*. Rineka Cipta. Jakarta.
- McLaughlin, Kate, et.all, 2005, *New Public Management in Developing Countries*, dalam buku *New Public Management*, McGraw Hill Inc.
- Miller, Delbert C. 1976. *Handbook of Research Design and Social Measurement*. Longman. New York.
- Moenir, A.S. 1995. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Muhadjir, Noeng. 1990. *Metode Penelitian Kualitatif*. Rake Sarasin. Yogyakarta.
- Multatuli. 1987. *Max Havelaar, or The Coffee Auctions of a Dutch Trading Company*. Uk: Penguindassics.
- Nandang, Saefuddin Zenju, 2008, *Admnistrasi Publik, Teori dan Aplikasi dalam Perspektif Idealitas Domestik*, KITA Press, Surabaya.
- Nasikun. 1997. *Proses Perubahan Sosial dan Pembangunan Nasional*. Bulan Bintang. Jakarta.
- Nawawi, Handari. 1990. *Administrasi Personil Untuk Peningkatan Produktivitas*. C.V. Haji Masagung. Jakarta.
- _____ 1997a. *Budaya Organisasi*. Rineka Cipta. Jakarta.
- _____ 1997b. *Budaya Pemerintahan dan Dampaknya Terhadap Pelayanan Masyarakat*. Jumal Ilmu Pemerintahan Edisi Ketiga. Jakarta.
- _____ 1999. *Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Ohmae, Kenichi. 1991. *Dunia Tanpa Batas*. Terjemahan. Binarupa Aksara Jakarta.

- Osborne, David and Ted Gaebler. 1996. *Mewirusahaakan Birokrasi (Reinventing Government) Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Terjemahan. Binaman Presindo. Jakarta.
- Osborne, David and Plastrik. 2001. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Terjemahan. PPM. Jakarta.
- Pareek, Udai. 1994. *Perilaku Organisasi*. PT. Pustaka Binaman Presindo. Jakarta.
- Prawirohardjo, Soewargono. 1993. *State of The Art dari Ilmu Pemerintahan*. Karya Dharma IIP. Jakarta.
- Rasyid, Ryaas. 1997a. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. PT. Yarsif Watampone. Jakarta.
- 1997b. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*. PT. Yarsif Watampone. Jakarta.
- 2002. *Makna Pemerintahan; Tinjauan Segi Etika dan Kepemimpinan*. Mutiara Sumber Wydy. Jakarta.
- Ravianto. 1986. *Produktivitas dan Manusia Indonesia*. SIUP. Jakarta.
- Riggs, Fred W. 1998. *Administrasi Negara-negara Berkembang : Teori Masyarakat Prismatik*. Terjemahan Yasogama. CV. Rajawali. Jakarta.
- Robbin, Stephen P. 1988. *Organizational Behavior. Concept, Controversies, Applications*. Englewood Cliffs. New Jersey: Printice-Hall International Inc.
- Robbins, Stephen. 1995. *Teori Organisasi Struktur, Desain dan Aplikasi Edisi 3*. Terjemahan Jusuf Udaya.. Arcan. Jakarta.
- Sadiman. 1975. *Penelitian Kerja dan Produktivitas*. Erlangga. Jakarta.
- Sarundajang. 2001. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Schmidtz, David. 1991. *The Limit of Government An Essay on the Public Goods Argument*. Westview Press. Boulder, Colorado.
- Schwartz, Howard, and Jerry Jacobs. 1979. *Qualitative Sociology*. The Free Press. New York.

- Sedarmayanti. 2001. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung : Mizan.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi-Analisis, Identifikasi dan Terapannya*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- _____ 1995. *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*. Gunung Agung. Jakarta.
- Simbolon, Robert. 1998. *Manajemen Pelayanan Publik*. Rajawali. Jakarta.
- Simon, Herbert. 1984. *Administrative Behavior : Perilaku Administrasi, Suatu Studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi*. Terjemahan St. Dianjung. Bina Aksara. Jakarta.
- Sjahrir. 1986. *Pelayanan dan Jasa-jasa Publik, Telaah Ekonomi serta Implikasi Sosial Politik*. LPE3S. Jakarta.
- Soerjono. 1993. *Manajemen Pelayanan Masyarakat Dalam Rangka Pelaksanaan Manajemen Modern, Manajemen Modern Menyongsong PJPTII*. LAN RI. Jakarta.
- Steers, Richard M. 1985. *Efektivitas Organisasi, Seri Manajemen NO. 147*. Terjemahan Magdalena. Erlangga. Jakarta.
- Steers, Richard M. and Lyman Porter W. 1979. *Motivation and Work Behavior*. Second Edition, Mc. Graw-Hill. New York.
- Sudarsono, Hardjosoekarto. 1994. *Beberapa Perspektif Pelayanan Prima, Bisnis dan Birokrasi*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- _____ 1996. *Strategi Pelayanan Prima*. LAN RI. Jakarta.
- Sugiyono. 1993. *Metode Penelitian Administrasi*. CV. Alfabeta. Bandung.
- Supranto, J. 1997. *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan Untuk Meningkatkan Pangsa Pasar*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Suradinata, Ermaya. 1997. *Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Ramadan. Bandung.
- Supriatna, Tjahya. 1997. *Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*. Nimas Multima. Jakarta.

- Surono. 1981. *Disiplin, Motivasi Semangat Kerja Karyawan*. Intan. Klaten.
- Sutarto. 1981. *Eksiklopedi Administrasi*. Rajawali. Jakarta.
- Syarif. 1990. *Teori dan Praktek Kebijakan Negara Dalam Meningkatkan Produktivitas*. Ramadhan. Bandung.
- Syafie, Inu Kencana. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Soemardjan, Selo. 1984. *Setangkai Bunga Sosiologi*. Penerbit FE-UI. Jakarta.
- Thoha, Miftah. 1994. *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasi*. PT. Raja Garafindo Persada. Jakarta.
- Thoha, Miftah. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- _____ 1995a. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Rajawali. Jakarta.
- _____ 1995b. *Birokrasi Indonesia Dalam Era Globalisasi, Pusdiklat Pegawai Depdikbud*. Sawangan Bogor.
- _____ 1998. *Pembangunan Administrasi di Indonesia, Deregulasi dan Debirokratisasi Dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat*. LP3ES. Jakarta
- Tjiptono, Fandy. 1996. *Manajemen Jasa*. Andi. Yogyakarta.
- Triguno. 1997. *Budaya Kerja, Menciptakan Lingkungan yang Kondusif untuk Meningkatkan Produktivitas Kerja*. PT. Golden Teravon Press. Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 2001. *Birokrasi dalam Polemik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Economics and Social Organization*. The Free Press. New York.
- Wiestra, Priatna Sutarto. 1981. *Ensiklopedi Administrasi*. Gunung Agung. Jakarta.
- Winardi, Josef. 1986. *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*. Mandarmaju. Bandung.

- _____. 1992. *Manajemen Perilaku Organisasi*. Citra Aditiya. Bandung.
- Waworuntu, Bob. 1997. *Dasar-dasar Keterampilan Abdi Negara Melayani Masyarakat*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Wursanto, I.G. 1989. *Dasar-dasar Manajemen Personalia*. Pustaka Dian Jakarta.
- Zeithaml, V.A. 1990. *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations*. The Free Press. New York.
- Zulkamaen, Happy Bone. 1986. *Etika Pelayanan Publik Dalam PJPT II, Manajemen Pembangunan, No. 16/IV*. Bandung.
- Dokumen dan Peraturan Perundang-undangan :**
- Dwiyanto, Agus. 1995. *Penilaian Kerja Organisasi Pelayanan Publik. Makalah Seminar Sehari Kinerja Organisasi Sektor Publik, Kebijakan dan Penerapannya, 20 Mei 1995, Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP UGM, Yogyakarta.*
- _____. 2002. *Patologi Birokrasi: Sebab dan Implikasinya bagi Kinerja Birokrasi Publik. International Workshop, Revitalization and Reposition of Public Administration in Local Autonomy Era, UNPAR. Bandung 27 April 2002.*
- Fernanda. *Signifikansi Struktur, Kultur, Prosedur, dan Figur dalam Reformasi Administrasi Publik Daerah Otonom. Workshop "Reposisi dan Revitalisasi Adminitrasi Publik di Era Otonomi Daerah", Jurusan AN FISIP Unpar. Bandung 27 April 2002.*
- Info Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) Selayang Pandang, Tata Laksana Pelayanan Umum. No. 8 Tahun 1992 Kantor MENPAN Jakarta.**
- Inpres No. 1 Tahun 1995 Tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Aparat Pemerintah Kepada Masyarakat.**
- Kepmenpan No. 81 Tahun 1995 Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparat Pemerintah Kepada Masyarakat**
- Moestopadidjaya, AR. *Pembangunan Sisteim Pemerintahan Daerah Provinsi Banten yang Responsif terhadap Aspirasi Masyarakat. Workshop BKPPB. Jakarta 19-20 Agustus 2000.*

- Moeljarto, Vidhyandika. 1990. Birokrasi Pembangunan Masyarakat. Makalah pada Seminar Nasional HIPIS. Yogyakarta
- Ndraha, Taliziduhu. 2002. Segi-segi Hukum Pelayanan Pemerintah Kepada Publik; Sebuah Pencarian. Makalah Seminar pada Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara RI. Jakarta.
- Pamudji, S. 1994. Profesionalisme Aparatur Negara dalam Meningkatkan Pelayanan Publik. Widyapraja No. 19 Tahun III, IIP. Jakarta
- Parasuraman A. Valarie A. Zeithaml and Leonard L. Berry. 1985. *A Conceptual Model of Servicequality and Its Implications for Future Research*. Jurnal Marketing
- Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Sukmaningsih. 1997. "Persepsi Masyarakat Terhadap Pelayanan Umum". Makalah Lokakarya Bimbingan Teknis Pelayanan Umum. YLKI. Jakarta
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Download Internet

Public Administration Journal Review, 2001-2007.