AMERTA MEDIA

PELAYANAN PUBLIK

Dr. Ikeu Kania, Dra., M.Si

Pupung Pundenswari., S.IP., M.Si

PELAYANAN PUBLIK

Dr. Ikeu Kania, Dra., M.Si
Pupung Pundenswari., S.IP., M.Si

AMERTA
MEDIA

PELAYANAN PUBLIK

Diterbitkan pertama kali oleh CV Amerta Media
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved*
Hak penerbitan pada Penerbit Amerta Media
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa seizin tertulis dari Penerbit

Anggota IKAPI
Cetakan Pertama: Juni 2021
15 cm x 23 cm
ISBN:
978-623-6385-17-3

Penulis:
Dr. Ikeu Kania, Dra., M.Si
Pupung Pundenswari., S.IP., M.Si

Desain Cover:
Adji Azizurrachman

Tata Letak:
Ladifa Nanda

Diterbitkan Oleh:
CV. Amerta Media

NIB. 0220002381476

Jl. Raya Sidakangen, RT 001 RW 003, Kel, Kebanggan, Kec. Sumbang, Banyumas 53183, Jawa Tengah. Telp. 081-356-3333-24
Email: mediaamerta@gmail.com
Website: www.penerbitbuku.id
Whatsapp : 081-356-3333-24

Isi di luar tanggung jawab penerbit Amerta Media

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil'alamin. Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah S.W.T yang mana atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga buku ini yang berjudul Pelayanan Publik dapat terselesaikan.

Pelayanan publik merupakan hal yang sangat mendasar bagi banyak orang sebagai segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Pelayanan publik tidak dapat terlepas dari semua masyarakat karna setiap orang membutuhkan pelayanan publik untuk kelangsungan hidupnya. Dengan adanya pelayanan publik masyarakat dapat menikmat pelayanan yang cepat, serta kemudahan lokasi yang semakin canggih.

Pelayanan publik dapat dikatakan baik atau buruk tergantung sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah. Adapun dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Maka kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai. Dalam hal ini yang dijadikan pertimbangan adalah kesulitan atau kemudahan konsumen dan produsen di dalam menilai kualitas pelayanan.

Tulisan tentang Pelayanan Publik ini memang sudah banyak dipublikasikam,

Selesainya penulisan buku ini tidak terlepas dari kerja keras berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi untuk penyempurnaan penulisan buku ini. Bagi penulis, terbitnya buku i ni memiliki arti penting sebagai catatan pemikiran penulis. Besar harapan penulis untuk dapat berbagi butir-butir pemikiran ini dengan para birokrat sebagai pelayan publik.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR iii

DAFTAR ISI v

BAB 1 7

PELAYANAN PUBLIK DALAM TEORITIK 7

A. Pengertian Pelayanan Publik 7

B. Kualitas Pelayanan Publik 14

BAB 2 19

PERUBAHAN PARADIGMA PELAYANAN PUBLIK 19

A. Pelayanan publik 19

B. Paradigma Reformasi Pelayan Publik 22

BAB 3 36

BIROKRASI, KEBIJAKAN, DAN PELAYANAN PUBLIK 36

A. Masalah Birokrasi 36

B. Model-model Kebijakan Publik 39

BAB 4 40

PERILAKU BIROKRAT DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK 40

A. Tipe Ideal Birokrasi Max Wabber 40

B. Birokrasi di Indonesia 42

C. Birokrasi dan Fungsi Pelayanan 51

BAB 5 54

PERILAKU KEPEMIMPINAN DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK 54

A. Pengertian Pimpinan dan Kepemimpinan 54

B. Pengertian Perilaku Kepemimpinan 69

BAB 1

PELAYANAN PUBLIK DALAM TEORITIK

A. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat dipahami sebagai segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Pelayanan publik adalah tanggung-jawab pemerintah, baik pusat maupun daerah. Pada era desentralisasi dan semakin kuatnya demokratisasi saat ini, maka tuntutan akan tanggung-jawab pelayanan publik tersebut juga semakin kuat dan terbuka. Pada saat ini kinerja manajemen pelayanan publik ini sudah menjadi ukuran kinerja pemerintah daerah, terutama kepala daerahnya. Dalam berbagai kesempatan ketidakpuasan masyarakat atas kinerja pelayanan publik ini kian banyak diungkapkan oleh masyarakat secara terbuka. Masyarakat menuntut penyelenggaraan manajemen pelayanan lebih responsif atas kebutuhan masyarakat dan penyelenggaraan manajemen pelayanan public yang transparan, partisipatif dan akuntabel.

Menurut Sunarto (2007:105) Pelayanan tersebut meliputi kecepatan melayani, kenyamanan yang diberikan, kemudahan lokasi, harga wajar dan bersaing.

Menurut Jusuf Suit dan Almasdi (2012:88) untuk melayani pelanggan secara prima kita diwajibkan untuk memberikan layanan yang pasti handal, cepat serta lengkap dengan tambahan empati dan penampilan menarik.

Sedangkan menurut Gronroos (dalam Ratminto, 2010:2) pelayanan adalah suatu aktifitas atau serangkaian aktifitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberilayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pengguna layanan

Untuk merespons tantangan dan permasalahan tersebut maka dalam rangka mendukung peningkatan pelayanan akan difokuskan upaya kepada pengembangan kapasitas (*capacity building*) manajemen pelayanan publik yang menyangkut aspek-aspek:

1. Peningkatan efektivitas pengorganisasian pelayanan.
2. Pengembangan prosedur pelayanan yang mudah, cepat dan transparan.
3. Peningkatan kualitas dan kapabilitas personil penyelenggara pelayanan.
4. Pengembangan kebijakan yang mendukung.

Untuk menjawab tantangan permasalahan pelayanan publik tersebut, maka dikembangkan pendekatan peningkatan pelayanan melalui Skema Tindakan Peningkatan Pelayanan (STPP).

Tujuan.

Kata kunci dalam pelayanan publik adalah: aksesibilitas. Oleh karena itu tujuan dari penyusunan STPP ini adalah merancang rangkaian (paket) kegiatan guna meningkatkan aksesibilitas kepada pelayanan publik. Bagaimana agar pelayanan memadai (cukup) dan mudah dijangkau oleh kelompok sasaran. Terjangkau dalam arti lokasinya mudah dicapai, tapi juga harganya terjangkau, serta mudah prosedur dan persyaratannya.

Prinsip.

Permasalahan umum pelayanan publik antara lain terkait dengan penerapan prinsip-prinsip good-governance yang masih lemah. Masih terbatasnya partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas, baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan atau penyelenggaraan pelayanan, maupun evaluasinya. Untuk itu maka pendekatan STPP ini mempromosikan penerapan prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam proses peningkatan pelayanan tersebut.

Kriteria penyelenggaraan pelayanan publik. Kriteria penyelenggaraan pelayanan publik yang baik, sesuai Kepmenpan No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks

Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, antara lain meliputi:

1. Kesederhanaan
2. Kejelasan
3. Kepastian dan ketepatan waktu
4. Akurasi
5. Tidak diskriminatif
6. Bertanggung-jawab
7. Kelengkapan sarana dan prasarana
8. Kemudahan akses
9. Kejujuran
10. Kecermatan
11. Kedisiplinan, kesopanan, keramahan
12. Keamanan, kenyamanan.

Pelayanan Publik dan konsep tentang Kepuasan Pelanggan

Salah satu konsep dasar dalam memuaskan pelanggan, minimal mengacu pada:

1. Keistimewaan yang terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang dapat memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian dapat memberikan kepuasan dalam penggunaan produk itu.

2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan. Acuan dari kualitas seperti dijelaskan diatas menunjukan bahwa kualitas selalu berfokus pada kepentingan/kepuasan pelanggan (*Customer Focused Quality*), sehingga dengan demikian produk-produk didesain, diproduksi, serta pelayanan diberikan untuk memenuhi keinginan pelanggan. Oleh karena itu, maka kualitas mengacu pada segala sesuatu yang menentukan kepuasan pelanggan, suatu produk yang dihasilkan baru dapat dikatakan berkualitas apabila sesuai dengan keinginan pelanggan, dapat dimanfaatkan dengan baik serta didiproduksi dengan cara yang baik dan benar.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, maka untuk memenuhi keinginan masyarakat (pelanggan), Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) dalam keputusannya Nomor : 81/1995 menegaskan bahwa pelayanan yang berkualitas hendaknya sesuai dengan sendi-sendi sebagai berikut :

1. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat dan tidak berbelit-belit serta mudah difahami dan dilaksdanakan.
2. Kejelasan dan kepastian, menyangkut :
   a. Prosedur/tata cara pelayanan umum.
   b. Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administrative.
   c. Unit kerja atau pejabat yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum.

d. Rincian biaya/tarif pelayanan umum dan tata cara pembayarannya.
e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum.
f. Hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan/ kelengkapannya, sebagai alat untuk memastikan pemrosesan pelayanan umum.
g. Pejabat yang menerima keluhan pelanggan (masyarakat)

3. Keamanan, dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
4. Keterbukaan, dalam arti bahwa prosedur/tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal lain yang yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisien, meliputi :
   a. 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.
   b. Dicegah adanya pengulangan pemenuihan kelengkapan persyaratan, dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.

6. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:
   a. Nilai barang atau jasa pelayanan umum dengan tidak menuntut biaya yang tinggi diluar kewajaran.
   b. Kondisi dan kemampuan pelanggan (masyarakat) untuk membayar secara umum.
   c. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Keadilan yang merata dalam arti cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
8. Ketepapatan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Kompetensi pelayanan prima yang diberikan oleh aparatur pemerintahan kepada masyarakat, selain dapat dilihat dalam keputusan Menpan nomor 81/1993, juga dipertegas dalam instruksi Presiden nomor 1/1995 tentang peningkatan kualitas aparatur pemerintah kepada masyarakat. Oleh karena itu, kualitas pelayanan masyarakat dewasa ini tidak dapat diabaikan lagi, bahkan hendaknya sedapat mungkin disesuaikan dengan tuntutan era globalisasi.

Menurut Sudarsono Hardjosoekarto ada beberapa kategori dalam mengkaji pelayanan prima. Pertama, kategori berdasar yang meliputi analisa makro dan analisa mikro. Kedua kategori yang berorientasi pada model Mc. Kinsey yang mengkaitkan upaya pelayanan prima dengan 7 (tujuh) unsur S, yakni: Strategi, Struktur, System, Staff, Skill, Style, Share Value.

B. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kata kualitas sendiri mengandung banyak pengertian, beberapa contoh pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono (1995) adalah :

1. Kesesuaian dengan persyaratan;
2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan berkelanjutan;
4. Bebas dari kerusakan/cacat;
5. Pemenuhan kebutuhan pelangggan sejak awal dan setiap saat;
6. Melakukan segala sesuatu secara benar;
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut diatas dapat diterima. Yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut-atribut apakah yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut-atribut tersebut yaitu antara lain :.

a. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses;
b. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan;
c. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan;

d. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer;
e. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain;
f. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk. Zeithaml (1990) mengemukakan dalam mendukung hal tersebut, ada 10 (sepuluh) dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolok ukur kualitas pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

1. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;
2. *Realiable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
4. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;

5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;
6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko;
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;
9. *Communication*, kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;
10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accuntability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Adapun dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Maka kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai. Dalam hal ini yang dijadikan pertimbangan adalah kesulitan atau kemudahan konsumen dan produsen di dalam menilai kualitas pelayanan.

Menurut Nasution (2008:47)kualitas layanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. *Service quality*/kualitas layanan adalah seberapa jauh perbedaan antara harapan dan kenyataan para pelanggan atas layanan yang mereka terima. *Service quality* dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi pelanggan atas layanan yang benar-benar mereka terima dengan layanan sesungguhnya yang mereka harapkan. Kualitas layanan menjadi hal utama yang diperhatikan serius oleh perusahaan, yang melibatkan seluruh sumber daya yang dimiliki perusahaan.

Lima Dimensi Kualitas Layanan (*SERVQUAL*) Menurut Kotler (2007:182) mengindentifikasikan lima dimensi yang digunakan konsumen dalam mengevalusi kualitas layanan , antara lain adalah :

1) Bukti fisik (*tangibles*) adalah kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukan eksistensinya kepada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik

perusahaan yang dapat diandalkan keadaan lingkungan sekitarnya merupakan bukti nyata dari layanan yang diberikan oleh pemberi jasa. Hal ini meliputi fasilias fisik, (misal: gedung, gudang dan lain lain), perlengkapan dan peralatan yang digunakan (teknologi), serta penampilan pegawainya.

2) Kehandalan (*Reliability*) yaitu kemampuan suatu perusahaan untuk memberikan layanan sesuai dengan yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya. Kinerja harus sesuai dengan harapan konsumen yang berarti ketepatan waktu, layanan yang sama untuk semua konsumen tanpa kesalahan, dan sikap yang simpatik.
3) Jaminan dan kepastian (*Assurance*) adalah pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para konsumen kepada perusahaan. Hal ini meliputi beberapa komponen antara lain komunikasi, keamanan, kredibilitas, kompetensi dan sopan santun.
4) Daya tanggap (*Responsiveness*) suatu kebijakan untuk membantu dan memberikan layanan yang cepat dan tepat kepada konsumen, dengan menyampaikan informasi yang jelas.
5) Empati (*Emphaty*) dengan memerikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada para konsumen dengan berupaya memahami keinginan konsumen. Dimana suatu perusahaan diharapkan memiliki pengertian dan pengetahuan tentang konsumen untukmemahami kebutuhan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi konsumen.

https://tulisanterkini.com/artikel/artikel-ilmiah/8148-kualitas-pelayanan-publik.html

BAB 2

PERUBAHAN PARADIGMA PELAYANAN PUBLIK

A. Pelayanan publik

Secara sederhana kebijakan publik adalah segala sesuatu yang diputuskan oleh pemerintah untuk dikerjakan maupun tidak dikerjakan. Pemerintah memutuskan untuk ikut mengelola sektor pertanian, terutama menetapkan harga beras, minyak goreng, cengkeh dan tebu. Pada saat yang sama memutuskan untuk tidak mengelola sayur mayur, buah-buahan, dan kentang. Dalam perspektif kebijakan, hal-hal yang dipilih untuk dikerjakan oleh pemerintah dinilai bersifat strategis, baik dari sudut politik maupun ekonomi. Konsekuensi dari keputusan pemerintah adalah perubahan dalam permintaan dan penawaran barang dan jasa publik. Berdasarkan pemikiran ini, pelayanan publik adalah pengadaan barang dan jasa publik, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun non pemerintah.

Secara ekstrem terdapat dua jenis barang, yaitu barang publik (*public good*) dan barang swasta (*private good*). Barang publik adalah barang yang penggunaannya memiliki ciri *nonrivalry* seperti udara, jalan, jembatan, dan sebagainya. Adapun barang swasta dicirikan oleh adanya rivalitas, seperti baju, sepatu dan lain-lain. Baik barang

publik maupun privat di sektor permintaan (*demand*) ditentukan oleh selera konsumen. Bedanya, apabila barang swasta sektor persediaan (*supply*) ditentukan oleh produsen yang bertujuan mencari untung (*profit motive*), persediaan barang publik ditetapkan melalui proses politik. Di antara keduanya terdapat barang swasta yang memiliki nilai strategis, sehingga mengundang campur tangan pemerintah untuk mengelolanya. Misalnya, pangan, industri pupuk, industri kimia, industri otomotif, dan sebagainya. Di sisi lain juga terdapat barang publik dimana swasta tertarik untuk mengelolanya seperti jalan tol, sampah, air minum, dan seterusnya. Apa yang dilakukan pemerintah, sangat tergantung pada arti barang dan jasa tersebut bagi pemerintah. Semakin strategis arti barang dan jasa bagi pemerintah, semakin besar intervensi pemerintah dalam produksi, distribusi, dan alokasinya.

Menurut Adam Smith, untuk mewujudkan keadilan peran pemerintah perlu dibatasi hanya mengelola pertahanan, keamanan, hubungan luar negeri, pekerjaan umum dan peradilan. Pelaksanaan fungsi demikian diyakini tidak akan menimbulkan konflik seperti dikemukakan oleh Marx dan pengikutnya, karena adanya *invisible hard*. Kenyataannya, semua pemerintah di dunia ini tidak satupun yang hanya fokus pada produksi, distribusi dan alokasi barang publik. Pemerintah ikut memperoduksi barang swasta dan swasta ikut memproduksi dan mengelola barang publik.

Dalam pelayanan publik, efektivitas dan efisiensi saja tidak dapat dijadikan patokan. Diperlukan ukuran lain yaitu keadilan, sebab tanpa ukuran ini ketimpangan pelayanan tidak dapat dihindari.

Pentingnya ukuran ini juga memperhatikan bahwa birokrasi publik cenderung menetapkan target dan dalam pencapaian target, mereka cenderung menghindari kelompok miskin, rentan dan terpencil. Sementara itu telah umum diketahui bahwa antara efisiensi dan efektifitas merupakan *the big trade off*. Ketika pemerintah memacu efisiensi, pelayanan publik untuk lapisan bawah, miskin dan terpencil yang biasanya diabaikan. Pelayanan untuk kelompok ini memerlukan biaya besar yang biasanya berupa subsidi, pengobatan gratis atau murah. Pelayanan jenis ini hanya mungkin diproduksi jika pemerintah memiliki sumber daya yang cukup besar. Namun demikian, efektifitas pelayanan juga dapat dilakukan dengan memilah-milah kelompok sasaran guna diberlakukan jenis kebijakan yang berbeda.

Terdapat empat jenis kebijakan yang penyusunan dan implementasinya menuntut keterlibatan pemerintah yang berbeda, yaitu :

1. *Protective regulatory policy,* merupakan kebijakan yang dimaksudkan untuk melindungi kelompok minoritas, rentan, miskin dan mereka yang terisolasi.
2. *Competitive regulatory policy,* yaitu kebijakan yang dimaksudkan untuk mendorong kompetisi antar pelaksana kebijakan guna mewujudkan efisiensi pelayanan publik.
3. *Distributive regulatory policy,* merupakan jenis kebijakan yang dimaksudkan untuk melakukan distribusi sumber daya kepada masyarakat.

4. *Redistributif regulatory policy,* merupakan jenis kebijakan yang dimaksudkan untuk melakukan alokasi sumber daya yang ada di masyarakat.

Alokasi ulang perlu dilakukan mengingat terjadinya ketimpangan, ketimpangan mencolok yang berlangsung di Indonesia selama ini adalah :

a. Ketimpangan antar lapisan
b. Ketinpangan antara desa dan kota
c. Ketimpangan antar wilayah (antara jawa dan luar jawa, antara Indonesia Barat dan Indonesia Timur)

Restribusi lazimnya dilakukan melalui kebijakan perpajakan, pemberian insentif untuk jenis pelayanan di daerah miskin dan terpencil, pembebasan beban tertentu bagi mereka yang bekerja didaerah miskin atau terpencil dan sebagainya.

B. Paradigma Reformasi Pelayan Publik

Secara teoritis, reformasi adalah perubahan dimana kedalamannya terbatas sedangkan keluasan perubahannya melibatkan seluruh masyarakat. Pengertian ini akan lebih jelas jika dibedakan dengan revolusi. Konsep terakhir menunjukan kedalaman perubahannya radikal sedangkan keluasan perubahannya melibatkan pula seluruh masyarakat. Sebagai perubahan yang terbatas tetapi keseluruhan masyarakat terlibat, reformasi juga mengandung pengertian penataan kembali bangunan masyarakat, termasuk cita-cita. Kata *orde* jelas menunjukan pergantian *rezime*, pandangan politik, dan kebijakannya .

Perubahan mendasar sejak tahun 1999 adalah Amandemen UUD 1945, kekuasan legeslatif diselenggarakan oleh dua lembaga perwakilan yaitu DPR dan DPD, kekuasaan yudikatif diselenggarakan oleh dua mahkamah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, daerah otonom diberikan kewenangan yang sangat luas, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dan kebebasan mendirikan partai politik. Reformasi diatas merupakan reformasi politik, terutama distribusi kekuasaan. Perubahan demikian merupakan syarat mutlak perubahan pelayanan publik atau perubahan adminitratif, sebab dalam ilmu adminitrasi dikenal dengan prinsip *when politic end, administrative began*. Untuk melakukan pelayanan publik, diperlukan perubahan politik, baik mekanisme pengambilan keputusan maupun kelembagaan. Secara gradual, perubahan tersebut mengarah kepada keseimbangan keuatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Keseimbangan demikian merupakan langkah demokratisasi.

Pemberian otonom yang sangat luas pada dasarnya juga dimaksudkan untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Melalui otonom yang luas, pemerintah daerah memiliki wewenag yang luas dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan rakyat daerah.

Berbagai perubahan dalam bidang pelayanan publik memang telah berlangsung di era reformasi, meskipun tidak sebaik yang diharapkan. Dari jenis kebijakan, semakin banyak kebijakan kompetitif dalam bidang ekonomi, industri, dan perdagangan. Hal ini menunjukan bahwa pemerintah mengurangi peranannya di

bidang ekonomi. Demikian kebijakan distributif dan redistributif, seperti pemberian subsidi untuk pendidikan dalam bentuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS), beras untuk keluarga miskin (raskin) dan Program Kompesasi Subsidi BBM yang diberikan dalam bentuk uang tunai. Dari prilaku birokrasi , meskipun korupsi dan kolusi belum ada tanda-tanda merosot, tetapi arogansi birokrasi berkurang.

Responsivitas sebagai salah satu tolak ukur pelayanan publik hampir tidak dimiliki birokrasi publik dan para pejabat publik di era negara kuat dan deregulasi setengah hati akibat lemahnya masyarakat. Di era reformasi, setiap isu publik segera memperoleh perhatian dari intansi terkait. Meskipun demikian, respon pemerintah masih dirasakan lambat oleh masyarakat, terbukti dari terus mengalirnya tuntutan masyarakat terhadap DPR dan DPRD terhadap persoalan publik. Tidak jarang disertai dengan konflik terbuka antara warga dengan aparat keamanan. Pergeseran dari *executive heavy* ke *legislative heavy* pada awal reformasi, segera berubah menjadi menjadi persekutuan eksekutif dan legislatif dengan mengabaikan pelayanan publik. Anggaran belanja untuk fasilitas anggota legislatif dan pejabat eksekutif, telah mengalahkan anggaran untuk pembangunan jalan dan fasilitas publik lainnya di daerah.

Efisiensi dan efektifvitas pelayanan menunjukan peningkatan. Sistem dan prosedur pelayanan telah diubah lebih sederhana, baik dalam bidang surat menyurat, pendidikan, kesehatan, air bersih, listrik maupun telepon. Namun masyarakat masih belum terbebaskan dari *biaya siluman*, terutama untuk mendapatkan surat izin usaha perdagangan, sertifikat tanah dan semua surat yang

dikeluarkan oleh kepolisian. Kepolisian merupakan institusi yang paling buruk dalam pelayanan publik di banding institusi lainnya.

1. Paradigma Negara Kuat

Gagasan negara kuat muncul dari filsuf terkemuka, tetapi yang paling jelas adalah Thomas Hobbes (1588 – 1679) dan F.W. Hegel (1770 – 1831). Menurut Hobbes, dalam masyarakat tanpa negara yang berlaku adalah *iusnaturalis* atau hukum alam, dimana tiap orang mempertahankan dirinya untuk hidup kalau perlu menyerang yang lain. Dalam keadaan seperti ini, setiap individu selalu merasa tidak aman, ketakuan dan mencurigai orang-orang disekitarnya karena pada dasarnya manusia adalah serigala bagi orang lain. Untuk melindungi hak setiap orang, membangun perdamaian dan membatasi kemerdekaan ilmiah setiap orang diperlukan *lex naturalis* atau undang-undang. Selanjutnya Hobbes menyatakan, perlu diangkat seorang raja dengan kekuasan mutlak. Raja dengan kekuasan mutklak adalah negara, individu harus rela menyerahkan haknya supaya kepentingan, keamanan dan perdamaian jangka panjang dapat tercapai. Negara dengan kekuasan besar seperti ini disebut oleh Hobbes adalah *Leviathan.*

Sedangkan bagi Hegel, sejarah umat manusia merupakn proses dari sebuah ide yang universal yang sedang mengaktualisasikan dirinya. Ide tersebut terus berproses melalui apa yang dinamakan sejarah, sebab menurut Hegel, sejarah manusia adalah sejarah perkembangan ide. Negara merupakan penjelmaan dari ide yang universal, karena negara memperjuangkan kepentingan yang lebih besar. Hegel berpendapat bahwa negara mempunyai hak untuk

memaksa kehendaknya kepada warganya karena negara mewakili kepentingan umum, negara merupakan manifestasi dari sesuatu yang ideal dan universal. Di sinilah negara berada diatas masyarakat, negara perlu hadir dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat dan untuk melakukan hal tersebut diperlukan negara kuat.

Teori Hobbes dan Hegel ini jelas mengabaikan perbedaan antara negara, pemerintah, aparat birokrasi dan kebijakan. Negara dipandang sebagai kekuatan sempurna yang utuh dan mempunyai misi suci meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam masyarakat modern, teori negara kuat diteruskan ke dalam teori negara organis. Dalam negara organis, negara merupakan sebuah lembaga yang memiliki kemauan sendiri yang mandiri. Negara memiliki kepentingan sendiri, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Karena misi negara adalah misi yang suci untuk kepentingan umum dan kebaikan bersama, maka negara juga secara aktif menyingkirkan orang atau kelompok yang dianggap menggangu rencana tersebut. Inilah yang dapat disimak dari tindakan Negara Orde Baru. Orde Baru menggunakan birokrasi baik sipil maupun militer untuk secara aktif melakukan perencanaan, pelaksanaan pembangunan termasuk kontrol terhadap masyarakat sipil, maka format demikian populer dikenal sebagai Negara Otoriter Birokratik. O' Donnell salah satu seorang penganut teori ini menyatakan bahwa negara tampil sebagai salah satu kekuatan politik yang tidak hanya relatif mandiri berhadapan dengan faksi elite pendukungnya, serta masyarakat sipil, tetapi ia telah menjadi kekuatan dominan yang mampu mengatasi keduanya. Ini

disebabkan oleh negara otoriter birokratik diciptakan untuk melakukan kontrol yang kuat terhadap masyarakat sipil terutama dalam mencegah massa rakyat terlibat secara aktif dalam politik. Di Indonesia implementasinya terbagi oleh militer menjalankan penciptaan stabilitas keamanan, sedangkan teknokat melakukan perencanaan ekonomi dan birokrasi menjalankan perencanaan tersebut.

Ketakutan masyarakat untuk melakukan pemikiran yang berbeda dengan pemerintah, antara lain disebabkan oleh trauma atas pembunuhan massal tahun 1965 terhadap orang-orang yang dituduh PKI, pukulan yang keras terhadap aktivitas islam yang dicurigai mengarah ke mobilitas massa dan pengebirian hak-hak sosial ekonomi dan politik terhadap aktivitas yang berbeda pikiran dengan pemerintah. Kekuatan Orde Baru sampai pertengahan tahun 1980-an, selain ditunjang oleh faktor sosiologis seperti diatas, juga disebabkan oleh faktor ekonomi, politik dan kultural sebagai berikut:

a. Secara ekonomi, pemerintah merupakan kekuatan utama sedangkan rakyat miskin. Sampai tahun 1980-an, pemerintah menguasai 80 persen dari kekayaan nasional, sisanyaditangan pengusaha dan masyarakat. Itu pun bagi pengusaha adalah kekayaan yang diperoleh berkat koneksinya dengan penjabat negara. Implementasi dari semua ini adalah ketergantungan pengusaha dan masyarakat yang demikian besar kepada pemerintah. Pemerintah dimungkinkan melakukan hal demikian berkat ekspor migas yang sangat tinggi, penjualan

kayu dan rotan serta bahan tambang. Pendeknya keuangan yang dimiliki pemerintah berasal dari penjualan kekayaan alam tanpa kontrol dari rakyat berkat pendifisian sepihak Pasal 33 UUD 1945.

b. Secara politik rakyat pasif. Politik hanya berproses dikalangan elite birokrasi, sehingga kebijakan hanya dirumuskan oleh sekelompok kecil orang.

c. Secara kultural, baik kultur jawa maupun islam sebagai kultur dominan di negeri ini, tidak memiliki tradisi *civil society* yang kuat. Sebagai contoh dalam kultur jawa, kekuasaan itu utuh, konkrit dan tidak menoleransi adanya kritik.

Bagaimana pemerintah atau negara yang kuat melakukan pelayanan publik? Oleh karena itu kekuatan pemerintah dan negara disusun bersamaan dengan kepasifan massa, kemandulan partai dan kontrol ketat penguasa, maka pemerintah merupakan kekuatan tunggal dalam negara. Pengusaha dan *civil society* masih sangat lemah, sehingga tidak mampu mengibangi pemerintah. Dalam kondisi ini, pelayanan publik merupakan monopoli pemerintah.

Selain itu terdapat bidang-bidang yang terabaikan dan sebaliknya terlalu jauh diurus oleh pemerintah. Bidang yang terabaikan oleh pemerintah adalah bidang yang tidak memberikan keuntungan finisial dan politis, sebaliknya, bidang yang terlalu jauh dicampuri oleh pemerintah adalah bidang yang memberikan manfaat ekonomi maupun politik bagi aparatur negara, terutama para pejabat tinggi negara. Menurut Rippley, kebijakan protektif hanya perlu diberikan kepada kelompok minoritas dan kelompok rentan secara sosial,

ekonomi dan budaya. Hal demikian dimaksudkan untuk melindungi mereka dari persaingan pasar yang tidak adil, akan tetapi, di era negara kuat kebijakan demikian justru diberikan kepada pelaku ekonomi kuat, seperti pemberian proteksi bagi usaha kimia, pupuk, terigu, farmasi, elektronika, informasi dan komunikasi, transportasi dan semen.

2. Paradigma Deregulasi Setengah Hati

Deregulasi dimaksudkan untuk mengurangi atau menghilangkan berbagai aturan yang menghambat peran serta masyarakat dalam memproduksi barang atau jasa. Disini terjadi perubahan peranan pemerintah dari intervensionistik ke mekanisme pasar. Pemerintah melepaskan sepenuhnya bidang-bidang yang semula ditangani ke swasta baik dengan pertimbangan skala usahanya terlalu kecil sehingga tidak efisien, jenis pelayanan yang dilakukan terlalu sederhana dan dapat dengan mudah dilakukan oleh swasta serta jenis barang atau jasa yang diproduksi kurang memiliki nilai strategis dari sudut ekonomi dan politik.

Melalui berbagai kebijakan tersebut, proses perumusan kebijakan dan implementasinya bukan lagi merupakan monopoli negara. Telah berlangsung perluasan pelaku kebijakan, utamanya disektor ekonomi. Dalam bidang sosial, negara masih menuntut menyelenggarakan pelayanan yang lebih optimal, bukan hanya sebagai akibat *the rising expectation,* tetapi juga ketentuan konstitusi. Akan tetapi, kemampuan negara untuk menerapkan pola lama, yaitu proteksi dan subsidi Semakin menurun akibat merosotnya pendapatan negara.

Konflik elite tidak dapat dihindarkan karena kebijakan deregulasi tidak didasarkan pada pertimbangan rasional, efisiensi, dan keadilan, melainkan hubungan bisnis atau kolusi antara pejabat dan pengusaha. Para pejabat tidak menderegulasikan sektor-sektor dimana mereka memiliki modal dan saham. Selain itu, di sektor sosial dimana pemerintah dituntut optimalisasi pelayanan, justru semakin berkurang kemampuannya akibat menurunnya pendapatan negara. Dampak lebih lanjut adalah terjadinya krisis sosial di lapisan bawah. Kelompok bawah yang sebelumnya mengandalkan proyek-proyek padat karya dari negara, seperti pembangunan infrastruktur jalan, bangunan milik negara dan sarana irigasi, banyak yang kehilangan pekerjaan. Akan tetapi sejarah tidak dapat diputar balik, deregulasi yang berlangsung setengah hati dan tidak menyentuh sektor riil yang merupakan bidang kolusi antara penjabat dan pengusaha, tidak mendorong kebijkan berjalan efektif dan efisien. Dergulasi dan debirokratisasi yang dilakukan secara terarah dan bertahap, seperti di Korea Selatan, dapat menjauhkan bisnis dari belenggu birokrasi, sehingga pembangunan nasional dapat berlangsung secara cepat.

Kebijakan deregulasi meskipun dilakukan setengah hati, telah memunculkan jenis kebijakan baru yaitu *competitive regulatory police.* Perluasan radio swasta, berdirinya beberapa stasiun TV swasta, pelayanan telekomunikasi oleh swasta, perubahan status pendidikan tinggi dari *terdaftar- diakui-disamakan* ke *terakdreditasi,* adalah beberapa contoh. Serentak dengan itu juga mulai muncul kebijakan *redistributive,* seperti perpajakan. Pajak yang mulai serius diterapkan

sejak tahun 1984, talah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan negara. Melalui pajak ini pula masyarakat mulai berani mempertanyakan proyek publik apa yang dibiayai oleh pajak. Akan tetapi harus dicatat pula bahwa deregulasi setengah hati ini lebih mengukuhkan ketimpangan, terutama ketimpangan antar lapisan. Melalui kebuijakan ini lahir puluhan konglomerat yang menguasai kekayaan masyarakat. Mereka adalah para pengusaha yang dekat dengan kekuasaan atau anggota keluarga pemegang kekuasaan. Ini menunjukan kolusi dan nepotisme yang sangat besar. Sementara *rente* birokrasi juga semakin membesar, mengingat kinerja birokrasi publik yang sarat dengan korupsi.

No	Indikator Pembangunan	KBI	KTI
1.	Usia harapan hidup (tahun)	69,00	67,00
2.	Penduduk 10 tahun ke atas yang buta huruf (%)	4,80	12,30
3.	Partispasi Sekolah anak usia 6 – 12 tahun (%)	98,20	89,30
4.	Putus Sekolah anak usia 13 – 15 tahun (%)	24,40	38,30
5.	Rasio Guru terhadap murid SD	48,00	34,00
6.	Partisipasi sekolah anak usia 13 – 15 tahun (%)	97,60	84,80
7.	Rasio elektrifikasi	76,20	47,80
8.	Densitas telepon (sst/ 100 penduduk)	5,43	2,72
9.	Rasio panjang jalan dengan luas wilayah	0,38	0,11

Ketimpangan antar lapisan demikian parah yang ditunjukan dengan angka diatas, ketimpangan pembangunan Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI) demikian kronis.

3. Paradigma Reformasi Pelayanan Publik

Secara teoritis, reformasi adalah perubahan dimana kedalamannya terbatas sedangkan keluasan perubahannya melibatkan seluruh masyarakat. Pengertian ini akan lebih jelas jika dibedakan dengan revolusi. Konsep terakhir menunjukan kedalaman perubahannya radikal sedangkan keluasan perubahannya melibatkan pula seluruh masyarakat. Sebagai perubahan yang terbatas tetapi keseluruhan masyarakat terlibat, reformasi juga mengandung

pengertian penataan kembali bangunan masyarakat, termasuk cita-cita. Kata *orde* jelas menunjukan pergantian *rezime*, pandangan politik, dan kebijakannya .

Perubahan mendasar sejak tahun 1999 adalah Amandemen UUD 1945, kekuasan legeslatif diselenggarakan oleh dua lembaga perwakilan yaitu DPR dan DPD, kekuasaan yudikatif diselenggarakan oleh dua mahkamah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, daerah otonom diberikan kewenangan yang sangat luas, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dan kebebasan mendirikan partai politik. Reformasi diatas merupakan reformasi politik, terutama distribusi kekuasaan. Perubahan demikian merupakan syarat mutlak perubahan pelayanan publik atau perubahan adminitratif, sebab dalam ilmu adminitrasi dikenal dengan prinsip *when politic end, administrative began*. Untuk melakukan pelayanan publik, diperlukan perubahan politik, baik mekanisme pengambilan keputusan maupun kelembagaan. Secara gradual, perubahan tersebut mengarah kepada keseimbangan keuatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Keseimbangan demikian merupakan langkah demokratisasi.

Pemberian otonom yang sangat luas pada dasarnya juga dimaksudkan untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Melalui otonom yang luas, pemerintah daerah memiliki wewenag yang luas dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan rakyat daerah.

Berbagai perubahan dalam bidang pelayanan publik memang telah berlangsung di era reformasi, meskipun tidak sebaik yang

diharapkan. Dari jenis kebijakan, semakin banyak kebijakan kompetitif dalam bidang ekonomi, industri, dan perdagangan. Hal ini menunjukan bahwa pemerintah mengurangi peranannya di bidang ekonomi. Demikian kebijakan distributif dan redistributif, seperti pemberian subsidi untuk pendidikan dalam bentuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS), beras untuk keluarga miskin (raskin) dan Program Kompesasi Subsidi BBM yang diberikan dalam bentuk uang tunai. Dari prilaku birokrasi , meskipun korupsi dan kolusi belum ada tanda-tanda merosot, tetapi arogansi birokrasi berkurang.

Responsivitas sebagai salah satu tolak ukur pelayanan publik hampir tidak dimiliki birokrasi publik dan para pejabat publik di era negara kuat dan deregulasi setengah hati akibat lemahnya masyarakat. Di era reformasi, setiap isu publik segera memperoleh perhatian dari intansi terkait. Meskipun demikian, respon pemerintah masih dirasakan lambat oleh masyarakat, terbukti dari terus mengalirnya tuntutan masyarakat terhadap DPR dan DPRD terhadap persoalan publik. Tidak jarang disertai dengan konflik terbuka antara warga dengan aparat keamanan. Pergeseran dari *executive heavy* ke *legislative heavy* pada awal reformasi, segera berubah menjadi menjadi persekutuan eksekutif dan legislatif dengan mengabaikan pelayanan publik. Anggaran belanja untuk fasilitas anggota legislatif dan pejabat eksekutif, telah mengalahkan anggaran untuk pembangunan jalan dan fasilitas publik lainnya di daerah.

Efisiensi dan efektifvitas pelayanan menunjukan peningkatan. Sistem dan prosedur pelayanan telah diubah lebih sederhana, baik dalam bidang surat menyurat, pendidikan, kesehatan, air bersih,

listrik maupun telepon. Namun masyarakat masih belum terbebaskan dari *biaya siluman*, terutama untuk mendapatkan surat izin usaha perdagangan, sertifikat tanah dan semua surat yang dikeluarkan oleh kepolisian. Kepolisian merupakan institusi yang paling buruk dalam pelayanan publik di banding institusi lainnya.

http://adimangkusumo.blogspot.com/2016/09/paradigma-perubahan-pelayanan-publik.html

BAB 3

BIROKRASI, KEBIJAKAN, DAN PELAYANAN PUBLIK.

Sampai sekarang pelayanan birokrasi pemerintahan kita masih kurang produktif dan jauh dari harapan publik. Tugas pemerintahan yang dijalankan oleh para birokrat lebih banyak dilakukan terlalu luas dalam sektor kehidupan publik, dipastikan pelayanan birokrasi akan semakin kompleks (over administration) dan kemungkinan aktivitas kegiatan publik juga akan berbiaya tinggi, utamanya dalam sektor kegiatan ekonomi.

A. Masalah Birokrasi

Pemerintah dengan segala perangkatnya sebagai pilar utama penyelenggara negara semakin dihadapkan kepada kompleksitas global. Peranannya harus mampu dan cermat serta proaktif mengakomodasi segala bentuk perubahan. Untuk memahami beberapa masalah yang sering menjadi keluhan publik terklait pelayanan birokrasi pemerintahan oleh aparat, diantaranya dapat disebutkan:

1. Memperlambat proses penyelesaian pemberian izin
2. Mencari berbagai dalih, seperti kekuranglengkapan dokumen pendukung, keterlambatan pengajuan permohonan, dan dalih lain yang sejenis
3. Alasan kesibukan melaksanakan tugas lain

4. Sulit dihubungi
5. Senantiasa memperlambat dengan menggunakan kata-kata "sedang diproses" Identifikasi ini adalah sedikit dari banyak masalah dalam birokrasi pemerintahan dewasa ini. Sebab selain masalah tersebut, juga persoalan birokrasi sangat terkait dengan persoalan kelembagaan karena juga turut menyumbang pada terciptanya kompleksitas dan kerumitan (red tape) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat.

Salah satu kunci utama dari pengelolaan kebijakan yang berkualitas adalah tingginya intensitas partisipasi publik. Sebab kesahihan kebijakan publik apa pun dari pemerintahan terletak di sana. Tujuan utama dari partisipasi adalah mempertemukan seluruh kepentingan yang sama dan yang berbeda dalam suatu proses perumusan dan penetapan kebijakan (keputusan) secara proporsional untuk semua pihak yang terlibat dan terpengaruh oleh kebijakan yang akan ditetapkan di dalmnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dirumuskan beberapa kriteria yang perlu dipenuhi dalam mengaplikasikan pendekatan partisipatif dalam setiap perencanaan pembangunan. Kriteria-kriteria yang dimaksud adalah:

a. Pelibatan seluruh stakeholders untuk setiap arena perumusan dan penetapan kebijakan
b. Penguatan institusi-institusi masyarakat yang legitimate untuk menyuarakan seluruh aspirasi yang berkembang

c. Penciptaan proses-proses politik yang negosiatif untuk menentukan prioritas atas collective agreement
d. Mendorong pemberdayaan masyarakat melalui pembelajaran kolektif sebagai bagian dari proses demokrasi Kriteria tersebut didasarkan dari terciptanya partisipasi publik dalam hal pengelolaan kebutuhan, yaitu sebagai berikut:
    1) Keamanan dan ketertiban: semua institusi negara dan masyarakat luas didorong untuk menegakan hukum nasional dan peraturan daerah secara efektif.
    2) Politik: terkait dengan beragamnnya aspirasi rakyat harus ditempatkan dalam derajat politik yang sama dalam kerangka penetuan prioritas
    3) Ekonomi: pengelolaan potensi ekonomi daerah harus mampu mendorong dan mengaktifkan kegiatan ekonomi rakyat melalui peraturan daerah
    4) Sosial: perlu ruang bebas bagi rakyat dalam mengidentifikasi dirinya dalam organisasi sosial dan organisasi lainnya
    5) Budaya: penghormatan dan kebebasan atas perkembangn budaya daerah sebagai potensi pembangunan dan pelayanan pemerintahan.

B. Model-model Kebijakan Publik

Model kebijakan bermanfaat dan bahkan harus ada. Model kebijakan merupakan penyederhanaan sistem masalah dengan membantu mengurangi kompleksitas dan menjadikannya dapat dikelola oleh para analis kebijakan. Beberapa model yang dimaksud adalah:

1. Model deskriptif, bertujuan untuk menjelaskan dan memprediksi sebab dan konsekuensi dan pilihan kebijakan.
2. Model normatif, model ini bukan hanya bertujuan untuk menjelaskan dan memprediksi, tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa utilitas atau nilai.
3. Model verbal, model ini merupakan ekspresi dalam tiga bentuk utama, yaitu verbal, simbol, dan prosedural.
4. Model simbolis, model ini menggunakan simbol statistik, matematik, dan logika.
5. Model prosedural, model ini menampilkan hubungan yang dinamis diantara variabel yang diyakini menjkadi ciri suatu masalah kebijakan.

BAB 4

PERILAKU BIROKRAT DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

A. Tipe Ideal Birokrasi Max Wabber

Menurut Weber dalam Ali Mufiz,[2] birokrasi mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban di mana perintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu.

Weber memusatkan perhatian pada pertanyaan: mengapa orang, merasa wajib untuk mematuhi perintah tanpa melakukan penilaian kaitan dirinya dengan nilai dari perintah tersebut. Fokus ini merupakan salah satu bagian dari penekanan. Weber terhadap organisasi kemasyarakatan sebagai keseluruhan dan peranan negara pada khususnya. Ia mengatakan bahwa kepercayaan bawahan terhadap legitimasi akan menghasilkan kestabilan pola kepatuhan dan perbedaan sumber perintah dalam sistem organisasi. Otorita tidak tergantung pada ajakan kepada kepentingan bawahan dan perhitungan untung rugi pribadi, atau pada motif suka atau tidak suka, itulah sebabnya tidak ada otorita yang tergantung pada motif-motif ideal. Weber mengemukakan tiga tipe ideal dari -- otorita, yaitu sebagai berikut.

1. Otorita Tradisional

Otorita tradisional meletakan dasar-dasar legitimasi pada pola pengawasan sebagaimana diberlakukan di masa lampau dan yang kini masih berlaku. Legitimasi amat dikaitkan dengan kewajiban penduduk untuk menuangkan loyalitas pribadinya kepada siapa yang menjadi kepalanya. Para pemegang otorita merasa takut untuk merenggangkan cara pengerjaan tradisional, karena perubahan berikutnya akan menggerogoti sumber-sumber legitimasinya.

2. Otorita Kharismatik

Otorita ini timbul karena penghambaan seseorang kepada individu yang memiliki hal-hal yang tidak biasa. Individu yang dipatuhi tersebut misalnya pemimpin kharismatik tidaklah diancam oleh kriteria tradisional, seorang pemimpin kharismatik tidaklah dibelenggu oleh aturan tradisional. Pemimpin seperti ini dan segala komandonya selalu dipatuhi oleh para pengikutnya yang dipandang dapat memimpinnya ke arah pencapaian tujuannya. Para pengikut mematuhinya, karena penghambaan diri, bukan karena hukum yang memaksanya untuk patuh. Menurut Weber tipe otorita tradisional dan tipe otorita kharismatik terdapat dalam hampir semua aktivitas organisasi sebelum adanya revolusi industri.

3. Otorita Legal-Rasional

Otorita ini didasarkan alas aturan yang bersifat tidak pribadi impersonal yang ditetapkan secara legal. Kesetiaan atau kepatuhan adalah manakala seseorang melaksanakan otorita kantornya hanya dengan loyalitas formal dari pimpinannya dan hanya dalam jangkauan otorita kantornya. Otorita legal-rasional memang didasarkan atas

aturan-aturan yang pasti. Aturan bisa saja terdapat perubahan untuk dapat mengikuti perubahan yang terjadi di dalam lingkungannya secara sistematis, dan mengandung perkiraan masa mendatang.

B. Birokrasi di Indonesia

Perkembangan birokrasi dalam kehidupan masyarakat Indonesia tidak yang hampir mencakup wilayah di pulau Jawa. Dinasti menempatkan raja tidak hanya sebagai pewaris tahta kerajaan, tetapi sekaligus juga menempatkan fungsi raja sebagai kepala rumah tangga perekonomian kerajaan yang bersifat paternalistik. Sebagai seorang pemegang kekuasaan negara, raja Mat...ram menempatkan diri sebagai seorang Gusti (yang disembah dan dipuja atau "suhunsusuhunan" bahasa Jawa) untuk membedakan diri dari rakyatnya yang ditempatkan sebagai seorang kawula. Sebagai seorang pemegang kekuasaan, sang raja memiliki otoritas untuk membagi-bagikan wilayah kekuasaan, jabatan, kemakmuran, dan prestise, kepada anggota keluarganya dan pembantunya dalam formasi birokrasi pemerintahan kerajaan. Pembagian wilayah kerajaan disusun secara tersentral, serta berpusat istana sebagai pusat kekuasaan. Pembagian wilayah kerajaan dan kekuasaan menggambarkan hubungan antara pusat dan daerah/pinggiran, Negara Agung-Manca Negara/pesisir, Kuthagara- Desa, dan hubungan Vertikal kawula-Gusti.

Pada masa kerajaan ini raja sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan selalu didampingi oleh ahli-ahli pemerintahan *(land)* dan pengurusan praja *(country)* yang memperoleh keahliannya melalui pendidikan dan pengalaman menurut sistem yang berlaku pada waktu itu, yang pada umumnya bersifat individual dan personal. Mengingat sifat keadaan dan kebudayaan pada zaman itu, pada umumnya

mereka adalah ahli agama, ahli nujum, ahli filsafat, ahli keprajaan, dan ahli perang. Adapun menurut W.F. Wertheim dalam Djoko Suryo: dalam rangka menghindarkan diri dari ancaman disintegrasi kerajaan, dan untuk membina kelestarian pembayaran upeti ke istana, maka cara yang ditempuh di antaranya perjalanan raja keliling daerah secara teratur, penempatan agen-agen terpercaya di daerah, memiliki "orang *jaminan" (personal guarantees),* penempatan putra pejabat di istana sebagai abdi keraton, penempatan keluarga dalam posisi penting, mengawasi pejabat dengan menggunakan mata-mata atau sensor, dan menarik pejabat lokal ke pusat apabila mereka dianggap melalukan pelanggaran.

Panggung sejarah kolonialisme di Indonesia diawali dengan kedatangan orang Eropa di perairan nusantara, mereka adalah orang Portugis yang kemudian diikuti oleh orang Spanyol, yang ingin mencari pusat tanaman rempah. Selanjutnya pada akhir abad ke XVI menyusul pula orang-orang Belanda (VOC/ kapitalisme dagang) datang ke wilayah nusantara. Di dalam perjalanan berikutnya kolonial Belanda mulai memainkan peranan dalam percaturan perdagangan dan politik sehingga terjadi penguasaan/penjajahan yang berkepanjangan (± 350 thn) terhadap wilayah dan kehidupan bangsa Indonesia. Di dalam kehidupan masyarakat kndonesia, kolonial Belanda melakukan politik dengan mengadakan lapisan-lapisan masyarakat serta diskriminasi dal am semua bidang kehidupan, di mana lapisan masyarakat atas adalah golongan liropa, lapisan kedua adalah Timur Asing, dan lapisan paling bawah adalah liumi Putera[8]. Dalam keadaan demikian proses birokrasi dan aparatur negara bukan sebagai pelayan masyarakat tetapi bagaimana pelayanan yang menguntungkan bagi penguasa.

Kapitalisme dagang yang sangat berpengaruh dalam abad XVI dan ahad XVII mengakibatkan situasi yang sangat menyedihkan yang disebabkan oleh perkembangan ekonomi harus diderita oleh rakyat biasa yang terdiri atas kaum buruh dan petani, seperti yang dikatakan L. Laendecker pola produksi yang didasarkan perjanjian-perjanjian tetapi sesungguhnya tidak banyak yang dapat dituntut oleh pihak buruh dan petani, dari segi ekonomi mereka tidak punya pilihan lain daripada menerima syarat-syarat yang diajukan oleh kaum usahawan kapitalis dagang tersebut, bagaimanapun tidak adilnya syarat-syarat tersebut.[9] Kaum buruh dan petani tidak berdaya terhadap penghisapan yang dilakukan terhadap mereka, dan kemiskinan mereka menjadi sangat memilukan. Mereka tanpa hak, tanpa daya, tanpa kemampuan untuk berorganisasi, kaum buruh dan petani merupakan lapisan masyarakat yang terendah. Di dalam struktur stratifikasi sosial terdapat perbedaan antara berbagai lapisan satu sama lain sangat meningkat, kesejahteraan terbagi sangat tidak merata dan kontras yang begitu tajam. Jika dilihat dari sudut pandang kelembagaan, pada masa kolonial Belanda yang dipimpin oleh Gubernur Jenderal Daendels sudah meletakan dasar-dasar birokrasi modern di Indonesia, yaitu dibentuknya jabatan kenegaraan *(ambten, public offices)* dengan rumusan tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab masing-masing jabatan, menurut skala gaji tertentu yang dibayarkan dari kas negara. Selain itu membentuk sistem pemerintahan wilayah, yaitu provinsi, keresidenan, kabupaten, distrik, kecamatan, dan kemantren, yang masing-masing dikepalai oleh seorang pejabat negeri yang resmi.[10] Walaupun birokrasi ditinjau dari sudut kelembagaan

sudah mengarah pada birokrasi modern dan tertata rapi, namun jika dilihat dari orientasinya birokrasi pada masa ini dibentuk dan dijalankan untuk kepentingan penguasa kolonial, hal ini bisa dilihat pada masa gubernur jenderal Daendels dijalankan secara militer, keras dan otokrasi. Kebijakan yang dibuat pada masa itu adalah pembangunan Jalan dari Anyer sampai Pan arukan dengan metode kerja paksa, rakyat tidak memiliki pilihan, tidak sedikit masyarakat yang dihukum karena menolak perintah. Dengan keadaan demikian birokrasi tidak berada di pihak masyarakat dan berada pada posisi yang menguntungkan, sehingga birokrasi digerakkan hanya untuk kepentingan penguasa.

Dengan adanya lapisan sosial pada masa kolonial, di mana bumi putera berada pada posisi lapisan bawah, peran orang Indonesia dalam birokrasi sangat kecil, menurut Edward H. Litchfield dan Alan C. Rankin, pemerintah kolonial Belanda sedikit sekali memberikan kesempatan pada orang-orang Indonesia untuk memperoleh pengalaman yang berarti dalam bidang administrasi. Jalan untuk memperoleh kesempatan itu dipersulit, bahkan ditutup bagi orang-orang yang bukan golongan Eropa. Dalam departemen jarang sekali orang-orang Indonesia diberi kesempatan untuk memegang tanggung jawab yang berarti. Pada pemerintahan.di daerah mereka berhasil mencapai pangkat tinggi, tetapi jarang sampai pada tingkatan yang menentukan kebijaksanaan politik atau dalam jabatan pimpinan yang penting. Dalam lapangan niaga orang Eropa dan orang Indo-Belanda memegang peranan, hanya pekerjaan *clerk* atau tugas teknik yang tidak berarti diberikan kepada orang Indonesia. Dalam dinas militer jabatan

bintara ke atas hampir semua diduduki oleh orang yang bukan orang Indonesia."

Pada masa kolonial ini birokrasi semata-mata berfungsi hanya sebagai jembatan antara pihak penguasa dan yang dikuasai, yaitu pemerintahan asing dari Barat dan rakyat pribumi yang dijajah. Menurut Robert van Niel, dalam proses birokratisasi pemerintah kolonial belanda mengembangkm sistem administrasi ganda *(a dual system of administration)*. Di satu sisi dikembangkan penempatan jajaran pejabat administratif pemerintahan dari orang-orang barat dengan sistem kolonial, pada sisi lain tetap mempertahankan segi-segi birokrasi patrimonial atau tradisional. Namun tetap dilandasi dengan prinsip-prinsip *colour lines, race discrimination* dan dominasi, yaitu pegawai pemerintahan dalam negeri adalah golongan putih, dan *pegawai pangreh* praja pribumi yang dikenal pula sebagai golongan "priyayi" di mana pemerintah kolonial masih perlu mempertahankan penguasa lokal dengan mengharapkan wibawa otoritas tradisional yang ditempatkan sebagai birokrat yang berfungsi sebagai agen pemerintah kolonial Belanda yang berhadapan dengan rakyat pribumi, dalam situasi tersebut pemerintah kolonial belanda mengambil sikap membiarkan otoritas tradisional untuk berperan, selama tidak mengancam keamanan kekuasaan pemerintah kolonial. Gejala tersebut menimbulkan kecenderungan baru yang timbul, di antaranya adalah timbulnya gejala Neo-Feodalisme di kalangan korp pejabat pemerintah. Hal ini ditandai dengan lahirnya golongan pangreh praja atau golongan priyayi, yang menggambarkan sebagai golongan *educated* yang menduduki posisi birokrat, tetapi bergaya kehidupan sebagai

seorang aristokrat. Golongan birokrat-aristokrat atau "kaum priyayi" yang terpelajar pada akhirnya tidak bisa membebaskan diri dari ethos feodal, yang cara kerjanya tidak mendasarkan pada orientasi pencapaian tujuan, yang mestinya dapat mengembangkan profesionalisme dan keahlian sebagai golongan elite modern

Birokrasi setelah masa kolonial sampai dengan sekarang.

Negara Indonesia tergolong negara yang sedang berkembang, masyarakatnya sedang mengalami transisi dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern (maju). Bagi Indonesia yang sudah terlalu lama mengalami penjajahan, kondisi tersebut sangat mempengaruhi dalam birokrasi pemerintahan. Hal ini tercermin dalam seleksi kenaikan pangkat, penerimaan pegawai, sampai dengan pelaksanaan tugas di mana yang diutamakan adalah loyalitas individu kepada pimpinan dan harus sesuai dengan pimpinan, bukan bagaimana kepentingan masyarakat diutamakan sehingga *the right man on the right place* tidak pernah tercapai. Demikian pula pengaruh kerajaan yang pernah ada di mana aparatur negara, pejabat negara dianggap sebagai priyayi, serta ada budaya sungkan terhadap atasan walaupun atasan melakukan penyimpangan.

Negara berkembang, seperti Indonesia termasuk dalam kategori masyarakat transisional. Menurut Fred W. Riggs dalam Pamudji masyarakat transisional disebut dengan model masyarakat Prismatik *(Prismatic Society),* yaitu suatu masyarakat yang memiliki ciri-ciri tradisional atau agraria bersamaan dengan ciri-ciri modern atau industri, di dalam masyarakat prismatik terdapat sub model yang disebut *sala.* Ciri-ciri atau sifat-sifat masyarakat prismatik adalah adanya heterogenitas

yang tinggi, formalisme yang tinggi, dan *overlapping*.'' Ciri yang pertama adalah tingkat heterogenitas yang tinggi yaitu suatu campuran sifat-sifat masyarakat tradisional *(fused society)* dan masyarakat modern *(refracted society). Fused society* adalah menunjukkan suatu fungsi dan diferensiasi lembaga, berbagai macam fungsi (politik, ekonomi, sosial dan lain-lain) menyatu dalam satu lembaga, masyarakat ini tersusun atas dasar hubungan kekeluargaan, kekerabatan dikepalai oleh seorang kepala suku yang mengemban berbagai macam fungsi, sekalipun akhirnya diserahkan juga kepada pembantunya. *Refracted society* adalah kebalikan *fused society* di mana dalam masyarakat telah berlangsung spesialisasi fungsi dan diferensiasi kelembagaan, setiap lembaga mengemban fungsi khusus tertentu, jadi sekian banyak fungsi dalam masyarakat diimbangi dengan sekian banyak lembaga. Di dalam ciri pertama ini fungsi administratif yang, semula dilaksanakan atas dasar hubungan kekeluargaan tetap dilanjutkan, tetapi secara sembunyi-sembunyi, sementara itu disusun struktur jabatan kantor yang baru guna menggantikan organisasi atas dasar kekeluargaan, dan sepantasnya disiapkan seperangkat norma-norma untuk dipatuhi. Walaupun kenyataannya norma tersebut diabaikan, jabatan dalam administrasi negara dijabat oleh orang-orang atas dasar norma yang bersifat universalistik tetapi kenyataannya diam-diam diisi oleh orang-orang yang punya hubungan keluarga, hal ini merupakan salah satu ciri dalam pengadaan pegawai dari model *sala*. Ciri *kedua* dari masyarakat prismatik adalah tingkat• formalisme yang tinggi yaitu tingkat ketidaksesuaian *(discrepancy)* atau tingkat kongruensi *(congruence) antara* apa yang telah dituliskan sebelumnya secara formal dengan apa yang

dipraktikkan atau ditindak secara riil, antara norma-norma dan kenyataan atau realita. Semakin besar kongruensi keadaan semakin realistis, sedangkan semakin besar ketidak sesuaian semakin leliih formalistis. Ciri *ketiga* adalah terdapat *overlapping,* artinya struktur-struktur yang telah didiferensiasikan dan dispesialisasikan secara formal ada berdampingan dengan struktur-struktur yang belum didiferensiasikan. Di dalam ciri ketiga ini antara keluarga dan kantor terjadi di mana pengaruh keluarga mengatasi pelaksanaan fungsi dinas atau kantor sedemikian rupa sehingga hukum atau peraturan dilaksanakan secara seenaknya terhadap keluarga, sebaliknya sekeras-kerasnya terhadap pihak di luar keluarganya, kepentingan keluarga lebih tinggi daripada kepentingan jawatan, pemerintah, bahkan kepentingan negara. Pengelompokan atas dasar keluarga menimbulkan solidaritas kelompok, yang didasarkan atas nama etnis, agama, ras, partai, dan sebagainya. Dampaknya dalam administrasi publik adalah kantor pemerintah (administrasi publik) pada prinsipnya menerapkan hukum dan peraturan secara objektif dan tidak memihak terhadap semua warga masyarakat, tetapi dalam praktiknya terdapat diskriminasi yang menguntungkan kelompoknya dan merugikan pihak lain. Diskriminasi ini kemudian menjalar ke pengadaan pegawai, di mana dikaitkan dengan nepotisme, praktik dalam *sala* selalu mengutamakan anggota kelompok yang dominan. Alternatif lain dipakai sistem jatah *(quota)* di antara kelompok yang ada, sehingga satu organisasi administratif dikemudikan oleh beberapa kelompok, yang dalam keadaan yang ekstrem mungkin menyebabkan tidak adanya semangat

kerja sama di antara anggota kelompok satu dengan kelompok yang lain yang saling bersaingan, akibatnya administrasi publik tidak efisien

Birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yurisdiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area ofisial yang yurisdiksi, di dalam yurisdiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi *(official duties)* yang memperjelas batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Pejabat adalah orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintahan, kekuasaan pejabat ini amat menentukan, karena segala urusan yang berhubungan dengan jabatan itu ditentukan oleh orang yang berada dalam jabatan tersebut. Jabatan itu disusun dalam tatanan hierarki dari atas ke bawah. Jabatan yang berada di hierarki atas mempunyai kekuasaan yang lebih besar dibanding jabatan yang berada di tataran bawah, semua jabatan itu lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan tersebut. Di luar hierarki kerajaan pejabat dan jabatan itu terhampar rakyat yang *powerless* di hadapan pejabat birokrasi tersebut, itulah sebabnya birokrasi pemerintah seringkali disebut kerajaan pejabat yang jauh dari rakyatnya".

C. Birokrasi dan Fungsi Pelayanan

Dalam suatu negara administrastif, pemerintah dengan seluruh jajarannya biasa dikenal sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam bahasa yang sederhana peranan tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat

Pemerintahan suatu negara ditingkat nasional terdiri atas berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai nomenklatur seperti kementerian, departemen, direktorat jenderal, badan biro dan sebagainya, sebagian di antara mempunyai satuan-satuan kerja di seluruh wilayah kekuasaan negara, juga dikenai aparatur pemerintahan daerah dengan aneka ragam nomenklatur pula seperti provinsi, kabupaten, kecamatan, kelurahan dan desa. Keseluruhan jajaran pemerintahan negara tersebut merupakan satuan birokrasi pemerintahan yang juga dikenal dengan istilah *civil service*. Di antaranya berbagai satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintahan, terdapat pembagian tugas yang pada umumnya didasarkan pada prinsip fungsionalisasi. Disoroti dari segi pemberian pelayanan kepada masyarakat, fungsionalisasi berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperan selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu, dan perlu bekerja secara terkoordinasi dengan instansi lain. Setiap instansi pemerintah mempunyai "kelompok pelanggan" *(clientele groups)*. Kepuasan kelompok pelanggan inilah yang harus dijamin oleh birokrasi pemerintahan, antara lain: kelompok masyarakat yang memerlukan pelayanan di bidang pendidikan dan pengajaran dilayani oleh instansi yang secara fungsional menangani bidang pendidikan dan

pengajaran, kelompok masyarakat Oryang termasuk kelompok produktif dan mencari nafkah dengan bekerja bagi organisasi atau perusahaan menjadi "pelanggan" bagi instansi yang mengurus ketenagakerjaan, warga masyarakat yang ingin meningkatkan kesehatan atau pengobatan menjadi pelanggan dari instansi yang menangani kesehatan rakyat secara nasional, yaitu Departemen Kesehatan, para industriawan dan usahawan baik di sektor riil atau formal maupun informal menjadi pelanggan dari instansi yang menangani industri dan perdagangan dan sebagainya. Jadi, pada dasarnya masyarakat ingin mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan harapannya, yaitu mengharapkan pelayanan yang cepat, bersahabat, dan mudah tanpa prosedur yang berbelit-belit.

Pada dasarnya pemerintah beserta seluruh jajaran aparatur birokrasi bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan nasional, tetapi merupakan kenyataan bahwa peranan pemerintah dengan seluruh jajarannya bersifat dominan. Pemerintah berfungsi antara lain untuk menjabarkan strategi pembangunan nasional menjadi rencana pembangunan, baik untuk kepentingan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek.Aparat birokrasi pemerintah pulalah yang harus menciptakan iklim yang kondusif untuk meningkatkan kepedulian dan partisipasi berbagai kelompok di masyarakat, bahkan juga dalam mengalokasikan sumber daya dan dana tertentu, untuk menyelenggarakan fungsi tersebut, birokrasi pemerintah harus menjadi instrumen yang andal, tangguh, dan profesional, ciri-ciri tersebut berlaku bagi seluruh jajaran birokrasi. Akan tetapi merupakan tuntutan

kuat bagi mereka yang tergolong sebagai elite birokrasi atau elite administrasi, artinya mereka mendapat kepercayaan menduduki jabatan manajerial publik tingkat tinggi dan mengemban misi pengabdian kepada kepentingan negara dan bangsa. Oleh karena itu, elite administrasi atau elite birokrasi harus mampu berperan selaku *administratif policy makers* dan sebagai pelaksana keputusan politik yang telah dirumuskan dan ditentukan oleh elite politik. Agar mampu menampilkan kinerja yang memuaskan, elite administratif harus memelihara hubungan kerja yang bersifat kooperatif dengan elite politik. Hubungan kerja yang serasi dan kerja sama yang harmonis dikatakan mutlak.

BAB 5

PERILAKU KEPEMIMPINAN DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

A. Pengertian Pimpinan dan Kepemimpinan

Dalam bahasa Indonesia "pemimpin" sering disebut penghulu, pemuka, pelopor, pembina, panutan, pembimbing, pengurus, penggerak, ketua, kepala, penuntun, raja, tua-tua, dan sebagainya. Sedangkan istilah Memimpin digunakan dalam konteks hasil penggunaan peran seseorang berkaitan dengan kemampuannya mempengaruhi orang lain dengan berbagai cara.

Istilah pemimpin, kemimpinan, dan memimpin pada mulanya berasal dari kata dasar yang sama "pimpin". Namun demikian ketiganya digunakan dalam konteks yang berbeda.

Pemimpin adalah suatu lakon/peran dalam sistem tertentu; karenanya seseorang dalam peran formal belum tentu memiliki ketrampilan kepemimpinan dan belum tentu mampu memimpin. Istilah Kepemimpinan pada dasarnya berhubungan dengan ketrampilan, kecakapan, dan tingkat pengaruh yang dimiliki seseorang; oleh sebab itu kepemimpinan bisa dimiliki oleh orang yang bukan "pemimpin".

Arti pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki kecakapan dan kelebihan, khususnya kecakapan/ kelebihan di satu bidang sehingga dia mampu mempengaruhi orang-orang lain untuk

bersama-sama melakukan aktivitas-aktivitas tertentu demi pencapaian satu atau beberapa tujuan. Pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki kecakapan dan kelebihan - khususnya kecakapan-kelebihan di satu bidang , sehingga dia mampu mempengaruhi orang lain untuk bersama-sama melakukan aktivitas-aktivitas tertentu untuk pencapaian satu beberapa tujuan. (Kartini Kartono, 1994 : 181).

Pemimpin jika dialihbahasakan ke bahasa Inggris menjadi "LEADER", yang mempunyai tugas untuk me-LEAD anggota disekitarnya. Sedangkan makna LEAD adalah :

1. Loyality, seorang pemimpin harus mampu membagnkitkan loyalitas rekan kerjanya dan memberikan loyalitasnya dalam kebaikan.
2. Educate, seorang pemimpin mampu untuk mengedukasi rekan-rekannya dan mewariskan tacit knowledge pada rekan-rekannya.
3. Advice, memberikan saran dan nasehat dari permasalahan yang ada
4. Discipline, memberikan keteladanan dalam berdisiplin dan menegakkan kedisiplinan dalam setiap aktivitasnya.

Tugas Pemimpin

1. Menurut James A.F Stonen, tugas utama seorang pemimpin adalah:

   Pemimpin bekerja dengan orang lain : Seorang pemimpin bertanggung jawab untuk bekerja dengan orang lain, salah satu

dengan atasannya, staf, teman sekerja atau atasan lain dalam organjsasi sebaik orang diluar organisasi.

2. Pemimpin adalah tanggung jawab dan mempertanggungjawabkan (akontabilitas): Seorang pemimpin bertanggungjawab untuk menyusun tugas menjalankan tugas, mengadakan evaluasi, untuk mencapai outcome yang terbaik. Pemimpin bertanggung jawab untuk kesuksesan stafhya tanpa kegagalan.
3. Pemimpin menyeimbangkan pencapaian tujuan dan prioritas : Proses kepemimpinan dibatasi sumber, jadi pemimpin hanya dapat menyusun tugas dengan mendahulukan prioritas. Dalam upaya pencapaian tujuan pemimpin harus dapat mendelegasikan tugas- tugasnya kepada staf. Kemudian pemimpin harus dapat mengatur waktu secara efektif,dan menyelesaikan masalah secara efektif.
4. Pemimpin harus berpikir secara analitis dan konseptual : Seorang pemimpin harus menjadi seorang pemikir yang analitis dan konseptual. Selanjutnya dapat mengidentifikasi masalah dengan akurat. Pemimpin harus dapat menguraikan seluruh pekerjaan menjadf lebih jelas dan kaitannya dengan pekerjaan lain.
5. Manajer adalah forcing mediator : Konflik selalu terjadi pada setiap tim dan organisasi. Oleh karena itu, pemimpin harus dapat menjadi seorang mediator (penengah).
6. Pemimpin adalah politisi dan diplomat: Seorang pemimpin harus mampu mengajak dan melakukan kompromi. Sebagai

seorang diplomat, seorang pemimpin harus dapat mewakili tim atau organisasinya.

7. Pemimpin membuat keputusan yang sulit : Seorang pemimpin harus dapat memecahkan masalah.

Menurut Henry Mintzberg, Peran Pemimpin adalah :

1. Peran huhungan antar perorangan, dalam kasus ini fungsinya sebagai pemimpin yang dicontoh, pembangun tim, pelatih, direktur, mentor konsultasi.
2. Fungsi Peran informal sebagai monitor, penyebar informasi dan juru bicara
3. Peran Pembuat keputusan, berfungsi sebagai pengusaha, penanganan gangguan, sumber alokasi, dan negosiator.

Kriteria Seorang Pemimpin

Pimpinan yang dapat dikatakan sebagai pemimpin setidaknya memenuhi beberapa kriteria,yaitu :

1. Pengaruh : Seorang pemimpin adalah seorang yang memiliki orang-orang yang mendukungnya yang turut membesarkan nama sang pimpinan. Pengaruh ini menjadikan sang pemimpin diikuti dan membuat orang lain tunduk pada apa yang dikatakan sang pemimpin. John C. Maxwell, penulis buku-buku kepemimpinan pernah berkata: Leadership is Influence (Kepemimpinan adalah soal pengaruh). Mother Teresa dan Lady Diana adalah contoh kriteria seorang pemimpin yang punya pengaruh.

2. Kekuasaan/power : Seorang pemimpin umumnya diikuti oleh orang lain karena dia memiliki kekuasaan/power yang membuat orang lain menghargai keberadaannya. Tanpa kekuasaan atau kekuatan yang dimiliki sang pemimpin, tentunya tidak ada orang yang mau menjadi pendukungnya. Kekuasaan/kekuatan yang dimiliki sang pemimpin ini menjadikan orang lain akan tergantung pada apa yang dimiliki sang pemimpin, tanpa itu mereka tidak dapat berbuat apa-apa. Hubungan ini menjadikan hubungan yang bersifat simbiosis mutualisme, dimana kedua belah pihak sama-sama saling diuntungkan.
3. Wewenang : Wewenang di sini dapat diartikan sebagai hak yang diberikan kepada pemimpin untuk fnenetapkan sebuah keputusan dalam melaksanakan suatu hal/kebijakan. Wewenang di sini juga dapat dialihkan kepada bawahan oleh pimpinan apabila sang pemimpin percaya bahwa bawahan tersebut mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawab dengan baik, sehingga bawahan diberi kepercayaan untuk melaksanakan tanpa perlu campur tangan dari sang pemimpin.
4. Pengikut : Seorang pemimpin yang memiliki pengaruh, kekuasaaan/power, dan wewenang tidak dapat dikatakan sebagai pemimpin apabila dia tidak memiliki pengikut yang berada di belakangnya yang memberi dukungan dan mengikuti apa yang dikatakan sang pemimpin. Tanpa adanya pengikut maka pemimpin tidak akan ada. Pemimpin dan pengikut adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan tidak dapat berdiri sendiri.

Pemimpin Sejati

Empat Kriteria Pemimpin Sejati yaitu:

1. Visioner: Punyai tujuan pasti dan jelas serta tahu kemana akan membawa para pengikutnya. Tujuan Hidup Anda adalah Poros Hidup Anda. Andy Stanley dalam bukunya Visioneering, melihat pemimpin yang punya visi dan arah yang jelas, kemungkinan berhasil/sukses lebih besar daripada mereka yang hanya menjalankan sebuah kepemimpinan.
2. Sukses Bersama: Membawa sebanyak mungkin pengikutnya untuk sukses bersamanya. Pemimpin sejati bukanlah mencari sukses atau keuntungan hanya bag) dirinya sendiri, namun ia tidak kuatir dan takut serta malah terbuka untuk mendorong orang-orang yang dipimpin bersama-sama dirinya meraih kesuksesan bersama.
3. Mau Terus Menerus Belajar dan Diajar (Teachable and Learn continuous): Banyak hal yang harus dipela ari oleh seorang pemimpin jika ia mau terus survive sebagai pemimpin dan dihargai oleh para pengikutnya. Punya hati yang mau diajar baik oleh pemimpin lain ataupun bawahan dan belajar dari pengalaman-diri dan orang-orang lain adalah penting bagi seorang Pemimpin. Memperlengkapi diri dengan buku-buku bermutu dan bacaan/bahan yang positif juga bergaul akrab dengan para Pemimpin akan mendorong Skill kepemimpinan akan meningkat.
4. Mempersiapkan Calon-calon Pemimpin Masa depan: Pemimpin Sejati bukanlah orang yang hanya menikmati dan melaksanakan kepemimpinannya seorang diri bagi generasi atau saat dia

memimpin saja. Namun, lebih dari itu, dia adalah seorang yang visioner yang mempersiapkan pemimpin berikutnya untuk regenerasi di masa depan. Pemimpin yang mempersiapkan pemimpin berikutnya barulah dapat disebut seorang Pemimpin Sejati. Di bidang apapun dalam berbagai aspek kehidupan ini, seorang Pemimpin sejati pasti dikatakan Sukses jika ia mampu menelorkan para pemimpin muda lainnya.

Persyaratan Pemimpin

Di dalam Islam seorang pemimpin haruslah mempunyai sifat:

1. S1DDIQ artinya jujur, benar, berintegritas tinggi dan terjaga dari kesalahan
2. FATHONAH artinya jerdas, memiliki intelektualitas tinggi dan professional
3. AMANAH artinya dapat dipercaya, memiliki legitimasi dan akuntabel
4. TABLIGH artinya senantiasa menyammpaikan risalah kebenaran, tidak pernah menyembunyikan apa yang wajib disampaikan, dan komunikatif. Di dalam Alkitab peminipin harus mempunya sifat dasar : Bertanggung jawab, Berorientasi pada sasaran, Tegas, Cakap, Bertumbuh, Memberi Teladan, Dapat membangkitkan semangat, Jujur, Setia, Murah hati, Rendah hati, Efisien, Memperhatikan, Mampu berkomunikasi, Dapat mempersatukan, serta Dapat mengajak.

Pada ajaran Budha di kenal dengan DASA RAJA DHAMMA yang terdiri dari :

a. DHANA (suka menolong, tidak kikir dan ramah tamah),

b. SILA (bermoralitas tinggi),
c. PARICAGA Imengorban segala sesuatu demi rakyat),
d. AJJAVA (jujur dan bersih),
e. MADDAVA (ramah tamah dan sopan santun),
f. TAPA (sederhana dalam penghidupan),
g. AKKHODA (bebas dari kebencian dan permusuhan),
h. AVIHIMSA (tanpa kekerasan)
i. KHANTI (sabar, rendah hati, dan pemaaf),
j. AVIRODHA (tidak menentang dan tidak menghalang-halangi).

   Pada ajaran Hindu, falsafah kepemimpinan dijelaskan dengan istilah-istilah:

k. PANCA STITI DHARMENG PRABHU yang artinya lima ajaran seorang pemimpin,
l. CATUR KOTAMANING NREPATI yang artinya empat sifat utama seorang pemimpin
m. ASTA BRATlA yang artinya delapan sifat mulia para dewa,
n. CATUR NAYA SANDHI yang artinya empat tindakan seorang pemimpin, Dalam Catur Naya Shandi pemimpin harus mempunyai sifat yaitu :
   1) SAMA /dapat menandingi kekuatan musuh
   2) BHEDA /dapat melaksanakan tata tertib dan disiplin kerja
   3) DHANA /dapat mengutamakan sandang dan papan untuk rakyat

4) DANDHA / dapat menghukum dengan adil mereka yang bersalah.
5) Intelegensia
6) Kematangan Sosial
7) Inner Motivation
8) Human Relation Attitude
9) Adaptable To Situations
10) Alert To Social Environment
11) Ambitious And Achievement Oriented
12) Assertive
13) Cooperative
14) Decisive
15) Dependable
16) Dominant (Desire To Influence Others)
17) Energetic (High Activity Level)
18) Persistent
19) Self-Confident
20) Tolerant Of Stress
21) Willing To Assujne Responsibility Skills Pemimpin Sukses (Stogdill; 1974)
22) Clever
23) Conceptually Skilled
24) Creative
25) Diplomatic And Tactful
26) Fluent In Speaking
27) Knowledgeable About Group Task

28) Organized (Administrative Ability)

29) Persuasive

30) Socially Skilled

Pengertian Kepemimpinan

Dalam suatu organisasi kepemimpinan merupakan faktor yang sangat penting dalam menentukan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi. Kepemimpinan merupakan titik sentral dan penentu kebijakan dari kegiatan yang akan dilaksanakan dalam organisasi. Kepemimpinan adalah aktivitas untuk mempengaruhi perilaku orang lain agar supaya mereka mau diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu (Thoha, 1983:123). Sedangkan menurut Robbins (2002:163) Kepemimpian adalah kemampuan untuk mempengaruhi suatu kelompok untuk mencapai tujuan. Sedangkan menurut Ngalim Purwanto (1991:26) Kepemimpinan adalah sekumpulan dari serangkaian kemampuan dan sifat-sifat kepribadian, termasuk didalamnya kewibawaan untuk dijadikan sebagai sarana dalam rangka meyakinkan yang dipimpinnya agar mereka mau dan dapat melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya dengan rela, penuh semangat, ada kegembiraan batin, serta merasa tidak terpaksa.

1. Dari pengertian diatas kepemimpinan mengandung beberapa unsur pokok antara lain: kepemimpinan melibatkan orang lain dan adanya situasi kelompok atau organisasi tempat pemimpin dan anggotanya berinteraksi,
2. di dalam kepemimpinan terjadi pembagian kekuasaan dan proses mempengaruhi bawahan oleh pemimpin, dan

3. adanya tujuan bersama yang harus dicapai.

Dari uraian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi perilaku seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu pada situasi tertentu.

Beberapa pendapat ahli mengenai Kepemimipinan :

1. Menurut John Piffner, Kepemimpinan merupakan seni dalam mengkoordinasikan dan mengarahkan individu atau kelompok untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki (H. Abu Ahmadi, 1999:124-125)
2. Kepemimpinan adalah pengaruh antar pribadi, dalam situasi tertentu dan langsung melalui proses komunikasi untuk mencapai satu atau beberapa tujuan tertentu(Tannebaum, Weschler and Nassarik, 1961, 24).
3. Kepemimpinan adalah suatu proses yang memberi arti (penuh arti Kepemimpinan) pada kerjasama dan dihasilkan dengan kemauan untuk memimpin dalam mencapai tujuan (Jacobs & Jacques, 1990, 281).
4. Kepemimpinan merupakan suatu kemampuan, proses, atau fungsi pada umumnya untuk mempengaruhi orang-orang agar berbuat sesuatu dalam rangka mencapai tujuan tertentu. (Slamet, 2002: 29)

5. Kepemimpinan adalah sikap pribadi, yang memimpin pelaksanaan aktivitas untuk mencapai tujuan yang diinginkan. (Shared Goal, Hemhiel & Coons, 1957, 7)
6. Kepemimpinan adalah suatu proses yang mempengaruhi aktifitas kelompok yang diatur untuk mencapai adalah pengaruh antar pribadi, dalam situasi tertentu dan langsung melalui proses komunikasi untuk mencapai satu atau beberapa tujuan tertentu (Tannebaum, Weschler and Nassarik, 1961, 29)
7. Kepemimpinan adalah aktivitas untuk mempengaruhi perilaku orang lain agar supaya mereka mau diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu (Thoha, 1983:123).
8. Kepemimpinan adalah sekumpulan dari serangkaian kemampuan dan sifat-sifat kepribadian, termasuk didalamnya kewibawaan, untuk dijadikan sebagai sarana dalam rangka meyakinkan yang dipimpinnya agar mereka mau dan dapat melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya dengan rela, penuh semangat, ada kegembiraan batin, serta merasa tidak terpaksa. (Ngalim Purwanto ,1991:26)

Dari uraian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi perilaku Aeseorang atau sekelompok orang untuk meneapai tujuan tertentu pada situasi tertentu. Kepemimpinan merupakan masalah sosial yang di dalamnya terjadi interaksi antara pihak yang memimpin dengan pihak yang dipimpin untuk mencapai tujuan bersama, baik dengan cara mempengafuhi, membujuk, memotivasi dan mengkoordinasi. Dari sini dapat dipahami bahwa tugas utatna

seorang pemimpin dalam menjalankan kepemimpinannya tidak hanya terbatas pada kemampuannya dalam melaksanakan program-program saja, tetapi lebih dari itu yaitu pemimpin harus mempu melibatkan seluruh lapisan organisasinya, anggotanya atau masyarakatnya untuk ikut berperan aktif sehingga mereka mampu memberikan kontribusi yang posetif dalam usaha mencapai tujuan.

Faktor-faktor penting yang terdapat dalam pengertian kepemimpinan:

a. Pendayagunaan Pengaruh
b. Hubungan Antar Manusia
c. Proses Komunikasi dan
d. Pencapaian Suatu Tujuan.

Unsur-Unsur Mendasar

Unsur-unsur yang mendasari kepemimpinan dari defmisi-defmisi yang dikemukakan di atas, adalah:

a. Kemampuan mempengaruhi orang lain (kelompok/bawahan).
b. Kemampuan mengarahkan atau memotivasi tingkah laku orang lain atau kelompok.
c. Adanya unsur kerja sama untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Prinsip-Prinsip Dasar Kepemimpinan

Karakteristik seorang pemimpin didasarkan kepada prinsip-prinsip (Stephen R. Coney) sebagai berikut:

1. Seorang yang belajar seumur hidup : Tidak hanya melalui pendidikan formal, tetapi juga diluar sekolah. Contohnya, beJajar melalui membaca, menulis, observasi, dan mendengar. Mempunyai pengalaman yang baik maupun yang buruk sebagai sumber belajar.
2. Berorientasi pada pelayanan : Seorang pemimpin tidak dilayani tetapi melayani, sebab prinsip pemimpjn dengan prinsip melayani berdasarkan karir sebagai tujuan utama. Dalam memberi pelayanan, pemimpin seharusnya lebih berprinsip pada pelayanan yang baik.
3. Membawa energi yang positif : Setiap orang mempunyai energi dan semangat. Menggunakan energi yang positif didasarkan pada keikhlasan dan keinginan mendukung kesuksesan orang lain. Untuk itu dibutuhkan energi positif untuk membangun hubungan baik. Seorang pemimpin hams dapat dan mau bekerja untuk jangka waktu yang lama dan kondisi tidak ditentukan. Oleh karena itu, seorang pemimpin haras dapat menunjukkan energi yang positif, seperti;
    a. Percaya pada orang lain : Seorang pemimpin mempercayai orang lain termasuk staf bawahannya, sehingga mereka mempunyai motivasi dan mempertahankan pekerjaan yang baik. Oleh karena itu, kepercayaan harus diikuti dengan kepedulian.
    b. Keseimbangan dalam kehidupan : Seorang pemimpin haras dapat menyeimbangkan tugasnya. Berorientasi kepada prinsip kemanusiaan dan keseimbangan diri antara kerja dan

olah raga, istirahat dan rekreasi. Keseimbangan juga berarti seimbang antara kehidupan dunia dan akherat.

c. Melihat kehidupan sebagai tantangan : Kata 'tantangan' sering diinterpretasikan negatif. Dalam hal ini tantangan berarti kemampuan untuk menikmati hidup dan segala konsekuensinya. Sebab kehidupan adalah suatu tantangan yang dibutuhkan, mempunyai rasa aman yang datang dari dalam diri sendiri. Rasa aman tergantung pada inisiatif, ketrampilan, kreatifitas, kemauan, keberanian, dinamisasi dan kebebasan.

d. Sinergi : Orang yang berprinsip senantiasa hidup dalam sinergi dan satu katalis perubahan, Mereka selalu mengatasi kelemahannya sendiri dan lainnya. Sinergi adalah kerja kelompok dan memberi keuntungan kedua belah pihak. Menurut The New Brolier Webster International Dictionary, Sinergi adalah satu kerja kelompok, yang mana memberi hasil lebih efektif dari pada bekerja secara perorangan. Seorang pemimpin harus dapat bersinergis dengan setiap orang, atasan, staf, teman sekerja.

e. Latihan mengembangkan diri sendiri : Seorang pemimpin harus dapat memperbaharui diri sendiri untuk mencapai keberhasilan yang tinggi. Jadi dia tidak hanya berorientasi pada proses. Proses dalam mengembangkan diri terdiri dari beberapa komponen yang berhubungan dengan:

   1) pemahaman materi;
   2) memperluas materi melalui belajar dan pengalaman;

3) mengajar materi kepada orang lain;
4) mengaplikasikan prinsip-prinsip;
5) memonitoring hasil;
6) merefleksikan kepada hasil;
7) menambahkan pengetahuan baru yang diperlukan materi;
8) pemahaman baru; dan
9) kembali menjadi diri sendiri lagi.

B. Pengertian Perilaku Kepemimpinan

1. Konsep Perilaku Kepemimpinan

Pemimpin dalam melaksanakan tugas sehari-hari harus didasari oleh orientasi kepemimpinan yang mewarnai perilaku yang diterapkannya. Salah satu tinjauan tentang prilaku kepemimpinan yang diterapkan adalah prilaku kepemimpinan yang berorientasi pada tugas dan prilaku kepemimpinan yang berorientasi pada hubungan antar manusia (Gordon, 1990; Greenberg dan Baron, 1995; Kreitner dan kinicki, 1992; Owens, 1991; Yulk, 1989; Hoy dan Miskel, 1987). Orientasi kepemimpinan tersebut dapat disebut dimensi kepemimpinan (laedership dimension). Perilaku yang berorientasi pada tugas yaitu kepemimpinan yang lebih menaruh perhatian pada perilaku pemimpin, yang mengarah pada penyusunan rencana kerja, penetapan pola organisasi, adanya saluran organisasi, saluran komunikasi, metode kerja dan prosedur pencapaian tujuan yang jelas. Perilaku yang berorientasi pada hubungan antar manusia yaitu kepemimpinan yang lebih manaruh

perhatian pada perilaku pemimpin yang mengarah pada hubungan kesejawatan, saling mempercayai, saling menghargai, dan penuh kehangatan hubungan antara pemimpin dengan stafnya (Herbert, 1981; Bernard, 1988; Etzioni, 1964; Cartwright dan zender, 1953; Hoy dan Miskel, 1982) Pemimpin mempengaruhi performansi kelompok dengan alat verbal atau gestural yang dikomunikasikan melalui pengarahan, evaluasi, dan sikap pemimpin terhadap anggota kelompok (Owens, 1991).

Intinya, gaya kepemimpinan merupakan karakteristik kepribadian, bukan perilaku. Perilaku kepemimpinan dari individu yang sama akan berbeda dari situasi ke situasi, semantara struktur kebutuhan yang mendorong perilaku itu bisa konstan (Fiedler dalam Hoy dan Miskel, 1987).

2. Komponen-Komponen Perilaku Kepemimpinan

Dalam mengidentifikasi perilaku kepemimpinan, Fiedler mengembangkan pengukuran kepribadian yang disebut skala Least Preferred Co-Worker (LPC). LPC mengukur apakah seorang pemimpin memiliki perilaku yang berorientasi pada tugas (task-oriented style) atau berorientasi pada hubungan antar manusia (relationship-oriented style) (Hoy dan Miskel, 1987; Gordon, 1990; Owens, 1991). Seseorang yang skornya tinggi pada LPC menggambarkan yang positif (Hoy dan Miskel, 1987; Gordon, 1990). Berarti orang tersebut tampak menyenangkan, bersahabat, efisien, periang dan semacamnya. Sedangkan yang memiliki nilai LPC rendah menggambarkan yang negatif, berarti memiliki sifat kurang menyenangkan, kurang bersahabat, kurang efisien, murung

dan semacamnya. Pemimpin yang berorientasi pada tugas mempunyai skor rendah pada LPC dan dimotivasi oleh pemenuhan tugas yang berhasil. Pemimpin yang berorientasi pada hubungan antar manusia mempunyai skor tinggi pada LPC dan menerima kepuasan dari interaksi antar pribadi yang berhasil (Rice dan Seaman, 1981; Hoy dan Miskel, 1987). Ciri-ciri karakteristik perilaku kepemimpinan itu menggambarkan perangai (menyenangkan, periang, rileks, menarik), semangat (bersemangat, hangat), keterbukaan (menerima, terbuka), kesejawatan (bersahabat, dekat), dipercaya (percaya diri, membantu, mendukung), dan kerjasama (kerjasama, harmonis, efisien).

3. Hubungan Perilaku Kepemimpinan, Budaya Organisasi, Dan Keefektifan Organisasi

Ditinjau dari favorabilitas situasi, Fieder (dalam Hoy dan Miskel, 1987) menemukan hasil penelitian bahwa pemimpin yang menghadapi situasi yang rata-rata favorabel ada kecenderungan perilaku kepemimpinan yang berorientasi pada hubungan antara manusia berhubungan dengan keefektifan organisasi. Temuan dari Drenth (dalam Bass, 1990) memaparkan bahwa organisasi lebih efektif jika dipimpin oleh pemimpin yang menggunakan perilaku kepemimpinan yang berorientasi pada hubungan antar manusia daripada yang dipimpin dengan perilaku kepemimpinan yang berorientasi pada tugas.

Penelitian Roberts tahun 1986 (dalam Bass, 1990) pada perguruan tinggi swasta lebih besar menggunakan kepemimpinan yang transaksional daripada kepemimpinan yang transformasional.

Hal ini menunjukkan bahwa di perguruan tinggi swasta lebih besar digunakan orientasi kepemimpinan pada hubungan antar manusia daripada orientasi kepemimpinan pada tugas sebagaimana banyak diterapkan di perguruan tinggi negeri. Penelitian Bossen dkk., (dalam Creemers dan Reynolds, 1991) kepemimpinan yang kuat hubungan kesejawatannya berkolerasi dengan keefektifan organisasi. Dengan demikian perilaku kepemimpinan mempengaruhi keefektifan organisasi. Penelitian lain menunjukkan bahwa peranan kepemimpinan bertransformasi dengan realitas organisasi dan membentuk kultur organisasi. Berdasarkan beberapa pandangan ahli dan hasil-hasil penelitian diatas dapat disimpulkan bahwa perilaku kepemimpinan mempengaruhi budaya organisasi dan keefektifan organisasi.

4. Karakteristik Bawahan

a. Konsep Karakteristik Bawahan Karakteristik bawahan adalah ciri-ciri kematangan, kemampuan, kebutuhan, pengalaman, dan kepuasan yang dimiliki oleh pegawai di suatu organisasi, khususnya organisasi pendidikan. Karakteristik bawahan sangat menentukan gaya kepemimpinan yang akan diterapkan oleh pimpinan pendidikan. Misalnya saja bawahan dengan kemampuan kerja tinggi lebih cocok diterapkan gaya kepemimpinan suportif, sementara bawahan yang mempunyai kemampuan rendah memerlukan bantuan, bimbingan, dan pengarahan dalam melaksanakan tugas sehari-hari, sehingga cocok diterapkan gaya kepemimpinan direktif. Dengan demikian

dapat disimpulkan bahwa karakteristik bawahan mempengaruhi gaya kepemimpinan yang diterapkan pemimpin.

b. Komponen-Komponen Karakteristik Bawahan

a. Menurut Greenberg (1995), komponen karakteristik bawahan meliputi: kemampuan bawahan dan kepuasan atas perilaku pemimpin yang diwujudkan dalam kesiapan menerima tanggung jawab, keterampilan kerja, pengetahuan tentang kerja, dan semangat kerja tanpa adanya arahan pemimpin.

b. Menurut Gordon (1991), komponen karakteristik bawahan meliputi: terampil dalam melaksanakan tugas, kebutuhan akan prestasi, dan kebutuhan sosial.

c. Menurut White dan Bednar (1991), komponen karakteristik bawahan meliputi: lokus kontrol, kekuasaan bawahan, persepsi kemampuan, dan kebutuhan (prestasi, independensi, keamanan, dan afiliasi).

Berdasarkan paparan di atas, karakteristik bawahan mencakup aspek-aspek kematangan, lokus kontrol, kemampuan melaksanakan tugas, kebutuhan berprestasi, pengalaman, kebutuhan untuk kejelasan, kepuasan, semangat kerja, pengetahuan tentang pekerjaan, kebutuhan sosial, dan kesiapan menerima tanggung jawab.

c. Hubungan antara Karakteristik Bawahan dan Gaya Kepemimpinan

Hasil penelitian Mathieu (dalam Kreitner dan Kinicki,1992)

menemukan bahwa bawahan dengan kebutuhan berprestasi rendah lebih suka kepemimpinan direktif (yang berorientasi pada tugas), sementara bawahan dengan kebutuhan berprestasi tinggi menginginkan kepemimpinan suportif. Dalam kaitannya dengan kebutuhan bawahan terhadap kejelasan, bawahan yang memiliki kebutuhan terhadap kejelasan tinggi lebih terpuaskan dengan kepemimpinan direktif, sementara bawahan dengan kebutuhan terhadap kejelasan rendah terpuaskan oleh kepemimpinan yang suportif.

Hasil penelitian lain menunjukkan bahwa jika pegawai dalam menjalankan tugas tidak jelas, kepemimpinan direktif tinggi meningkatkan kepuasan dan motivasi, sementara jika tugas jelas, kepemimpinan direktif atau orientasi tugas mengurangi kepuasan dan motivasi. Dalam kaitannya dengan kebutuhan sosial, semakin tinggi kebutuhan sosial bawahan, semakin efektif diterapkan gaya kepemimpinan suportif dan partisipatif. Sementara itu, lokus kontrol eksternal memiliki hubungan dengan kepemimpinan direktif, yang berorientasi pada tugas dan lokus kontrol internal memiliki hubungan dengan kepemimpinan partisipatif, yang berorientasi pada hubungan antar manusia. Kebutuhan bawahan tentang bimbingan dan pengarahan berhubungan dengan keefektifan kepemimpinan yang berorientasi pada tugas, sementara kebutuhan support emosional berhubungan dengan keefektifan kepemimpinan yang berorientasi pada hubungan

antar manusia. Berdasarkan penelitian Hersey dan Blanchard, semakin tinggi tingkat kesiapan bawahan, semakin cenderung pemimpin menggunakan gaya kepemimpinan yang berorientasi pada hubungan kemanusiaan, sementara semakin rendah tingkat kesiapan bawahan, pemimpin semakin cenderung menerapkan gaya kepemimpinan yang berorientasi pada tugas. Berdasarkan hasil-hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa karakteristik bawahan berpengaruh terhadap gaya kepemimpinan. Secara lebih rinci dapat disimpulkan jika bawahan semakin matang, lokus kontrol diri, terampil, berprestasi, berpengalaman, bersemangat, kebutuhan tinggi, maka kepemimpinan yang berorientasi pada hubungan antar manusia yang relevan diterapkan. Sebaliknya jika ciri-ciri yang disebutkan tersebut rendah, maka gaya kepemimpinan yang berorientasi pada tugas relevan diterapkan.

5. Kontrol Situasi

a. Konsep Kontrol Situasi

Kontrol situasi mengacu pada keadaan lingkungan organisasi yang menentukan gaya kepemimpinan yang diterapkan oleh seorang pemimpin di suatu lembaga pendidikan. Kontrol situasi merentang dari tinggi ke rendah. Kontrol situasi tinggi ditandai oleh hubungan anggota yang positif, begitupula sebaliknya. Kontrol situasi terdiri dari 3 aspek:

1) hubungan pemimpin-bawahan (leader-member relations),
2) struktur tugas (task structure), dan

3) kekuasaan karena posisi (position power) (Gordon, 1990; Kreitner dan Kinicki, 1992; Greenberg, 1995; Hoy dan Miskel, 1987; Vecchio, 1988).

Jika hubungan pemimpin bawahan baik, maka pemimpin akan lebih mudah menanamkan pengaruh dan kekuasaan daripada jika hubungan tersebut tidak baik (Owens, 1991). Situasi hubungan baik atau tidak baik ini mempengaruhi pemimpin dalam menentukan gaya kepemimpinan yang relevan dengan situasi itu.

Struktur tugas ini menentukan gaya kepemimpinan seseorang. Jika dalam suatu organisasi berada dalam situasi di mana tugas-tugas telah dirumuskan secara rinci dan jelas, maka gaya kepemimpinan yang berorientasi pada tugas yang diterapkan oleh seorang pemimpin. Sebaliknya, jika tugas-tugas bawahan kurang terstruktur, maka gaya kepemimpinan yang berorientasi pada hubungan antar manusia tepat diterapkan.

Kekuasaan karena posisi mengacu pada derajat dengan mana pemimpin mempunyai kekuatan formal dan aktual untuk mempengaruhi orang lain (bawahan) dalam menjalankan tugas sehari-hari.Secara konseptual, semakin besar pemimpin menggunakan kekuasaan karena posisi yang diembannya, maka gaya kepemimpinan yang berorientasi tugas diterapkan. Sementara semakin kecil pemimpin menggunakan kekuasaan karena posisi yang diembannya, semakin besar pemimpin menerapkan gaya kepemimpinan yang berorientasi pada hubungan antar manusia

1. Komponen-Komponen Kontrol Situasi Kreitner dan Kinicki (1992) mengemukakan komponen

komponen itu mencakup seberapa luas pemimpin memiliki support, loyalitas, dan kepercayaan bawahan. Komponen kedua, kontrol situasi adalah struktur tugas. Struktur tugas mencakup adanya tata aturan, deskripsi pekerjaan dan kebijakan (Vecchio, 1988), petunjuk mengerjakan tugas, dan kontrol pelaksanaan tugas.Komponen ketiga kontrol situasi adalah kekuasaan karena posisi (position power). Komponen ini meliputi aspek kewenangan pemimpin untuk memberi ganjaran, hukuman, dan lainnya kepada bawahan (Kreitner dan Kinicki, 1992).

2. Hubungan antara Kontrol Situasi dan Gaya Kepemimpinan

Ketiga komponen situasional itu (hubungan pemimpin-bawahan, struktur tugas, dan posisi kekuasaan) menentukan gaya kepemimpinan yang efektif (Gordon, 1991). Jika situasi sangat terkontrol, kepemimpinan yang berorientasi pada tugas (ditunjukkan oleh nilai LPC yang rendah) akan efektif (Gordon, 1990). Dalam situasi kontrol sedang (moderat), kepemimpinan yang berorientasi pada hubungan antar manusia (ditunjukkan oleh nilai LPC yang tinggi) akan efektif (Kreitner dan Kinicki, 1992). Jika situasi rendah kontrol, maka kepemimpinan yang berorientasi pada tugas (ditunjukkan oleh nilai LPC yang rendah) akan efektif. Dapat disimpulkan bahwa terkontrolnya situasi mempunyai hubungan dengan keefektifan kepemimpinan.

Ditinjau dari hubungan pemimpin-bawahan, semakin baik hubungan pemimpin-bawahan semakin memerlukan kepemimpinan

yang berorientasi pada hubungan antar manusia, begitu pula sebaliknya. Ditinjau dari struktur rugas, semakin terstruktur tugas bawahan, semakin gaya kepemimpinan cenderung berorientasi pada tugas, begitu pula sebaliknya. Ditinjau dari kekuatan posisi, semakin banyak pemimpin menggunakan kekuasaanya melalui posisi yang dimiliki, maka gaya kepemimpinan cenderung berorientasi pada tugas. Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kontrol situasi yang terdiri atas hubungan pemimpin-bawahan, struktur tugas, dan kekuasaan karena posisi mempengaruhi gaya kepemimpinan.

C. Peran pemimpin dalam pelayanan publik

Peranan pemimpin sangat penting dalam usaha mencapai tujuan suatu organisasi. Dengan kata lain, keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi sebagaian besar sangat ditentukan oleh kualitas kepemimpinan. Didalam birokrasi (organisasi), kita mengenal tingkatan pemimpin yang terdiri atas:

1. Pemimpin tingkat atas (top management)
2. Pemimpin tingkat menegah (middle management)
3. Pemimpin tingkat bawah (lower management)

Salah satu peranan pemimpin dalam menigkatkan pelayanan publik adalah memberi motivasi kepada bawahan. Efisiensi dan produktivitasnya yang tinggi dapat dicapai bila pemimpin beberapa secara efektif dalam mengkoordinasikan semua seseorang untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dalam jangka waktu relative singkat dan mencapai tingkat hasil yang memuaskan.

Peranan seorang pemimpin sangat penting dalam usaha mencapai tujuan suatu organisasi, dalam birokrasi organisasi sering dikenal, Pemimpin tingkat atas (top management), Pemimpin tingkat menegah(middle management),dan Pemimpin tingkat bawah (lower management). Peranan pemimpin dalam menigkatkan pelayanan publik adalah memberi motivasi kepada bawahan.

Dalam sebuah organisasi unsur pimpinan mempunyai peran yang sangat penting, karena sebuah organisasi meski telah memiliki sumber daya dan anggota yang memiliki kemampuan yang tinggi, tetapi tanpa hadirnya seorang pemimpin tidak akan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Seorang pemimpin harus mampu memotivasi bawahannya supaya mau bekerja secara maksimal dan menghasilkan prestasi kerja yang tinggi.

Seorang pimpinan haruslah inovatif dan visioner agar dapat memotivasi bawahannya untuk bekerja keras dengan baik. Dimana defenisi pemimpin menurut Kartono K (1988:33) adalah sebagai berikut:

Pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki kelebihan khususnya kecakapan dan kelebihan di satu bidang, sehingga dia mampu mempengaruhi orang lain untuk bersama-sama melakukan aktifitas tertentu. Jadi pemimpin itu adalah rang yang memiliki satu atau beberapa kelebihan sebagai predeposisi (bakat yang dibawah sejak lahir), dan merupakan kebutuhan dari satu situasi/zaman, sehingga dia mempunyai kekuasaan dan kewibawaan untuk mengarahkan dan membimbing bawahan, dan mampu menggerakan bawahan ke arah tujuan tertentu.

Dari defenisi tersebut, jelaslah bahwa seorang pemimpin di samping memiliki kemampuan untuk mempengaruhi bawahannya, juga harus memiliki pengetahuan dan keterampilan. Seorang pemimpin harus memiliki kelebihan tertentu yang tidak dimiliki oleh orang lain dalam suatu organisasi. Pemimpin memiliki peran yang dominan dalam mengorganisasikan, menggerakan dan mempengaruhi bawahannya dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab untuk mencapai tujuan tertentu.

Wagner III dan Hollenbeck (1995:381), mengemukakan tiga keterampilan yang diperlukan seorang pemimpin, yaitu, (1) *conceptualskills* (keterampilan konseptual), (2) *human skills* (keterampilan manusiawi), dan (3) *technical skills* (keterampilan teknis). Keterampilan konsep adalah kemampuan untuk memahami suatu organisasi atau unit organisasi sebagai satu keseluruhan , memahami bagaimana membagi dan mempersatukan tugas bawahannya dalam mengejar tujuan-tujuan dan memahami pentingnya hubungan antara organisasi atau unit daan lingkungannya. Keterampilan manusiawi adalah kemampuan untuk bekerja secara efektif sebagai salah satu anggota kelompok dan membangun kerjasama diantara para anggota dalam suatu organisasi atau unit. Sedangkan keterampilan teknis adalah kemampuan untuk pengetahuan, prosedur dan peralatan khusus dibidangnya