



REFORMASI

birokrasi

**DALAM PERSPEKTIF
TEORI DAN KAJIAN EMPIRIS**

**OLEH : DR. DIANA HERTATI, MSI
DR. LUKMAN ARIF, MSI**

PENGANTAR PENULIS

Buku ini terdiri dari beberapa bab. Dalam bab pertama membahas tentang Tinjauan Umum Reformasi Birokrasi, bab dua tentang Reformasi Birokrasi Dan Administrasi, bab tiga membahas tentang Otonomi Daerah Sebagai Manifestasi Konsep Desentralisasi, bab empat membahas tentang Restrukturisasi Organisasi, bab lima membahas tentang Rasionalisasi Birokrasi Dan Pengembangan Organisasi, bab enam membahas tentang Pelayanan Publik, Bab tujuh membahas tentang Faktor Yang Mempengaruhi Restrukturisasi Organisasi, bab delapan membahas tentang Kajian Empiris Tentang Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah dan bab sembilan Best Practice Reformasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik.

Dalam rangka memperbaiki kualitas pelayanan publik, saat ini reformasi birokrasi sangat diperlukan. Birokrasi dari sudut pandang masyarakat, dianggap sebagai sesuatu yang menyulitkan, berbelit-belit (*red tape*), dan tidak profesional. Dari sudut pandang pemerintah sendiri mulai merasa tidak nyaman dengan status Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mempunyai predikat tidak melayani, sewenang-wenang dan koruptif. Pemerintah menghendaki adanya peningkatan pencitraan birokrasi dimata masyarakat untuk memperkuat negara karena melalui reformasi birokrasi, peran dan lingkup pemerintah direstrukturisasi untuk menjawab tantangan zaman.

Karena itu, reformasi birokrasi juga tidak sekedar melakukan *rightsizing* struktur birokrasi, tapi mengubah pola pikir (*mind set*) dan pola budaya (*cultural set*) birokrasi untuk berbagi peran dalam tata kelola pemerintahan. Birokrasi pemerintah merupakan unsur yang sangat vital dalam menentukan arah untuk mencapai keberhasilan suatu penyelenggaraan negara. Dengan persaingan global yang semakin ketat dan pesatnya kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, masyarakat semakin peka terhadap kinerja birokrasi pemerintahan dan sangat tanggap dan peduli dengan peningkatan kualitas hidupnya. Baik atau buruk kinerja birokrasi pemerintah akan sangat menentukan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya.

Penulis,

DAFTAR ISI

	Hal
PENGANTAR PENULIS	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I. TINJAUAN UMUM REFORMASI BIROKRASI.....	1
A. Selayang Pandang Reformasi Birokrasi.....	1
B. Konsep dan Dinamika Reformasi Birokrasi.....	5
C. Jenis, Ciri-Ciri dan Fungsi Birokrasi	16
1. Jenis-Jenis Birokrasi Negara.....	16
2. Ciri-Ciri Birokrasi.....	18
3. Fungsi dan Peran Birokrasi	22
BAB II. REFORMASI BIROKRASI DAN ADMINISTRASI	24
A. Reformasi Birokrasi	24
B. Perkembangan Teori Administrasi Negara	32
BAB III. OTONOMI DAERAH SEBAGAI MANIFESTASI	
KONSEP DESENTRALISASI	37
A. Otonomi Daerah.....	37
1. Latar Belakang Otonomi Daerah	37
2. Pengertian Otonomi Daerah.....	42
3. Prinsip Otonomi Daerah	45
4. Azas Otonomi Daerah.....	47
5. Tujuan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah.....	48
6. Dasar Hukum Otonomi Daerah	49
B. Desentralisasi	50
BAB IV. RESTRUKTURISASI ORGANISASI	59
A. Teori Organisasi.....	59
B. Struktur Organisasi.....	62
C. Perubahan Organisasi	75
D. Restrukturisasi Organisasi.....	77
E. Konfigurasi Struktural	92
F. Efektivitas Organisasi	99
BAB V. RASIONALISASI BIROKRASI DAN PENGEMBANGAN	
ORGANISASI	105
A. Kebijakan Rasionalisasi Organisasi.....	106
B. Perumpunan Urusan Pemerintahan	108
C. Proses Rasionalisasi Organisasi	110
BAB VI. PELAYANAN PUBLIK.....	113
A. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik.....	118
B. Karakteristik Pelayanan Publik	120
C. Kualitas Pelayanan Publik.....	122
D. Kepuasan Pelanggan	127
E. Peningkatan Kualitas Pelayanan.....	132
F. Penataan Kepegawaian	134

BAB VII. FAKTOR YANG MEMPENGARUHI RESTRUKTURISASI ORGANISASI	139
BAB VIII. KAJIAN EMPIRIS TENTANG RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI PEMKOT SURABAYA	144
A. Ruang Lingkup Metode Penelitian	144
B. Hasil Penelitian.....	147
BAB IX. BEST PRACTICE REFORMASI BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK	179
A. Kepuasan Masyarakat Dalam Pelayanan Paspor di Kantor Imigrasi Surabaya	179
B. Terobosan Inovasi Pelayanan Publik Di Kota Surabaya.....	193
C. Terobosan Inovasi Pelayanan Publik Di Kota Malang.....	196

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

TINJAUAN UMUM REFORMASI BIROKRASI

A. Selayang Pandang Reformasi Birokrasi

Birokrasi adalah setiap organisasi yang berskala besar yang terdiri atas para pejabat yang diangkat, di mana fungsi utamanya untuk melaksanakan (*to implement*) kebijakan yang telah diputuskan oleh para pengambil keputusan (*decision makers*). Idealnya, birokrasi merupakan suatu sistem rasional atau struktur yang terorganisir yang dirancang sedemikian rupa guna memungkinkan adanya pelaksanaan kebijakan publik yang efektif dan efisien Roskin, et al (2013). Birokrasi juga merupakan serangkaian aturan dan prosedur yang bersifat tetap. Terdapat rantai komando berupa hirarki kewenangan di mana tanggung jawab setiap bagian-bagiannya 'mengalir' dari 'atas' ke 'bawah.' Sedangkan birokrat adalah orang-orang atau pelaku yang menjalankan dan berada didalam birokrasi. Dengan demikian birokrasi merupakan suatu sistem dan birokrat adalah mereka-mereka yang menjalankan sistem tersebut.

Adanya krisis kepercayaan dan kesan negatif terhadap pemerintah (birokrasi) diakibatkan karena kinerja birokrasi pemerintahan yang masih kurang optimal dan selama ini tidak dapat merespon keinginan masyarakat, masih banyak ditemukan birokrat yang arogan dan menganggap rakyatlah yang membutuhkannya, praktik KKN masih banyak terjadi, dan mentalitas birokrat yang masih jauh dari harapan yang diinginkan. Padahal Indonesia di era revolusi industri 4.0 (era disrupsi), sudah menggunakan fasilitas yang canggih akan tetapi mengapa masih banyak masyarakat yang mengeluh?. Mengapa birokrasi pemerintahan masih sering menjadi permasalahan yang tidak kunjung padam? Padahal apabila dilihat dari sudut pandang administratif, birokrasi merupakan organisasi pelayanan. Dalam menilai organisasi birokrasi tersebut dengan cara menilai performa yang mereka tampilkan ketika memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Birokrasi sebagai alat yang bermanfaat bagi pelaksanaan rasionalitas terhadap tugas-tugas administrasi untuk mencapai efisiensi dan juga memiliki

fungsi sebagai alat penghubung antara negara dengan masyarakat. Birokrasi menjadi alat utama dan paling dominan peranannya dalam pelaksanaan tugas-tugas negara. Oleh karena itu pemerintahan dan birokrasi memiliki keterkaitan yang begitu erat. Sehingga dapat dikatakan bahwa birokrasi adalah alat negara dalam menjalankan pemerintahan, sebelum negara dijalankan oleh birokrasi ada pemerintahan yang mengatur birokrasi. Reformasi birokrasi yang dilaksanakan dari zaman orde baru sampai era reformasi saat ini ditataran implementasinya dianggap berhasil tetapi juga dianggap gagal. Kegagalan tersebut nampak dari masih banyak masyarakat yang mengeluh terhadap pelayanan yang diberikan oleh birokrat kepada publik.

Penyelenggaraan pemerintahan secara sentralistik dipandang akan lebih efektif dan efisien, namun asumsi ini akan mengalami perubahan ketika menghadapi tantangan yang menuntut pemerintah untuk semakin responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Berbagai penyimpangan yang terjadi sebagai dampak dari sentralisasi menyebabkan legitimasi pemerintah menurun dimata publik. Ketika makin luasnya keterbukaan akses informasi publik dan negara tidak memiliki kemampuan untuk memaksakan kepatuhan masyarakat, maka yang terjadi adalah fenomena kegagalan negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam jangka panjang, penurunan kapasitas negara seperti ini akan berdampak negatif yang mengarah deligitimasi pemerintahan, apatisme publik, dan berpotensi memunculkan anarkisme. Kegagalan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan menimbulkan keraguan publik terhadap urgensi kehadiran negara dalam hal ini pemerintah. Kondisi demikian bila dibiarkan akan mengarah kepada ketidakpastian dan pelemahan jaminan hukum bagi seluruh lapisan masyarakat.

Selanjutnya bahwa sistem birokrasi sangat diharapkan dapat menjalankan perannya secara optimal. Namun, dalam kenyataannya, keberadaan birokrasi dalam pemerintah sering kali dipandang secara dikotomis, selain dibutuhkan untuk melaksanakan urusan pemerintah sehari-hari, birokrasi juga sering kali dianggap sebagai sistem yang menyebabkan jalannya pemerintahan dan layanan publik tersendat dan bertele-tele. Gejala patologi birokrasi seperti ini tampak pula

dalam sistem birokrasi pemerintahan di Indonesia. Berbagai kritik tentang inefisiensi dalam sistem birokrasi Indonesia, kuantitasnya yang terlalu besar dan kaku sudah sering dinyatakan secara terbuka (Thoha, 1987). Sistem pencaloan yang merajalela, nepotisme serta terjadinya berbagai patologi birokrasi menyiratkan bahwa reformasi birokrasi pemerintah harus dilakukan.

Sejauh ini, dalam birokrasi terdapat empat pengertian, yaitu:

1. Birokrasi sebagai kelompok pranata atau lembaga tertentu. Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan biro.
2. Birokrasi sebagai metode khusus untuk pengalokasian sumberdaya dalam suatu organisasi besar. Pengertian ini sama dengan istilah pengambilan keputusan birokratis.
3. Birokrasi sebagai “kebiroan” atau mutu yang membedakan antara biro-biro dengan jenis-jenis organisasi lain. Pengertian ini lebih menunjuk pada sifat statis organisasi (Downs dikutip Thoha, 2008).
4. Birokrasi sebagai kelompok orang, yakni orang-orang yang digaji yang berfungsi dalam pemerintahan (Castle, Suyatno, dan Nurhadiantomo, 1983).

Dibutuhkan birokrasi yang mempunyai jiwa entrepreneur dalam rangka menjawab berbagai tantangan yang muncul sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini karena desentralisasi, baik dalam konteks politik maupun dalam konteks administrasi tidak bisa dilaksanakan secara efektif jika aparat pemerintah daerah gagal mengembangkan kapasitasnya secara memadai untuk mengelola proses pembangunan. Konsep birokrasi entrepreneurial ini merupakan kritik terhadap birokrasi Weberian yang sangat hirarkhis. Diharapkan birokrasi merupakan sistem kerja institusional yang dapat menjadi alat untuk melayani kepentingan masyarakat dengan efektif dan efisien dan tetapi dalam kenyataannya hanya memboroskan anggaran pemerintah. Selanjutnya RB Syafruddin (2018), mulai mencetuskan ide mengenai pentingnya birokrasi yang mempunyai jiwa entrepreneur. Dalam konteks ini, reinventing tidak hanya memperbaiki keefektifan pemerintah saat ini, tetapi juga dapat membangun organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki keefektifannya di masa mendatang pada waktu lingkungan organisasi mengalami perubahan serta penciptaan birokrasi

dengan mendasarkan pada sistem wirausaha, yaitu menciptakan organisasi dan sistem publik yang terbiasa memperbarui, yang secara berkelanjutan, memperbaiki kualitasnya tanpa harus memperoleh dorongan dari luar. Dengan demikian, *reinventing* dapat diartikan sebagai menciptakan sektor publik yang memiliki dorongan dari dalam untuk memperbaiki apa yang disebut dengan “sistem pembaharuan kembali secara sendiri”. Dengan kata lain, *reinventing*, menjadikan pemerintah siap menghadapi tantangan-tantangan yang mungkin tidak dapat diantisipasi. Oleh karena itu diperlukan adanya reformasi birokrasi agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan efektif dan efisien.

Saat ini reformasi birokrasi sangat diperlukan dalam rangka perbaikan kualitas aparatur sipil Negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dari sudut pandang masyarakat, birokrasi selama ini dianggap sebagai sesuatu yang menyulitkan, berbelit-belit, dan tidak profesional. Dari sudut pandang pemerintah sendiri mulai merasa tidak nyaman dengan status aparatur sipil negara yang mempunyai predikat sewenang-wenang, koruptif dan tidak melayani. Pemerintah menghendaki adanya peningkatan pencitraan birokrasi dimata masyarakat, sehingga pemerintah sendiri juga menginginkan segera dilakukan perbaikan citra aparatur sipil negara melalui program reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi merupakan sebuah kebijakan yang dibuat untuk mengubah atau membuat suatu perbaikan dalam birokrasi pemerintahan Indonesia saat ini. Perubahan atau perbaikan yang ingin dilakukan dalam reformasi birokrasi mencakup struktur dan proses dalam penyelenggaraan pelayanan publik, serta perubahan pada *mindset* dan *culturset* pegawai. Reformasi birokrasi juga bertujuan untuk memperbaiki prosedur administrasi di birokrasi pemerintah, perbaikan penggunaan keuangan negara dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dasar hukum pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi ini tertuang dalam Peraturan Presiden No.81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Penjabarannya dituangkan dalam Permenpan & RB No.20 Tahun 2010 dan Permenpan & RB No.11 Tahun 2015 tentang road map Reformasi Birokrasi.

B. Konsep dan Dinamika Reformasi Birokrasi

Konsep Birokrasi menurut Riyadi (2008) merupakan salah satu unsur administrasi negara yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, seperti pelayanan publik, perijinan, regulasi dan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya yang ada. Birokrasi sebagai organisasi yang sangat strategis karena peran, fungsi dan otoritas yang dimiliki. birokrasi juga menguasai aspek-aspek yang sangat luas dan strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, sifat dan lingkup pekerjaannya, serta kewenangan yang dimilikinya. Birokrasi menguasai kewenangan terhadap akses-akses baik sumber daya alam, anggaran, pegawai, proyek-proyek maupun menguasai akses pengetahuan dan informasi yang tidak dimiliki pihak lain. Dengan kewenangan posisi dan kemampuan dimilikinya tersebut, sehingga birokrasi bukan saja mempunyai akses yang kuat untuk membuat kebijakan yang tepat, tetapi juga untuk memperoleh dukungan yang kuat dari masyarakat dan dunia usaha.

Instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tak mungkin terelakkan adalah birokrasi. Dimana eksistensi birokrasi sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Keterlibatan negara dituntut dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (*public goods and services*) baik secara langsung maupun tidak. Bahkan dalam kondisi tertentu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya.

Oleh karena itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan melayani kepentingan masyarakat yang disebut dengan istilah birokrasi. Birokrasi bagi sebagian orang dimaknai sebagai prosedur yang berbelit-belit (*red tape*), menyulitkan dan menjengkelkan. Namun bagi sebagian orang lainnya birokrasi dipahami dalam perspektif yang positif yakni sebagai upaya untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar lebih tertib. Ketertiban yang dimaksud disini adalah ketertiban dalam mengelola berbagai sumber daya yang didistribusikan kepada setiap anggota masyarakat secara berkeadilan. Pendapat yang berbeda seperti tersebut diatas dapat dipahami dari perspektifnya masing-masing. Pandangan positif terhadap birokrasi adalah sebuah keniscayaan. Akan

tetapi bagi yang berpandangan negatif, birokrasi justru menjadi salah satu penghalang tercapainya tujuan bahkan keberadaannya harus dihilangkan.

Dalam pembahasan ini, akan dikupas secara tuntas tentang makna birokrasi dari berbagai perspektif dan kemudian akan disimpulkan tentang apa birokrasi itu sesungguhnya dan bagaimana seharusnya birokrasi itu dijalankan oleh aparat birokrasi yang disebut sebagai birokrat.

Menurut Hegel dikutip Sulistio & Budi (2009: 07), mengatakan bahwa birokrasi adalah institusi yang menduduki posisi organik yang netral dalam struktur sosial dan berfungsi sebagai penghubung antara negara yang memmanifestasikan kepentingan umum dan masyarakat sipil yang mewakili kepentingan khusus dalam masyarakat. Blau, Peter dan Meyer (1987), juga mengatakan bahwa birokrasi merupakan organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis. Senada dengan pendapat diatas menurut Sulistio dan Budi (2009: 08), mengungkapkan bahwa birokrasi adalah keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah (untuk memberikan pelayanan publik) dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu. Sementara itu Blau, Peter dan Meyer (1987), mengungkapkan bahwa birokrasi sebagai sebuah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis dari pekerjaan banyak orang.

Perilaku birokrasi di Indonesia terkait dengan produk birokrasi kolonial Belanda yang merupakan bagian dari perjalanan birokrasi Indonesia. Perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi antara individu dan organisasinya. Thoha (2010) mengemukakan bahwa individu mempunyai kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, penghargaan dan pengalaman, dimana individu tersebut sebagai pendukung organisasi sehingga kedalam tatanan birokrasi akan berpengaruh terhadap organisasi. Selanjutnya Amitai (1986) pernah mengatakan birokrasi dibutuhkan dalam kehidupan dan hal tersebut tidak dapat dihindari. Manusia membutuhkan organisasi pemerintahan mulai manusia lahir ke dunia, misalnya dia membutuhkan catatan ke organisasi pemerintah

tentang akte kelahiran, masuk sekolah, Masuk kuliah, mau nikah, bahkan perceraian, meninggal duniapun masih membutuhkan upaya kantor pemerintah. Betapa hebat dan holistiknya urusan organisasi pemerintah mengintervensi kehidupan dan kematian seseorang.

Sebagaimana Caiden (1991) mengatakan bahwa pekerjaan organisasi pemerintah itu tidak bisa dihindari oleh manusia ini. Sifat monopoli merupakan ciri khas birokrasi yang menjadikan masyarakat yang dilayani (*customer*) harus puas dengan pelayanan birokrasi pemerintah. Tampaknya tanpa melihat apakah pelayanan itu cepat atau lambat, memuaskan atau menjengkelkan, menghargai manusia atau tidak peduli kepada manusia yang dilayani. Menurut Weber dikutip Thoha (2008), sistem birokrasi itu sangat formal, tidak mengenal perilaku personal, dan sesuai dengan *orde-prosedural*. Perilaku birokrasi Weberian ini selalu berorientasi pada *etatisme legalistic*, oleh karena itu pendekatan birokrasi yang dianut banyak pemerintah itu order-prosedural yang didasarkan pada aturan atau peraturan menjadi sifat yang tidak bisa ditinggalkan. Masih terjadi gap antara birokrasi dalam konsep rasional, normatif dan birokrasi dalam tataran empiris walaupun sudah terdapat aturan yang jelas. Berdasarkan deskripsi tersebut diatas birokrasi memiliki peranan penting dalam kehidupan manusia, namun ditataran empirisnya sering terjadi ketidak harmonisan antara konsep yang diterapkan dengan lingkungan birokrasi itu hidup dalam melayani kepentingan masyarakat.

Apa pengertian dari birokrasi (*bureaucracy*)? Secara umum, pengertian birokrasi merupakan rantai komando berbentuk piramida dalam suatu organisasi dimana posisi di tingkat bawah lebih banyak daripada tingkat atas. Kemudian ada juga pendapat lain tentang birokrasi sebagai suatu struktur organisasi yang memiliki tata prosedur, pembagian kerja, adanya hirarki, dan adanya hubungan yang bersifat impersonal. Organisasi yang menganut sistem birokrasi biasanya memiliki prosedur dan aturan yang ketat sehingga dalam proses operasionalnya cenderung kurang fleksibel dan kurang efisien. Birokrasi banyak kita temukan dalam organisasi pemerintahan, rumah sakit, perusahaan, sekolah, dan militer. Walaupun ada anggapan bahwa birokrasi identik dengan inefisiensi,

pemborosan, dan kemalasan, namun faktanya sistem birokrasi diperlukan agar proses operasional berjalan sesuai dengan aturan yang telah ditentukan.

Dalam memahami reformasi birokrasi, maka kita perlu mengetahui arti dari birokrasi. Dalam bahasa Prancis, birokrasi adalah bureau yang berarti kantor. Biro sendiri secara leksikal (bureau) dalam kamus mempunyai arti sebagai biro, kantor atau departemen pemerintah. Lebih jauh, kata krasasi juga berasal dari bahasa Yunani, kratein yang berarti mengatur. Dan birokrasi disini memiliki arti pemerintahan dengan pejabat-pejabat yang ditunjuk. Agar lebih memahami apa arti birokrasi, kita perlu melihat pendapat para ahli sebagai berikut :

1) Max Weber dikutip Thoha (2008)

Pengertian birokrasi adalah bentuk organisasi yang penerapannya berhubungan dengan tujuan yang hendak dicapai, dimana birokrasi ini dimaksudkan sebagai suatu sistem otoritas yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai macam peraturan untuk mengorganisir pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang.

2) Bintoro Tjokroamidjojo (1984)

Menurut pendapat Marx pengertian birokrasi adalah suatu tipe organisasi yang digunakan oleh pemerintah modern untuk melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat spesialis, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah.

3) Peter A. Blau dan Marshall W. Meyer (1987)

Menurut Blau dan Page pengertian birokrasi adalah suatu tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administrative yang besar, yaitu dengan cara mengkoordinir secara sistematis pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang.

4) Riant Nugroho Dwijowijoto (2004)

Pengertian birokrasi merupakan suatu lembaga yang kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik atau buruk dalam keberadaannya sebagai instrument administrasi rasional yang netral pada skala besar.

5) Farel Heady (1989)

Selanjutnya Heady menyampaikan bahwa birokrasi merupakan suatu struktur organisasi yang memiliki karakteristik tertentu: hirarki, diferensiasi dan

kualifikasi atau kompetensi. Dimana hirarki berkaitan dengan struktur jabatan yang mengakibatkan perbedaan tugas dan wewenang antar anggota organisasi.

Birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hirarki dan jenjang jabatan (Balai Pustaka, 2002, h. 12). Penggunaan istilah birokrasi pertama kali diperkenalkan di abad 17 oleh seorang filsuf Perancis Vincent de Gournay yang menggunakan istilah “bureaumania”. Istilah ini mempunyai konotasi negatif untuk menggambarkan perilaku pejabat pemerintah yang cenderung semena-mena, yang esensinya bukan melayani masyarakat, tetapi melayani kepentingan mereka sendiri (Albrow, 1998, h. 1-3).

Birokrasi berhubungan dengan organisasi masyarakat yang disusun secara ideal. Birokrasi dicapai melalui formalisasi aturan, struktur, dan proses di dalam organisasi. Para teoritikus klasik seperti Fayol (1949), Taylor (1911), dan Weber (1948), selama bertahun-tahun telah mendukung model birokrasi guna meningkatkan efektivitas administrasi organisasi. Weber adalah sosok yang dikenal sebagai bapak birokrasi.

Weber dikutip Islamy (2003) juga menyatakan, birokrasi itu sistem kekuasaan, di mana pemimpin (superordinat) mempraktekkan kontrol atas bawahan (subordinat). Sistem birokrasi menekankan pada aspek “disiplin.” Sebab itu, Weber juga memasukkan birokrasi sebagai sistem legal-rasional. Legal oleh sebab tunduk pada aturan-aturan tertulis dan dapat disimak oleh siapapun juga. Rasional artinya dapat dipahami, dipelajari, dan jelas penjelasan sebab-akibatnya.

Sebenarnya standarisasi yang dibutuhkan Indonesia agar birokrasinya dapat berjalan dengan baik dan semestinya adalah sebagai berikut:

1. Adanya derajat spesialisasi tinggi artinya adalah setiap anggota birokrasi harus memiliki profesionalisme dan kecakapan teknis yang tinggi dalam menjalankan tugasnya. Di Indonesia derajat spesialisasi diberikan masih terlalu luas dan masih rendah sehingga wewenang yang diberikan tampak kabur dan tidak jelas, seperti misalnya : batas kewenangan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kota/kabupaten yang terkadang masih membingungkan

2. Struktur kewenangan bersifat berjenjang (hierarkis) dengan batas tanggung jawab yang jelas.
3. Hubungan anggota bersifat impersonal dimana hubungan setiap anggota harus berdasarkan fungsi terciptanya mekanisme kerja yang rapi.
4. Cara pengangkatan pegawai berdasarkan kecakapan teknis artinya setiap anggota ditempatkan dan diberi pekerjaan sesuai bidang keahliannya (*the right man and the right place*) sehingga dapat menciptakan produktivitas kerja yang baik, bukan karena kepentingan pribadi.

Kondisi realitasnya di Indonesia sendiri masih sering terjadi semacam pemerintahan dinasti yang menganut azas *spoil system* dimana para pejabat birokrat tidak akan canggung untuk mengangkat keluarganya sendiri untuk bekerja dengannya, padahal seharusnya pengangkatan anggota berdasarkan merit system. Adanya pemisahan antara urusan dinas dengan urusan pribadi artinya setiap pekerjaan dalam birokrasi tidak boleh tersentuh oleh masalah yang bersifat personal. Di Indonesia masalah ini yang paling susah untuk dihilangkan tidak sedikit dari birokrat Indonesia yang memanfaatkan jabatan dan kewenangannya untuk memperkaya diri dan kepentingan pribadinya. Apabila semua karakteristik birokrasi ideal Weber ini mampu diterapkan dengan baik di Indonesia bukan tidak mungkin patologi birokrasi yang sudah membudaya KKN, penyimpangan kewenangan, menggabungkan urusan dinas dengan urusan pribadi dengan klien tidak mungkin terjadi di Indonesia. Kalaupun terjadi, pasti presentasinya dalam skala kecil.

Berdasarkan gambaran ideal di atas maka dapat disimpulkan bahwa dengan karakteristik seperti di atas birokrasi akan bisa berfungsi sebagai sarana yang mampu melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien seperti yang digambarkan dalam tabel di bawah ini :

Tabel 1.1

Output yang diharapkan dari Karakteristik Ideal Birokrasi

Pembagian kerja	Efisiensi
Hirarki wewenang	Memungkinkan pengendalian atas berbagai ragam jabatan dan memudahkan koordinasi yang efektif

Aturan main	Menjamin kesinambungan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah (walaupun pejabatnya berganti-ganti)
Impersonalitas hubungan	Menjamin perlakuan yang adil bagi semua anggota masyarakat
Kemampuan teknis	Menjamin adanya orang-orang yang ahli dalam menduduki jabatan
Sistem karir	Jaminan keberlangsungan jabatan

Sumber : Adaptasi Teori Weber dikutip Thoha (1987, h. 78)

Selanjutnya Bennis, sebagaimana dikutip Thoha (1987, h. 91) mengemukakan bahwa untuk perkembangan pada masa mendatang, penataan organisasi akan mempunyai sifat-sifatnya yang unik, struktur organisasi formal akan mengalami perubahan dan penambahan yang bervariasi, seperti istilah temporer, sementara, relative, jangka pendek dan sejenisnya mulai mewarnai struktur organisasi.

Manifestasi dari sistem temporer ini, dapat dijumpai akan pembentukan organisasi yang bersifat sementara seperti task force, panitia atau panitia khusus, team kerja, tim gabungan, cross program dan lain sejenisnya dan ini sebuah perkembangan non struktural untuk menerobos kesulitan birokrasi. Pendapat Bennis sebagaimana yang disebut Thoha (1987, h. 92) sebagai berikut : "Organisasi pada masa datang akan menciptakan suatu kombinasi dari gejala-gejala adaptasi, pemecahan persoalan, sistem temporer, aneka ragam spesialisasi, evaluasi staf yang fleksibel, tidak didasarkan pada norma hirarki vertikal atas perbedaan posisi-posisi dan pangkatnya".

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

- 1). Birokrasi sebagai Organisasi Rasiona yang dimaknai sebagai suatu organisasi yang rasional dalam melaksanakan setiap aktivitasnya. Setiap tindakan birokrasi hendaknya mengacu pada pertimbangan-pertimbangan rasional.
- 2) Birokrasi sebagai Aturan yang dijalankan oleh para pejabat dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Aturan-aturan itu dibuat guna mempermudah proses pelayanan publik.

- 3) Birokrasi sebagai Pemborosan yang dilakukan oleh organisasi. Pemborosan baik dalam segi waktu, tenaga, finansial maupun sumber daya lainnya. Terkadang niat baik birokrasi untuk memberikan pelayanan yang efisien justru berbalik menjadi pelayanan yang tidak efisien dan mengecewakan masyarakat.
- 4) Birokrasi sebagai Administrasi Publik adalah proses pengelolaan sumber daya publik untuk dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat. Perlu diketahui bahwa birokrasi adalah unsur pelaksana dari administrasi publik agar tujuan pelayanan kepada masyarakat tercapai secara efektif, efisien dan rasional.
- 5) Birokrasi sebagai Administrasi yang dilaksanakan oleh para pegawai. Pemahaman terhadap makna birokrasi ini hampir sama dengan birokrasi sebagai administrasi publik.
- 6) Birokrasi sebagai Organisasi yang dimaksudkan adalah organisasi memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas dan formal.
Organisasi sebagai sistem kerjasama berarti:
 - a) Sistem pekerjaan yang dirumuskan secara baik, dimana masing-masing mengandung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang memungkinkan setiap orang dapat bekerjasama secara efektif;
 - b) Sistem penugasan pekerjaan kepada pegawai berdasarkan kekhususan bidang kerja masing-masing;
 - c) Sistem dari suatu bentuk kerjasama yang terencana yang memberikan peran tertentu untuk dilaksanakan kepada anggotanya.
7. Birokrasi merupakan ciri dari masyarakat modern dimana keberaturan merupakan sebuah kemestian yang dapat dicapai jika dilaksanakan oleh suatu institusi formal yang dapat mengendalikan perilaku menyimpang masyarakat.

Akan tetapi teori Weber sebagaimana dikutip Onghokham (1982, h. 2) menyebut birokrasi adalah alat pemerintahan untuk melaksanakan kebijakannya dalam suatu negara modern disebut birokrasi negara atau aparatur negara seperti lazimnya di Indonesia. Sifat birokrasi sebagai mesin (rasional/impersonal), tanpa ciri subjektif (personal) apapun. Ini adalah birokrasi ideal, karena sifatnya

bagaikan mesin itulah yang menjadikan ia efektif di masyarakat. Mekanisme didalamnya diatur dengan undang-undang, yang juga berjalan secara otomatis tanpa pandang bulu. Promosi, rekrutering (penerimaan dalam birokrasi tersebut) diatur dan gaji atau sumber penghasilan pribadi terpisah dengan jabatan para anggota birokrasi. Fungsi-fungsi (sifat yang menyolok dari birokrasi modern) khususnya hirarki atasan dan bawahan dan lain-lain diatur dengan undang-undang. Birokrasi dapat dikatakan sebagai suatu organisasi yang memiliki tugas sebagai penyelenggara pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Reformasi ditujukan untuk memperbaiki birokrasi dikarenakan birokrasi lah yang bertugas melayani masyarakat dan bersentuhan langsung dengan masyarakat, oleh karena itu untuk memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik maka pemerintah melakukan reformasi birokrasi.

Sedarmayanti (2010, h.71) mengemukakan bahwa Reformasi Birokrasi merupakan upaya pemerintah meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektifitas, efisiensi, dan akuntabilitas. Menurut Sedarmayanti (2010, h.74), aspek utama dalam membangun birokrasi adalah:

1. Membangun visi birokrasi
2. Membangun manusia birokrasi
3. Membangun sistem birokrasi, dibagi menjadi tiga yaitu:
 - a) Pembentukan struktur
 - b) Menerapkan strategi yang tepat
 - c) Pembentukan budaya organisasi, dan
 - d) Membangun lingkungan birokrasi.

Reformasi Birokrasi bergulir karena perubahan dan modernisasi birokrasi tidak berjalan sesuai dengan tuntutan keadaan yang diinginkan, sehingga diperlukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Sedarmayanti (2010), mengungkapkan bahwa perubahan mendasar tersebut diatas haruslah mencakup perubahan kelembagaan (organisasi), sistem kerja, dan bahkan *mind-set* pelakunya. Seperti hasil penelitian Rehman Safdar (2012) “Pengukuran kinerja

dan reformasi pelayanan publik di Pakistan”. Hasil penelitian menunjukkan terjadinya gap antara proses pembuatan kebijakan dan implementasinya. (asimestris antara kebijakan dengan implementasi kebijakan) yang berdampak pada inefisiensi kinerja pelayanan sektor publik.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, bahwa area perubahan reformasi birokrasi terdiri dari beberapa bidang yaitu : bidang organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir dan pola kerja aparatur. Sedangkankan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) meliputi Sekretaris Daerah Kota/ Kabupaten, DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, Kantor serta Kecamatan. Dari Organisasi Perangkat Daerah tersebut terjadi penataan struktur. Kemudian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan tentang pembentukan Perangkat Daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) dengan prinsip restrukturisasi organisasi Perangkat Daerah yang rasional, berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah, sejalan proporsional, efektif, dan efisien.

Sedarmayanti (2010:72), juga mengatakan bahwa reformasi birokrasi merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerja agar tujuan organisasi dapat tercapai dengan efektif, efisien, dan akuntabel. Reformasi biokrasi mencakup beberapa perubahan yaitu sebagai berikut :

1. Perubahan cara berfikir (pola pikir, pola tindak dan pola sikap). Birokrasi harus merubah pola berfikir yang terdahulu (buruk), harus memiliki kesadaran bahwa mereka sebagai pelayan masyarakat yang harus memiliki sikap dan pola tindak yang baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.
2. Perubahan penguasa menjadi pelayan. Birokrasi harus merubah sikap mereka, karena kita ketahui bersama bahwa selama ini birokrasi selalu menganggap bahwa mereka adalah penguasa yang memiliki jabatan yang tinggi dibanding masyarakat sehingga harus selalu dihormati. Stigma seperti itu harus dihilangkan dari birokrasi.

3. Perubahan peranan dari wewenang. Birokrasi harus selalu mendahulukan peranannya yaitu sebagai pelayan masyarakat dan harus mengesampingkan wewenang mereka sebagai pejabat atau pegawai pemerintah.
4. Perubahan tidak berfikir hasil produksi tapi hasil akhir. Birokrasi harus selalu mengutamakan hasil akhir dari pelayanan yang mereka berikan kepada masyarakat dengan menciptakan kepuasan masyarakat.
5. Perubahan manajemen kinerja. Birokrasi agar dapat menjadi lebih efektif dibandingkan sebelumnya. Untuk mereformasi birokrasi ada beberapa hal yang dirubah dari birokrasi itu sendiri.

Setelah melihat berbagai penjelasan tentang reformasi birokrasi diatas, pada hakekatnya Reformasi Birokrasi merupakan bagian dari Reformasi Administrasi. Dalam hubungannya tindakan atau langkah-langkah yang dilakukan dalam reformasi administrasi salah satu tujuannya yaitu untuk mereformasi birokrasi. Menurut Caiden dikutip Zauhar (2007: 6), mengatakan bahwa reformasi administrasi sebagai *the artificial inducement of administrative transformation against resistance*, yang artinya bahwa reformasi administrasi merupakan keinginan atau dorongan yang dibuat agar terjadi perubahan atau transformasi di bidang administrasi. Kemudian Caiden dikutip Zauhar (2002: 8), juga mengatakan bahwa reformasi administrasi sebagai upaya untuk menyempurnakan atau meningkatkan kinerja (*performance*). Sementara itu menurut Dror dikutip Zauhar (2007:6), reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi.

Menurut Zauhar (2007:11), reformasi administrasi adalah usaha sadar dan terencana untuk mengubah :

1. Struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional/ kelembagaan) yang ada pada birokrasi dimaksudkan untuk membuat fungsi dari birokrasi tersebut menjadi lebih efektif.
2. Sikap dan prilaku birokrat (aspek prilaku) dengan tujuan untuk memperbaiki sikap dan prilaku dari birokrasi itu sendiri dengan menciptakan kesadaran birokrasi akan tugasnya sebagai pelayan masyarakat bukan sebagai penguasa lagi. Hal ini tentunya guna meningkatkan efektifitas organisasi (terciptanya

administrasi yang sehat) dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Dalam hal ini, penjelasan tentang maksud dari reformasi administrasi hampir sama dengan maksud dari reformasi birokrasi, yaitu sebagai upaya perubahan untuk meningkatkan kualitas birokrasi. Setiap perubahan yang akan dilakukan selalu memfokuskan birokrasi sebagai sasaran perubahan, hal ini dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dimasyarakat. Mengingat bahwa birokrasi lah yang selalu bersentuhan langsung dengan masyarakat oleh karena itu birokrasi dituntut untuk dapat memaksimalkan tugas dan fungsinya nya sebagai pelayan dalam melayani masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut maka pemerintah sebagai pihak yang berwenang melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan. Dari berbagai definisi tersebut, demi kepentingan penelitian penulis mengambil suatu generalisasi dari konsep reformasi birokrasi (administrasi) yaitu suatu upaya 17 perubahan yang dilakukan oleh pemerintah pada sistem penyelenggaraan pemerintahan untuk menciptakan atau membuat keadaan menjadi lebih baik dari keadaan sebelumnya dengan melibatkan birokrasi sebagai sasaran perubahan agar birokrasi menjadi lebih berkualitas.

C. Jenis, Ciri-Ciri dan Fungsi Birokrasi

1. Jenis-Jenis Birokrasi Negara

Untuk mengetahui lebih jauh tentang jenis-jenis birokrasi negara, dapat kiranya kita memanfaatkan pemisahan jenis birokrasi menurut ideal typhus Amerika Serikat. Ideal typhus tersebut lalu kita komparasikan dengan apa yang ada di Indonesia.

Di Negara Amerika Serikat, terdapat 4 jenis birokrasi yaitu:

1) Departemen-departemen di dalam kabinet (The Cabinet Departments).

Birokrasi ini tersusun atas beberapa lembaga birokrasi yang dibagi berdasar dari tugasnya. Misalnya pada departemen pertahanan, kesehatan, pendidikan dan lain-lain yang bekerja sesuai dengan tugasnya masing-masing.

2) Federal Agencies (agen-agen federal).

Birokrasi ini berjalan dengan agen-agen federal atau tangan kanan dari lembaga kepresidenan. Misalnya seperti LAPAN (Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional) dan BATAN (Badan Tenaga Atom Nasional).

3) Federal Corporation (perusahaan-perusahaan federal milik federal).

Jenis birokrasi ini adalah birokrasi yang menggabungkan antara lembaga pemerintah dengan lembaga bisnis. Misalnya di Indonesia adalah BUMN (Badan Usaha Milik Negara), Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA) dan Perusahaan Listrik Negara (PLN).

4) Independent Regulatory Agencies agen-agen pengaturan independen).

Jenis birokrasi ini dibuat untuk kebutuhan dalam menyelenggarakan regulasi ekonomi atas dunia bisnis. Misalnya di Indonesia adalah KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), KPPU (Komisi Pengawasan Persaingan Usaha), KPU (Komisi Pemilihan Umum), KPI (Komisi Penyiaran Indonesia) dan lain-lain. (Basri, 2009)

Selanjutnya pendapat lainnya tentang jenis-jenis birokrasi adalah terkait dengan Departemen-departemen dalam kabinet terdiri atas beberapa lembaga birokrasi yang dibedakan menurut tugasnya. Ada departemen tenaga kerja, departemen pertahanan, atau departemen pendidikan. Tugas utama dari departemen-departemen ini adalah melaksanakan kebijaksanaan umum yang telah digariskan oleh lembaga eksekutif maupun yudikatif. Agen-agen federal merupakan kepanjangan tangan dari lembaga kepresidenan, yang dibentuk berdasarkan pilihan dari presiden yang tengah memerintah, oleh karena itu sifatnya lebih politis ketimbang murni administratif. Organisasi NASA di sana merupakan salah satu contoh dari agen-agen federal. Contoh dari birokrasi ini juga diposisikan oleh FBI (Federal Bureau Investigation). Kemudian di Indonesia agen-agen seperti ini misalnya Badan Tenaga Atom Nasional (Batatan), Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (Lapan) (G. Roskin, 2014).

Korporasi-korporasi federal merupakan birokrasi yang memadukan antara posisinya sebagai agen pemerintah sekaligus sebagai sebuah lembaga bisnis. Di Indonesia misalnya yang paling mendekati merupakan BUMN (Badan Usaha Milik Negara). Meskipun negara (eksekutif) terkadang masih merupakan pihak

yang paling menentukan dalam pengangkatan pejabatnya, tetapi secara umum sebagai sebuah lembaga bisnis ia memiliki pengaruh untuk menentukan jenis modal dan juga memutuskan apakah perusahaan akan melakukan pengembangan organisasi atau sebaliknya, perampingan. Di Indonesia, contoh dari korporasi-korporasi milik negara ini misalnya Perusahaan Jawatan Kereta Api (PJKA), Garuda Indonesia Airways (GIA), Perusahaan Listrik Negara (PLN) atau Bank Mandiri.

Agen-agen Pengaturan Independen, sebagai jenis birokrasi yang terakhir, merupakan birokrasi yang dibentuk berdasarkan kebutuhan untuk menyelenggarakan regulasi ekonomi terhadap dunia bisnis, di mana pelaksanaan tersebut berkaitan secara langsung dengan kesejahteraan masyarakat. Di Indonesia kini dibentuk Badan Penyelesaian Perbankan Nasional (BPPN) yang berfungsi untuk melakukan restrukturisasi kalangan bisnis tanah air yang di masa lalu dianggap banyak merugikan keuangan negara, dan secara lebih jauh, kesejahteraan masyarakat Indonesia akibat, katakanlah, 'kredit-kredit macet' mereka. Selain itu, contoh bisa kita sebutkan misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan sejenisnya.

2. Ciri-Ciri Birokrasi

Menurut Weber (1948) sebagaimana dikutip Thoha (1987, h. 78), organisasi birokrasi yang ideal menyertakan delapan karakteristik struktural, sebagai berikut :

- 1) Aturan-aturan yang disahkan, regulasi, dan prosedur yang distandarkan dan arah tindakan anggota organisasi dalam pencapaian tugas organisasi. Weber menggambarkan pengembangan rangkaian kaidah dan panduan spesifik untuk merencanakan tugas dan aktivitas organisasi.
- 2) Spesialisasi peran anggota organisasi memberikan peluang kepada divisi pekerja untuk menyederhanakan aktivitas pekerja dalam menyelesaikan tugas yang rumit. Dengan memecah tugas-tugas yang rumit ke dalam aktivitas khusus tersebut, maka produktivitas pekerja dapat ditingkatkan.

- 3) Hirarki otoritas organisasi formal dan legitimasi peran kekuasaan anggota organisasi didasarkan pada keahlian pemegang jabatan secara individu, membantu mengarahkan hubungan intra personal di antara anggota organisasi guna menyelesaikan tugas-tugas organisasi.
- 4) Pekerjaan personil berkualitas didasarkan pada kemampuan tehnik yang mereka miliki dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepada mereka. Para manajer harus mengevaluasi persyaratan pelamar kerja secara logis, dan individu yang berkualitas dapat diberikan kesempatan untuk melakukan tugasnya demi perusahaan.
- 5) Mampu tukar personil dalam peran organisasi yang bertanggung jawab memungkinkan aktivitas organisasi dapat diselesaikan oleh individu yang berbeda yang menekankan pentingnya tugas organisasi yang relatif untuk dibandingkan dengan anggota organisasi tertentu yang melaksanakan tugasnya-tugasnya.
- 6) Impersonality dan profesionalisme dalam hubungan intra personil di antara anggota organisasi mengarahkan individu ke dalam kinerja tugas organisasi. Menurut prinsipnya, anggota organisasi harus berkonsentrasi pada tujuan organisasi dan mengutamakan tujuan dan kebutuhan sendiri. Sekali lagi, ini menekankan prioritas yang tinggi dari tugas-tugas organisasi di dalam perbandingannya dengan prioritas yang rendah dari anggota organisasi individu.
- 7) Uraian tugas yang terperinci harus diberikan kepada semua anggota organisasi sebagai garis besar tugas formal dan tanggung jawab kerjanya. Pekerja harus mempunyai pemahaman yang jelas tentang keinginan perusahaan dari kinerja yang mereka lakukan.
- 8) Rasionalitas dan predictability dalam aktivitas organisasi dan pencapaian tujuan organisasi membantu meningkatkan stabilitas perusahaan. Menurut prinsip dasarnya, organisasi harus dijalankan dengan kaidah dan panduan pemangkasan yang logis dan bisa diprediksikan.

Selanjutnya model yang diajukan Weber dikutip Islamy (2003) tentang karakteristik ideal dari birokrasi sebagai berikut :

- 1) Pembagian Kerja/ Spesialisasi (*division of labor*). Birokrasi dalam menjalankan berbagai tugasnya dengan membagi kegiatan pemerintahan menjadi bagian-bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang khas. Pembagian kerja seperti ini memungkinkan terjadinya spesialisasi fungsi dimana penugasan spesialis untuk tugas-tugas khusus bisa dilakukan dan setiap pegawai bertanggung jawab atas keberhasilan pekerjaannya masing-masing. Pada aktivitas regular mensyaratkan tujuan organisasi didistribusikan dengan cara yang tetap dengan tugas-tugas kantor (*official duties*). Pemisahan tugas secara tegas memungkinkan untuk memperkerjakan ahli yang terspesialisasi pada setiap posisi dan menyebabkan setiap orang bertanggung jawab terhadap kinerja yang efektif atas tugas-tugasnya. Karena itu tugas-tugas birokrasi hendaknya dilakukan oleh masing-masing pegawai yang benar-benar memiliki keahlian khusus (*specialized expert*) dan bertanggung jawab demi tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien.
- 2) Adanya prinsip hirarki wewenang (*the principle of hierarchi*). Wewenang yang disusun secara hierarkis merupakan ciri khas dari birokrasi yang berbentuk piramid yang memiliki konsekuensi jika semakin tinggi suatu jenjang maka semakin besar pula wewenang yang melekat didalamnya dan semakin sedikit pejabatnya. Hirarki wewenang juga mengindikasikan adanya hierarki tanggung jawab, dimana setiap pejabat harus bertanggung jawab kepada atasannya baik terkait keputusan dan tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh anak buahnya. Pada setiap tingkat hierarki, ada hak memberi perintah dan pengarahan dari para pejabat birokrasi para bawahan itu berkewajiban mematuhi. Sekalipun demikian, ruang lingkup wewenang memberi perintah itu dibatasi hanya pada masalah-masalah yang berkaitan langsung dengan kegiatan resmi pemerintahan

Kita perlu memahami bahwa sistem birokrasi memiliki ciri tersendiri sehingga mudah dikenali. Menurut Weber dikutip Shafritz (2004), ciri-ciri birokrasi adalah sebagai berikut :

- a) Otoritas legal, pembagian kerja, spesialisasi
- b) Hierarki
- c) *Abstract code*

- d) *Impersonal*
- e) *Competency, career and promotion*
- f) *Discipline*

Secara rinci, ciri-ciri birokrasi dan cara terlaksananya adalah sebagai berikut:

- 1) Adanya ketentuan tegas dan resmi tentang kewenangan yang didasarkan pada peraturan-peraturan umum, seperti misalnya ketentuan-ketentuan hukum dan administrasi sebagai berikut :
 - a) Kegiatan sehari-hari untuk kepentingan birokrasi dibagi secara tegas sebagai tugas yang resmi
 - b) Wewenang untuk memberi perintah atas dasar tugas resmi tersebut di atas, diberikan secara langsung dan terdapat pembatasan-pembatasan oleh peraturan-peraturan mengenai cara-cara yang bersifat paksaan, fisik, keagamaan atau sebaliknya, yang boleh dipergunakan oleh petugas
 - c) Peraturan-peraturan yang sistematis disusun untuk kelangsungan pemenuhan tugas-tugas tersebut dan pelaksanaan hak-hak; hanya orang-orang yang memenuhi persyaratan umum saja yang dapat dipekerjakan.
- 2) Perinsip hirarki dan derajat wewenang merupakan sistem yang tegas terkait hubungan atasan dengan bawahan (*super and subordination*) dimana bawahan mendapat pengawasan dari atasannya. Hal ini memungkinkan pula adanya suatu jalan bagi warga masyarakat untuk meminta supaya keputusan-keputusan lembaga-lembaga rendah ditinjau kembali oleh lembaga-lembaga yang lebih tinggi.
- 3) Ketatalaksanaan suatu birokrasi yang modern didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis (files), disusun dan dipelihara aslinya ataupun salinannya. Untuk keperluan ini harus ada tata usaha yang menyelenggarakan secara khusus.
- 4) Pelaksanaan birokrasi dalam bidang-bidang tertentu memerlukan latihan dan keahlian khusus.
- 5) Bila birokrasi telah berkembang dengan penuh, maka kegiatan-kegiatannya meminta kemampuan bekerja yang maksimal dari pelaksana-pelaksananya, terlepas dari kenyataan bahwa waktu bekerja pada organisasi tersebut secara tegas dibatasi.

6) Pelaksanaan birokrasi didasarkan pada ketentuan-ketentuan umum yang bersifat langsung atau kurang langgeng, sempurna atau kurang sempurna, kesemuanya dapat dipelajari. Pengetahuan akan peraturan-peraturan memerlukan cara yang khusus. Meliputi hukum, ketatalaksanaan administrasi dan perusahaan.

Berdasarkan prinsip di atas, birokrasi Weber merupakan sebuah tipe administrasi yang diatur menurut prinsip-prinsip impersonal, aturan tertulis, dan jenjang jabatan. Dalam birokrasi dibedakan antara masalah jabatan dari masalah pribadi, dan posisi jabatan didasarkan atas kualifikasi formal yang impersonal.

Tugas utama pegawai negeri sipil dalam birokrasi pemerintah menangani administrasi yang tidak memihak (*impartial administration*). Ia kurang menaruh perhatian pada nilai-nilai dan tujuan atau konsekuensi yang timbul. Sebagaimana dicontohkan Weber bahwa aparat birokrasi sipil adalah mereka yang secara ideal sedikit sekali memiliki kesamaan dengan politisi, artinya ada pemisahan antara sisi kebijakan dengan administrasi (perumusan dengan pelaksanaan kebijakan), atau perlunya pemisahan (dikotomi) antara politik, dan administrasi publik.

3. Fungsi dan Peran Birokrasi

1) Berikut ialah beberapa fungsi Birokrasi:

a. Melaksanakan pelayanan publik

Fungsi pelayanan berarti adalah melayani masyarakat atau kelompok-kelompok tertentu sesuai dengan tugasnya. Misalnya birokrasi di korporasi negara seperti PJKA yang bertujuan untuk menjalankan dan melayani fungsi pelayanan publik.

b. Administrasi

Birokrasi memiliki fungsi administrasi yaitu bertujuan untuk mengimplementasikan undang-undang yang telah disusun dan ditetapkan oleh legislatif beserta dengan penafsiran atas undang-undang tersebut oleh eksekutif. Birokrasi memiliki fungsi administrasi dalam menjalankan kebijakann umum negara yang sudah ditetapkan dalam mewujudkan tujuan negara secara menyeluruh.

c. Regulasi

Fungsi regulasi suatu pemerintahan umumnya dirancang dan ditetapkan untuk mengamankan kesejahteraan masyarakat umum. Pada pelaksanaannya, badan birokrasi akan dihadapkan pada dua pilihan; kepentingan individu versus kepentingan masyarakat umum.

d. Pengumpul Informasi

Badan birokrasi sebagai pelaksana kebijakan negara tentu memiliki informasi dan data mengenai efisiensi/ efektivitas pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah di masyarakat. Misalnya terdapat pungli saat pembuatan SIM dan STNK, maka pemerintah akan merancang prosedur baru dalam pembuatan SIM dan STNK untuk menghindari pungli.

2) Peran Birokrasi

Dalam pelaksanaannya, peran birokrasi sangat diperlukan dalam menjalankan aturan dan pelayanan di masyarakat. Adapun beberapa peran birokrasi adalah sebagai berikut :

- Menjalankan fungsinya sesuai dengan tujuan pemerintah.
- Melaksanakan program dan kegiatan dalam rangka mencapai visi dan misi pemerintah dan negara.
- Memberikan pelayanan kepada masyarakat serta melaksanakan pembangunan yang profesional dan merata.
- Melaksanakan manajemen pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, koordinasi, evaluasi, sinkronisasi, dan lainnya.
- Berperan sebagai penghubung antara pemerintah/ negara dengan masyarakat umum.

BAB II

REFORMASI BIROKRASI DAN ADMINISTRASI

A. Reformasi Birokrasi

Birokrasi merupakan konsep yang luas dan multi makna. Albrow (1998, h. 82-100) mengajukan tujuh makna birokrasi, yaitu sebagai :

- 1) Organisasi rasional
- 2) Inefisiensi organisasi
- 3) Kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat
- 4) Administrasi publik
- 5) Organisasi
- 6) Administrasi yang dijalankan oleh pejabat
- 7) Masyarakat modern.

Dalam penelitian ini, makna birokrasi dimaksudkan adalah organisasi rasional. Max Weber sebagaimana dikutip oleh Rosenbloom, et.al., (2002, h. 150-153) membangun konsep birokrasi sebagai bentuk "organisasi legal rasional" dengan "karakter strukturalnya" terdiri atas elemen-elemen :

- 1) Spesialisasi
- 2) Hierarkis
- 3) Struktur karier
- 4) Cenderung permanen
- 5) Berskala besar.

Selain berkarakter struktural, birokrasi mempunyai "karakter prosedural" dengan elemen-elemen:

- 6) Impersonal
- 7) Formalistik
- 8) Terikat aturan
- 9) Disiplin tinggi.

Dari kedua karakter ini akan menghasilkan birokrasi yang sangat efisien, berkuasa (powerful) dan ekspansif.

Selanjutnya Sharkansky (dikutip Tachjan, 2006, h. 88) kemudian menjabarkan birokrasi sebagai, *administration unit are variously term : department, bureaus, agencies, commissions, offices, services, or whatever label the designers of a unit consider appropriate*. Selanjutnya dijelaskan oleh Tachjan, bahwa di Indonesia, yang dimaksud dengan organisasi (birokrasi) publik adalah : “keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit administrasi di bawah departemen dan lembaga-lembaga non-departemen, baik di pusat maupun di daerah, seperti tingkat propinsi, kabupaten, kota, kecamatan, maupun desa dan kelurahan”.

Sementara konsep reformasi administrasi memiliki pengertian yang luas sehingga tidak dapat dijelaskan dalam satu definisi tunggal. Sebagian ahli mendekatinya dari sisi konseptual-normatif (misalnya Montgomery (1988) dan Caiden,1969) dan pakar lainnya melihat dari sudut pandang strategis dan teknis (misalnya:, Lee 1992, Dror 1996 dan UNDP 1997).

Tabel di bawah ini menjelaskan variasi pengertian konsep reformasi administrasi yang dikemukakan sejumlah ahli sejak dekade 1960-an.

Tabel : 2.1

Variasi Pengertian atau Definisi Konsep Reformasi Administrasi

Pencetus Konsep	Arti Reformasi Admnistrasi
Caiden (1969)	Tindakan yang disengaja dalam proses transformasi administrasi untuk melawan resistensi.
Caiden (1969)	Tindakan sistematis yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja operasional sektor publik.
Samonte (1970)	Inovasi secara terencana untuk meningkatkan kemampuan sistem administrasi sebagai <i>social agent</i> yang lebih efektif, instrumen yang lebih baik untuk menyelenggarakan demokratisasi politik, keadilan sosial, dan pertumbuhan ekonomi, yang merupakan unsur terpenting dalam proses <i>nation-building</i> dan pembangunan
Quah (1976)	Proses yang terencana untuk mengadakan perubahan dalam struktur dan prosedur birokrasi publik, serta sikap dan perilaku para birokrat dalam upaya meningkatkan daya guna organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan.
Montgomery (1988)	Sebagai proses politik yang dirancang untuk menyesuaikan hubungan antara birokrasi dengan elemen lain di masyarakat, atau di dalam lingkungan birokrasi itu sendiri.
Lee dan Samonte (1992)	Penerapan ide-ide baru atau kombinasi ide guna meningkatkan sistem administrasi agar mampu melaksanakan tujuan pembangunan nasional.
Dror (1996)	Perubahan yang diarahkan pada aspek-aspek mendasar dalam sistem administrasi.
UNDP (1997)	Perubahan yang sangat komprehensif pada berbagai bidang, meliputi

	struktur organisasi, desentralisasi, manajemen pegawai, keuangan publik, manajemen berbasis hasil, reformasi peraturan dan sebagainya. Juga mencakup reformasi perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik.
Khan (2001)	Upaya untuk mengadakan perubahan besar dalam sistem birokrasi suatu negeri dengan maksud untuk mengadakan transformasi terhadap praktik-praktik, perilaku, dan struktur yang berlaku

Sumber : Hasil olahan peneliti berdasarkan teori dari beberapa pakar (2013)

Kebutuhan reformasi administrasi muncul sebagai akibat fungsi proses perubahan administrasi yang tidak dapat berjalan dengan benar (malfunction). Gerakan reformasi dimulai dari adanya keinginan untuk menghilangkan tantangan yang menghambat proses perubahan atau untuk meningkatkan hasil dari proses perubahan yang telah diputuskan.

Effendi, (2000, h. 14), menjelaskan bahwa, konsep reformasi administrasi memiliki pengertian lebih luas dari konsep reformasi birokrasi publik yang hanya mencakup aspek organisasi. Dalam berbagai konteks, reformasi administrasi dikenal dengan istilah penyempurnaan administrasi, perubahan administrasi dan modernisasi administrasi.

Pengembangan konsep reformasi administrasi menjadi satu konsep komprehensif, seperti Caiden (1991, h. 65), mengemukakan bahwa *“The artificial inducement of administrative transformation against resistance”*. Berdasarkan definisi tersebut, reformasi administrasi adalah sesuatu yang disengaja, artinya adanya mandat, kehati-hatian, dan perencanaan; bukan sesuatu yang alami dan otomatis. Reformasi administrasi adalah sesuatu yang dibuat (to induce) karena melibatkan persuasi, argumentasi dan sanksi.

Ada tiga aspek yang dapat dijadikan petunjuk utama sebuah reformasi administrasi, yaitu:

- 1) Adanya tujuan pengembangan moral
- 2) Adanya proses transformasi yang disengaja, dan
- 3) Adanya resistensi administrasi.

Dari sudut pandang tujuan moral, reformasi administrasi bertujuan untuk meningkatkan kondisi yang ada dengan menghilangkan praktik-praktik administrasi yang bertentangan dengan nilai-nilai moral, misalnya akibat adanya penyalahgunaan kewenangan. Dalam konteks transformasi yang disengaja,

reformasi administrasi menghasilkan sejumlah strategi, kegiatan, dan program yang inovatif.

Montgomery (1988), menguraikan reformasi administrasi sebagai : *“As a political process designed to adjust the relationship between a bureaucracy and other element in a society, or within the bureaucracy itself.....both the purposes of reforms and the evils addressed vary with their political circumstances.”* Pendapat tersebut sejalan dengan konsep reformasi administrasi yang dikemukakan Caiden (1991, h. 66). Faktor penting dalam melaksanakan reformasi administrasi adalah adanya inovasi dan kemampuan menghasilkan kemakmuran (wealth creation). Hal tersebut tercapai melalui sejumlah ide dan aktor baru di dalam kombinasi tugas dan hubungan dalam proses administrasi dan kebijakan.

Definisi reformasi administrasi Caiden (1991), berguna sebagai acuan untuk melaksanakan strategi reformasi kebijakan publik mulai dari tahapan formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Reformasi administrasi pada dasarnya adalah kegiatan perbaikan terus menerus yang memiliki tujuan yang jelas, bukan sekadar upaya pada periode tertentu dan sporadis. Adapun tujuan akhir yang akan dicapai dari reformasi administrasi adalah bagaimana meningkatkan kinerja sektor publik. Chau (1997, h. 8-14), menguraikan reformasi administrasi dilaksanakan melalui tiga proses, yaitu:

- 1) Menganalisis situasi dan sistem administrasi yang sedang berlaku
- 2) Merumuskan strategi reformasi yang akan ditempuh, dan
- 3) Melaksanakan reformasi administrasi.

Ketiga proses reformasi administrasi tersebut diharapkan menghasilkan peningkatan kinerja administrasi publik yang efektif dan efisien, mengurangi kelemahan (antara lain: praktik korupsi, kolusi dan sebagainya), meningkatkan accountability pejabat publik, dan sekaligus meningkatkan keadilan sosial dalam pelayanan publik.

Hasil akhir dari tiap tahap reformasi administrasi di atas menjadi modal dasar pada tahap selanjutnya. Untuk itu perlu analisis kesenjangan yang menilai sampai sejauh mana sasaran yang telah ditentukan pada tiap tahap telah

tercapai. Chau (1997), mengidentifikasi sejumlah faktor yang menghambat reformasi administrasi sebagai berikut:

- 1) Tidak adanya dukungan politik dari pemimpin tertinggi (presiden, perdana menteri, dan sebagainya).
- 2) Terlalu mudah mengimplementasikan kebijakan dari luar
- 3) Menetapkan sasaran yang tidak realistis
- 4) Mengabaikan reaksi-reaksi kelompok penentang,
- 5) Tidak adanya pendekatan yang menyakinkan (*indecisive approaches*) kepada kelompok penekan,
- 6) Perencanaan yang salah dalam implementasi,
- 7) Ketidakmampuan mengelola sumberdaya,
- 8) Tidak adanya mekanisme feedback, dan
- 9) Tidak adanya sistem monitoring dan evaluasi.

Farazmand, (2002, h.1-4), mengidentifikasi tiga sebab utama kegagalan pembangunan administrasi untuk memberikan pelayanan publik yang baik di negara-negara berkembang. Ketiga sebab tersebut adalah: 1) masih tergantung terhadap faktor eksogen (luar) yang mendorong reformasi administrasi, 2) masih tidak stabilnya sistem politik yang dapat menjamin kelangsungan proses reformasi, dan 3) adanya ketidakjelasan proses perumusan kebijakan yang dapat diimplementasikan di lapangan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Mengkaji reformasi administrasi dari sudut pandang organisasi artinya proses perubahan administrasi pemerintahan didekati melalui perubahan organisasi untuk disesuaikan dengan kondisi lingkungan. Instrumen reorganisasi administrasi publik antara lain melalui desentralisasi, privatisasi, atau *contracting out*. Tugas pemerintah lebih diarahkan dalam fungsi kontrol dan koordinasi dibandingkan tugas pengelolaan sehari-hari tugas pelayanan publik.

Peter sebagaimana dikutip oleh Farazmand (2002), mengasumsikan pendekatan model lingkungan sebagai model *bottom-up*, jika pemerintah dan sistem administrasinya (strukturnya), harus beradaptasi secara dinamis dengan lingkungan (ekonomi, politik, dan sosial), sehingga dapat dijamin eksistensinya secara berkelanjutan. Dari sudut pandang pembangunan institusi, Chau (1997),

reformasi administrasi mencakup tujuan dan instrumen secara simultan. Reformasi administrasi akan terlaksana jika ada proses institusionalisasi antar kelompok penyusun organisasi.

Model institusional, menurut Farazmand (2002) mencakup sejumlah kelompok berbeda yang bersama-sama melaksanakan perubahan. Konsep ini menekankan gerakan perubahan organisasi melalui perubahan dan modifikasi nilai-nilai internal dan budaya organisasi selain struktur organisasi. Model institusional menekankan pentingnya nilai kolektif, budaya dan struktur agar organisasi dapat beradaptasi dengan kondisi yang dinamis.

Peter sebagaimana dikutip oleh Farazmand (2002) menjelaskan bahwa reformasi administrasi dari perspektif institusional memiliki bobot politis dan perlu menjalankan nilai-nilai yang lebih significant dari yang biasa diterima. Model institusional menekankan pentingnya institusionalisasi nilai dan budaya dari lingkungan ke organisasi sekaligus menginstitusionalisasikan nilai-nilai dan budaya organisasi ke lingkungan. Jelaslah bahwa hubungan antara lingkungan dan organisasi bersifat mutualisme, sehingga budaya pemerintahan dan nilai-nilai yang melingkupinya juga mewakili nilai-nilai sosial dan politik yang berlaku di masyarakat. Untuk melembagakan nilai-nilai tersebut. Chau (1997), menekankan perlunya pembangunan instrumen, kerangka hukum, dan peraturan yang diperlukan untuk melaksanakan pemerintahan agar dapat bekerja dengan baik.

Dimensi terakhir kajian administrasi publik menekankan pentingnya sumber daya manusia (human resources) yang memiliki pengetahuan, keterampilan, dan motivasi kerja yang tinggi. Untuk meningkatkan skill pegawai perlu adanya serangkaian pelatihan untuk meningkatkan kapasitas mereka. Peter sebagaimana dikutip oleh Farazmand (2002) mendekatinya melalui model purposif (*top-down*) yang menekankan pentingnya peran aktor tertentu sebagai pemimpin dalam proses reformasi administrasi sektor publik. Para elit lokal dan individu yang memiliki kekuasaan dan otoritas inilah yang membangun ide mereformasi serta mereorganisasi sektor publik.

Dror (1996 h. 14) mengklasifikasikan tujuan reformasi administrasi kedalam tujuan internal dan tujuan yang berkaitan dengan masyarakat yaitu :

- a) Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain.
- b) Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih dan sistem teman dalam sistem politik.
- c) Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis/peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah.

Sementara Zauhar (1996 h. 13-14) dalam dimensi hubungan struktur dan reformasi mengemukakan bahwa program reformasi jarang didesain dengan tujuan tunggal, bahkan apabila hanya satu tujuan saja dinyatakan, tujuan lain sadar atau tidak pasti ingin direngkuh juga. Sebagai contoh efisiensi administrasi mungkin merupakan satu-satunya tujuan yang dinyatakan secara tegas tetapi dibalik semua itu mungkin ada tujuan lain yang ingin dicapai, misalnya meningkatkan loyalitas birokrasi kepada rezim yang sedang berkuasa atau bisa juga ingin memperkuat posisinya dalam suatu departemen pemerintah.

Dari beberapa pendapat diatas, maka dapat dinyatakan bahwa tujuan reformasi administrasi adalah untuk kesempurnaan dan peningkatan kinerja administrasi secara individu, kelompok dan kelembagaan dengan tujuan tercapainya administrasi yang baik sebagai upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa tujuan reformasi administrasi adalah untuk menyempurnakan atau meningkatkan kinerja dari birokrasi pemerintah. Dengan adanya peningkatan kinerja tersebut diharapkan adanya administrasi yang sehat dan pada akhirnya akan tercipta efektivitas organisasi (Islamy, 1997, h.14).

Selanjutnya untuk mendeskripsikan persoalan yang berkaitan aktivitas reformasi birokrasi, maka terlebih dahulu perlu pemahaman atau pemaknaan konsep birokrasi. Osborne dan Plastrik (1997, h.36) *Banishing bureaucracy*, telah berusaha untuk memodifikasi birokrasi weberian dengan memangkas (*down sizing*) kegiatan-kegiatan yang kurang penting untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Sedangkan Caiden (1991), McGill (1997), Zhang

Zhijian, et.al (1992) menyarankan untuk dapat meningkatkan efisiensi, maka perlu mereformasi kegiatan administrasi publik.

Dalam kerangka upaya reformasi birokrasi pemerintahan dimaknai sebagai *used authority* untuk melakukan pembenahan dalam bentuk penerapan peraturan baru terhadap sistem administrasi pemerintahan untuk mengubah tujuan, struktur maupun prosedur yang dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan pembangunan (Guzman, 1999 h. 14). Netralitas akan berkaitan dengan keadilan dalam pemberian pelayanan publik. Oleh karena itu, konsep pembenahan birokrasi sesungguhnya merupakan konsep yang luas ruang lingkungannya karena mencakup pembenahan struktural maupun kultural. Dalam konsep lain, pembenahan birokrasi secara lebih rinci meliputi reformasi struktural (kelembagaan), prosedural, kultural dan etika birokrasi (Nurdjaman, 2002, h. 67). Reformasi struktural menyangkut mapping struktur birokrasi dengan mempertimbangkan rasionalitas dan efisiensi. Perluasan kewenangan ke daerah melalui desentralisasi memungkinkan daerah untuk menyusun struktur organisasi birokrasinya sesuai dengan kebutuhan kemampuan keuangan daerah, visi dan misi yang diemban oleh pemerintah daerah.

Selanjutnya dapat dideskripsikan bahwa pada level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah reformasi birokrasi merupakan kebutuhan dalam upaya mewujudkan good governance yang bertujuan memberikan pelayanan yang lebih efektif dan efisien kepada masyarakat. Reformasi birokrasi merupakan transformasi segenap aspek dalam manajemen pemerintahan menuju pemerintahan berkelas dunia. Dalam pelaksanaannya reformasi birokrasi dilaksanakan pada aparatur pemerintah melalui pelaksanaan berbagai program dan kegiatan sebagaimana dituangkan dalam Grand Design Reformasi Birokrasi dan Roadmap Reformasi Birokrasi. Program-program reformasi birokrasi tersebut ada yang berhubungan secara langsung maupun yang dalam kerangka pencapaian keberhasilan reformasi birokrasi. Ukuran keberhasilan reformasi birokrasi pada tahun 2025 sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 diharapkan dapat dicapai secara bertahap melalui pelaksanaan road

map reformasi birokrasi yang disusun dan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah akan berkontribusi besar bagi pencapaian sasaran reformasi birokrasi secara nasional.

Khan dikutip oleh Guzman et.al, (1999, h. 57) menjelaskan bahwa reformasi birokrasi merupakan usaha-usaha yang memacu dan membawa perubahan besar dalam sistem birokrasi negara yang dimaksudkan untuk mentransformasikan praktek, perilaku dan struktur yang telah ada sebelumnya. Pemerintah Malaysia bekerjasama dengan Eastern Regional Organizational for Public Administration (EROPA) dalam seminar tentang Administrative reform and inovation bersepakat bahwa reformasi birokrasi tidak hanya diartikan sebagai perbaikan struktur organisasi, akan tetapi meliputi pula perbaikan perilaku orang yang terlibat didalamnya.

Berdasarkan deskripsi di atas, maka ada beberapa *good point* reformasi birokrasi yang disinonimkan dengan perubahan (change), memiliki kohesi yang sangat erat dengan konsep *innovation*, agar reformasi birokrasi ini dapat berjalan dengan baik maka dibutuhkan perubahan secara sistematis dan bersifat holistik, faktor utama dilakukannya reformasi birokrasi adalah cepatnya perubahan lingkungan sistem administrasi dan tujuan dari reformasi birokrasi adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas. Dengan demikian reformasi birokrasi merupakan suatu upaya perbaikan yang dilakukan secara terencana dan sustainable di segala aspek birokrasi yang ditujukan untuk meningkatkan kinerja birokrasi.

B. Perkembangan Teori Administrasi Negara

Sebelum melakukan pembahasan *analysis theoretical* reformasi birokrasi berbasis restrukturisasi organisasi perangkat daerah, dianggap perlu untuk mengemukakan kohesi pijakan kajian topik yang akan dibahas dengan ranah disiplin ilmu administrasi publik. *Starting point* ranah yang dimaksudkan dapat dicermati dari eskalasi *paradigm shift* administrasi publik yang dimulai dari; *The Old Public Administration* (OPA). Konsep ini dipelopori oleh Woodrow Wilson

(1887-1987) dan Frank J. Goodnow (1900) yang dikenal sebagai administrasi tradisional. *Stressing point* konsep ini menurut Rosebloom sebagaimana dikutip oleh Thoha (2008, h. 56), menggunakan pendekatan legal dimana memandang “administrasi negara sebagai upaya untuk menerapkan hukum sebagai piranti utama dalam implementasi administrasi pemerintahan”. Lebih lanjut dinyatakan pendekatan kekuasaan bersumber pada tiga hal yaitu:

- 1) *Administrative law* dimana hukum sebagai piranti utama dalam mengendalikan proses administrasi
- 2) Peradilan administrasi negara, penyelesaian persoalan dalam proses administrasi diselesaikan melalui jalur peradilan dan
- 3) Hukum konstitusional, seluruh warga negara memiliki hak dan kemerdekaan. Dengan demikian inti dasar konsep ini adalah peran negara sangat dominan dalam proses administasi yang diatur dalam piranti hukum.

Ide atau prinsip dasar dari Administrasi Negara Lama (Dernhart dan Dernhart, 2003, h.28-49) adalah :

1. Fokus pemerintah pada pelayanan publik secara langsung melalui badan-badan pemerintah.
2. Kebijakan publik dan administrasi menyangkut perumusan dan implementasi kebijakan dengan penentuan tujuan yang dirumuskan secara politis dan tunggal.
3. Administrasi publik mempunyai peranan yang terbatas dalam pembuatan kebijakan dan pemerintahan, administrasi publik lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan publik.
4. Pemberian pelayanan publik harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggungjawab kepada ”*elected official*” (pejabat/birokrat politik) dan memiliki diskresi yang terbatas dalam menjalankan tugasnya.
5. Administrasi negara bertanggungjawab secara demokratis kepada pejabat politik.
6. Program publik dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer yang menjalankan kontrol dari puncak organisasi.
7. Nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.

8. Organisasi publik beroperasi sebagai sistem tertutup, sehingga partisipasi warga negara terbatas.
9. Peranan administrator publik dirumuskan sebagai fungsi POSDCORB.

Lebih lanjut paradigma paling mutakhir dalam administrasi publik menurut Denhardt dan Denhardt (2003) adalah paradigma *New Public Service* (NPS). Berbeda dengan paradigma *Old Public Administration* (OPA), peran pemerintah sebagai *rowing* dan pada paradigma *New Public Management* (NPM), peran pemerintah sebagai *steering*, maka pada paradigma NPS, peran pemerintah adalah sebagai *servicing*. Konsep yang dimunculkan melalui tulisan Janet V. Dernhart dan B. Dernhart (2003) "*The New Public Service: Servicing, not Steering*", dimaksudkan untuk meng"*counter*" paradigma administrasi yang menjadi *mainstream*, yakni paradigma *New Public Management* yang berprinsip "*run government like a business*" or "*market as solution to the ills in public sector*".

Cara pandang paradigma NPS menurut Dernhart (2003), diilhami oleh :

- 1) Teori demokrasi terutama yang berkaitan dengan relasi warga negara (*citizens*) dengan pemerintah, dan
- 2) Pendekatan humanistik dalam teori organisasi dan manajemen. Paradigma NPS memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik.

Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara. Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, privat, maupun masyarakat sipil.

Pendapat tersebut di atas semakin jelas menjustifikasi domain permasalahan yang akan diteliti sangat erat kaitannya dengan permasalahan restrukturisasi organisasi sebagai ranah kajian kebijakan publik. Secara khusus Dernhart dan Dernhart, (2003) mengemukakan bahwa; " Fokus pemerintah pada pelayanan publik secara langsung melalui badan-badan pemerintah". Pengertian badan-badan yang dimaksudkan tersebut menurut peneliti adalah sudah barang tentu adalah bentuk-bentuk organisasi yang dimiliki suatu pemerintahan.

Kemudian Dimock (1992) sebagaimana dikutip oleh Siagian (1997, h. 26), dimukakan bahwa, “organisasi adalah perpaduan secara sistematis dari bagian-bagian yang saling bergantung atau berkaitan untuk membentuk satu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam rangka usaha untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan”. “Organisasi dipandang sebagai alat pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dan strukturnya bersifat permanen tanpa menutup kemungkinan terjadinya reorganisasi, apabila hal itu dipandang perlu baik demi percepatan laju usaha pencapaian tujuan maupun dalam usaha peningkatan efisiensi, efektivitas dan produktivitas kerja”.

Pendapat tersebut di atas cenderung menelaah organisasi dari sudut pandang yang berbeda yaitu organisasi ditelaah dengan pendekatan *structural* dan organisasi ditelaah dari sudut pandang keperilakuan. Pendekatan yang sifatnya struktural menyoroti organisasi sebagai tempat atau wadah, organisasi dipandang sebagai konfigurasi jaringan hubungan kerja yang bersifat formal serta tergambar seperti “kotak-kotak”, kedudukan dan jabatan yang diduduki oleh orang-orang. Organisasi dipandang sebagai rangkaian hierarki kedudukan yang menggambarkan secara jelas garis kewenangan dan tanggung jawab.

Bernard sebagaimana dikutip oleh Thoha (2002, h. 99), mendefinisikan bahwa organisasi sebagai sistem kegiatan yang terkoordinir secara sadar atau kekuatan dari dua manusia atau lebih, sedangkan Hasibuan (2000 h. 165) berdasarkan pada pendekatan teori klasik ”organisasi sangat memperhatikan pembagian kerja, spesialisasi dan standarisasi dalam mendesain organisasi, sehingga yang dibentuk dapat efektif dan efisien untuk mencapai tujuan”. Pendapat ini semakin mempertegas eksplanasi kesimpulan peneliti atas pendapat Siagian, (1997 h. 26).

Selanjutnya dalam konteks restrukturisasi organisasi berdampak terhadap sistem sosial dan perilaku dalam organisasi. Menurut Follz. Harvey and Oclaughin (1974) sebagaimana dikutip oleh Thoha (2008, h. 52): “Restrukturisasi dan pembinaan organisasi merupakan salah satu cara mengubah sistem sosial dan perilaku aslinya ketatanan perilaku baru. Hal ini meliputi perubahan cara kerja, prosedur kerja bagian dari tindakan“. Seiring perubahan paradigma perubahan

pemerintahan daerah dari sentralistik ke desentralistik. Wasistiono (2003 h. 78) mengungkapkan “restrukturisasi organisasi perangkat daerah merupakan konsekuensi logis, perubahan paradigma pemerintahan daerah di Indonesia dari asas sentralisasi ke asas desentralisasi memerlukan penataan ulang organisasi pemerintahan daerah dan tata kerjanya”. Dalam setiap perubahan akan menimbulkan dampak, baik itu dampak positif maupun dampak negatif. Menurut Siagian (2002 h. 213) berbagai kemungkinan yang dapat ditimbulkan oleh restrukturisasi organisasi : kemungkinan mengubah tipe dan struktur organisasi birokrasi menjadi struktur fungsional atau lebih datar pengurangan jumlah satuan kerja dalam organisasi secara keseluruhan. Berdasarkan hasil pengayaan dari berbagai pendapat, restrukturisasi dapat dipandang dalam arti sempit yaitu menata ulang organisasi yang sudah ada dan di sesuaikan dengan perubahan, dalam pengertian yang luas restrukturisasi adalah usaha yang dilakukan organisasi untuk mengubah proses dan kendali internal dari sesuatu hierarki vertikal fungsional yang tradisional menjadi struktur pipih yang horizontal, lintas fungsional, (Sedarmayanti, 2002, h. 105).

BAB III

OTONOMI DAERAH SEBAGAI MANIFESTASI KONSEP DESENTRALISASI

A. Otonomi Daerah

Perjuangan reformasi tahun 1997 berhasil menumbangkan rejim orde baru membuka peluang untuk merombak tata pemerintahan yang sentralistik. Satu pilar reformasi adalah penerapan desentralisasi dan otonomi daerah. Meskipun pemerintah pusat telah menjalankan desentralisasi sebagai konsekuensi reformasi politik, namun desentralisasi dan otonomi daerah lebih dilihat sebagai kemurahan hati (hadiah) dari pusat dalam membagi kekuasaan kepada daerah. Sebaliknya bukan sebagai satu keharusan dan menjadi pilihan kebijakan paling tepat bagi Indonesia yang paling heterogen dari segi variasi wilayah dan keanekaragaman kultur lokal.

1. Latar Belakang Otonomi Daerah

Krisis ekonomi dan politik yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 telah memporak-porandakan hampir seluruh sendi-sendi ekonomi dan politik negeri ini yang telah dibangun cukup lama. Lebih jauh lagi, krisis ekonomi dan politik, yang berlanjut menjadi multikrisis, telah mengakibatkan semakin rendahnya tingkat kemampuan dan kapasitas negara dalam menjamin kesinambungan pembangunan. Krisis tersebut salah satunya diakibatkan oleh sistem manajemen negara dan pemerintahan yang sentralistik, di mana kewenangan dan pengelolaan segala sektor pembangunan berada dalam kewenangan pemerintah pusat, sementara daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengelola dan mengatur daerahnya, sekaligus juga semakin tidak berdayanya masyarakat lokal untuk mewujudkan otonomi daerah sebagai upaya untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Sejak awal kemerdekaan, Indonesia telah mengalami persoalan perimbangan keuangan pusat-daerah. Ketidakadilan yang dilakukan pemerintah pusat menimbulkan ketegangan di daerah sebagai protes terhadap kebijakan keuangan yang dinilai merugikan daerah. Meskipun ketegangan tidak hanya

disebabkan oleh masalah perimbangan keuangan semata, tetapi juga adanya eksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran dan eksploitasi daerah secara politis untuk mempertahankan kekuasaan para pejabat di pusat, tetapi inti dari ketegangan tersebut bersumber dari ketidakadilan dalam hal perimbangan keuangan.

Kekecewaan daerah terhadap pusat mencapai titik kulminasi pada saat tumbangannya kekuasaan Soeharto di tahun 1998. Daerah-daerah kaya sumber daya alam menuntut pemerintah pusat untuk mulai memikirkan bagi hasil yang menguntungkan daerah. Selama ini, daerah penghasil tambang relatif tidak dapat menikmati hasil kekayaan alam yang dimiliki. Beberapa daerah seperti Aceh dan Papua bahkan secara terang-terangan menuntut kemerdekaan. Persoalan serius lain yang terkait dengan mekanisme keuangan yang sentralistis adalah ketergantungan daerah terhadap pusat yang sangat tinggi. Jika daerah-daerah kaya sumber daya alam menuntut porsi yang besar dalam pembagian pendapatan, sebaliknya daerah-daerah yang minim sumber daya alam mengalami kegalauan jika diharuskan mencari pendapatan sendiri.

Persoalan lain yang menyangkut kebijakan fiskal di masa lalu adalah mandulnya kreativitas daerah untuk mengelola sumber keuangan. Hal ini disebabkan daerah selalu mendapatkan alokasi dana dari pusat tanpa perencanaan yang dimulai dari kebutuhan daerah. Hubungan keuangan antara pusat daerah menjadi hubungan yang sangat hirarkis dan dependen, dimana daerah menjadi subordinat dalam hubungan tersebut. Sementara itu, daerah dituntut untuk mengerahkan segala inisiatif dan kreativitas untuk membangun wilayahnya dan mengelola keuangan secara lebih mandiri. Tujuan otonomi daerah adalah kebijakan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antardaerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan sesuai dengan kebutuhan, potensi dan karakteristik di daerah masing-masing.

Peningkatan kualitas ini diberikan melalui peningkatan hak dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya sendiri. Satu dari beberapa faktor pendorong program desentralisasi adalah pengalaman kebijakan

pembangunan pemerintah Orde Baru yang sentralistik. Pembangunan tidak didasarkan pada kondisi lokal, yang mengakibatkan kesenjangan antara daerah-daerah kaya dengan daerah-daerah miskin, antara Jawa-Luar Jawa dan Kawasan Barat Indonesia dengan Kawasan Timur Indonesia. Kesenjangan antardaerah ini cukup tinggi ditinjau dari berbagai indikator seperti pendapatan per kapita antardaerah, konsumsi per-kapita antardaerah, dan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Pada kenyataannya, hanya daerah-daerah kaya sumber daya alamnya, sumber daya manusia, infrastuktur yang baik dan tingkat industrialisasi yang sudah matang saja yang dapat mempercepat pembangunan daerah.

Sementara, bagi daerah yang miskin sumber daya alam, kurang sumber daya manusia, dan miskin infrastrukturnya, kemungkinan akan mengalami kesulitan mempercepat pembangunan di daerahnya. Mencermati kesenjangan yang terjadi antardaerah, maka yang perlu dilakukan adalah melakukan upaya mengurangi kesenjangan dan disparitas pendapatan antar daerah. Untuk itu, harus diupayakan bagaimana melaksanakan desentralisasi fiskal dalam mengatasi masalah kesenjangan pendapatan antar daerah.

Ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat diantaranya disebabkan oleh rendahnya PAD. Setidaknya ada lima penyebab rendahnya PAD yang pada gilirannya menyebabkan tingginya ketergantungan terhadap subsidi dari pusat (Kuncoro, 2004) yaitu :

- 1) Kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah. Meskipun laba yang diperoleh dari BUMD relatif tinggi sekitar 24,5 persen, namun sumbangan terhadap pendapatan daerah relatif kecil. Rata-rata rasio pembagian laba BUMD terhadap total pendapatan APBD hanya sebesar 2,14 persen per tahun.
- 2) Tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Semua pajak utama, yang paling produktif adalah buoyant baik pajak langsung dan tidak langsung, ditarik oleh pusat. Pajak penghasilan badan maupun perorangan (termasuk migas), Pajak Pertambahan Nilai, bea cukai, PBB, royalti/IHH/IHPH (atas minyak, pertambangan, kehutanan) semua dikelola administrasi dan ditentukan

tarifnya oleh pusat. Dua yang terakhir memang telah merupakan sharing revenues (penerimaan bagi hasil), namun kontribusinya dalam penerimaan daerah relatif masih kecil atau sekitar 6,8 persen dari APBD. Alasan sentralisasi perpajakan sering dikemukakan sebagai upaya mengurangi disparitas antardaerah, efisiensi administrasi dan keseragaman perpajakan.

- 3) Kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan. Pajak daerah yang ada saat itu berjumlah 50 jenis pajak, tetapi yang dianggap bersifat ekonomis bila dilakukan pemungutannya hanya terdiri dari 12 jenis pajak saja. Penyebab
- 4) Lebih bersifat politis. Timbul kekhawatiran jika daerah memiliki sumber keuangan yang besar akan mendorong terjadinya gerakan separatis. Kasus Yugoslavia dan Uni Soviet seringkali sebagai acuan kuatnya daerah untuk mendorong disintegrasi. Dan kenyataannya, kedua Negara tersebut mengalami disintegrasi yang sangat parah. Karena itu, ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat dipertahankan untuk dapat mengendalikan daerah.
- 5) Ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat adalah kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah kepada daerah. Selama ini pusat memberikan subsidi dalam bentuk blok (*block grants*) dan spesifik (*specific grants*). Subsidi blok adalah bentuk subsidi dimana daerah memiliki keleluasaan dalam penggunaan dana. Sedangkan penggunaan dana subsidi spesifik sudah ditentukan oleh pemerintah pusat dan daerah tidak memiliki keleluasaan dalam penggunaan dana tersebut. Apabila dilihat dari sisi jumlah bantuan yang diterima, daerah lebih banyak menerima bantuan yang berupa subsidi spesifik. Tidak berlebihan jika dalam hal ini dapat dikatakan bahwa pemerintah pusat memberikan wewenang yang sangat kecil kepada daerah untuk merencanakan pembangunannya.

Minimnya kewenangan daerah dalam hal pengelolaan anggaran membuat daerah kesulitan dalam mengambil inisiatif untuk merencanakan pembangunan. Terlebih lagi, daerah hampir tidak dapat melepaskan diri dari petunjuk pelaksanaan pembangunan yang biasanya disebut sebagai juklak dan juknis. Pembangunan fisik di daerah relatif tinggi, tetapi ketergantungan fiskal daerah

tetap besar. Artinya, hingga saat ini pembangunan ekonomi tetap menjadi mainstream pemerintah pusat agar ketergantungan fiskal daerah tetap tinggi dan dengan demikian daerah tetap dapat dikendalikan. Kesulitan dalam mengimplementasikan perimbangan fiskal pusat-daerah adalah kemauan politik dari pemerintah pusat dan mentalitas pemerintah daerah. Di satu sisi, pusat masih setengah hati untuk membiarkan daerah menggunakan dana-dana sesuai dengan fungsinya (*local discretion*). Pengaturan masalah keuangan daerah masih bersifat ‘setengah hati’ karena kebijakan fiskal lebih ditekankan pada pembagian proporsi, bukan pada pemberian kewenangan yang luas dalam bidang keuangan daerah.

Padahal, dengan dengan kewenangan tersebut uang dapat dicari semaksimal mungkin dengan memperhatikan potensi daerah. Persoalan pemberian kewenangan yang setengah hati terhadap daerah bukanlah satu-satunya persoalan yang krusial. Permasalahan yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal yaitu pemerintah daerah yang hampir tidak memiliki inisiatif perencanaan, implementasi dan pengawasan pembangunan. Daerah pun kurang memahami mekanisme partisipasi dan keterlibatan masyarakat secara nyata dalam pembangunan.

Padahal, dalam otonomi, daerahlah yang harus proaktif dalam mengupayakan dan penggunaan dana pembangunan. Dominasi transfer dari pusat menyebabkan pemerintah daerah baik secara teknis dan psikologis mengalami ketergantungan yang besar terhadap pusat. Daerah-daerah hanya diberi uang dengan bentuk proyek berikut teknis pelaksanaannya. Proses yang berlangsung selama lebih dari tiga puluh tahun turut membentuk mentalitas para pejabat di daerah. Di masa Orde Baru daerah-daerah terbiasa dengan kebijakan anggaran dengan filosofi “*function follows money*” dimana daerah hanya diberi anggaran pembangunan yang perencanaannya dilakukan di pusat. Filosofi ini harus diubah menjadi “*money follows function*” dimana daerah diberi kewenangan yang luas dalam bidang politik, social dan ekonomi untuk memperoleh dana pembangunan (Gaffar, 2009). Untuk mengimplementasikan kebijakan fiskal yang desentralistis, mentalitas aparatur daerah dalam pengelolaan dana harus mengalami perubahan yang mendasar.

2. Pengertian Otonomi Daerah

Bergulirnya reformasi membuka jalan bagi setiap orang maupun daerah untuk menyuarakan keadilan ekonomi, politik, sosial budaya, dan pelayanan. Sistem sentralistik dalam pendekatan pembangunan selama Orde Baru yang berkuasa 32 tahun, telah banyak menimbulkan kesenjangan yang menimbulkan rasa ketidakadilan. Dimana kesenjangan tersebut antara lain kesenjangan pendapatan antar daerah yang besar, kesenjangan investasi antar daerah, pendapatan daerah yang dikuasai pemerintah pusat, kesenjangan regional, dan kebijakan investasi yang terpusat. Guna mengatasi hal tersebut, otonomi daerah menjadi salah satu alternatif untuk memberdayakan setiap daerah dalam memanfaatkan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM) untuk kesejahteraan rakyat. Otonomi secara sempit diartikan sebagai “mandiri”, sedangkan dalam arti luas adalah “berdaya”. Jadi otonomi daerah yang dimaksud di sini adalah pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk secara mandiri atau berdaya membuat keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan dan kepentingan masyarakat daerah sendiri sesuai dengan undang-undang yang telah di ditetapkan. Otonomi daerah juga diadakan untuk daerah dan juga untuk kepentingan daerah itu sendiri.

Pengertian “otonom” secara bahasa adalah “berdiri sendiri” atau “dengan pemerintahan sendiri”. Sedangkan “daerah” adalah suatu “wilayah” atau “lingkungan pemerintah”. Dengan demikian pengertian secara istilah “otonomi daerah” adalah “wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri.” Sedangkan pengertian yang lebih luas lagi adalah wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan social budaya dan ideology yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.

Kata Otonomi diambil dari kata Autos (*bahasa Yunani*) yang artinya ‘sendiri’ dan namos yang artinya peraturan atau undang-undang. Berdasarkan hal tersebut, maka makna dari otonomi Daerah adalah peraturan atau undang-undang sendiri. Pengertian Otonomi Daerah adalah suatu kewenangan yang diberikan kepada daerah tertentu sebagai daerah yang dapat mengatur sendiri aturan di dalam daerahnya. Namun tetap berada dalam wilayah kekuasaan NKRI.

Berdasarkan deskripsi tersebut diatas berikut akan dijelaskan beberapa pengertian Otonomi Daerah Menurut Para Ahli :

- 1) Menurut F. Sugeng Istianto Otonomi daerah adalah hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.
- 2) Menurut Ateng Syarifuddin
Otonomi daerah adalah kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan melainkan kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan.
- 3) Menurut Syarif Saleh
Otonomi daerah adalah hak mengatur dan memerintah daerah sendiri dimana hak tersebut merupakan hak yang diperoleh dari pemerintah pusat.
- 4) Menurut Benyamin Hoesein
Otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu Negara secara informal berada di luar pemerintah pusat.
- 5) Menurut Philip Mahwood
Otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sendiri dimana keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber material yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda.
- 6) Menurut Mariun
Otonomi daerah adalah kebebasan (kewenangan) yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang memungkinkan mereka untuk membuat inisiatif sendiri dalam rangka mengelola dan mengoptimalkan sumber daya yang

dimiliki oleh daerahnya sendiri. Otonomi daerah merupakan kebebasan untuk dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

7) Menurut Vincent Lemius

Otonomi daerah adalah kebebasan (kewenangan) untuk mengambil atau membuat suatu keputusan politik maupun administrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Di dalam otonomi daerah terdapat kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah namun apa yang menjadi kebutuhan daerah tersebut senantiasa harus disesuaikan dengan kepentingan nasional sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

8) Menurut UU No. 32 Tahun 2004

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

9) Menurut Kamus Hukum Dan Glosarium

Otonomi daerah adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

10) Menurut Encyclopedia Of Social Science

Otonomi daerah adalah hak sebuah organisasi sosial untuk mencukupi diri sendiri dan kebebasan aktualnya.

11) Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam mengatur dan mengelola potensi daerahnya maka daerah yang diberikan Otonomi Daerah itu bisa lebih leluasa dalam mengadakan berbagai peraturan yang tentunya bisa lebih memajukan daerahnya tersebut. Sebagai contoh misalnya provinsi Aceh kini termasuk banyak memiliki berbagai kesejahteraan di masyarakatnya salah satunya adalah adanya pendidikan gratis di

Aceh. Dibandingkan dengan daerah lainnya dalam hal biaya pendidikan. Aceh sangat memberi keleluasaan pada masyarakatnya agar dapat mengenyam pendidikan hingga ke jenjang tertinggi tanpa banyak mengeluarkan biaya. Itulah salah satu contoh keistimewaan dari Otonomi Daerah.

Tentunya dengan diadakannya Otonomi Daerah, Negara memiliki tujuan tersendiri. Salah satunya dengan adanya Otonomi Daerah diharapkan agar terjadi pemerataan di daerah, sehingga dengan demikian daerah yang mendapatkan Otonomi Daerah itu tentunya akan lebih bisa mengurus pembangunan di daerahnya sendiri sehingga bisa lebih fokus dan maju. Selain itu dengan adanya Otonomi Daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan yang lebih baik lagi pada masyarakat. Karena sebagai daerah yang mendapatkan kewenangan sendiri maka tentunya daerah tersebut akan lebih dapat melayani rakyatnya sendiri dengan lebih baik lagi.

Kemudian Otonomi Daerah itu bisa menjadi salah satu wujud dari pengembangan demokrasi yang lebih baik, karena tentunya dengan adanya Otonomi Daerah maka aspirasi rakyat bisa lebih terdengar karena secara langsung bisa diutarakan kepada pemerintah daerahnya. yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan langsung aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat di daerah. Akhirnya pemberdayaan masyarakat pun bisa lebih terlaksana dan rakyat pun lebih sejahtera.

3. Prinsip Otonomi Daerah

Dalam menjalankan Otonomi Daerah maka ada beberapa prinsip yang harus dihargai oleh pemerintahan daerah yang mendapatkan kewenangan Otonomi Daerah ini. Otonomi Daerah ini tentunya diberikan dengan prinsip seluas-luasnya namun dengan batasan yang menyangkut fisKal nasional, politik luar negeri, keamanan dan beberapa hal lain yang tidak bisa ditangani oleh daerah dengan sendiri. Otonomi Daerah harus dilaksanakan untuk kepentingan dalam daerah sehingga bisa lebih menjamin kesejahteraan yang didapat oleh masyarakat dalam daerah. Selanjutnya prinsip Otonomi Daerah adalah nyata, artinya pada dasarnya kewajiban, tugas dan wewenang itu sudah ada.

Hanya saja dengan adanya Otonomi Daerah itu diharapkan potensi daerah bisa lebih diperhatikan dan dikembangkan, dengan adanya aturan-aturan yang bisa langsung dibuat oleh daerahnya sendiri maka tentunya perkembangan daerah dapat lebih maju.

Selanjutnya, Otonomi Daerah dilaksanakan dengan prinsip yang bertanggungjawab. Otonomi Daerah diberikan agar daerah bisa lebih mensejahterakan rakyat di daerah, sehingga semua aturan yang ada harus berdasarkan kebutuhan di daerah dan harus dilaksanakan dengan bertanggung jawab pada Negara dimana daerah tersebut bernaung. Semua aturan yang dibuat tentunya harus tetap sesuai dengan aturan Negara namun dengan kewenangan yang dapat lebih memajukan daerahnya.

Selain tujuan pelaksanaan otonomi daerah, terdapat juga beberapa prinsip yang dianut dalam pelaksanaan otonomi daerah. Berikut adalah prinsip dalam pelaksanaan otonomi daerah:

1) Prinsip Otonomi Seluas-Luasnya

Prinsip otonomi seluas-luasnya memiliki maksud dimana setiap daerah mendapat kewenangan dalam mengatur hal pemerintahan dan mengatur kepentingan masyarakatnya. Namun, otonomi tersebut tidak memiliki kewenangan dalam hal politik luar negeri, agama, moneter, keamanan, peradilan, serta fiskal nasional.

2) Prinsip Otonomi Nyata

Ini adalah prinsip otonomi dimana daerah otonom memiliki kewenangan dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang secara nyata telah ada. Tugas, wewenang, dan kewajiban tersebut berpotensi untuk berkembang sesuai dengan ciri khas daerah dan segala potensinya.

3) Prinsip Otonomi Bertanggungjawab

Prinsip ini bermakna sistem penyelenggaraan harus sesuai dengan maksud dan tujuan dari pemberian otonomi. Pada dasarnya otonomi bertujuan agar daerah tersebut dapat berkembang dan masyarakatnya lebih sejahtera.

4. Asas Otonomi Daerah

Agar Otonomi Daerah itu bisa berjalan dengan baik tanpa melupakan jati dirinya sebagai kesatuan dari NKRI maka dalam menjalankan Otonomi Daerah di Indonesia itu memiliki beberapa asas :

- a) Adanya asas kepastian hukum. Dengan adanya asas ini diharapkan setiap daerah yang mendapatkan Otonomi Daerah itu bisa membuat peraturan pada daerahnya sendiri berdasarkan kepastian hukum yang dianut oleh negaranya sehingga penyelenggaraan Negara tetap dapat berjalan dengan baik.
- b) Dalam melaksanakan Otonomi Daerah diharapkan daerah itu juga menggunakan asas tertib penyelenggara, masih berkaitan dengan asas yang pertama, tentunya daerah dalam melaksanakan aturan pada daerahnya sendiri juga harus tetap tertib pada aturan Negara.
- c) Asas kepentingan umum, artinya daerah tertentu dalam mengeluarkan berbagai aturan untuk daerahnya sendiri itu harus selalu berdasarkan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat daerah itu sendiri aspiratif, selektif dan tentunya akomodatif.

Selanjutnya asas kertebukaan, tentunya dalam menjalankan Otonomi Daerah itu harus selalu jujur dan terbuka kepada seluruh masyarakat Negara. Kemudian ada juga asas proporsionalitas yang lebih mementingkan keseimbangan dari hak dan kewajiban daerah tersebut. Ada juga asas profesionalitas, akuntabilitas serta efisiensi dan efektivitas yang harus dijaga oleh daerah yang mendapatkan kewenangan Otonomi Daerah tersebut.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan berdasarkan tiga azas, yaitu:

1) Azas Desentralisasi

Asas Desentralisasi artinya pemberian wewenang untuk menjalankan pemerintahan kepada daerah otonom berdasarkan struktur NKRI dan dasar hukum yang berlaku.

2) Azas Dekonsentrasi

Asas Dekonsentrasi artinya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur yang bertugas sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat daerah.

3) Azas Tugas Pembantuan (medebewind)

Asas Tugas Pembantuan artinya pemberian tugas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas tertentu dengan biaya, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Tugas tersebut harus dipertanggungjawabkan dan dilaporkan kepada yang berwenang.

5. Tujuan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Otonomi daerah memiliki tujuan yang jelas agar tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Tujuan pelaksanaan otonomi daerah dapat dikelompokkan menjadi 3 tujuan.

Berikut adalah tujuan pelaksanaan otonomi daerah yang wajib diketahui, sebagai berikut :

a. Tujuan Politik

Salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya tujuan politik. Pelaksanaan pemberian kewenangan daerah bertujuan untuk mewujudkan proses demokrasi politik melalui partai politik dan DPRD. Dengan adanya otonomi daerah, diharapkan masyarakat setempat mendapatkan pelayanan yang baik, pemberdayaan masyarakat, serta terciptanya sarana dan prasarana yang layak.

b. Tujuan Administratif

Tujuan pelaksanaan otonomi daerah berkaitan dengan pembagian administrasi pemerintahan pusat dan daerah, termasuk dalam manajemen birokrasi, serta sumber keuangan.

Pemberian kewenangan daerah juga bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya alam yang lebih efektif dan memberikan peluang kepada warga setempat untuk turut serta dalam menyelenggarakan pemerintahan.

c. Tujuan Ekonomi

Dari sisi ekonomi, otonomi daerah diharapkan dapat mewujudkan peningkatan indeks pembangunan manusia sehingga kesejahteraan masyarakat setempat menjadi lebih baik. Selain itu, penerapan otonomi ini bertujuan untuk

meningkatkan daya saing dan kualitas produksi daerah otonom tersebut sehingga berdampak nyata pada kesejahteraan masyarakat setempat.

Pada pelaksanaannya adanya Otonomi Daerah ini diharapkan dapat memperbaiki kesejahteraan rakyat yang ada di daerah dan membuat daerah bisa lebih fokus lagi dalam mengembangkan potensi daerah yang ada. Karena sering kali pemerintah pusat memang luput pada beberapa daerah sehingga pembangunan yang ada tidak merata. Pelaksanaan Otonomi Daerah ini berdasarkan pada aturan pemerintah yaitu Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah. Kemudian Undang-Undang diganti menjadi lebih baik pada tahun 2004 dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Setelah itu pun telah mengalami beberapa pembaruan hingga terakhir pada tahun 2008 yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dengan adanya Otonomi Daerah maka daerah yang mendapatkan kewenangan itu bisa melaksanakan dan memajukan potensi daerahnya, serta membuat masyarakatnya menjadi lebih sejahtera. Namun pelaksanaan dari Otonomi Daerah itu tentunya tidak boleh sampai melenceng dari Undang-Undang yang telah ditetapkan itu. Karena meski memiliki kewenangan sendiri namun daerah yang mendapatkan Otonomi Daerah itu tetap berada dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga tetap harus mengikuti aturan Undang-Undang.

6. Dasar Hukum Otonomi Daerah

Dalam melaksanakan Otonomi Daerah itu ada beberapa dasar hukum yang harus dijalankan yaitu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, kemudian beberapa ketetapan MPR RI, UU No 31 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004. Dengan adanya dasar hukum itu maka tentunya pelaksanaan Otonomi Daerah itu harus didasarkan pada beberapa dasar hukum tersebut, sehingga daerah dalam melaksanakan Otonomi Daerahnya tidak melenceng dari aturan yang telah ada, namun tetap dapat memiliki keistimewaan dalam mengembangkan daerahnya sendiri sehingga bisa lebih maju. Dengan daerah yang

lebih maju tentunya juga memberikan manfaat bagi Negara secara keseluruhan. Adanya Otonomi Daerah tentu juga meringankan pemerintahan Negara.

B. Desentralisasi

Desentralisasi menurut M. Turner dan D. Hulme (1997) adalah transfer atau pemindahan kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara desentralisasi menurut Shahid Javid Burki dan kawan-kawan adalah proses pemindahan kekuasaan politik, fiskal, dan administratif kepada unit dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Jadi, otonomi daerah dapat diartikan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam pola pikir demikian, otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi / manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

Paradigma konsep desentralisasi adalah merupakan antithesis dari kajian yang mendalam terhadap konsep sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik yang ditata kelolakan secara serba terpusat (sentralistik). Konsep desentralisasi dipahami dapat memfasilitasi sekaligus mengadvokasi penyelenggaraan pemerintahan yang baik, menciptakan kondisi real yang secara defacto maupun secara dejure terjadi pelimpahan wewenangan (delegation of authority) yang memungkinkan terciptanya daya cipta dan kreativitas serta partisipasi semua stakeholder pemerintah, sesuai apa yang dinyatakan Rondinelli (1988, p.4) sebagai berikut :

“Decentralization can be a means of overcoming the severe limitation of centrally control national planning by delegating greater authority for development planning and management to official who are working in the field, closer to the problem. Decentralization to regional or local government allows officials to disaggregate and tailor development plans and programs to the needs of heterogeneous regions and groups”

Sementara Antoft and Novack (1998 h. 155-159), mengemukakan bahwa manfaat desentralisasi dalam beberapa hal, yakni:

“accountability, accessibility, responsiveness, opporrtnuity for experimentation, public choice, spread of power, dan, democratic value”.
Lebih lanjut Norton, (1997 h. 23-24) manfaat desentralisasi bagi masyarakat di daerah adalah; *“political equlity, accountability, dan responsiveness”.*

Selanjutnya oleh Smith (1985 h. 6), mengemukakan bahwa :

Decentralization means both reversing the concentration of administration at a single centre and conferring powers of local government. Decentralization involves the delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of government within a state or offices within a large-scale organization.

Adapun kelebihan dan kebaikan desentralisasi menurut Rondinelli sebagaimana dikutip oleh Zauhar (2007 h. 140-141) diantaranya :

- 1) “Dengan desentralisasi dapat mengurangi kelemahan pengetahuan perencanaan terpusat, dengan mendelegasikan kepada aparat tingkat lokal sehingga problema sentralisasi mudah terpecahkan;
- 2) Dengan desentralisasi merupakan alat dapat mengurangi gejala red tape;
- 3) Dengan desentralisasi maka kepekaan dan pengetahuan tentang kebutuhan masyarakat lokal dapat ditingkatkan;
- 4) Dengan desentralisasi kebijaksanaan pemerintah pusat lebih mudah dikenal oleh masyarakat dan elit lokal;
- 5) Dengan desentralisasi lebih memungkinkan berbagai kelompok kepentingan dan kelompok elit politik terwakili dalam pengambilan keputusan;
- 6) Efisiensi pemerintah pusat dapat lebih ditingkatkan, karena pimpinan organisasi tidak lagi disibukkan dengan urusan-urusan rutin, yang dapat dikerjakan oleh pejabat lokal;
- 7) Dengan desentralisasi akan tercipta struktur koordinasi dapat dilakukan secara baik;

- 8) Dengan desentralisasi dapat melibatkan elit lokal, sehingga kebijakan pemerintah lebih mudah diterima;
- 9) Dengan desentralisasi memungkinkan lahirnya administrasi yang lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif;
- 10) Dengan desentralisasi pelayanan kepada masyarakat lebih cepat, efektif dan efisien; dan
- 11) Dengan desentralisasi dapat tercipta stabilitas nasional dan integrasi nasional, karena berbagai kelompok diberi peluang untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan”

Sejalan dengan konsep desentralisasi, Cheema dan Rondinelli (1988, h.

18) mengemukakan ada 4 (empat) bentuk pokok dari desentralisasi, yaitu :

- 1) Dekonsentrasi
- 2) Delegasi
- 3) Devolusi dan
- 4) Privatisasi atau debirokratisasi, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut :
 - a) Dekonsentrasi, merupakan pengalihan beberapa kewenangan atau tanggung jawab administrasi didalam (internal) sesuatu kementerian atau jawatan. Disini tidak ada transfer kewenangan yang nyata, Bawahan menjalankan kewenangan atas nama atasannya dan bertanggungjawab kepada atasannya.
 - b) Delegasi, merupakan transfer (pelimpahan) tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi-organisasi di luar struktur birokrasi pemerintah dan dikontrol tidak secara langsung oleh pemerintah pusat.
 - c) Devolusi, merupakan pembentukan dan pemberdayaan unit-unit pemerintah di tingkat lokal oleh pemerintah pusat dengan kontrol pusat seminimal mungkin dan terbatas pada bidang-bidang tertentu saja.
 - d) Privatisasi/debirokratisasi, merupakan pelepasan semua tanggungjawab fungsi-fungsi kepada organisasi-organisasi pemerintah atau perusahaan-perusahaan swasta.

Berdasarkan pemahaman terhadap konsep desentralisasi tersebut, selanjutnya Hoessein (2001, h. 87), mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup 2 (dua) elemen pokok yaitu:

- 1) Pembentukan daerah otonom dan
- 2) Penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut. Kedua elemen tersebut selanjutnya akan melahirkan apa yang disebut sebagai local government.

Konsekuensi logis dari kebijakan desentralisasi adalah dibentuknya daerah otonom. Tujuan utama kebijakan desentralisasi di satu pihak mengurangi beban pemerintah pusat yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga pemerintah pusat berkesempatan untuk mempelajari atau mengurus hal-hal yang bersifat makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah daerah semakin luas, dan memberi dampak pada proses pemberdayaan daerah secara signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas daerah terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai pemberian kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang telah ditetapkan. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut secara jelas menyatakan bahwa penyerahkan kewenangan berupa beberapa urusan baik wajib maupun pilihan ke daerah, ini memberi makna bahwa daerah dituntut untuk melakukan prakarsa dan kreatifitas, inovatif terhadap pengembangan daerah. Disamping itu dengan otonomi, daerah dituntut untuk mampu mengelola potensi daerah dan membuat kebijakan sesuai dengan kepentingan daerah serta diharapkan mampu mengatasi masalah-masalah yang terjadi di daerah.

Desentralisasi sebagai suatu kebenaran praktis selalu digunakan bersama-sama dengan sentralisasi sebagaimana dikemukakan oleh Thurner dan Hulme (1997, p.152), sebagai berikut :

“All system of government involve a combination of centralized and decentralized authority. However, finding a combination of central control and local autonomy that satisfies regime needs and popular demand is a persistent dilemmas for government. Centralization and decentralization are not attributes that can be dichotomized: rather they represent hypothetical poles on a continuum that can be calibrated by many different indices.

Sementara oleh Manor (1999, h. 43), mengemukakan ada 2 (dua) perbedaan besar cara pandang terhadap desentralisasi, yaitu:

- 1) Cara pandang administrative dan
- 2) Cara pandang politik (demokratik). Meskipun dalam praktek keduanya senantiasa digunakan secara bersama-sama.

Selanjutnya Smith (1985, h. 83), mengatakan bahwa desentralisasi memerlukan pembahasan area yang didasarkan pada pola spasial kehidupan sosial ekonomi; rasa identitas politik; dan esensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan. Dimensi spasial dalam pemerintahan lokal tersebut menjadi penting seiring dengan pembentukan daerah otonom yang merupakan bagian dari wilayah nasional. Aspek kewilayahan ini oleh Muthalib and Khan (1982, h. 6), dijelaskan sebagai geografic dimension yang menggambarkan tentang dimensi geografis dari suatu daerah otonom. Hal ini dibutuhkan sebagai dasar batas yuridiksi dari pemerintahan daerah dalam melaksanakan fungsinya yang terkait dengan kewenangan politik maupun administratif. Kemudian Muthalib and Khan (1982, h. 6) juga mengemukakan :

“.....with territorial jurisdiction over a particular human habitation, the local government may be conceptualised in geographic term. The geography of local government, that include physical, demographic and economic features, has had impact on its policies, administration and law.”

Pentingnya aspek spasial (geografis) dalam konsep pemerintahan daerah juga dikemukakan oleh Supriyono (2010, h. 11), bahwa dalam pemerintahan daerah, besaran daerah otonom secara geografis perlu ditetapkan dengan

mempertimbangkan beberapa prinsip, diantaranya prinsip komunitas, efisiensi, manajerial, teknis dan prinsip sosial.

Dengan demikian, dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi desentralisasi yang dibutuhkan adalah keseimbangan antara kedua perspektif atau cara pandang tersebut dengan melihat desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi secara integral dan komprehensif dalam upaya mengatasi berbagai persoalan dan kepentingan publik yang menempati wilayah (geografis) tertentu dalam daerah otonom. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Maryanov (dikutip Widodo 2001, h. 45), dimana ia menegaskan bahwa tujuan desentralisasi sebagai :

“a method for spreading government to all parts of the country, it is a method for accomodating region differences, regional aspiration and regional demand within to confines of the unitary state”.

Smith (1985, h. 1-18), mengemukakan bahwa konsep desentralisasi diperlukan karena mengamanatkan unsur-unsur sebagai berikut :

1. Untuk pendidikan politik, Desentralisasi memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang peran debat politik, penyeleksian para wakil rakyat dan pentingnya kebijakan, perencanaan dan anggaran dalam suatu sistem demokrasi.
2. Untuk latihan kepemimpinan politik. Desentralisasi menciptakan sebuah landasan bagi para pemimpin politik prospektif di tingkat lokal untuk mengembangkan kecakapan dan pembuatan kebijakan, menjalankan partai politik serta menyusun anggaran. Dari para pemimpin di tingkat lokal ini diharapkan mampu memberikan posisi-posisi nasional yang handal.
3. Untuk memelihara stabilitas politik. Partisipasi masyarakat dalam politik formal melalui voting dan praktek-praktek lain dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan cara ini dapat diharapkan tercapainya harmoni sosial, semangat kekeluargaan dan stabilitas politik.
4. Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat. Kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan.

Kekuasaan politik akan terdistribusi secara luas sehingga desentralisasi merupakan sebuah mekanisme yang dapat mencakup kelompok marginal.

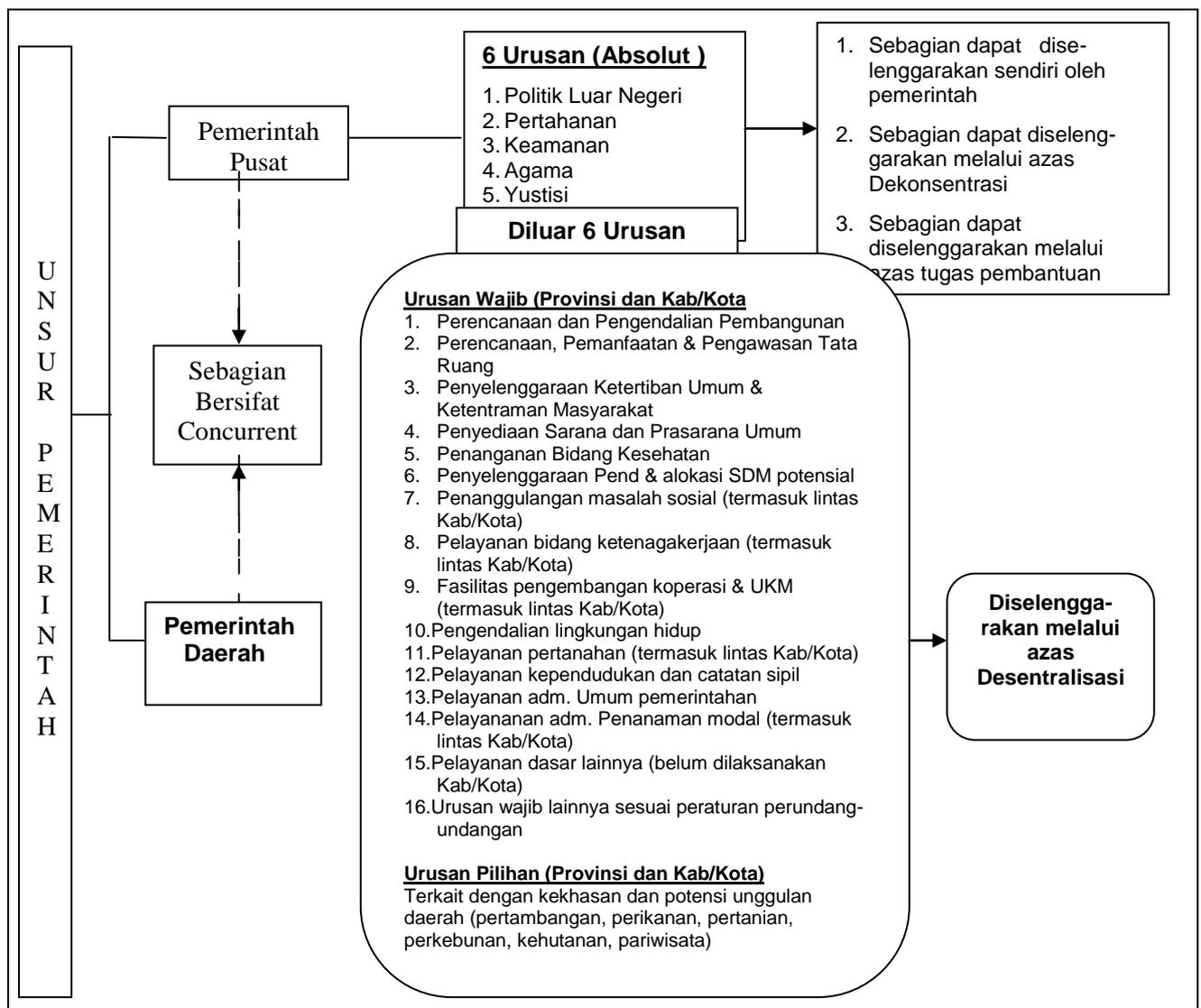
5. Untuk memperkuat akuntabilitas politik. Akuntabilitas diperkuat karena perwakilan setempat lebih accessible terhadap penduduk setempat dan oleh karenanya akan lebih bertanggungjawab terhadap kebijakan dan hasil-hasilnya, dibanding pemimpin politik nasional atau pegawai pemerintah. Satu 'suara' pada pemilihan lokal merupakan suatu mekanisme yang unik bagi penduduk untuk menunjukkan kepuasan atau ketidakpuasannya terhadap kinerja para wakil rakyat.
6. Untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat. Sensitifitas pemerintah meningkat karena perwakilan lokal ditempatkan secara tepat untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan lokal dan agar bagaimana kebutuhan tersebut terpenuhi dengan cara-cara yang efektif.

Secara lebih spesifik Kausar (2009, h. 2) mengemukakan elemen dasar desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan :

1. Urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah, dimana kewenangan tersebut merupakan isi otonomi yang menjadi dasar bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.
2. Lembaga yang merupakan wadah atau organisasi untuk melaksanakan otonomi yang diberikan kepada daerah.
3. Personil yang mempunyai kecakapan untuk menjalankan otonomi yang menjadi kewenangan daerah daerah.
4. Sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.
5. Unsur perwakilan/DPRD yang merupakan perwujudan demokrasi dari wakil-wakil rakyat di daerah yang telah mendapatkan legitimasi melalui pemilu sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.
6. Pelayanan publik yang merupakan produk akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang dilakukan secara efisien, efektif dan akuntabel.

7. Pembinaan dan pengawasan dari pemerintah berupa penetapan pedoman, arahan, supervisi, monitoring dan evaluasi dalam implementasi otonomi daerah.

Dengan demikian dapatlah dipahami, bahwa kebijakan model desentralisasi di Indonesia ditentukan oleh pemerintah pusat, sedangkan implementasinya dilaksanakan oleh pemerintah daerah, secara diagramatik, Kausar (2009, h. 9), menggambarkan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sebagaimana gambar berikut ini :



Gambar 3.1 : Model Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

Sumber : Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien (Kausar, 2009, h. 9)

Berdasarkan deskripsi interpretasi tersebut di atas, dapat dimaknai bahwa konsep desentralisasi akan sukses dilaksanakan apabila tercipta pemahaman yang kuat terhadap kompleksitas permasalahan dari masing-masing negara. Oleh karenanya memandang sentralisasi dan desentralisasi sebagai suatu konsep yang terintegral akan sama pentingnya dengan melihat desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi sebagai sesuatu yang sifatnya saling melengkapi demi terwujudnya tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis *publicness*.

BAB IV

RESTRUKTURISASI ORGANISASI

A. Teori Organisasi

Organisasi yang didirikan pada dasarnya ingin mencapai tujuan dan sasaran yang telah disepakati bersama dengan lebih efektif dengan tindakan yang dilakukan bersama-sama dengan penuh rasa tanggung jawab. Hal ini dapat dilakukan apabila para manajer dan anggotanya mengerti dan memahami dengan benar tentang organisasi. Karena, organisasi tersebut dapat dipandang sebagai wadah, sebagai proses, sebagai perilaku dan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Namun, pendefinisian organisasi yang banyak dilakukan oleh para ahli sekurang-kurangnya mempunyai unsur-unsur adanya manusia atau orang-orang yang bekerja sama, adanya kerja sama itu sendiri, dan adanya tujuan organisasi yang telah disepakati.

Vroom, (1982, h. 116), mengemukakan bahwa : Organisasi dapat diartikan sebagai pengaturan sumber daya dalam suatu kegiatan kerja, dimana tiap-tiap kegiatan tersebut telah disusun secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pada organisasi tersebut masing-masing personal yang terlibat didalamnya diberi tugas, wewenang dan tanggung jawab yang dikoordinasi untuk mencapai tujuan organisasi. Dimana tujuan organisasi tersebut dirumuskan secara musyawarah sebagai tujuan bersama yang diwujudkan secara bersama-sama.”

Sedangkan Robbins (1996, h. 5) menyatakan bahwa Organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

Sementara Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1995, h. 7) memberikan pengertian organisasi sebagai kesatuan yang memungkinkan masyarakat mencapai suatu tujuan yang tidak dapat dicapai secara individu. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa melalui organisasi manusia akan memperoleh kesempatan untuk melakukan suatu aktivitas dan melalui aktivitas tersebut akan dapat mencapai sasaran dan tujuan secara lebih optimal, dibanding apabila sasaran dan

tujuan tersebut diupayakan melalui aktivitas yang dilakukan secara individual. Dari sudut pandang tersebut dapat dikatakan bahwa organisasi adalah cara untuk memaksimalkan pencapaian tujuan dan tujuan yang ingin dicapai oleh manusia melalui berbagai aktivitas tentang apa yang dilakukannya. Dalam konteks demikian kiranya dapat dikatakan bahwa organisasi merupakan sebuah teknologi sosial untuk optimalisasi berbagai aktivitas manusia, terutama dalam konteks kehidupan kolektif atau bersama sebagai makhluk sosial.

Selanjutnya oleh Thompson sebagaimana dikutip Thoha (2010, h. 264), mengemukakan bahwa organisasi adalah:

“an organization is a highly rationalized and impersonal integration of a large member of specialists cooperating to achieve some announced specific objective”.

Hal ini berarti penekanannya pada tingkat rasionalitas dalam kerjasama yang terkoordinasi, dengan menekankan pentingnya pembagian tugas sesuai keahlian masing-masing anggota organisasi. Sedangkan pandangan lain, seperti yang dikemukakan oleh Robbins (1996, h.7), merumuskan bahwa:

“an organization is a consciously coordinated social entity, with a relatively indentifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals”.

Penekanannya memandang organisasi sebagai kesatuan sosial, yaitu terdiri dari orang atau kelompok orang yang berinteraksi satu sama lain. Pola interaksi yang diikuti oleh anggota organisasi tidak begitu saja timbul, melainkan telah dipikirkan terlebih dahulu.

Barnard sebagaimana dikutip oleh Robbins dan Timothy (2008, h. 76) “Organisasi adalah sistem kerjasama antara dua orang atau lebih” *I define organization as a system of cooperatives of two more persons.* Mooney sebagaimana dikutip Vroom (1982, h. 12), mengatakan bahwa:

“Organization is the form of every human association for the attainment of common purpose”. Menurut Dimock, organisasi adalah: *“Organization is the systematic bringing together of interdependent part to form a unified*

whole through which authority, coordination and control may be exercised to achieve a given purpose”.

Pentingnya aspek tujuan dalam konsep organisasi dapat ditemukan dalam definisi yang dikemukakan oleh Jones (1995, h. 4) bahwa organisasi pada dasarnya adalah alat yang digunakan manusia, baik secara individual ataupun dalam kelompok-kelompok untuk mewujudkan sejumlah tujuan tertentu, yaitu :

- 1) Mengatasi terbatasnya kemampuan, kemandirian dan sumber daya yang dimilikinya dalam mencapai tujuan
- 2) Mencapai tujuan secara lebih efektif dan efisien karena dilakukan bersama-sama
- 3) Mengembangkan sumber daya dan teknologi bersama-sama,
- 4) Wadah mendapatkan jabatan dan pembagian kerja,
- 5) Wadah mengelola lingkungan bersama-sama,
- 6) Wadah mencari keuntungan bersama-sama,
- 7) Wadah menggunakan kekuasaan dan pengawasan (motif kekuasaan) dan
- 8) Wadah mendapatkan penghargaan (motif penghargaan).

Konsep ini menegaskan bahwa pada dasarnya organisasi sebarang apapun pentingnya bagi kehidupan manusia, bukan mencapai tujuan itu sendiri, tetapi hanya alat untuk mencapai tujuan.

Pada sisi lain pandangan King dan McClelland (1979 h.124) menyatakan bahwa misi organisasi mempunyai peran khusus yaitu :

- 1) Pelayanan sebagai dasar untuk konsolidasi dengan tujuan organisasi
- 2) Mendorong dan memandu alokasi sumber
- 3) Menentukan suasana internal organisasi beserta iklimnya
- 4) Memudahkan rancangan variabel utama untuk sistem kontrol.

Sedangkan misi akan berpengaruh terhadap kedudukan strategis organisasi dalam melaksanakan aspek manajemen kedudukan strategis tersebut terdiri dari nilai, tujuan, lingkungan dan sumber daya. Disamping itu, untuk memenuhi kebutuhan dan permintaan berbagai pihak, maka struktur, proses dan perilaku organisasi juga perlu selalu disesuaikan dengan dinamika dan perkembangan masyarakat yang dilayani. Kondisi tersebut mendorong organisasi

untuk dapat segera mampu menghadapi berbagai pengaruh perubahan apabila organisasi ingin tetap *survive* atau dapat tetap menjalankan usahanya. Pada sisi lain, Davis (1996) mengemukakan bahwa *Organization structure is relationship between certain function, physical factors and personnel*.

Dari beberapa pandangan para pakar organisasi tersebut di atas, dapat digunakan sebagai acuan untuk menginterpretasikan konsep organisasi sebagai wadah kerjasama untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif yang dilakukan secara tereorganisir melalui kegiatan yang telah ditentukan dalam mekanisme struktur pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang jelas dalam mencapai tujuan organisasi tersebut.

B. Struktur Organisasi

Dalam setiap kajian mengenai restrukturisasi organisasi tidak dapat dipisahkan dari masalah teori organisasi, struktur, proses dan perilaku organisasi. Hal ini secara eksplisit antara lain dibahas oleh para pakar antara lain Gibson (1995), Robbins (1994), Daft (1992), Steiner (1991), dan Mintzberg (1979). Struktur pada dasarnya merupakan ciri organisasi yang berfungsi untuk mengendalikan atau membedakan semua bagiannya. Adanya struktur akan memudahkan organisasi dalam mengendalikan perilaku para pegawai, mempengaruhi perilaku dan fungsi kegiatan di dalam organisasi. Dengan demikian, untuk dapat menciptakan efektivitas dan efisiensi organisasi diperlukan keputusan yang sarat dengan mendesain struktur organisasi.

Pandangan lain tentang konsep struktur organisasi dikemukakan oleh Jones (1995, h. 12) yang memandang struktur organisasi sebagai :

“the formal system of rulers and task and authority relationship that control how people, cooperate and uses resources to achive the organization goal”.

Pandangan ini menunjukkan bahwa elemen mendasar dan konsep struktur organisasi diatur sedemikian rupa dalam suatu jalinan kerja yang baik dalam rangka mendukung pencapaian tujuan organisasi.

Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Steers (1997, h. 70) bahwa struktur organisasi adalah cara organisasi mengatur sumber daya manusianya bagi

kegiatan-kegiatan kearah tujuan. Dengan demikian, dalam pandangan ini terlihat bahwa cara organisasi untuk mencapai tujuannya adalah cara organisasi dalam mengatur sumber daya manusia dan komposisi yang tepat berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang rasional, seperti keahlian, pengalaman, bakat dan lain-lainnya.

Sementara Zauhar (1996, h. 63) mengemukakan bahwa dalam setiap organisasi didalamnya pasti hidup sekelompok nilai, norma dan kultur yang sudah barang tentu sangat berbeda dengan nilai, norma dan kultur yang ada dalam organisasi lain. Demikian pula organisasi birokrasi, dalam mengembang misi dan menyelenggarakan tugas fungsionalnya, suatu birokrasi pemerintah tidak bebas norma dan nilai, birokrasi terikat pada norma-norma dan nilai-nilai sosiokultural yang berlaku di masyarakat luas. Dengan demikian dalam mengembangkan kultur organisasi, misalnya pemimpin birokrasi yang bersangkutan harus mendasarkan pada kultur sosial yang dianut oleh masyarakat dan bangsa pada umumnya (Siagian, 1994, h. 3).

Berdasarkan pengertian diatas, maka bahwa sesungguhnya pemahaman terhadap organisasi pemerintahan khususnya pada level pemerintahan kabupaten/kota berupa organisasi satuan kerja perangkat daerah, konsep organisasi merupakan suatu instrumen yang didesain untuk mencapai visi/misi Pemerintahan. Sebagai suatu instrumen, maka Organisasi Perangkat Daerah haruslah sesuai dengan kebutuhan akan tujuan yang ingin dicapai dan idealnya dirancang tidak terlalu besar, ramping tapi mampu bergerak dan beradaptasi dengan cepat. Azas kesatuan tujuan, kesatuan komando, pembagian habis pekerjaan, rentang kendali diharapkan dapat menjamin tercapainya visi/misi organisasi secara efisien, efektif, akuntabel dalam melayani masyarakat, menyelenggarakan tugas pembangunan.

Dalam pandangan Child (1997), terdapat empat komponen terkait dengan definisi struktur organisasi, yaitu :

- 1) Memberi gambaran mengenai pembagian tugas-tugas serta tanggung jawab kepada individu maupun bagian-bagian pada suatu organisasi
- 2) Memberi gambaran mengenai hubungan pelaporan yang ditetapkan secara

resmi dalam suatu organisasi yaitu banyaknya tingkat hirarki dan besarnya rentang kendali (*span of control*) dari semua pimpinan di seluruh tingkatan dalam organisasi

- 3) Menetapkan pengelompokan individu menjadi bagian dari organisasi, dan pengelompokkan bagian tersebut menjadi bagian dari suatu organisasi yang utuh
- 4) Menetapkan sistem hubungan dalam organisasi, yang memungkinkan tercapainya komunikasi, koordinasi dan pengintegrasian segenap kegiatan suatu organisasi, baik kearah vertikal maupun horisontal.

Selanjutnya Gibson (1995, h. 101) menjelaskan bahwa dalam Penataan Organisasi Perangkat Daerah harus memperhatikan prinsip-prinsip penataan organisasi yang dibentuk dapat bekerja secara efisien, efektif, proaktif dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Prinsip-prinsip tersebut adalah :

1. Prinsip pembagian tugas; Dalam pengorganisasian aparatur pemerintah, tugas umum pemerintahan dan pembangunan harus dibagi habis ke dalam tugas-tugas dinas, badan, kantor dan sekretariat sehingga dapat dijamin selalu adanya tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Namun demikian tidak berarti bahwa suatu instansi pemerintah dapat melaksanakan sendiri tugas pemerintahan dan pembangunan yang menjadi tanggung jawabnya tanpa adanya kerjasama dengan instansi lain yang terkait.
2. Prinsip fungsionalisasi; Ini berarti bahwa dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan harus ada suatu instansi yang secara fungsional paling bertanggung jawab. Pada gilirannya prinsip ini mempertegas bahwa instansi yang bertanggung jawab tersebut akan menentukan mekanisme koordinasi dalam pelaksanaan tugas tersebut.
3. Prinsip koordinasi; Menekankan bahwa dalam penyusunan kelembagaan instansi pemerintah memungkinkan terwujudnya koordinasi yang mantap dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

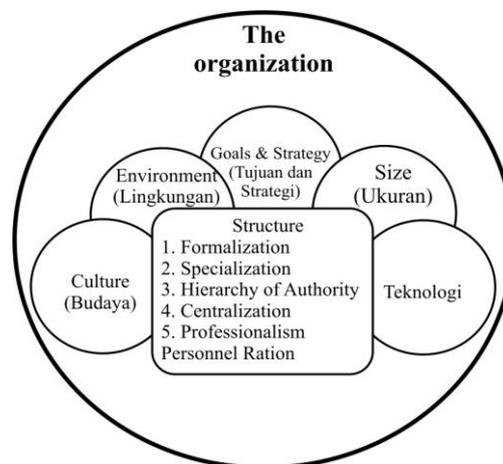
4. Prinsip kesinambungan; tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan harus berjalan secara kontinuitas sesuai dengan kebijaksanaan dan program yang telah ditetapkan tanpa tergantung pada diri pejabat/pegawai tertentu.
5. Prinsip keluwesan; Menghendaki agar organisasi selalu mengikuti dan menyesuaikan diri dengan perkembangan dan perubahan keadaan sehingga dapat dihindari kekakuan dalam pelaksanaan tugasnya.
6. Prinsip akordion; Organisasi dapat berkembang atau mengecil sesuai dengan tuntutan tugas dan beban kerjanya dengan tidak boleh menghilangkan fungsi yang ada.
7. Prinsip pendelegasian wewenang; Menentukan tugas-tugas yang masih harus dipegang oleh pimpinan dan tugas-tugas yang perlu didelegasikan.
8. Prinsip rentang kendali; Dimaksudkan agar dalam menentukan jumlah satuan organisasi atau yang dibawah oleh seorang pejabat pimpinan, diperhitungkan secara rasional mengingat terbatasnya kemampuan seorang atasan dalam mengendalikan bawahan.
9. Prinsip lini dan staf; Dalam prinsip ini dituntut agar adanya kejelasan antara tugas pokok dan tugas penunjang. Tugas pokok diselenggarakan oleh organisasi lini sementara tugas penunjang diselenggarakan oleh organisasi staf,
10. Prinsip kejelasan dan pembaganan; Prinsip ini mengharuskan setiap organisasi pemerintah menggambarkan susunan organisasinya dalam bentuk bagan, agar setiap pihak yang berkepentingan dapat segera memahami kedudukan dan hubungan dari setiap satuan organisasi yang ada.

Kemudian Ivancevich (2008) mengungkapkan 4 komponen sebagai pembentuk struktur organisasi meliputi :

1. Pembagian kerja, menyangkut kadar dari spesialisasi pekerjaan dengan membagi seluruh tugas organisasi menjadi pekerjaan-pekerjaan khusus yang tersusun dari aktivitas-aktivitas khusus.
2. Pendelegasian Kewenangan (*delegation of authority*). Proses pembagian kewenangan dari atas ke bawah dalam organisasi dan mengacu secara khusus pada kewenangan pengambilan keputusan, bukan melakukan pekerjaan.

- Pendelegasian kewenangan memiliki efek positif pada pengembangan manager professional, dan membawa iklim persaingan dalam organisasi.
3. Pembagian Departemen. Pembagian departemen dikelompokkan berdasarkan fungsinya (*functional departmentalization*), berdasarkan wilayah (*geographic departmentalization*), produk (*product departmentalization*), dan pelanggan (*customer departmentalization*).
 4. Rentang Kendali adalah jumlah bawahan yang melapor kepada atasan. rentang ini merupakan satu faktor yang mempengaruhi bentuk dan tinggi suatu struktur organisasi.

Sebuah struktur organisasi mendefinisikan bagaimana tugas-tugas yang ada dalam pekerjaan secara formal dibagi-bagi, dikelompokkan, serta dikoordinasikan (Robbins, 2004). Pada dasarnya terdapat dua dimensi yang harus diperhatikan dalam memahami organisasi dan ingin merancang struktur organisasi, yaitu dimensi struktural dan kontekstual. Dimensi structural terdiri dari elemen-elemen yang menjelaskan karakteristik internal sebuah organisasi, sedangkan dimensi kontekstual menunjukkan karakteristik organisasi secara keseluruhan, seperti divisualisasikan dalam gambar 4.1 berikut :



Gambar 4.1 Dimensi Organisasi

Sumber : Dimensi Organisasi (Daft, 2004).

Salah satu perspektif dalam studi organisasi melihat organisasi terbagi ke dalam dua dimensi pokok, yaitu struktural dan kontekstual (Daft 1989, h. 15). Dimensi struktural dibentuk oleh formalisasi, spesialisasi, standarisasi, hirarki otoritas, kompleksitas, sentralisasi, profesionalisme dan rasio pegawai. Sedangkan di dalam dimensi kontekstual terdapat ukuran (*size*), teknologi, tujuan dan strategi, serta lingkungan. Struktur organisasi ditentukan oleh tingkat dan derajat dari berbagai unsur dalam kedua dimensi tersebut. Semua unsur ini dipercaya akan menentukan tingkat diferensiasi vertikal berdasarkan otoritas, dan diferensiasi horizontal berdasarkan fungsi dalam sebuah organisasi. Selanjutnya, kedua bentuk diferensiasi tersebut akan menentukan struktur organisasi yang secara umum banyak dipengaruhi oleh faktor formalisasi dan sentralisasi (Robbins, 2004, h. 429).

Formalisasi berkenaan dengan sejauh mana pembuatan keputusan, hubungan kerja dan perilaku dalam organisasi diatur melalui prosedur, kebijakan dan norma secara tertulis dan formal. Semakin banyak prosedur, kebijakan dan aturan formal yang harus diikuti, semakin tinggi tingkat formalisasi. Dengan kata lain, tingkat formalisasi dalam sebuah organisasi ditunjukkan oleh jumlah dokumen tertulis yang mengatur prosedur kerja, uraian tugas, aturan/norma kerja, dan manual pembuatan kebijakan. Dapat dikatakan bahwa dengan formalisasi, berarti semua aktifitas dalam organisasi tunduk kepada berbagai aturan formal tertulis, baik aktifitas manajer puncak, menengah maupun bawah. Adanya formalisasi dalam desain organisasi tidak dapat menghindari prinsip-prinsip birokrasi Weber yang dikenal bersifat rasional dan mekanistik. Formalisasi membuat perilaku setiap anggota organisasi menjadi rasional, karena melalui prinsip ini, perilaku setiap orang dalam organisasi dapat diprediksi dan distandarkan. Dalam format ini, setiap orang dapat menentukan ekspektasinya terhadap perilaku dan kinerja orang lain dalam organisasi dalam suasana kepastian yang cukup tinggi. Setiap orang diharapkan untuk berperilaku dan berprestasi sesuai dengan berbagai pedoman yang telah ditetapkan. Formalisasi juga merupakan usaha untuk menjamin terciptanya struktur hubungan yang stabil dan

visible diantara berbagai fungsi dan peran dalam sebuah organisasi (Jackson & Morgan, 1992, h. 92).

Dengan adanya formalisasi, perilaku subjektif dari setiap anggota organisasi dapat dihindari, atau impersonalitas sebagaimana dikemukakan oleh Max Weber menjadi lebih terjamin. Struktur organisasi pada dasarnya dibuat berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dan berbagai karakteristik menyangkut unsur-unsur seperti yang telah dikemukakan diatas. Perbedaan dalam setiap unsur dalam dimensi masing-masing, akan menghasilkan struktur yang berbeda pula. Unsur lain yang terdapat di dalam dimensi struktural adalah sentralisasi, yang menyangkut kewenangan setiap fungsi dan peran di dalam organisasi secara hirarkis.

Sentralisasi berkenaan dengan lokus otoritas pembuatan keputusan. Organisasi bersifat sentralistik, apabila otoritas pembuatan keputusan terkonsentrasi pada beberapa jabatan yang lebih tinggi, dari pada terdesentralisasi kepada jabatan-jabatan yang lebih rendah. Dalam hal ini, efektivitas organisasi tergantung kepada bagaimana otoritas pembuatan keputusan didelegasikan dan didistribusikan kepada berbagai level manajemen mulai dari manajemen tingkat pertama sampai tingkat ketiga, dan para supervisor di tingkat operasional. Ketika otoritas pembuatan keputusan semakin ditempatkan diatas, maka organisasi semakin sentralistik. Sebaliknya, jika otoritas pembuatan keputusan semakin didelegasikan kepada manajemen tingkat lebih bawah, organisasi semakin desentralistik.

Dalam kaitannya dengan formalisasi, struktur organisasi mencerminkan distribusi otoritas secara formal, sesuai dengan aturan tertulis yang telah ditetapkan dan disepakati untuk menjadi pedoman. Diagram struktur organisasi pada dasarnya merupakan representasi dari gambaran hirarki otoritas yang menghasilkan diferensiasi vertikal, dan departementalisasi dalam berbagai bentuk sebagai wujud diferensiasi horizontal. Otoritas yang tersentralisasi pada jabatan-jabatan level atas, biasa terkait dengan rentang kendali yang lebih ketat, diikuti oleh supervisi dan pengawasan yang kuat oleh para manajer. Otoritas dalam organisasi dapat dibedakan menurut otoritas lini, otoritas staff, dan otoritas tim.

Otoritas lini akan menghasilkan diferensiasi secara vertikal, sedangkan otoritas staf dan tim lebih memberikan pengaruh terhadap diferensiasi horisontal.

Tabel: 4.1

Dimensi Struktural dan Kontekstual dalam Organisasi

Struktural	Kontekstual
<ul style="list-style-type: none"> • Formalisasi (uraian tugas) • Spesialisasi tugas • Standarisasi produk kinerja • Hirarki dan otoritas • Kompleksitas • Sentralisasi • Profesionalisme • Rasio pegawai administrative, profesional, klerikal) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ukuran (Size) • Teknologi organisasi • Lingkungan • Tujuan dan strategi

Sumber: Daft, 1989. *Organization Theory and Design*. 3^o ed. New York, NY: West Publishing Company.

Sementara Robbins dan Judge (2008, h. 181) struktur organisasi menunjukkan bagaimana pekerjaan dibagi, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara formal. Ada 6 (enam) elemen kunci dalam struktur organisasi, yaitu :

- 1) Spesialisasi kerja
- 2) Depertementalisasi
- 3) Rantai komando
- 4) Rentang kendali
- 5) Sentralisasi dan desentralisasi dan
- 6) Formalisasi, sebagai berikut :
 1. Spesialisasi pekerjaan menggambarkan sejauhmana berbagai kegiatan dalam organisasi diidentifikasi menjadi kegiatan-kegiatan pekerjaan tersendiri. Hakekat spesialisasi pekerjaan adalah memecah atau membagi pekerjaan menjadi sejumlah tahap yang diselesaikan oleh individu itu sendiri.
 2. Departementalisasi adalah pengelompokkan tugas-tugas yang sejenis sehingga dapat dikoordinasikan dalam satu basis. Pengelompokkan dapat didasarkan pada fungsi-fungsi yang dijalankan, proses, jenis yang dihasilkan dan geografis. Agar organisasi dapat berfungsi perlu dirumuskan rantai komando.
 3. Rantai komando (*chain of command*) adalah suatu garis wewenang tanpa putus

dari puncak organisasi ke eselon paling bawah dan menjelaskan siapa bertanggung jawab kepada siapa. Tidak dapat membahas rantai komando tanpa membahas dua konsep lain yang saling melengkapi : wewenang dan kesatuan komando :

- a) Wewenang (*authority*) mengacu pada hak-hak yang melekat dalam sebuah posisi untuk memberikan perintah dan untuk berharap bahwa perintah itu dipenuhi. Untuk memfasilitasi koordinasi, tiap posisi diberi sebuah tempat dalam rantai komando.
- b) Prinsip kesatuan komando (*unity of command*) adalah membantu melanggengkan konsep garis wewenang yang tidak terputus. Prinsip ini menyatakan bahwa seseorang hanya mempunyai satu atasan untuk bertanggung jawab secara langsung.

Dengan demikian, jika kesatuan komando putus, maka seorang karyawan mungkin harus menghadapi berbagai permintaan yang saling bertentangan dari beberapa atasan sehingga lebih menjamin keberhasilan implementasi kebijakan. Namun karena kemajuan teknologi informasi dan kecenderungan ke arah pemberdayaan pegawai, maka konsep rantai komando, wewenang dan kesatuan komando sudah berkurang relevansinya. Hanya dalam ukuran detik, karyawan bisa mengakses informasi yang tersedia bagi atasannya. Pemberdayaan pegawai memberikan peluang agar pegawai mengambil keputusan sendiri yang biasanya dilakukan oleh atasannya. Namun, masih tetap ada pengendalian komitmen untuk tetap satu arah.

4. Rentang kendali (*span of control*) perlu diperhitungkan agar organisasi berjalan efisien. Rentang kendali menunjukkan berapa jumlah staf yang dapat diarahkan oleh seorang pimpinan secara efektif dan efisien. Semakin lebar rentang kendali semakin efisien dalam hal biaya organisasi. Namun, dalam keadaan tertentu, rentang yang lebih lebar bisa mengurangi keefektifan terutama bila rentang tersebut terlalu lebar sehingga kinerja pegawai memburuk karena kurangnya waktu pimpinan untuk memberikan dukungan. Dengan rentang kendali yang sempit, pimpinan dapat mempertahankan kendalinya secara

baik, tetapi memiliki tiga kelemahan. Pertama, banyak tingkatan manajemen sehingga biayanya semakin mahal. Kedua, komunikasi vertikal dalam organisasi menjadi lebih rumit. Ketiga, mendorong supervisi yang tertalu ketat sehingga menghambat otonomi staf.

5. Sentralisasi mengacu pada tingkat sampai sejauh mana pengambilan keputusan dikonsentrasikan pada satu titik tunggal dalam organisasi dan hanya mencakup wewenang formal, yaitu hak-hak yang melekat pada posisi seseorang. Besarnya, suatu organisasi dikatakan sentralitis jika pimpinan puncak membuat keputusan-keputusan kunci organisasi dengan meminta sedikit masukan atau tanpa masukan sama sekali dari personel tingkat bawah. Sebaliknya, semakin banyak personel tingkat bawah yang memberikan masukan atau secara aktual diberi kebebasan memilih untuk membuat keputusan, semakin desentralistis suatu organisasi.
6. Formalisasi (*formalization*) mengacu sejauh mana pekerjaan-pekerjaan organisasi dibakukan. Jika sebuah pekerjaan sangat formal, pemangku pekerjaan akan memiliki sedikit kebebasan untuk memilih apa yang harus dikerjakan, kapan harus dikerjakan dan bagaimana dikerjakan. Staf diharapkan untuk menangani masukan (*input*) yang sama dengan cara yang sama, serta akhirnya menghasilkan keluaran (*output*) yang konsisten dan seragam. Pada organisasi dengan tingkat formalisasi tinggi, ada deskripsi tugas yang jelas, berbagai aturan organisasi dan prosedur yang didefinisikan secara tegas. Manakala tingkat formalisasi rendah, perilaku pekerjaan relatif tidak terprogram dan staf memiliki banyak kebebasan untuk menjalankan diskresi mereka terkait dengan pekerjaan. Dalam organisasi pemerintahan daerah tergolong tingkat formalisasi tinggi melalui peraturan, pedoman pelaksanaan dan pedoman teknis (Robbins, 1994, h. 103).

Jika standarisasi, formalisasi dan spesialisasi secara bersama-sama membentuk tipe struktur, maka sering disebut model birokrasi yang dikembangkan oleh Weber (lihat Wagner dan Hollenback, 1995). Namun Robbins dan Judge (2007) memberikan penekanan pada standarisasi sebagai konsep kunci yang mendasari semua birokrasi sebagai alat utama untuk koodinasi. Selanjutnya

Robbins dan Judge (2007) memperjelas pendapatnya bahwa struktur birokrasi merupakan sebuah struktur dengan tugas-tugas operasi yang sangat rutin yang dicapai melalui spesialisasi, aturan dan ketentuan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan kedalam berbagai departemen fungsional, wewenang terpusat, rentang kendali yang sempit dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando.

Disamping ciri-ciri birokrasi sebagaimana telah dikemukakan, Reiney (2009) juga berpendapat bahwa birokrasi pemerintah tidak dapat menghindari ke arah rigiditas dan ketidakeleluasan hirarki. Organisasi pemerintah yang besar tanpa pasar ekonomi untuk keluarannya mempunyai hirarki yang lebih rinci (*detail*) dan tersentralisasi dari pada perusahaan. Disamping itu, birokrasi pemerintah mempunyai aturan yang kompleks, dan hirarki-hirarki yang lebih ketat bila dibanding dengan organisasi sektor swasta yang besar. Pendapat senada disampaikan oleh Cristensen dkk (2003) bahwa birokrasi pemerintah ditandai oleh hirarki, pembagian tenaga kerja (spesialisasi), dan rutinitas. Rutinitas merupakan bentuk koordinasi vertikal dan horizontal serta aturan-aturan prosedural.

Hirarki kewenangan dibutuhkan untuk pengkoordinasian yang efektif atas pekerjaan-pekerjaan yang begitu banyak dan beragam yang juga telah dilakukan pembagian kerja secara spesialisasi yang tidak hanya bersifat horizontal tetapi juga bersifat vertikal. Pembagian vertikal ini diperlukan dalam rangka agar pekerjaan-pekerjaan tersebut dapat dikoordinasikan sehingga pekerjaan yang luas dapat diselesaikan secara efektif untuk pencapaian tujuan. Tanpa ada tingkatan koordinasi akan beresiko pekerjaan saling berdiri sendiri tidak ada kaitannya dengan pekerjaan-pekerjaan yang lain. Semakin tinggi tingkatan, semakin besar pula kewenangannya, Tanpa kewenangan yang lebih besar tidak mungkin terlaksana tugas pengkoordinasian secara efektif. Dengan demikian, hirarki kewenangan bermakna juga sebagai hirarki pengkoordinasian.

Senada dengan pembahasan yang dikemukakan oleh Steers dan John tersebut diatas, maka Mintzberg (1979, h. 63) berpendapat bahwa *“the structure of organization can be defined simply as the sum total of the ways in which it divides its labor into district task and then achieves coordination among them”* .

Lebih lanjut Mintzberg mengemukakan bahwa setiap desain mengasumsikan diskresi, yang berarti asumsi adanya kemampuan untuk merubah sistem dan membagi desain atas 8 parameter yang dikelompokkan dalam 4 grup desain. Desain posisi terdiri atas parameter spesialisasi pekerjaan, parameter formalisasi perilaku, dan parameter pelatihan dan indoktrinasi, sebagai berikut :

1. Spesialisasi pekerjaan (*job specialization*), meliputi dua dimensi, yaitu : dimensi cakupan (*scope*) atau spesialisasi yang bersifat horizontal dan dimensi kedalaman (*depth*) atau spesialisasi yang bersifat vertikal. Salah satu alasan mengapa harus dilakukan spesialisasi adalah agar individu pekerja dapat cocok dengan pekerjaan yang ditanganinya.
2. Formalisasi perilaku (*behavior formalization*). Formalisasi perilaku dilakukan untuk mengurangi ketidak seragaman, selain tentunya untuk meramalkan dan mengendalikan perilaku itu sendiri. Motif utama dari formalisasi ini adalah untuk mengkoordinasi kegiatan. Formalisasi ini juga untuk memastikan konsistensi yang akan mengarah kepada produksi yang efisien. Selain itu formalisasi juga akan memastikan adanya keadilan bagi para pelanggan. Namun demikian, formalisasi yang berlebihan juga akan menyebabkan perilaku yang monoton, penolakan ide-ide inovatif, kesalahan penanganan pelanggan, peningkatan ketidak hadirannya dan bahkan mengganggu kegiatan organisasi.
3. Pelatihan dan indoktrinasi (*training and indoctrination*). Aspek ketiga dalam desain posisi meliputi spesifikasi persyaratan untuk memegang posisi (jabatan). Oleh karenanya diperlukan usaha untuk meningkatkan dan memperkuat perilaku individu melalui pelatihan dan indoktrinasi. Pelatihan berarti sebuah proses di mana keterampilan (*skill*) yang berhubungan dengan pekerjaan diajarkan, sementara indoktrinasi adalah proses di mana norma-norma organisasi dapat dipenuhi.
4. Pengelompokan unit (*unit grouping*). Pengelompokan dapat diilustrasikan sebagai proses pengumpulan berkesinambungan (*successive clustering*). Pengelompokan bukan hanya untuk kepentingan menyusun organisasi, lebih dari itu, pengelompokan merupakan cara yang mendasar untuk

mengkoordinasikan kerja dalam organisasi. Pengelompokan ini paling tidak mempunyai 4 dampak yaitu; membentuk sistem pengawasan di antara posisi dan unit; memerlukan posisi dan unit yang bisa saling membagi sumber daya, menciptakan ukuran kinerja, dan mendorong penyesuaian bersama. Pengelompokan dapat dilakukan berdasarkan pengetahuan dan keterampilan, fungsi dan proses kerja, waktu, output, pelanggan, dan tempat.

5. Ukuran unit (*unit size*). Ukuran unit ini berhubungan dengan konsep *span of control*. Studi yang berhubungan dengan ukuran unit adalah yang membandingkan struktur tinggi (*tall structure*) dengan struktur melebar (*flat structure*). Dalam hubungannya dengan mekanisme koordinasi, ada dua hal yang dapat disimpulkan, bahwa pertama semakin besar penggunaan standarisasi untuk kepentingan koordinasi, maka akan semakin besar ukuran unit kerjanya, dan kedua semakin tinggi ketergantungan pada penyesuaian bersama, maka akan semakin kecil ukuran unit kerjanya.
6. Sistem perencanaan dan pengawasan (*planning and control systems*), Tujuan dari perencanaan adalah untuk menentukan *output* yang dikehendaki (sebuah standar) di masa mendatang. Sedangkan tujuan dari pengendalian adalah untuk menilai apakah standar tersebut telah tercapai atau belum. Perencanaan akan menentukan atau menstandarisasi kuantitas, kualitas, biaya, dan waktu dari output, termasuk karakteristik spesifik dari *output* tersebut.
7. Alat-alat Penghubung (*liaison devices*). Ketika desain posisi telah selesai disusun, struktur super telah dibentuk, dan sistem perencanaan dan pengendalian telah selesai dibentuk, maka sebuah organisasi akan kembali pada sebuah kondisi penyesuaian bersama (*mutual adjustment*). Akhir-akhir ini organisasi telah membangun perangkat alat yang mendorong kontak penghubung antar individu. Perangkat ini bersifat inheren dalam struktur yang formal. Posisi penghubung dalam struktur organisasi ditempatkan pada rute komunikasi secara langsung melalui saluran vertikal. Walaupun tidak memiliki kekuasaan formal, namun karena bekerja di jalur utama saluran komunikasi, maka posisi ini berkembang menjadi urat nadi organisasi berikut dengan kekuasaan informalnya.

8. Desentralisasi vertikal dan horizontal (*vertical and horizontal decentralization*). Isu sentralisasi dan desentralisasi selalu menjadi wacana dalam setiap diskusi organisasi. Mintzberg menjelaskan kedua konsep ini dalam hal ketika semua kekuasaan pengambilan keputusan terletak pada satu tangan individu di sebuah organisasi, maka kita dapat menyebutnya sebagai struktur tersentralisasi, namun apabila kekuasaan itu menyebar pada banyak individu kita menyebutnya struktur terdesentralisasi. Di berbagai literatur desentralisasi dimaknai melalui 3 cara, yaitu :

- 1) Desentralisasi merupakan proses pengiriman kekuasaan formal ke bawah melalui rantai kewenangan
- 2) Kekuasaan keputusan (*decisional power*) bisa tetap ada di manajer lini dalam sistem kewenangan formal atau malah beralih ke orang di luar struktur lini, dan
- 3) Desentralisasi adalah penyebaran pelayanan secara fisik, yang tidak ada hubungannya sama sekali dengan proses (kewenangan) pengambilan keputusan.

C. Perubahan Organisasi

Perubahan Organisasi merupakan suatu proses dimana organisasi tersebut berpindah dari keadaannya yang sekarang menuju ke masa depan yang diinginkan dengan tujuan untuk mencari cara baru atau memperbaiki dalam menggunakan *resources* dan *capabilities* dengan tujuan untuk meningkatkan efektifitas dan kemampuan organisasi dalam menciptakan nilai dan meningkatkan hasil yang diinginkan kepada *stakeholders*.

Perubahan organisasi dapat terjadi karena sebagai suatu kebetulan saja atau perubahan tidak terencana (*unplanned change*) dan perubahan terencana (*planned change*). Robbins (1994, h. 419), perubahan terencana adalah upaya-upaya perubahan yang bersifat proaktif dan secara sengaja dilakukan organisasi (*proactive and purposeful change*). Menurut Desplaces (2005) perubahan yang terjadi dalam organisasi seringkali membawa dampak ikutan yang selalu tidak menguntungkan. Bahkan menurut Abrahamson (2000), perubahan itu akan

menimbulkan kejadian yang “dramatis” yang harus dihadapi oleh semua warga organisasi Desplaces (2005).

Seperti yang dikemukakan oleh Siagian (1994, h. 47) bahwa yang menyebabkan terjadinya perubahan dalam organisasi adalah tantangan masa depan, perubahan dalam konfigurasi ketenagakerjaan, tindakan pendidikan para pekerja, teknologi, situasi perekonomian, berbagai kecenderungan sosial, faktor geopolitik, persaingan, pelestarian lingkungan. Apabila keinginan, tuntutan ataupun kebutuhan ini tidak dijawab dan dipenuhi oleh organisasi, maka akan timbul berbagai masalah dalam organisasi. Untuk mengatasi hal ini organisasi harus tanggap dengan keinginan, tuntutan maupun kebutuhan tersebut, ini berarti jika organisasi ingin lestari bahkan berkembang maka organisasi harus siap menghadapi perubahan tersebut.

Perubahan organisasi biasanya dibedakan menjadi beberapa jenis berdasarkan ruang lingkup dan sasarannya. Menurut Kotler (2009) perubahan organisasi meliputi antara lain:

- 1) Restrukturisasi (*restructuring*),
- 2) Rekayasa ulang (*reengineering*)
- 3) Penyusunan strategi kembali (*turn around*)
- 4) Akuisisi (*acquisition*)
- 5) Perampingan (*downsizing*)
- 6) Program-program kualitas (*quality programs*)
- 7) Pembauran kultur organisasi (*organization cultures renewal*).

Sedangkan Robbins (1994, h. 420) mengemukakan bahwa perubahan struktural terfokus pada teknik-teknik yang mempunyai dampak terhadap sistem struktur organisasi, yang meliputi : perubahan strategi, besaran, teknologi, lingkungan, kekuasaan dan peraturan pemerintah.

Dari hasil diskursus teori tersebut di atas, dapat dimaknai bahwa pada dasarnya perubahan suatu bidang (*change of area*) dalam organisasi akan mempengaruhi bidang yang lain, karena itu antara satu perubahan dengan perubahan yang lain selalu terdapat *interrelasi dan interdependensi*. Untuk menghadapi hal seperti ini, *top leader* dalam sebuah organisasi selain harus

memiliki *sense* terhadap perubahan yang terjadi di luar organisasi yang dipimpinnya, juga harus mampu memperhitungkan dan mengakomodasikan dampak dari pada perubahan yang terjadi dan harus mempunyai keterampilan dan keberanian melakukan perubahan di dalam organisasi demi peningkatan kemampuan organisasi mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

D. Restrukturisasi Organisasi

Restrukturisasi organisasi perangkat daerah tidak dapat dipisahkan dari masalah teori organisasi, struktur dan proses dari organisasi, selanjutnya sebagai konsekuensi logis implikasi dari restrukturisasi organisasi perangkat daerah dapat berwujud dalam bentuk *rightsizing*, *downsizing* dan *upsizing*. Hal ini telah menjadi keharusan agar supaya kinerja pelayanan publik dapat terus ditingkatkan sesuai dengan tingkat espektasi masyarakat yang dilayani.

Leach, Stewart, dan Waish (1994, h. 52), mengatakan bahwa :

“the structure of an organization is the pattern of rules, positions, and roles that give shape and coherence to its strategy and process, and is typically described in organization charts, job descriptions and patterns of authority”.

Untuk menyesuaikan dengan perubahan lingkungan dan mencapai efektivitas organisasi, struktur organisasi dapat diubah melalui redesain/restrukturisasi organisasi. Menurut Jones (1995, h.13), *organizational structure can be managed and changed through the process of organizational design.*

Lebih jauh, menurut Jones (1995, h. 14), restrukturisasi organisasi adalah :

Organizational design is the process by which managers select and manage aspects of structure so that an organization can control the activities necessary to achieve its goals. Organizational design is about how and why various means are choosen. It is a task that requires managers to strike a balance between external pressures from the organization’s environment and internal pressures from, for example, its choice of technology. Achiving the proper balance helps to ensure that the organization will survive in the long run.

Dari segi kajian organisasi, menurut Mintzberg (1979, h. 288-291), prosedur *top-down* dalam pembentukan unit-unit organisasi (*unit grouping*) dilakukan apabila bermula dari kebutuhan-kebutuhan umum (misi atau tujuan organisasi yang hendak dicapai) ke pekerjaan-pekerjaan spesifik. Lebih jauh menurut Mintzberg (1979,), semakin besar kontrol kekuatan dari luar organisasi, maka semakin terformalisasi struktur organisasi itu dan semakin tersentralisasi atau terkonsentrasi kekuasaan pembuatan keputusan organisasinya. Kondisi seperti itu pada akhirnya akan membentuk organisasi birokratik, yakni suatu organisasi di mana kekuasaan terkonsentrasi pada pemimpin, prosedur membelenggu pegawai, sehingga pegawai tidak dapat mengembangkan kreativitasnya, proses pekerjaan yang terstandarisasi secara *rigid*, sehingga pekerja tidak mampu berinovasi, komunikasi yang formal, dan pelaporan yang teregulasi secara ketat. Organisasi yang demikian ini memiliki daya adaptasi terhadap perubahan lingkungan yang rendah.

Proses restrukturisasi organisasi perangkat daerah juga menyangkut masalah orientasi organisasi publik. Orientasi organisasi publik hasil reformasi birokrasi era sekarang dapat dipilah menjadi dua, yakni: pertama, organisasi pemerintahan yang berorientasi pada pasar; dan kedua, organisasi pemerintahan yang berorientasi pada kolaborasi dengan warga dalam rangka memecahkan masalah-masalah yang disepakati bersama.

Hasil kajian dan penelitian yang dilakukan para pakar, organisasi pemerintahan hasil reformasi birokrasi itu kebanyakan diorientasikan pada pasar. Sejak awal dekade 1970-an, J.R. Galbraith sebagaimana dikutip oleh Thoha (1987, h. 207-8) telah menekankan pentingnya merancang struktur organisasi dengan mendasarkan diri pada strategi organisasi sebagai respon terhadap kepentingan pelanggannya dan penekannya pada tiga aspek organisasi, yakni : strategi, ragam pengorganisasian, dan integrasi orang-orang. Dalam merancang aspek strategi, hal yang harus diperhatikan adalah “domain”, yakni meliputi jenis produk dan pelayanan yang akan dihasilkan, jenis pelanggan yang akan dilayani, macam teknologi atau tata cara yang akan dipergunakan dan lokasi kerja yang

akan dipergunakan. Keputusan tentang ragam pengorganisasian meliputi antara lain bagaimana membagi tugas keseluruhan organisasi secara habis ke dalam sub-sub tugas yang akan dibebankan kepada masing-masing orang dan satuan kerja dan bagaimana mengkoordinasikan pengelompokan tugas-tugas tersebut sehingga tercapai keselarasan organisasi. Pembagian tugas dapat dilakukan dengan membaginya ke dalam masing-masing fungsi yang sama, atau ke dalam masing-masing hasil yang sama, atau kombinasi dari keduanya. Perencanaan tentang integrasi orang-orang dalam suatu organisasi harus dimulai dari proses memilih atau mengangkat pegawai dan melatihnya, termasuk di dalamnya sistem gaji dan penghargaannya. Ketiga aspek tersebut saling menyelaraskan.

Pada awal dekade 1990-an, Osborne dan Gaebler (1992) menyetengahkan konsep pemerintahan wirausaha (“*entrepreneurial government*”), yang berfokus pada hasil, di mana masyarakat harus dipandang sebagai pelanggan (*customers*) yang diberdayakan dengan cara menjadi berhak memilih di antara beragam pelayanan yang disediakan, yang antara lain meliputi sekolah, rencana kesehatan, dan pilihan perumahan. Birokrasi sektor publik Amerika, menurut Osborne dan Gaebler, sejauh ini tidak dapat lagi mengapresiasi system pemerintahan (*governance*) di era abad informasi post-industrial sekarang ini. Oleh karena itulah, untuk menemukan kembali peran pemerintah dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat *Public Service*. Warner (2008) melihat bahwa *local government organization reform* yang telah dilakukan pada era 1980-an dan 1990-an yang menggunakan pendekatan swasta dalam pemerintahan lokal itu justru berdampak negatif pada terjadinya *high cost for citizens* dan tidak tercapainya *efficiency, equity, and voice* bagi masyarakat luas.

Fenomena lain menunjukkan bahwa organisasi pemerintahan hasil reformasi birokrasi publik itu lebih diorientasikan pada kolaborasi dengan warga dalam rangka memecahkan masalah-masalah yang disepakati bersama. Ansell dan Gash (2007) memberi definisi konsep *collaborative governance* sebagai:

“*a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non state stakeholders in a collective decision making process that*

is formal, consensus oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets).”

Ansell dan Gash (2007) menjelaskan bahwa dalam konteks pembuatan keputusan dan implementasinya bentuk pemerintahan kolaboratif (*collaborative governance*) telah muncul dan menggantikan model-model pemerintahan ala swasta (*adversarial and managerial modes*). Dalam model pemerintahan yang terakhir ini, para pemangku kepentingan (*stakeholders*) baik dari pihak instansi-instansi pemerintahan maupun masyarakat bekerja bersama dalam sebuah forum yang berorientasi pada konsensus. Ansell dan Gash mereview literatur yang berkaitan dengan pemerintahan kolaboratif dengan tujuan mengelaborasi kontijensi model pemerintahan kolaboratif tersebut. Mereka juga mengenali variabel-variabel yang mempengaruhi kesuksesan pemerintahan kolaboratif.

Denhardt and Denhardt (2003, h. 42-43) menyarankan kepada pemerintah untuk melakukan 7 peran, yakni :

- 1) Melayani warganegara, bukan pelanggan (*serve citizens, not customers*). Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama daripada agregasi kepentingan-kepentingan individu sendiri. Oleh karena itu, pegawai pemerintah bukan merespon permintaan para ”pelanggan”, akan tetapi berfokus pada pengembangan relasi-relasi kepercayaan dan kolaborasi dengan dan di antara para warganegara;
- 2) Mengejar kepentingan publik (*seek the public interests*). Administrator publik harus mampu menyumbang pengembangan kolektivitas atau kepentingan publik yang disetujui bersama. Tujuan yang perlu diraih adalah bukan solusi cepat yang dikendalikan oleh pilihan individu akan tetapi penciptaan kepentingan bersama (*shared interests*) dan tanggung jawab bersama (*shared responsibility*);
- 3) Nilai kewarganegaraan di atas kewiraswastaan (*value citizenship over entrepreneurship*). Kepentingan publik lebih baik dicapai oleh pegawai pemerintah dan warganegara dengan komitmen untuk membuat kontribusi yang bermakna kepada masyarakat ketimbang oleh para manajer yang berjiwa kewiraswastaan yang bertindak untuk mengejar uang;

- 4) Berfikir strategis, bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*). Kebijakan-kebijakan dan program-program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara lebih efektif dan bertanggung jawab melalui usaha-usaha kolektif dan proses kolaboratif;
- 5) Mengakui bahwa akuntabilitas adalah tidak sederhana (*recognize that accountability is not simple*). Pegawai pemerintah mesti lebih menarik perhatian daripada pasar; mereka mesti juga menaruh perhatian pada peraturan perundangan, nilai-nilai komunitas, norma-norma politik, standar profesional, dan kepentingan-kepentingan warganegara;
- 6) Melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*). Adalah sangat penting bagi pegawai pemerintah untuk menggunakan kepemimpinan yang berdasar nilai dan kebersamaan dalam membantu warga negara mengartikulasikan kepentingan-kepentingan bersama mereka daripada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat melalui perintah-perintah baru;
- 7) Orang yang bernilai, bukan sekedar produktivitas (*value people, not just productivity*). Organisasi-organisasi publik dan jaringannya dalam mana mereka berpartisipasi akan lebih sukses dalam jangka panjang jika mereka dioperasikan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan yang berbagi (*shared leadership*) yang didasarkan pada penghormatan terhadap semua orang.

Berdasarkan deskripsi tersebut, dapat dipahami bahwa selain terdapat dinamika pada lingkup internal, suatu organisasi juga tidak bisa melepaskan diri dari kondisi eksternal yang sering membawa dampak kurang menguntungkan bagi organisasi. Artinya, kemampuan organisasi dalam mewujudkan tujuannya, akan sangat dipengaruhi oleh perubahan lingkungan strategis yang terjadi diluar organisasi, misalnya terjadinya pergolakan politik, munculnya negara industri baru, pertumbuhan penduduk dunia yang pesat dan membutuhkan pemenuhan kebutuhan fisik dan non fisik, pergeseran struktur perekonomian dari masyarakat agraris kepada masyarakat industri.

Kendala internal organisasi serta dampak perubahan eksternal yang sulit diantisipasi, pada saatnya nanti akan membawa organisasi berada pada titik kritis yang tidak menunjukkan kinerja secara optimal dan tidak mampu memberikan pelayanan yang berkualitas sebagaimana yang diharapkan masyarakat. Untuk itulah maka suatu daerah perlu menumbuhkan suatu energi baru dengan melakukan restrukturisasi sehingga daerah dapat terus maju dan tetap bertahan (*survival*) pada masa yang akan datang.

Perubahan struktur organisasi adalah perubahan yang dilakukan terhadap sebagian ataupun secara keseluruhan struktur organisasi dalam rangka mencari bentuk yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi atau dikenal dengan restrukturisasi organisasi, dan tujuan dari restrukturisasi menurut Gouillart dan Kelly (1995, h. 7) adalah “Menyiapkan organisasi untuk dapat mencapai tingkat kompetisi yang digunakan, hal ini berhubungan dengan organisasi yang ramping dan *fit*.”

Dengan demikian dapat dimaknai bahwa restrukturisasi adalah dimensi yang sangat diperlukan bagi kelangsungan hidup suatu organisasi, restrukturisasi merupakan bagian yang penting, tanpanya organisasi akan kehilangan kemampuan untuk bertahan, dengan restrukturisasi organisasi dapat menata ulang strukturnya sesuai dengan visi dan misi. (Gouillart dan Kelly, 1995, h. 94).

Obolensky (1996, h. 5-19), mengemukakan bahwa untuk dapat mencapai sinergitas antar bagian sesuai yang diharapkan maka proses aktivitas rekayasa ulang suatu organisasi ditempuh melalui empat langkah, yaitu : “1) Penentuan kebutuhan dan atau tujuan yang diinginkan; 2. Pembuatan rencana; 3. Pelaksanaan rencana; 4. Pemantauan program”.

Asumsi Obolensky tersebut di atas, ditambahkan Bennis dan Mische (1999, h. 50-54), dengan mengajukan 5 (lima) langkah tujuan dilakukannya restrukturisasi suatu organisasi, yaitu :

1. Menciptakan visi dan menetapkan tujuan;
2. Mengupayakan *benchmarking* dan mendefinisikan keberhasilan;
3. Menginovasi proses;
4. Mentransformasikan organisasi, serta

5. Memantau proses yang direstrukturisasi.

Mencermati beberapa pendapat tersebut di atas, restrukturisasi dilakukan ketika struktur organisasi dianggap tidak memadai lagi, dalam arti organisasi dianggap tidak efektif untuk mencapai berbagai sasaran dan tujuan organisasi. Terkadang penyesuaian struktur melalui proses restrukturisasi bisa memiliki jangkauan luas, bukan sekedar perubahan elemen-elemen struktur, melainkan perubahan terhadap desain organisasi itu sendiri.

Dengan demikian di dalam proses dan pelaksanaan penataan organisasi pemerintah, dapat dikatakan bahwa sebagai salah satu manifestasi aktivitas restrukturisasi dalam membangun organisasi sesuai tuntutan kebutuhan, terkait misalnya dalam hal reposisi jabatan, refungsionalisasi dan revitalisasi organisasi secara keseluruhan. Dalam kerangka penataan dan penguatan organisasi baik ditingkat makro maupun mikro dalam birokrasi pemerintah, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014. Telah mengamanatkan program penataan organisasi, yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kelembagaan pemerintah pusat dan daerah secara proporsional sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, sehingga organisasi birokrasi menjadi tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*). Sedangkan target yang ingin dicapai melalui program ini adalah:

- 1) Menurunnya tumpang tindih tugas pokok dan fungsi antara kementerian/lembaga dan pemerintah daerah
- 2) Meningkatnya kapasitas kelembagaan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi kementerian/kelembagaan dan Pemerintah Daerah.

Sementara untuk *Grand Design* Reformasi Birokrasi sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010. Penataan organisasi telah menjadi agenda awal dalam Reformasi Birokrasi Gelombang I (2004-2009). Namun agenda ini masih menjadi prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 yaitu pemantapan reformasi birokrasi dan menjadi agenda utama yaitu Perbaikan Tata Kelola Pemerintahan. Langkah ini sejalan dengan pandangan Rewansyah (2010 h.140), yang mengatakan bahwa

dengan memperhatikan peran strategi pemerintahan maka strategi reformasi birokrasi dapat dilakukan dengan penataan kembali organisasi, sumber daya manusia aparatur dan tatalaksana (manajemen) pemerintahan dengan ukuran yang pas (*rightsizing*). Sesuai dengan tujuan, urgensi, visi dan misi yang diemban kementerian/lembaga/pemerintah daerah.

Strategi restrukturisasi di Indonesia secara yuridis formal telah memiliki landasan yang kuat yakni telah diterbitkannya Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/KMK.00/998 tentang peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN. Dalam kaitan ini efisiensi meliputi berbagai upaya yang dilakukan oleh manajemen dalam suatu organisasi yang bertujuan merealisasikan masukan dan atau biaya seminimal mungkin untuk mencapai tujuan yang telah ditargetkan organisasi. Sedangkan produktivitas lebih menekankan kepada berbagai upaya manajemen dalam suatu organisasi untuk mengoptimalkan keluaran semaksimal mungkin dengan menggunakan sumber daya yang sudah ditentukan. Dengan demikian, dapat dikaitkan bahwa upaya restrukturisasi yang dilakukan oleh suatu organisasi merupakan reaksi yang wajar dalam menghadapi berbagai tantangan dan kendala sebagai akibat perubahan lingkungan baik internal atau eksternal yang sangat cepat.

Tuntutan restrukturisasi dapat dikatakan sebagai pengejawantahan dari generasi kelima manajemen jika dikaitkan dengan perkembangan ilmu manajemen seperti dikemukakan Savage (2000), yaitu manajemen yang berbasis kepada *dynamic teaming*, *knowledge networking*, *cross border* atau *out of board* serta *virtual enterprises*. Kesemuanya itu mengarah kepada suatu kesepakatan bahwa mengelola organisasi pada zaman modern seperti sekarang ini tidak mungkin lagi hanya mengandalkan kepada teknik konvensional seperti struktur mekanistik maupun jalur perintah yang berbelit-belit. Sebaliknya organisasi harus diperlakukan secara luwes dan fleksibel, memperbesar pendelegasian wewenang, memacu peran dan tanggung jawab staf fungsional serta memiliki rentang kendali (*spend of control* yang tidak terlalu panjang). Ada dua makna yang berkaitan dengan restrukturisasi yaitu:

- 1) Terdapat *political will* yang positif dari pemerintah, untuk selalu menciptakan pemerintah yang sehat dan khususnya mampu memberikan kontribusi bagi pembiayaan pembangunan.
- 2) Restrukturisasi tidak hanya menyangkut perubahan dalam struktur organisasi tapi juga meliputi aspek yang lebih luas seperti perubahan status hukum, organisasi dan keuangan.

Obelensky (1996) menjelaskan bahwa restrukturisasi merupakan aktivitas yang dilakukan organisasi untuk merubah proses dan kendali internalnya dari suatu hirarki vertikal fungsional yang tradisional, menjadi struktur pipih yang horizontal, lintas fungsional dengan berlandaskan kerjasama tim yang berfokus pada proses dapat membuat organisasi lebih nyaman. Dalam hal ini organisasi ditata kembali agar menjadi organisasi yang *open managemen*, yaitu organisasi yang responsif dan adaptif terhadap perubahan, maupun menunjang kelancaran operasional, memiliki fleksibilitas yang tinggi, mampu melaksanakan pengendalian dan meningkatkan akuntabilitas. Pendapat Obelensky tersebut di atas, diperkuat oleh Sutarto (2002), yang mengemukakan bahwa restrukturisasi merupakan pengaturan kembali pola atau kerangka antar hubungan satuan-satuan organisasi yang didalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang yang masing-masing mempunyai peran tertentu dalam kesatuan yang utuh.

Selanjutnya konsep restrukturisasi menurut telaah berbagai literatur, dalam arti sempit dimaknai sebagai upaya mendesain kembali standar organisasi, meliputi aspek kinerja organisasi, kerja sama operasional, sistem dan prosedur kerja serta pendelegasian wewenang dan otonomi. Sedangkan restrukturisasi dalam arti luas, mencakup seluruh aspek yang dimiliki organisasi yang sangat mempengaruhi produktivitas, yaitu meliputi : sumberdaya manusia, sumberdaya keuangan dan sumberdaya lainnya termasuk sarana dan prasarana. Pengaruh restrukturisasi terhadap pemberdayaan organisasi menghasilkan kinerja organisasi menjadi optimal, kerjasama yang kondusif serta sistem dan prosedur kerja yang dapat menunjang kelancaran operasional.

Selanjutnya Mintzberg (1979), mengemukakan bahwa "*the structure of organization can be defined simply as the sum total of the ways in which it divides*

its labor into district task and then achieves coordination among them". Pendapat Mintzberg tersebut di atas, mengungkapkan bahwa pada umumnya strukturisasi dilakukan untuk menekankan struktur organisasi dalam wujud pengelompokan orang dan pekerjaan dalam organisasi, juga penekanan pada struktur organisasi sebagai cara organisasi untuk mencapai tujuannya. Wacana restrukturisasi kelembagaan hampir selalu menyangkut dimensi "besaran organisasi". Artinya, restrukturisasi tidak selalu berkonotasi perampingan (*downsizing*), namun bisa juga pembesaran (*upsizing*).

Bennis and Mische (1999) mendefinisikan "restrukturisasi sebagai rekayasa ulang yaitu menata perusahaan dengan menata ulang doktrin, praktek dan aktivitas yang ada kemudian secara inovatif menyebarkan kembali modal dan sumber daya manusia". Rekayasa ulang adalah proses yang mengubah budaya organisasi dan menciptakan proses sistem, struktur dan cara baru untuk mengukur kinerja dan keberhasilan.

Konklusi peneliti dari berbagai pengertian restrukturisasi menurut telaah berbagai literatur, sebagai upaya mendesain kembali standar organisasi, meliputi aspek kinerja organisasi, kerjasama operasional, sistem dan prosedur kerja serta pendelegasian wewenang dan otonomi. Sedangkan restrukturisasi dalam arti luas, mencakup seluruh aspek yang dimiliki organisasi yang sangat mempengaruhi produktivitas, yaitu meliputi: sumberdaya manusia, sumberdaya keuangan dan sumberdaya lainnya termasuk sarana dan prasarana. Pengaruh restrukturisasi terhadap pemberdayaan organisasi menghasilkan kinerja organisasi menjadi optimal, kerjasama yang kondusif serta sistem dan prosedur kerja yang dapat menunjang kelancaran operasional.

Untuk mempertajam pemaknaan konklusi peneliti atas konsep restrukturisasi, ada beberapa pakar menawarkan substansi daripada wujud konsep restrukturisasi misalnya tentang konsep *downsizing*, oleh Applebaum sebagaimana dikutip oleh Halley (1995, h. 148), mengungkapkan bahwa :

"downsizing is a type of reorganization and restructuring. Downsizing or work force reduction is a strategy to streamline, tighten and shrink the

organizational structure with respect to the number personnel the organization employs”.

Sementara oleh Halley (1995) mengemukakan 2 (dua) metode yang lazim digunakan dalam merestrukturisasi organisasi, yaitu *downsizing* dan *Rightsizing*. Applebaum (1999), mengemukakan bahwa *downsizing* merupakan jenis restrukturisasi. Selanjutnya dikatakan bahwa *downsizing* merupakan strategi untuk memperlancar, menguatkan dan mempertegas struktur organisasi yang berkaitan dengan jumlah personil yang menjalankan sebuah organisasi. Pendapat ini menekankan bahwa *downsizing* berkaitan dengan perampingan jumlah pegawai. Definisi yang lebih luas dikemukakan oleh Freeman dan Cameron (1994) mendefinisikan bahwa *downsizing* dalam organisasi sebagai seperangkat kegiatan yang dilakukan oleh bagian manajemen organisasi yang dirancang untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas dan atau daya saing. Berdasarkan kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak hanya pengurangan personil, melainkan ada beberapa aspek organisasi yang dapat dilakukan *downsizing* (perampingan) namun tetap menjamin produktivitasnya sehingga tetap mempunyai daya saing. Untuk lebih jelasnya sesuai pendapat Freeman dan Cameron (1994) mengemukakan empat katakarakteristik *downsizing* :

- a) *Downsizing* merupakan usaha keras yang disengaja, dalam arti bahwa organisasi dalam melakukan *downsizing* mempunyai tujuan tertentu. *Downsizing* biasanya menggunakan pengurangan personil. Strategi lain yang sering digunakan adalah mengurangi biaya-biaya organisasi.
- b) *Downsizing* memusatkan pada efektivitas organisasi terutama digunakan untuk meningkatkan daya saing organisasi dengan biaya yang lebih rendah sementara produktivitas tetap terjaga.
- c) *Downsizing* mempengaruhi proses kerja organisasi. Pegawai yang lebih sedikit melakukan sejumlah pekerjaan yang sama sebelum adanya pengurangan. Perubahan dalam proses dapat meningkatkan produktivitas.

Burke dan Cooper (2000) mengemukakan keuntungan-keuntungan *downsizing* meliputi peningkatan nilai untuk para pemangku kepentingan (*stakeholders*), pengeluaran tambahan (*overhead*), kurang birokratis,

pengambilan keputusan lebih cepat, komunikasi lebih lancar, jiwa kewirausahaan yang lebih besar dan peningkatan produktivitas.

Selain keuntungan, *downsizing* juga dapat menghasilkan pengaruh negatif sesuai pendapat Morris, Cascio dan Young (1993) bahwa alasan finansial untuk melakukan *downsizing* tidak selalu disadari sebagai hasil pengurangan. Kemudian Kets dan Balazs (1997) juga mengemukakan bahwa *downsizing* dapat menyebabkan kehilangan reputasi, menyulitkan untuk mempertahankan para pegawai berprestasi dan daya tarik.

Akibat yang lain dari *downsizing* juga disampaikan oleh Cameron (1998) bahwa dengan adanya *downsizing* akan terjadi perubahan-perubahan dalam distribusi kekuasaan, inovasi, tingkatan-tingkatan kepercayaan, pola-pola komunikasi, kerja tim dan kepemimpinan. Kelemahan yang pertama *downsizing* adalah sentralisasi kekuasaan pada manajemen yang lebih atas. Faktor ini menyebabkan pengambilan keputusan mengesampingkan gagasan-gagasan dan masukan dari pegawai yang lebih rendah. Pengaruh yang kedua adalah hilangnya daya inovatif karena takut mengambil resiko dan kegagalan. Konsekuensi ini menyebabkan pegawai mendasarkan pada keputusan yang lain, hilangnya kepercayaan antara para anggota organisasi. Para manajer dan pegawai tidak percaya keputusan-keputusan dari kelompok-kelompok lain. Peningkatan konflik karena para pegawai berebut sumber-sumber yang lebih sedikit. Pembatasan komunikasi karena orang-orang tidak ingin membagi informasi. Pengaruh yang lain adalah kurangnya kepemimpinan karena perasaan takut salah jika keputusannya tidak terbukti efektif. Adanya krisis mental, penolakan perubahan, kelompok-kelompok kepentingan dan pengurangan yang tidak diskala prioritas. Dalam mengkaji efektivitas fungsi perangkat daerah, diperlukan strategi *downsizing*, sebagaimana dikemukakan oleh Cameron (1998) yaitu :

1) Strategi yang paling umum adalah pengurangan pegawai yang diimplementasikan dengan berbagai cara seperti pensiun dini, pemindahan, membeli paket dari luar dan pemberhentian. Strategi ini bermanfaat karena hasil-hasil pemangkasan anggaran muncul dengan cepat, tetapi mereka juga dapat merugikan organisasi karena resiko *downsizing* adalah kehilangan

individu-individu yang berpengalaman.

- 2) Strategi *downsizing* yang kedua adalah merancang ulang pekerjaan yang terdiri dari penghapusan fungsi, tingkat hirarki, divisi atau produk. Strategi ini mencoba menghindari penghentian pegawai dan peningkatan beban kerja.
- 3) Strategi sistematis, memusatkan pada perubahan pegawai dan organisasi. Dengan mengubah kultur, sikap dan nilai para pegawai. Strategi sistematis berusaha keras untuk memperoleh pegawai yang terlibat dalam perbaikan organisasi.

Untuk melaksanakan *downsizing* secara mantap dan baik diperlukan instrumen. Halley (1995) menawarkan beberapa instrumen yang dapat digunakan untuk mendukung pelaksanaan *downsizing*, Adapun jenis-jenis instrumen tersebut adalah :

- a. Perangkat yang diperlukan untuk mendiagnosa permasalahan perampingan yang terdiri dari:
 - 1) Peninjauan kembali peran dasar pemerintah;
 - 2) Diagram keputusan untuk menganalisis program;
 - 3) Analisa terhadap tekanan pajak; dan
 - 4) Manajemen strategis.
- b. Perangkat pengurangan pegawai, yang terdiri dari:
 - 1) Pengurangan secara merata dalam semua unit;
 - 2) Perangkat lain untuk pengurangan biaya pegawai selain pemutusan pegawai;
 - 3) Insentif dan pelayanan untuk mendorong pegawai mengundurkan diri; dan
 - 4) Pengurangan lapisan organisasi.
- c. Perangkat untuk mengurangi aspek besaran organisasi, yang terdiri dari:
 - 1) Pengurangan beban melalui privatisasi, deregulasi dan desentralisasi;
 - 2) Program reduksi;
 - 3) Pengurangan beban melalui perubahan jenis organisasi;
 - 4) Pemeriksaan terhadap kinerja; dan
 - 5) Penggabungan (merger).

Meskipun *downsizing* sering dinilai berhasil untuk menekan besarnya biaya operasional dan pemeliharaan yang harus ditanggung pemerintah, menciptakan organisasi yang ramping serta menumbuhkan keikhlasan dari pegawai yang diberhentikan, namun demikian hal tersebut bukan merupakan fase akhir dari seluruh kegiatan, tetapi merupakan langkah awal dari serangkaian kegiatan yang disebut *rightsizing*. *Downsizing* merupakan bagian dari *rightsizing*, seringkali dalam prakteknya kedua istilah tersebut digunakan secara timbal balik untuk menggambarkan proses perubahan berencana dalam organisasi meskipun sebenarnya kedua istilah tersebut memiliki perbedaan.

Adapun yang dimaksud dengan *rightsizing* sebagaimana diungkapkan oleh Eggers (1993 h. 1) sebagai berikut :

“Rightsizing is a mission driven process of continuous improvement requires government officials-with community input-to formulate strategic vision for city hall or state, including a plan for the future....Rightsizing governments focus funding on core functions, deliver these service more efficiently, abolish unnecessary work and reduce or eliminate non priority programs”

Selanjutnya Halley (1995) memberikan pengertian tentang *rightsizing* sebagai berikut :

Rightsizing can involve reducing the workforce (downsizing) as well as eliminating functions, reducing expenses and redesign systems and policies. It can also require upsizing (increase workforce) in certain area. Rightsizing eliminates unnecessary work and improves and prioritize the most important work. It is multi faced attempt to reshape the total organization”

Berdasarkan deskripsi tersebut diatas, maka *rightsizing* dapat dimaknai tidak hanya mengacu pada upaya perampingan organisasi tetapi juga upaya untuk memperbesar organisasi. Dengan kata lain *rightsizing* berorientasi pada pembentukan organisasi yang tepat atau layak, terlepas apakah harus bersifat *downsizing* atau *upsizing*.

Eggers (1993, h. 2-24) menawarkan sejumlah langkah untuk melakukan *rightsizing* yang disebut sebagai *six plank program for rightsizing government*. Strategi tersebut merupakan hasil tinjauan ulang dari berbagai teknik *rightsizing* yang telah digunakan oleh beberapa daerah di Amerika Serikat. Adapun langkah-langkah dimaksud sebagai berikut :

- 1). Menginjeksi persaingan kedalam sektor publik (*injection competition into public services*), terdiri dari:
 - a. Kompetisi langsung antara publik dan swasta (*direct public/private competition*);
 - b. Membuat pekerjaan yang bersaing (*making competition work*);
 - c. Kompetisi sektor swasta (*private sector competition*);
 - d. *Voucher*.
- 2). Pembiayaan berdasarkan aktivitas pemerintah (*Activity-Based Costing (ABC) of Government Activities*) terdiri dari:
 - a. ABC mengidentifikasi seluruh layanan yang disediakan kota secara detail setiap pengeluarannya;
 - b. ABC memungkinkan perbandingan yang akurat antara pemerintah dengan swasta;
 - c. ABC membantu dalam mengalokasikan dana;
 - d. ABC membantu para manajer pemerintah dalam menentukan yang sesuai dengan kebutuhan pemakai.
- 3). Anggaran Berbasis Kinerja (*Entrepreneurial, Performance-Based Budgeting*)
- 4). Fokus pada inti kegiatan (*focusing on core businesses*) terdiri dari:
- 5). Proses penataan ulang pemerintah (*government processes*)
- 6). Restrukturisasi organisasi pemerintah (*restructuring the organization of government*).

Halley (1995) *rightsizing* dapat meliputi *downsizing* dan juga mengurangi fungsi pembiayaan serta mendesain ulang sistem dan kebijakan. *Rightsizing* juga memerlukan *upsizing* pada area tertentu. *Rightsizing* mengurangi tugas yang tidak penting dan meningkatkan serta memprioritaskan tugas yang sangat penting. Ini merupakan upaya bertahap untuk mendaur ulang keseluruhan organisasi.

Berdasarkan pendapat Halley (1995) tersebut di atas, dapat dimaknai bahwa *rightsizing* berorientasi pada pembentukan organisasi yang tepat dan layak, dengan melakukan *downsizing* atau *upsizing*. Oleh karena perkembangan teori *downsizing* dapat dikatakan pesat, maka *rightsizing* terfokus pada *upsizing*, walaupun dalam melakukan *downsizing* masih memperhatikan teori-teori *rightsizing*, karena *rightsizing* juga memfokuskan perumusan strategi untuk meningkatkan kemampuan organisasi.

E. Konfigurasi Struktural

Struktur organisasi dapat dianalisis sampai sejauh mana pengaruh yang signifikan terhadap restrukturisasi organisasi. Untuk meminimalisir kesalahan-kesalahan dalam restrukturisasi organisasi maka perumusan format dan pola dasar organisasi perangkat daerah harus didasarkan atas kajian yang intensif tentang konsep dan teori organisasi, khususnya tentang restrukturisasi organisasi. Morgan (1996) mengemukakan bahwa restrukturisasi organisasi dapat dipahami dengan menggunakan berbagai macam metafor, yaitu :

- 1) Organisasi sebagai mesin. Didalam metafor ini, organisasi diperlukan sebagai mesin yang memiliki keteraturan dan sekaligus kekuasaan karena setiap unit memiliki peran yang sangat jelas yang berbeda dengan unit lain;
- 2) organisasi sebagai organisme. Fokus mulai diarahkan kepada keselarasan antara pemenuhan kebutuhan organisasi dengan lingkungannya;
- 3) Organisasi sebagai otak. Artinya organisasi sangat mementingkan pengolahan informasi, dan pembelajaran. Disini ditekankan fleksibilitas dan inovasi;
- 4) Organisasi sebagai kultur. Fokus dalam kultur ini adalah ide, norma, keyakinan dan ritual. Dengan demikian organisasi dapat didesain dan dikelola melalui nilai-nilai dan norma-norma serta keyakinan-keyakinan yang mengarahkan kehidupan organisasi;
- 5) Organisasi sebagai sistem politik. Metafor sistem politik ini memfokuskan ciri pada perbedaan kewenangan, kepentingan dan kekuatan yang menyebabkan timbulnya aktivitas organisasi;
- 6) Organisasi sebagai penjara. Ini adalah metafor yang sangat abstrak. Fokusnya adalah pengorganisasian terhadap orang-orang yang terkungkung oleh

pemikiran dan ide-idenya dan menawarkan pemahaman yang mendalam terhadap aspek ideologi organisasi;

- 7) Organisasi sebagai proses transformasi. Pemahaman terhadap organisasi sangat tergantung pada pemahaman perubahan logika kehidupan sosial dan
- 8) Organisasi sebagai perangkat kekuasaan. Fokusnya adalah pada aspek potensi eksploitasi yang dapat dilakukan oleh organisasi terhadap anggotanya.

Menurut Morgan (1996), penguasaan terhadap delapan metafor tersebut akan sangat membantu dalam memahami organisasi dan menemukan solusi atas masalah-masalah yang ada dalam organisasi, dengan melakukan tiga tahapan, yaitu :

- 1) Diagnostis (*diagnostic reading*),
- 2) Evaluasi kritis (*critical evaluation*) dan Resep untuk mengatasi masalah (*prescription*).

Selanjutnya teori lain yang berkaitan dengan restrukturisasi organisasi telah dikembangkan oleh Mintzberg (1979) menyatakan bahwa pada prinsipnya setiap organisasi itu memiliki lima elemen dasar, sebagai berikut :

- 1) *Strategic apex* ini dilaksanakan oleh pimpinan/manajer tingkat puncak, yang diberi tanggung jawab terhadap organisasi itu. *The strategic apex is charged with ensuring that the organization serve its mission in an effective way, and also that it serve the needs of those who control or otherwise have power over the organization.*
- 2) *The middle line* merupakan fungsi koordinasi antara *strategic apex* dengan *operating core* dan pada umumnya merupakan fungsi penghubung antara *strategic apex* dengan *operating core*.
- 3) Fungsi *technostructure* adalah merumuskan, membuat standarisasi-standarisasi atau kebijakan-kebijakan tertentu yang harus dilaksanakan oleh setiap unit organisasi sesuai dengan bidangnya.
- 4) *The supporting staff* fungsinya bersifat memberikan dukungan kepada unit-unit organisasi lainnya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi dan
- 5) Fungsi *the operating core* adalah untuk melaksanakan secara langsung tugas pokok organisasi. *“the operating core of the organization encompasses those*

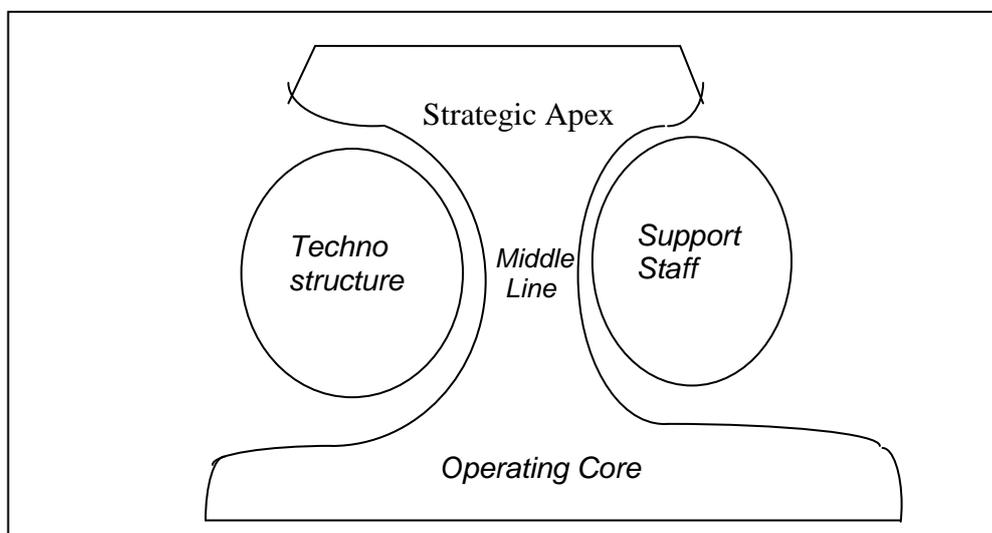
numbers – the operators– who perform the basic work related directly to the product and services.”

Lima Unsur Organisasi yaitu *strategic apex, the middle line, technostructure, the supporting staff* dan *operating core* bila dikaitkan dengan susunan organisasi perangkat daerah, maka unsur-unsur tersebut dapat dideskripsikan sebagai berikut :

- 1) *The strategic apex* : unit-unit top manajemen sebagai penanggung jawab keberhasilan organisasi dalam mencapai tugas pokoknya, dalam hal ini adalah Walikota Surabaya. Untuk lingkup yang lebih mikro dari perangkat daerah, maka pimpinan unit merupakan *strategic apex* di unitnya sendiri, seperti: Kepala Dinas, Kepala Badan dan Kepala Kantor sebagai pelaksana fungsi *strategic apex* di organisasinya sendiri.
- 2) *The middle line* yaitu : unit organisasi yang bertugas membantu menterjemahkan kebijakan-kebijakan top manajemen (kebijakan Walikota Surabaya) untuk selanjutnya disampaikan kepada unit *operating core* (Unit Pelaksana) untuk ditindak lanjuti. Di daerah *middle line* adalah Sekretariat Daerah yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah.
- 3) *The technostructure* yaitu : unit-unit yang berfungsi menganalisis kebijakan-kebijakan pimpinan dengan mengeluarkan berbagai pedoman-pedoman/standarisasi-standarisasi tertentu yang harus diperhatikan oleh seluruh perangkat daerah/pengguna masing-masing. Di daerah, *technostructure* adalah lembaga teknis daerah.
- 4) *The support staff* : Unit-unit yang pada dasarnya ikut memberi dukungan untuk tugas perangkat daerah secara keseluruhan. Dalam lingkup makro perangkat daerah, sekretariat daerah melaksanakan fungsi *support staf*, sedangkan dalam lingkup mikro seperti di Dinas, Badan dan Kantor, *support staf* dilaksanakan oleh Bagian Tata Usaha.
- 5) *The operating core* yaitu : unit-unit organisasi yang merupakan unsur pelaksana tugas pokok organisasi (Propinsi, Kabupaten/Kota) yang berkaitan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat, seperti Dinas-Dinas.

Mintzberg (1979) mengatakan bahwa jika kontrol terletak pada *operating*

core, maka keputusan bersifat desentralisasi. Hal ini menciptakan *professional bureaucracy*. Apabila *the strategic apex* yang menjadi dominan maka kontrol menjadi tersentralistik dan organisasi hanya memiliki *simple structure* atau struktur sederhana. Sedangkan *middle manager* menjadi dominan maka organisasi yang bersangkutan memiliki unit-unit operasi yang bersifat otonomi dalam satu bentuk struktur yang bernama “*divisional structure*”. Kemudian apabila analisa atau *technostructure* dominan, maka kontrol dilakukan melalui standarisasi dan bentuk strukturnya adalah *machine bureaucracy*. Apabila kontrol diletakkan pada staff pendukung atau *support staff*, maka bentuk strukturnya menjadi *adhocracy*. Berdasarkan deskripsi tersebut di atas, dapat diilustrasikan lima elemen sebagaimana gambar 4.2 berikut ini :



Gambar 4.2 : Bagian-Bagian Pokok Pembentukan Struktur

Sumber : Henry Mintzberg (1979, h. 32)

Menurut Mintzberg (1979, h. 301) salah satu dari ke 5 bagian organisasi dapat mendominasi sebuah organisasi, di samping itu bergantung bagian mana yang dikontrol maka ada konfigurasi tertentu yang digunakan, sebagai berikut :

1. Struktur Sederhana (*simple structure*); jika *strategic apex* yang dominan, maka kontrol didesentralisasikan.
2. Birokrasi Mesin (*machine bureaucracy*); jika para analis dalam *technostructure* yang dominan maka kontrol akan dilakukan melalui standarisasi.

3. Birokrasi Profesional (Professional bureaucracy); jika kontrol berada di operating core maka keputusan akan didesentralisasikan.
4. Struktur Divisional (divisionalized form); jika middle management sebagai kontrol dan ada kelompok dari unit otonomi yang bekerja.
5. Adhocracy; dalam situasi dimana staf pendukung yang mengatur maka kontrol akan dilakukan melalui penyesuaian bersama (mutual adjustment).

Selanjutnya Robbins (1994, h. 306) mengemukakan bahwa konfigurasi struktural meliputi :

- 1) Struktur Sederhana (*simple structure*). Bagian kuncinya adalah strategic apex. Karakter dari struktur sederhana ini adalah tidak rumit, kompleksitasnya rendah, sedikit formalisasi dan kewenangan yang terpusat. Pengambilan keputusan biasanya bersifat informal. Contohnya adalah sebuah toko retail yang memiliki beberapa divisi penjualan. Biasanya kewenangan pengambilan keputusan hanya ada di tangan pemilik toko tersebut, sehingga rentang kendalinya cukup lebar. Kekuatan struktur ini terletak pada kesederhanaannya, yaitu bersifat cepat, fleksibel dan membutuhkan sedikit biaya untuk pemeliharannya. Oleh karena tidak rumit, maka pertanggungjawabanpun dilakukan secara mudah dan jelas. Kelemahannya adalah penggunaannya yang terbatas. Dengan struktur yang sederhana, maka organisasi tersebut tidak akan mampu menjawab kebutuhan dengan kompleksitas yang lebih tinggi. Selain itu, dengan struktur kewenangan yang terpusat, maka segala proses pengambilan keputusan penting dalam organisasi tidak memiliki pembanding yang seimbang mengingat kekuatan terpusat pada satu orang.
- 2) Birokrasi Mesin (*Machine Bureaucracy*). Bagian kuncinya adalah techno structure. Karakter penting dari birokrasi mesin adalah standarisasi. Dari mulai bank, department store, sampai pada kantor pemerintah, semua menyandarkan proses kerja yang distandarisasi untuk koordinasi dan kontrol. Birokrasi mesin ini mempunyai tugas operasi rutin yang sangat tinggi, peraturan yang sangat diformalisasi, tugas-tugas yang dikelompokkan kedalam departemen fungsional, wewenang yang disentralisasi, pengambilan

keputusan yang mengikuti rantai komando dengan struktur administrasi yang rumit. Kekuatan penting dari struktur birokrasi mesin adalah kemampuannya untuk melakukan kegiatan yang distandarisasi dengan cara yang sangat efisien. Para spesialis berkumpul pada tempatnya masing-masing, sehingga kepuasan kerja mudah tercapai karena pegawai bekerja dalam lingkungan dan bahasa yang sama. Dengan formalisasi yang tinggi dan pengambilan keputusan yang terpusat, birokrasi mesin ini dapat dijalankan dengan baik bahkan oleh manajer menengah yang tidak berbakat. Kelemahan yang penting dicatat ialah bahwa spesialisasi tinggi berpotensi menciptakan konflik di antara unit yang berbeda, di samping itu tujuan fungsional unit dapat mengalahkan tujuan organisasi secara keseluruhan. Perhatian yang berlebihan terhadap peraturan kadang kala menjadi penyebab timbulnya hambatan terutama ketika ada tuntutan fleksibilitas dalam kerja.

- 3) Birokrasi Profesional (*Professional Bureaucracy*). Bagian kuncinya adalah operating core. Pada dasarnya birokrasi profesional adalah konfigurasi yang menggabungkan standarisasi dan desentralisasi. Perbedaannya dengan birokrasi mesin bahwa konfigurasi birokrasi profesional lebih menyandarkan proses kerjanya pada spesialisasi sosial dibanding spesialisasi fungsional, yang artinya bahwa spesialisasi didasarkan atas kemampuan individual, bukan atas dasar pembagian kerja. Kekuatan konfigurasi ini terletak pada bagian operating core, karena desainnya memungkinkan munculnya kemampuan kritis yang dibutuhkan organisasi. Selain itu dalam organisasi terdapat otonomi sebagai implementasi konsep desentralisasi, antara lain dalam hal pengambilan keputusan di tingkat manajemen menengah. Kelemahannya mirip dengan birokrasi mesin, yaitu adanya kecenderungan muncul konflik antar unit. Dan juga adanya perhatian yang relatif berlebihan terhadap peraturan, walaupun peraturan tersebut disusun oleh para profesional.
- 4) Struktur Divisional (*Divisionalized Form*). Bagian kuncinya adalah middle line. Pada struktur divisional, kekuasaan terletak pada manajemen tingkat menengah. Jadi sebenarnya struktur divisional ini adalah kumpulan sejumlah

unit-unit yang memiliki otonomi sendiri. Oleh karena divisi-divisi tersebut berdiri sendiri, maka manajemen tingkat menengah mempunyai kontrol yang cukup besar. Divisi-divisi ini pun mirip dengan perusahaan-perusahaan kecil dengan struktur menyerupai birokrasi mesin, di mana terdapat di dalamnya diorganisasikan ke dalam kelompok fungsional, pembagian kerja yang tinggi, formalisasi yang tinggi, dan wewenang yang terpusat pada manajer di tingkat divisi. Kekuatan penting dari struktur divisional ini adalah menempatkan tanggung jawab bagi sebuah barang dan jasa pada manajer di tingkat divisi. Artinya bahwa proses kerjanya lebih berorientasi pada hasil sesuatu yang tidak bisa dipecahkan pada birokrasi mesin. Selain itu staf pada kantor pusat akan lebih memusatkan perhatian pada masalah jangka panjang dibanding terlibat pada rincian kegiatan detail dari divisi-divisi di bawahnya. Kekuatan penting lainnya bahwa unit-unit otonom dapat dipotong sewaktu-waktu dengan dampak yang sangat minimal terhadap keseluruhan organisasi. Kelemahan yang muncul antara lain adanya kemungkinan duplikasi fungsi umum organisasi di tingkat pusat dengan di tingkat divisi, semisal riset pemasaran dan sebagainya. Duplikasi ini pada akhirnya akan berpotensi menciptakan konflik antar divisi atau bahkan dengan kantor pusatnya. Masalah lain adalah masalah koordinasi antar divisi, seperti contoh distribusi pekerja yang tidak mudah dalam hal transfer atau pemindahan.

- 5) *Adhocracy*. Bagian kuncinya adalah support staff. *Adhocracy* bercirikan perbedaan horizontal yang tinggi, perbedaan vertikal yang rendah, desentralisasi, fleksibilitas dan daya tanggap yang tinggi. Perbedaan horizontal yang tinggi terjadi karena struktur *adhocracy* diisi oleh para profesional dengan tingkat keahlian yang tinggi. Dengan peraturan yang relatif sedikit, struktur administrasi yang tipis memungkinkan organisasi untuk selalu melakukan penyesuaian. Demikian halnya dengan pengawasan yang tidak harus tinggi, oleh karena profesional (diasumsikan) memiliki penghayatan yang tinggi terhadap pekerjaannya. Dalam proses kerjanya, ciri khas yang biasa adalah bahwa tidak mengikat dan cenderung tidak tertulis. Standarisasi dan formalisasi tidak dikenal dalam struktur *adhocracy*, walaupun

ada sangat sedikit kadarnya. Pengambilan keputusan dilakukan secara terdesentralisir untuk kepentingan fleksibilitas dan kecepatan. Keunggulan struktur adhocracy ini adalah kemampuan daya tanggap yang luar biasa terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Struktur ini dapat menangani tugas-tugas teknis yang tidak terprogram baik dan yang terlalu kompleks. Kelemahan struktur ini adalah tidak adanya hubungan atasan-bawahan yang jelas. Struktur ini juga menciptakan tekanan sosial dan ketegangan psikologis bagi para anggotanya. Konfigurasi struktur ini termasuk tidak efisien jika dibandingkan dengan birokrasi profesional, dan juga desainnya bersifat rentan.

F. Efektivitas Organisasi

Suatu organisasi yang berhasil dapat diukur dengan melihat pada sejauhmana organisasi tersebut berhasil sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Pandangan tersebut sejalan dengan Stoner (1992, h.126) menekankan pentingnya efektivitas organisasi dalam pencapaian tujuan-tujuan organisasi, dan efektivitas adalah kunci dari kesuksesan suatu organisasi.

Sedangkan menurut Miller (1977, h. 292) mengemukakan bahwa :
:“Effectiveness be define as the degree to wich a social system achieve its goals. Effectiveness must be distingiished from efficiency. Efficiency is mainly concered with goal attainments.” Terkait hal ini konsep Efisiensi terutama mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan efektivitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian suatu tujuan. Selanjutnya Georgopualos dan Tannebaum sebagaimana dikutip Etzioni (1969, h. 82) mengemukakan bahwa :

“...organization effectiveness as the extent to which an organization as a social system, given certain resources and mean, ulfil it’s objective without incapacitating it’s means and resours and without placing strain upon it’s members.”

Jadi secara umum ada pandangan bahwa efektivitas dapat didefinisikan dalam batas-batas tingkat pencapaian tujuan organisasi. Menurut Hall (1974, h. 96) mengartikan bahwa dengan tingkat sejauhmana suatu organisasi

merealisasikan tujuannya. Semua konsep tersebut hanya menunjukkan pada pencapaian tujuan organisasi, sedang bagaimana cara mencapainya tidak dibahas. Yang membahas bagaimana mencapai tingkat efektivitas adalah Argris sebagaimana dikutip Siliss, (1968, h. 312) yang mengatakan:

“Organizational effectiveness then is balanced organisation optimal emphasis upon achieving object solving competence and human energy utilization.”

Dalam artian efektivitas organisasi merupakan keseimbangan atau pendekatan secara optimal pada pencapaian tujuan, kemampuan dan pemanfaatan tenaga manusia.

Berdasarkan deskripsi tersebut diatas dapat konklusikan bahwa konsep tingkat efektivitas organisasi menunjukkan pada tingkat jauh organisasi melaksanakan kegiatan atau fungsi-fungsi sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai dengan menggunakan secara optimal alat-alat dan sumber-sumber yang ada. Berarti bicara mengenai efektivitas organisasi ada dua aspek didalamnya yaitu :

- 1) Tujuan organisasi dan
- 2) Pelaksanaan fungsi atau cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Dalam penelitian ini perspektif efektivitas organisasi yang digunakan adalah perpektif tujuan dalam konteks proses dan pelaksanaan kebijakan restrukturisasi organisasi satuan kerja perangkat daerah meliputi Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal dan Kantor Ketahanan Pangan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik Pemerintah Kota Surabaya, sebagai dampak atas dilakukannya restrukturisasi organisasi, dimana tolok ukur yang digunakan adalah bagaimana organisasi mencapai tujuan, termasuk merealisir visi dan misi organisasi sesuai dengan mandat yang diembannya.

Sharma (1982, h. 314) memberikan ukuran efektivitas organisasi yang menyangkut faktor internal organisasi dan faktor eksternal organisasi yang meliputi :

1. Efektivitas organisasi dalam bentuk keberhasilannya menyesuaikan diri dari perubahan-perubahan didalam dan diluar organisasi.
2. Produktivitas organisasi atau output;
3. Tidak adanya ketegangan di dalam organisasi atau hambatan-hambatan konflik diantara bagian-bagian organisasi.

Konsep Sharma tersebut diatas jelas menyangkut tiga elemen yang berbicara mengenai produktivitas organisasi sebagai output, kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan, dan bagaimana organisasi mengelola dan mengatasi konflik internal yang terjadi.

Rancangan terhadap studi tentang efektivitas organisasi meliputi ketiga konsep yang diajukan oleh Steers diatas dimana ketiganya saling berhubungan. Sifat hubungan dilihat antara elemen-elemen tersebut mempengaruhi untuk mempermudah atau menghambat pencapaian tujuan organisasi yang mungkin atau layak dicapai. Steers (1997, h. 206) mengemukakan lima kriteria dalam pengukuran efektivitas dalam pengukuran efektivitas organisasi yaitu :

- 1) Produktivitas;
- 2) Kemampuan adaptasi atau fleksibilitas;
- 3) Kepuasan kerja;
- 4) Kemampuan berlaba dan
- 5) Pencarian sumber daya

Sementara menurut Siagian (1997 h. 33) mengatakan pula bahwa efektivitas organisasi dapat pula diukur sebagai berikut:

- 1) Kejelasan tujuan yang hendak dicapai;
- 2) Kejelasan strategi pencapaian tujuan;
- 3) Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap;
- 4) Perencanaan yang matang;
- 6) Penyusunan program yang tepat;
- 7) Tersedianya sarana dan prasarana;
- 8) Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik.

Definisi-definisi tersebut melihat efektivitas organisasi dengan menggunakan tujuan akhir atau tujuan yang diinginkan. Namun organisasi dengan efektivitas organisasi dari sudut pencapaian tujuan dalam pengertian sebagai misi akhir adalah pekerjaan yang sulit, karena sering tujuan yang dikejar oleh suatu organisasi tidak dapat ditentukan secara pasti. Dari sudut ini maka organisasi tidak pernah mencapai tujuannya dalam pengertian yang akhir atau selalu ditandai dengan tingkat keberhasilan yang rendah. Karenanya kemudian berkembang dari pemikiran lain mengenai penilaian kebutuhan organisasi dengan perspektif dari berbagai multi disiplin pengetahuan.

Kenyataan dalam upaya mencapai tujuan akhir, organisasi harus mengenali kondisi-kondisi yang dapat menghalangi tercapainya tujuan. Jadi dapat diterima pandangan Steers (1997, h. 5) yang menilai efektivitas organisasi sebagai ukuran seberapa jauh sebuah organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai.

Dalam pengertian ini pemusatan perhatian pada tujuan yang layak dicapai dan optimal, tampak lebih realistis untuk tujuan evaluasi daripada menggunakan tujuan akhir atau tujuan yang diinginkan sebagai dasar ukuran. Sehingga keberhasilan dapat dilihat dari berbagai kriteria yang dikembangkan oleh para ahli namun karena masing-masing organisasi adalah unik, maka tidak ada rangkaian teratur yang dapat diterima secara umum.

Memperhatikan pendapat ahli diatas bahwa dipahami bahwa konsep efektivitas organisasi merupakan suatu konsep yang bersifat multidimensional. Multidimensional ini terjadi karena antara satu ahli dengan yang lainnya memiliki dasar ilmu yang berbeda walaupun tujuan akhir dari efektivitas adalah pencapaian tujuan. Meskipun efektivitas tersebut telah diuji dan terbukti berhubungan positif dengan efektivitas organisasi, namun dikemukakan oleh Steers masalah yang dihadapi dalam usaha mengukur efektivitas organisasi dari sudut pencapaian tujuan dalam pengertiannya adalah sebagai misi akhir dari tujuan organisasi. Salah satunya adalah banyak dari kriteria evaluasi yang digunakan ternyata relatif tidak stabil setelah beberapa waktu, yaitu kriteria yang

dipakai untuk mengukur efektivitas organisasi pada waktu tertentu mungkin tidak tepat lagi atau menyesatkan pada waktu berikutnya.

Hal ini terjadi karena pendekatan keanekaragaman terhadap masalah yang merintangai usaha pengukuran yang meliputi :

- 1) Kriteria evaluasi yang ada sering tidak mantap
- 2) Untuk perspektif waktu yang berbeda-beda (jangka pendek versus panjang)
- 3) Kriteria seringkali bertentangan satu sama lain
- 4) Sebagian kriteria tidak dapat diterapkan pada jenis-jenis organisasi tertentu
- 5) Sebagian kriteria mungkin sulit diukur dengan tepat.

Yang penting ialah setiap usaha untuk menilai tingkat efektivitas organisasi yang berlaku saat ini harus didahului oleh analisis yang teliti mengenai kemungkinan pembatasan atau bidang kesalahan yang tidak dapat dipisahkan dari setiap usaha evaluasi. Jika dalam penilaian didapatkan kriteria evaluasi yang tidak tepat, penilaian yang dihasilkan mungkin tidak ada gunanya.

Berdasarkan uraian diatas disimpulkan bahwa dalam pengertian efektivitas organisasi tercakup pengertian kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan, program atau misi) suatu organisasi, produktivitas organisasi dan tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara anggota organisasi. Kelima kriteria yang dikemukakan oleh Steers diatas tidak semuanya relevan untuk diaplikasikan dalam mengukur tingkat efektivitas organisasi satuan kerja perangkat daerah, umpamanya kemampuan berlaba mengingat instansi ini bukan organisasi pencari laba. Oleh karenanya penulis hanya menggunakan kriteria produktivitas, yang dalam hal ini berhubungan dengan tujuan organisasi sebagaimana mandat yang diterimanya.

Tingkat produktivitas dipilih sebagai indikator pengukuran efektivitas organisasi dimana organisasi sebagai sesuatu wadah usaha kelompok orang untuk mencapai tujuan yang ditentukannya, tujuan tersebut dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya yang ada dalam organisasi. Pemanfaatan sumber daya sangat diperlukan untuk kelangsungan hidup organisasi. Untuk itu produktivitas yang sedang diartikan sebagai ukuran sampai sejauhmana sumber daya yang ada disertakan dan dipadukan untuk mencapai suatu hasil tertentu

merupakan hal yang dapat dijadikan tolok ukur efektivitas organisasi, karena pada dasarnya efektivitas organisasi merupakan keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya.

Produktivitas merupakan ratio masukan dan keluaran sedang pada organisasi publik produktivitas dapat diartikan sampai sejauhmana target yang ditetapkan oleh organisasi dapat direalisasikan dengan baik. Untuk organisasi satuan kerja perangkat daerah setelah dilakukan restrukturisasi, produktivitas organisasi dapat dilihat sampai sejauhmana pelaksanaan pelayanan publik sudah mencapai target yang telah ditetapkan, sesuai dengan mandat yang diterima untuk melakukan efektivitas pelayanan publik yang berkualitas.

BAB V

RASIONALISASI BIROKRASI DAN PENGEMBANGAN ORGANISASI

Begitu kronisnya permasalahan menahun dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia yang terus dibahas tetapi zero penerapan konkretnya, seperti struktur yang *upsizing* tetapi minim dalam menjalankan fungsi. Dampaknya prinsip miskin struktur kaya fungsi kian kandas hanya sebagai wacana belaka. Masih realistiskah untuk melakukan *rightsizing* birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional dan transparan ?. Menilik pada kenyataan realitas dilapangan begitu masifnya Alokasi Belanja Pegawai Pemerintah Daerah. Tahun 2019, 70 persen alokasi dana dari total APBD digunakan untuk menanggung urusan pegawai ketimbang diperuntukkan bagi masyarakat dan infrastruktur. Sangat ironis karena masyarakat hanya mendapat sisa sekitar 30 persen atau sepertiganya saja.

Struktur organisasi menentukan berjalannya business process dalam tubuh birokrasi, setiap bagian struktur memiliki fungsi yang terkait satu sama lain dalam mencapai tujuan organisasi. Semakin besar strukturnya maka semakin kompleks business process tersebut. Struktur birokrasi yang *upsizing* sangat menyulitkan dalam bergerak dan berubah sesuai tuntutan lingkungannya. Kondisi empiris di lapangan pada lingkup kementerian, lembaga, atau pemerintah daerah banyak tugas yang seharusnya dikerjakan satu orang, namun dikerjakan lebih dari yang seharusnya. Hal ini berdampak pada rendahnya kinerja dan kualitas pelayanan publik yang dihasilkan.

Melihat kondisi ini, *Downsizing* struktur birokrasi dilakukan hanya untuk memangkas dan menghilangkan bagian-bagian organisasi yang dianggap tidak vital, yang tujuannya untuk melebur bagian-bagian dalam birokrasi yang memiliki fungsi yang hampir sama. Semuanya masih ditujukan untuk menciptakan birokrasi dengan banyak fungsi, namun dengan struktur yang sederhana.

Diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman

yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang rasional, efisien, efektif, esuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya sinkronisasi, koordinasi, integrasi, simplifikasi dan komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Besaran organisasi perangkat daerah harus mempertimbangkan sekurang-kurangnya faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu pada setiap pemerintah daerah kebutuhan organisasi perangkat daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

A. Kebijakan Rasionalisasi Organisasi

Semakin besar organisasi maka menjadi kurang efektif. Penumpukan pegawai dengan tugas yang tidak jelas akan menimbulkan pemborosan dalam pengelolaan birokrasi (Robbins, 1994:98). Hal tersebut sejalan dengan pendapat Islamy (2003:22) bahwa pembengkakan birokrasi, perkembangan tugas-tugas pemerintahan yang begitu pesat telah menyebabkan pembengkakan birokrasi yang tidak terencana dengan baik. Situasi seperti ini mengakibatkan pengawasan, pengendalian dan koordinasi sangat sulit dilaksanakan, sehingga akan menimbulkan penumpukan pegawai tanpa tujuan yang jelas, garis pertanggung jawaban yang tidak jelas dan sangat sedikit pegawai yang profesional dengan kinerja yang optimal.

Sjafari (2007) mengatakan bahwa prinsip utama yang perlu dikembangkan oleh pemerintah dalam merealisasikan kebijakan rasionalisasi adalah dengan menggunakan prinsip "*small is beautiful*" (kecil itu indah). Artinya, lembaga birokrasi harus menerapkan "*miskin struktur dan kaya fungsi.*" Dalam birokrasi tidak memerlukan struktur dan pegawai yang sangat banyak tetapi fungsinya tidak jelas, melainkan memiliki struktur dan pegawai yang sedikit tetapi memiliki fungsi, profesionalisme dan kinerja yang optimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat

Untuk merealisasikan dan menerapkan prinsip tersebut di atas, kebijakan rasionalisasi perlu dimulai dengan adanya restrukturisasi dan perampingan organisasi. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Osborne & Plastrick (2000). dalam prinsip "*Banishing Bureaucracy*" bahwa tindakan-tindakan yang perlu dilakukan dalam restrukturisasi dan perampingan, antara lain memangkas struktur organisasi, melakukan pensiun dini PNS dan melakukan reposisi jabatan-jabatan birokrasi. Birokrasi kita dikenal sebagai *high cost bureaucracy* ini bukan suatu rahasia umum lagi, karena dalam penyelenggaraan aktivitas birokrasi masih memungut biaya besar dalam pengurusan izin-izin dan pelayanan-pelayanan.

Sejumlah perubahan besar yang tidak dapat dikembalikan pada keadaan semula yang melanda dunia saat ini terkait dengan menetapkan kembali cara orang-orang bekerja dan saling berinteraksi. Pada realitasnya, perubahan itu terjadi begitu cepatnya dimana para pemimpin organisasi publik dan privat berhadapan dengan serentetan tantangan yang ambigu yang terus-menerus terjadi. Untuk memenuhi tantangan tersebut dengan sukses tentu akan membutuhkan metode baru, keterampilan baru, struktur baru – pendek kata, organisasi yang baru (Bennis dan Mische, 1995)

Hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Syafrilenti (2006:113) tentang *learning organization*, untuk menjadi organisasi yang tangguh dan kuat ke depan dengan competitor yang tinggi, sumber daya manusia perlu ditingkatkan faktor keahlian individual, pemahaman bersama terhadap visi organisasi dan pembelajaran tim. Setiap aktivitas organisasi baik organisasi *profit* maupun *non-profit* tentu menginginkan adanya pertumbuhan dan keberlanjutan (*sustainability*). Meskipun demikian, sayangnya tidak semua organisasi mampu menciptakan pertumbuhan dan mempertahankan keberlanjutan aktivitasnya.

Secara alamiah, organisasi pasti mengalami siklus hidup yang terlihat adanya organisasi yang mampu memperpanjang kehidupannya sampai ratusan tahun dan yang tidak mampu mempertahankan eksistensinya sebelum masa pertumbuhan dimulai. Untuk itu, diperlukan pengembangan yang berkesinambungan (Hubeis dan Najib, 2008:2).

Organisasi yang bersifat dinamis selalu berkembang dan berubah kearah positif tetapi juga ada yang berubah ke arah negatif. Dalam perubahan ke arah yang positif harus direncanakan sedemikian rupa. Bagi organisasi publik baik pemerintah maupun pemerintah daerah perubahan yang diinginkan kearah pelayanan yang lebih baik, yang sesuai dengan tuntutan perubahan zaman, perubahan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan keinginan masyarakat yang dilayani. Semakin berkualitas pelayanan publik yang dilakukan, maka dapat dikatakan bahwa organisasi publik tersebut semakin baik. Kualitas pelayanan publik bisa diukur dari kecepatan, murah, prosedur yang tidak berbelit-belit, ada kepastian jangka waktu penyelesaian, ada kejelasan berapa biaya yang harus dikeluarkan, persyaratan yang transparan, sikap petugas yang responsif dan lain-lain, dengan pelayanan prima yang baik akan berdampak terhadap citra pemerintah dan pemerintah daerah.

B. Perumpunan Urusan Pemerintahan

Struktur organisasi berkenaan dengan siapa yang harus mengimplementasikan apa yang telah diputuskan. Aspek utama yang harus diatur adalah pembagian unit kerja termasuk tugas, fungsi dan tanggungjawab dalam bekerja, baik secara vertikal maupun horizontal (Keban, 2008:125). Glouder dikutip Paramita (1985:38) mengatakan bahwa jika terlalu memberatkan aturan-aturan dapat menimbulkan kerugian yang serius, seperti kekakuan yang akan mengurangi fleksibilitas dan kemampuan beradaptasi organisasi itu pada keadaan berubah dan dengan demikian akan mengurangi kemampuan untuk mempertahankan *sustainability* organisasi tersebut. Demikian pula meskipun organisasi dalam kondisi yang mantap dan rutin, tetapi terlalu banyak aturan dapat merintangki kinerja. Karena itu dapat dikatakan bahwa keketatan aturan disetiap waktu mungkin sekali tidak bermanfaat bagi organisasi.

Peraturan yang berkaitan dengan Organisasi Perangkat Daerah telah diterbitkan beberapa kali oleh pemerintah, seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 84 Tahun 2000 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

dan Peraturan pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Perubahan tersebut terkesan dibuat agak tergesa-gesa, karena peraturan yang sebelumnya diterbitkan belum sepenuhnya diimplementasikan, kemudian muncul peraturan yang baru. Akhirnya pemerintah daerah disibukan oleh bongkar pasang bentuk dan susunan organisasi perangkat daerah, hal ini menimbulkan kerugian waktu, tenaga dan pikiran dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kemudian pada tahun 2016 terbit Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah dan yang terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah ini.

Didalam PP No. 41 Tahun 2007 Pasal 22 menyebutkan bahwa penyusunan organisasi perangkat daerah (OPD) berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani dan penanganan urusan tersebut tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Dalam hal beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, untuk penggabungannya sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam bentuk dinas dan lembaga teknis daerah.

- 1) Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas meliputi :
bidang pendidikan; bidang kesehatan; bidang sosial; tenaga kerja dan transmigrasi; bidang perhubungan; komunikasi dan informatika; bidang kependudukan dan catatan sipil; bidang kebudayaan dan pariwisata; pemuda dan olahraga; bidang pekerjaan umum (bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang); bidang perekonomian (koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan); bidang pelayanan pertanahan; bidang pertanian (tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan); bidang pertambangan dan energi; bidang pendapatan; dan pengelolaan keuangan dan aset.
- 2) Sedangkan Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, meliputi:
bidang penelitian dan pengembangan; bidang perencanaan pembangunan dan statistik; bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat;

bidang lingkungan hidup; bidang ketahanan pangan; bidang penanaman modal; bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi; bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa; bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana; bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan; bidang pengawasan; dan bidang pelayanan kesehatan.

- 3) Perangkat daerah yang dibentuk untuk melaksanakan urusan pilihan. Berdasarkan pertimbangan adanya urusan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Pelaksanaan tugas dan fungsi staf, pelayanan administratif serta urusan pemerintahan umum lainnya yang tidak termasuk dalam tugas dan fungsi dinas maupun lembaga teknis daerah dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

C. Proses Rasionalisasi Organisasi

Untuk melakukan *rightsizing* struktur birokrasi, perlu diperhatikan satu aspek penting tentang pemahaman dan *assessment* terhadap kondisi lingkungan dan sifat alamiah dari organisasi birokrasi tersebut. Hal ini dapat membantu proses restrukturisasi birokrasi untuk mendapatkan konstruksi struktur yang terbaik, bahkan mendukung upaya pengembangan organisasinya. Perlukah proses rasionalisasi dilakukan? Tahap-tahap persiapan, penilaian, dan restrukturisasi merupakan proses penataan kembali fungsi dan struktur organisasi. Tahap pertama: mempersiapkan rasionalisasi: a) Meninjau ulang rencana strategis yang memuat visi, misi, dan tujuan strategis kementerian/lembaga. Hal Ini dilakukan untuk melihat kesesuaian kondisi saat ini dengan perencanaan strategis. b) *Stakeholder*, baik pejabat maupun pegawai di tingkat internal, organisasi mitra kerjasama, serta masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang menjadi pengguna jasa layanan kementerian/lembaga. c) Diperlukan komunikasi yang jelas dan menyeluruh agar para pejabat dan pegawai memahami esensi tujuan dan kemanfaatan dari rencana restrukturisasi organisasi ini. Membuat kesepakatan dengan *Stakeholder*, diperlukan sebagai media penyamaan persepsi dan konsensus atas rencana restrukturisasi fungsi dan struktur organisasi yang derajat kompleksitas dan formalitasnya dapat memicu peningkatan kinerja aparatur.

Tahap Kedua: Melakukan *assessment* : a) Melakukan pemetaan ulang atas bagian-bagian struktur organisasi terhadap besaran organisasi yang telah dibuat yang menunjukkan seberapa banyak jumlah setiap bagian dari sebuah organisasi. b) Hasil pemetaan fungsi dan struktur birokrasi kemudian dilanjutkan dengan pengelompokan berdasarkan kedekatan rumpun urusan pemerintahan yang dilaksanakan. Perumpunan ini gunanya untuk memperjelas pemisahan ataupun penggabungan tugas dan kewenangan antara organisasi satu dengan organisasi lain, juga untuk mempermudah dalam pemahaman sifat dasar dan tugas dari organisasi tersebut. c) Melakukan evaluasi atas aspek-aspek penting terkait fungsi dan struktur birokrasi hasil perumpunan tadi, yang meliputi : kapasitas sumber daya aparatur, hierarki pengambilan keputusan secara vertikal, serta pelaksanaan prosedur operasi terstandar (SOP) secara horizontal.

Meninjau kapasitas sumber daya aparatur meliputi : a) tinjauan kuantitas jenis pekerjaan dengan kompetensi SDM dan kesesuaian variasi; b) tinjauan atas penentuan prioritas pelaksanaan pekerjaan menurut pertimbangan visi dan misi serta nilai-nilai organisasi; c) tinjauan atas koordinasi pelaksanaannya dan kecepatan persebaran informasi dalam pengambilan keputusan; d) tinjauan atas jumlah rapat yang diselenggarakan untuk setiap satuan pekerjaan yang diemban; e) tinjauan atas selisih waktu dalam hitungan hari kerja antara penyelenggaraan dengan hasilnya. Selanjutnya adalah meninjau hierarki pengambilan keputusan, meliputi : a) tinjauan pengambilan keputusan berdasarkan kategori keperluannya terhadap keahlian analisis perencanaan strategis dan analisis keputusan teknis; b) tinjauan atas waktu tempuh dalam hitungan waktu kerja per satuan jam yang diperlukan untuk mentransfer urusan yang memerlukan pengambilan keputusan dari satu tingkat ke tingkat di atasnya dan juga waktu untuk memproses pengambilan keputusan itu sendiri. Meninjau pelaksanaan SOP yang meliputi : a) melakukan tinjauan pada setiap unit kerja, sejauhmana kenyataan praktik alur proses pelaksanaan pekerjaan antar satuan tahap pengerjaan & pengambilan keputusan dan peralihannya antar unit kerja masih sesuai dengan yang dirancang dalam SOP, baik dalam konteks durasi waktu yang dipergunakan maupun tertib prosedur operasional bahwa tiap satuan tahap pengerjaan juga dijalankan tanpa

dilewati begitu saja; b) melakukan identifikasi atas perkembangan cara-cara baru atau pertimbangan yang berbeda dengan keumuman pengambilan keputusan dalam pelaksanaan satuan tahap pengerjaan yang menunjukkan bahwa cara dan pertimbangan baru yang kentara tersebut memungkinkan terjadi pemotongan alur proses pelaksanaan pekerjaan dari satuan tahap pengerjaan ke satuan tahap pengerjaan lain.

BAB VI

PELAYANAN PUBLIK (*PUBLIC SERVICE*)

Penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) telah diamanatkan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga masyarakat dalam penyelenggara pelayanan publik.

Konsep normatif pelayanan publik (*public service*) tersebut di atas, menjadi subordinat daripada konsep administrasi Negara yang merepresentasikan eksistensi kelembagaan seperti; instansi pemerintah, tata laksana, tata kerja, prosedur kerja, sistem kerja, kewajiban yang pendeskripsian bagian-bagian tersebut dapat diamati, sebagai berikut :

1. Instansi Pemerintah; dimaksud dengan instansi pemerintah di sini adalah sebutan kolektif yang meliputi satuan kerja atau satuan organisasi suatu departemen, lembaga pemerintah bukan departemen, instansi pemerintah lainnya, baik instansi pemerintah di tingkat pusat maupun instansi pemerintah di tingkat daerah, termasuk BUMN dan BUMD.
2. Tata Laksana; dimaksud dengan tata laksana adalah segala aturan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi pemerintah yang menyangkut tata cara, prosedur dan sistem kerja dalam melaksanakan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah dan pembangunan pelayanan di bidang umum.
3. Tata Kerja; dimaksudkan sebagai cara-cara pelaksanaan kerja yang efisien mengenai satu atau serangkaian tugas dengan memperhatikan segi-segi tujuan, peralatan, fasilitas, tenaga waktu, ruang, biaya yang tersedia.
4. Prosedur Kerja; dimaksud dengan prosedur kerja adalah rangkaian tata kerja yang berkaitan satu sama lain, sehingga menunjukkan adanya urutan secara

jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian suatu bidang tugas.

5. Sistem Kerja; diartikan sebagai rangkaian tata kerja dan prosedur kerja yang membentuk suatu kebulatan pola kerja tertentu dalam rangka mencapai hasil kerja yang diharapkan.
6. Kewajiban; diartikan sebagai aparatur penyelenggaraan pelayanan umum untuk mengambil tindakan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka memuaskan masyarakat sebagai pelanggan, kewajiban bukan hanya melekat pada pejabat, tetapi setiap aparatur dalam lingkungan kerja ketika bertemu dengan pelanggan. Misalnya wajib untuk menanyakan apa yang diinginkan pelanggan yang hadir pada waktu itu. Artinya harus proaktif dalam menyambut kedatangan masyarakat.

Penggunaan istilah pelayanan publik dalam konteks ke Indonesiaan memiliki kesamaan arti pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Untuk itu, ketiga istilah tersebut *interchangeable* dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar dengan demikian dapat dimaknai bahwa pelayanan publik (*public service*) menunjukkan istilah publik lebih dekat pada pengertian masyarakat atau umum. Moenir (2006, h. 7), mengemukakan bahwa pelayanan pada hakekatnya merupakan serangkaian kegiatan, karena pelayanan merupakan sebuah proses, pelayanan berjalan secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan dalam masyarakat. Sementara Nurcholish (2005, h. 178), memberi pengertian publik sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang besar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang dimiliki.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan pengertian bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang dan jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan publik menurut Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Propinsi Jawa Timur : “Pelayanan publik adalah segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atau suatu barang, jasa/pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik”

Dwiyanto (2005, h. 141), pelayanan publik sebagai rangkaian aktivitas yang dilakukan birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Tidak hanya barang yang dihasilkan dalam pelayanan publik, tetapi jasa dalam hal memberikan pelayanan administrasi. Pelayanan publik sebagai pemberian layanan (service), keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Sinambela, dkk (2008, h. 49) menyatakan bahwa kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, antara lain :

- 1) Kurang responsif terhadap berbagai keluhan, aspirasi maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada petugas pelayanan (front line) sampai pada tingkatan penanggung jawab instansi.
- 2) Kurang informatif sehingga informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
- 3) Kurang accessible. Berbagai unit pelaksanaan pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
- 4) Kurang koordinasi. Akibatnya sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lainnya yang terkait.
- 5) Birokratis. Pelayanan pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama.
- 6) Kurang mau mendengar keluhan, saran atau aspirasi masyarakat. Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar

keluhan, saran dan aspirasi dari masyarakat. Akibatnya pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.

- 7) Inefisien. Berbagai persyaratan yang diperlukan seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

Berdasarkan beberapa teori diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pelayanan publik merupakan suatu usaha membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan barang atau jasa yang diperlukan mereka, sehingga pelayanan publik bukan semata-mata persoalan administratif saja tetapi mencakup persoalan yang lebih mendasar yakni pemenuhan kebutuhan atau keinginan masyarakat.

Dalam perspektif administrasi publik, telah terjadi pergeseran paradigma penyelenggaraan pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (old public administration) ke model pelayanan publik baru (new public service) (Denhardt & Denhardt, 2003, h.28-29), sebagai berikut :

Tabel : 6.1
Paradigma penyelenggaraan pelayanan publik

No	Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
1.	Dasar Teoritis	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
2.	Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politik dan tercantum dalam peraturan perundang-Undangan	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
3.	Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung jawab	Klien (<i>client</i>) dan pemilih	Pelanggan (<i>customer</i>)	Warga negara (<i>citizen</i>)
4.	Peran pemerintah	Pengayuh (<i>rowing</i>)	Mengarahkan (<i>steering</i>)	Menegosiasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas
5.	Akuntabilitas	Menurut hirarki administrative	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standard profesional, kepentingan warga negara

Sumber: Denhardt and Denhardt (2003, h. 28-29)

Data tabel 6.1 tersebut di atas, menunjukkan paradigma baru dalam administrasi publik diintrodusir Denhardt and Denhardt (2003), bahwa administrasi publik harus:

- 1) Melayani warga masyarakat dan bukan pelanggan (serve citizen, not customers)
- 2) Mengutamakan kepentingan publik (seek the publik interest)
- 3) Lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (value citizenship over entrepreneurship)
- 4) Berfikir strategis dan bertindak demokratis (think strategically, act democratically)
- 5) Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (recognize that accountability is not simple)
- 6) Melayani lebih baik daripada mengendalikan (serve rather than steer) dan
- 7) Menghargai orang dan bukan produktivitas semata (value people, not just productivity).

Pelayanan publik bersifat non diskriminatif, artinya pelayanan harus diberikan kepada semua tanpa membedakan asal usul, etnisitas, ras, agama dan latar belakang politik. Hubungan yang terjadi antara birokrasi dengan warga negara adalah hubungan yang impersonal dan menghindari diri dari hubungan yang bersifat primordial dan nepotisme. Dengan demikian. Birokrasi akan terhindar dari sikap dan perilaku negatif dalam interaksinya dengan pengguna jasa layanan.

Sinambela, (2008 h. 26), mengatakan bahwa : "...dalam penentuan kualitas pelayanan apakah bagus atau buruk hanyalah publik yang dilayani. Publiklah yang sesungguhnya dapat menilai, bagaimanakah kinerja pelayanan publik yang telah diberikan. Oleh karena itu, tujuan pelayanan publik pada dasarnya memuaskan masyarakat."

Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan penyusunan, penetapan, dan penerapan Standar Pelayanan berupa Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan, yaitu :

1. Sederhana. Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.
2. Partisipatif. Penyusunan Standar Pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
3. Akuntabel. Hal-hal yang diatur dalam Standar Pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan.
4. Berkelanjutan. Standar Pelayanan harus terus-menerus dilakukan perbaikan sebagai upaya peningkatan kualitas dan inovasi pelayanan.
5. Transparansi. Standar Pelayanan harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.
6. Keadilan. Standar Pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

Dari diskursus teori dan asumsi normatif konsep pelayanan public (public service) tersebut di atas, dapat dimaknai bahwa dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi daerah yaitu mempercepat tercapainya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan publik (public service) di daerah, maka lembaga pemerintah di tingkat daerah dituntut mampu memberikan pelayanan publik (public service) yang mudah, nyaman, dan aman bagi seluruh warga masyarakat.

A. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Sherwood sebagaimana dikutip oleh Supriyono (2010, h. 7) menyatakan bahwa profesionalisme pemerintah sedang mengalami pemunduran. Saat ini lebih banyak pejabat politik dalam birokrasi, dan lingkungan kerja belum mendukung atau dapat dipercaya. Tetapi pejabat pemerintah mempunyai peran penting untuk memulihkan lingkungan kerja agar sesuai dengan standart profesionalisme. Dengan demikian bidang pelayanan publik (*public service*) masih perlu mendapat perhatian dan pembenahan secara sungguh-sungguh dalam berbagai sektor yang menjadi pendukung terselenggaranya pelayanan publik yang efektif sehingga dapat menjawab tantangan yang ada yaitu memberikan pelayanan yang

profesional guna memenuhi tuntutan masyarakat.

Dalam kondisi demikian tentunya menjadi tugas pemerintah untuk mewujudkan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Maka salah satu alasan penting kehadiran pelayanan pemerintah, termasuk pelayanan publik yaitu diperlukan untuk melindungi kepentingan masyarakat, jika layanan yang dibutuhkan itu ternyata tidak dapat dijangkau masyarakat atau disediakan oleh mekanisme pasar. Meluasnya peran pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan (service) berkembang dengan munculnya paham atau pandangan tentang filsafat negara. Adanya perluasan fungsi tersebut tidak lain adalah untuk kesejahteraan rakyat. Perluasan yang besar dalam fungsi kesejahteraan itu telah memperlihatkan konsepsi baru tentang sifat pemerintahan dalam hubungan-hubungan yang lebih akrab dan kooperatif dengan manusia biasa sekaligus meruntuhkan tradisi pemerintahan sebagai suatu kekuasaan.

Selain itu fungsi pelayanan yang dijalankan oleh Pemerintah saat ini sesungguhnya sebagaimana dikatakan Rasyid (1997, h. 11) adalah untuk melayani masyarakat. Hal ini berarti pelayanan merupakan sesuatu yang terkait dengan peran dan fungsi pemerintah yang harus dijalankannya, yaitu selain untuk melindungi juga memenuhi kebutuhan dasar bagi masyarakat secara luas guna mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Selanjutnya Osborne dan Gaebler (1992), mengatakan bahwa upaya peningkatan pelayanan publik yang dilakukan birokrasi pemerintah adalah dengan memberi kewenangan pihak swasta lebih banyak berpartisipasi, juga Osborne dan Gaebler menyimpulkan keputusan model baru dengan mengacu pada prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan tidak perlu harus selalu menjadi pelaksana tetapi cukup sebagai penggerak
2. Pemerintah sebagai badan yang dimiliki masyarakat luas, bukan hanya senantiasa melayani publik tetapi juga memberdayakan segenap lapisan secara optimal.
3. Pemerintah sebagai pemilik wewenang untuk mengkompetisikan berbagai lapisan, hendaknya tetap menyuntikkan ide pembangunan tetapi dalam misinya

ini tetap diberi kebebasan berkarya kepada berbagai lapisan tersebut agar hasil dan berbagai masukan dapat ditampung, dalam rangka pemenuhan kebutuhan bersama.

4. Pemerintah sebagai pembangkit partisipasi seluruh lapisan masyarakat juga mampu melihat dan mengantisipasi keadaan dalam arti lebih baik mencegah akan terjadinya berbagai kemungkinan kendala daripada menanggulangi di kemudian hari.
5. Dengan kewenangannya, pemerintah yang terdesentralisasi mampu menyerahkan sebagian urusan pemerintahannya, sehingga kekakuan aturan dari pemerintah pusat yang lebih atas dapat berganti mengikut sertakan daerah-daerah, dimana diharapkan terbentuk tim kerja yang optimal dan potensial.
6. Pemerintah sudah waktunya berorientasi pasar, dimana kecenderungannya penyelewengan dan korupsi relatif kecil sehingga untuk itu diperlukan perubahan aturan agar lebih efektif dan efisien melalui pengendalian mekanisme pasar itu sendiri.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi semua bentuk pelayanan yang berkaitan dengan kepentingan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan tujuan :

- 1) Mewujudkan kepastian hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
- 2) Mewujudkan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang baik sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).
- 3) Terpenuhinya hak-hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik secara maksimal.
- 4) Mewujudkan partisipasi dan ketaatan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

B. Karakteristik Pelayanan Publik

Pelayanan publik (*public service*) adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan warga masyarakat. Warga masyarakat yang dimaksudkan adalah publik yang membutuhkan pelayanan

seperti pembuatan KTP, Akta Kelahiran, Akta Nikah, Akta Kematian, Sertifikat tanah, izin usaha, izin mendirikan bangunan (IMB), izin gangguan, izin pengambilan air bawah tanah, PDAM, PLN dan pelayanan publik yang termasuk urusan wajib dan urusan umum pemerintahan daerah.

Kondisi realitas tersebut di atas, telah direspon pihak pemerintah dengan langkah normatif berupa Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik yang mengamanatkan pelaksanaan kegiatan pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Selanjutnya dapat dideskripsikan bahwa suatu produk layanan barang seringkali disertai dengan pelayanan jasa, misalnya penjualan mobil disertai pelayanan jasa berupa garansi dan service. Sebaliknya suatu pelayanan jasa seringkali disertai pelayanan barang misalnya pelayanan jasa pemasangan listrik tentu akan disertai dengan pemasangan tiang listrik dan peralatan pendukung lainnya. Perspektif perbedaan antara pelayanan barang dan jasa ini, oleh Gronroos sebagaimana dikutip LAN-RI (Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia), (2003, h. 16), mengungkapkan bahwa dalam pengklasifikasian karakteristik pelayanan barang dan jasa, dapat dicermati dalam tabel 2.6 sebagai berikut:

Tabel: 6.2
Perbedaan Karakteristik antara Pelayanan Barang dan Jasa

Pelayanan Barang	Pelayanan Jasa
Sesuatu yang berwujud	Sesuatu yang tidak berwujud
Homogen satu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang	Heterogen: satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk pelayanan kepada orang lain
Proses produksi dan distribusinya terpisah dengan proses konsumsi	Proses produksi dan distribusi pelayanan berlangsung bersamaan pada saat dikonsumsi
Berupa barang/ benda	Berupa proses atau kegiatan
Nilai utamanya dihasilkan di perusahaan	Nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara penjual dan pembeli
Pembeli pada umumnya tidak terlibat dalam proses produksi	Pembeli terlibat dalam proses produksi

Pelayanan Barang	Pelayanan Jasa
Dapat disimpan sebagai persediaan	Tidak dapat disimpan
Dapat terjadi perpindahan kepemilikan	Tidak ada perpindahan kepemilikan

Sumber: Groomroos dikutip LAN.2003, h. 16

Tabel 6.2 tersebut di atas, dapat dimaknai bahwa perbedaaan karakteristik pelayanan jasa tidak berwujud barang sehingga tidak nampak (intangible), meskipun dapat dipahami bahwa wujudnya tidak nampak proses penyelenggaraannya dapat diamati dan dirasakan, misalnya suatu pelayanan dapat dinilai cepat, lambat, menyenangkan, menyulitkan, murah, atau mahal. Proses produksi, distribusi dan konsumsi dalam penyediaan pelayanan jasa berlangsung secara bersamaan. Pelayanan jasa merupakan sesuatu yang tidak dapat disimpan, artinya suatu aktivitas pelayanan yang telah ditawarkan pada kurun waktu tertentu tidak dapat disimpan untuk ditawarkan pada kurun waktu berikutnya. Misalnya penyelenggaraan pelayanan jasa kesehatan di Kota Batu yang setiap tahunnya mampu menampung masyarakat sebanyak 2000 orang, apabila tahun ini hanya ada 1.250 orang, maka sisanya yang 750 tidak dapat ditawarkan untuk tahun berikutnya. (Dwiyanto, 2005, h. 145).

Berdasarkan deskripsi tersebut dapat dimaknai bahwa apabila produk berupa barang maka dapat berlaku untuk banyak orang, sebaliknya suatu jasa pelayanan yang diterima seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk pelayanan yang diharapkan oleh orang lain.

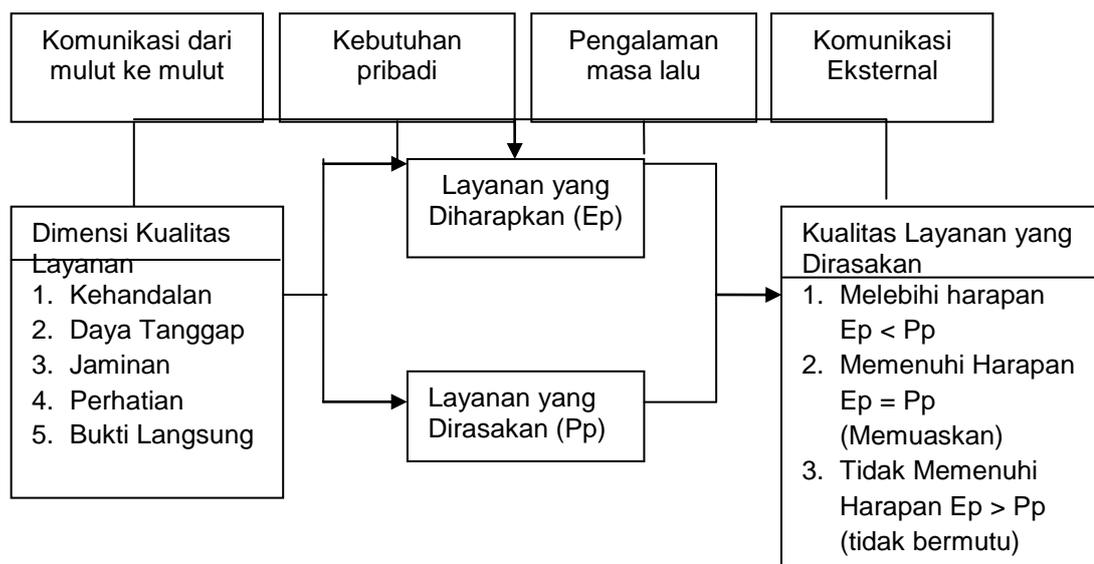
C. Kualitas Pelayanan Publik

Parasuraman et.al (1985, h.70) mengungkapkan bahwa terdapat lima dimensi kualitas layanan yang berpengaruh pada kepuasan pelanggan yaitu:

- 1) Bukti langsung (tangibles), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, saran komunikasi
- 2) Keandalan (reability), meliputi kemampuan yang memberikan yang dijanjikan dengan segera
- 3) Daya tanggap (responsiveness) yaitu keinginan para staf membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap

- 4) Jaminan (assurance), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan dan sifat yang dapat dipercaya yang dimiliki oleh para staff, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan dan
- 5) Perhatian (emphaty) yang meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi dan memenuhi kebutuhan pelanggan.

Parasuraman, et.al (1985, h. 70) memberikan model skematis dalam penilaian pelanggan terhadap kualitas layanan, sebagai berikut :



Gambar 6.1: Penilaian Pelanggan terhadap Kualitas Layanan

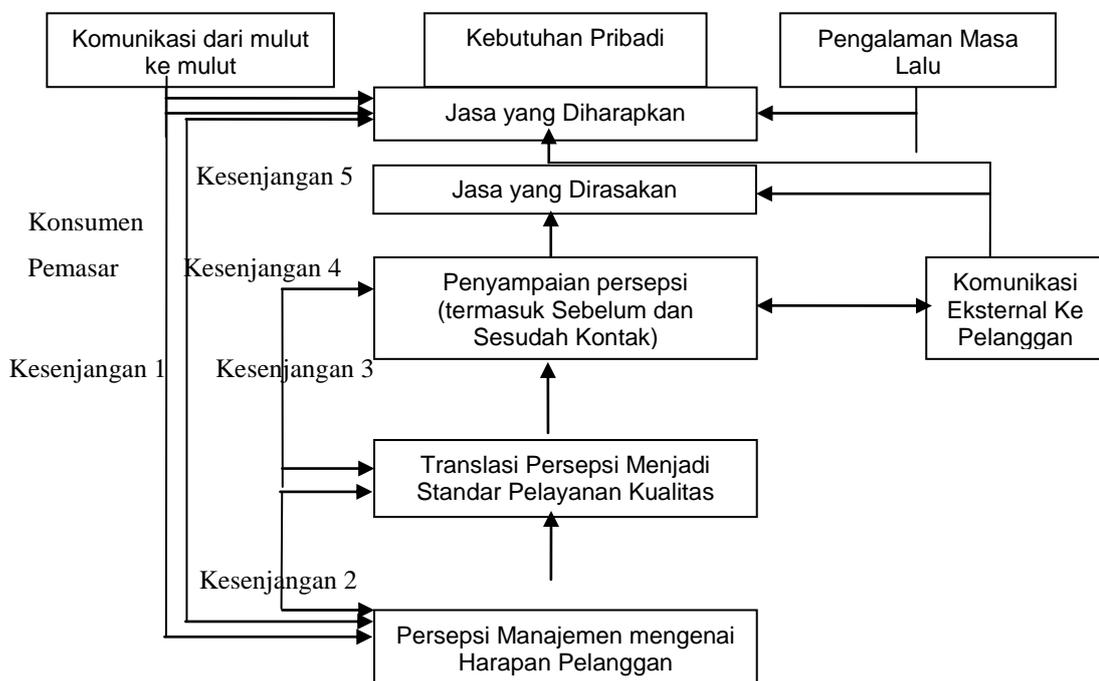
Sumber: Parasuraman, et.al (1985, h.70)

Deskripsi gambar tersebut di atas, dimaknai bahwa kualitas pelayanan (service quality) merupakan hasil persepsi dari perbandingan antara harapan dengan kinerja aktual layanan yang diterima pelanggan, hal ini senada pendapat Tjiptono (1998 h. 18) yang mengatakan bahwa dalam mengevaluasi kualitas produk manufaktur ada beberapa faktor-faktor yang menjadi indikator assement, antara lain:

- 1) Kinerja (performance)
- 2) Ciri-ciri atau keistimewaan tertentu (features),
- 3) Keandalan (realibility),
- 4) Kesesuaian dengan spesifikasi (conformance to spesification),

- 5) Daya tahan (durability),
- 6) Kemampuan untuk bisa diperbaiki (serviceability),
- 7) Estetika dan
- 8) Kualitas yang dipersepsikan (perceived quality).

Parasuraman kembali menegaskan dengan mengungkapkan bahwa kualitas pelayanan terkait dengan dua dimensi yaitu: dari pihak penilai kualitas layanan adalah warga masyarakat pelanggan, dan dari pihak provider atau orang-orang yang melayani. Provider juga dapat melakukan penilaian terhadap kualitas pelayanan yang disajikan mulai dari tingkat manajerial sampai pada front line service. Dari interaksi kedua pihak ini bisa saja timbul kesenjangan (gap) antara penerima layanan dengan pemberi layanan.



Gambar 6.2 :Model (Gap) Kesenjangan Kualitas Pelayanan

Sumber: Parasuraman et.al (1985, h. 70)

Ekspektasi para konsumen terhadap pelayanan yang diterima dijabarkan ke dalam 5 (lima) dimensi kualitas pelayanan yang seharusnya dapat dipahami oleh pihak organisasi untuk dapat diwujudkan sehingga dalam kenyataannya sering muncul keluhan yang dilontarkan konsumen karena layanan yang diterima tidak sesuai dengan layanan yang diekspektasikan, hal ini dapat diilustrasikan

sebagaimana gambar 6.2 tersebut diatas, yang dapat dimaknai sebagai sebuah konfigurasi strata berjenjang model (gap) kesenjangan kualitas pelayanan, yang disikapi oleh Zeithaml et.al. (1990, h. 19), dengan mangatakan bahwa faktor kesenjangan merupakan presure urgenitas penilaian kinerja organisasi pemerintah. Dengan demikian dapat diinterpretasikan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu diperhatikan seberapa besar kesenjangan yang terjadi dalam pelaksanaan pelayanan publik dan dibagi dalam 5 (lima) kategori, sebagai berikut :

- 1) Kesenjangan antara harapan pelanggan (*expected service*) dengan persepsi pihak manajemen tentang hal yang sama (*management perception of customer expectation*)
- 2) Kesenjangan persepsi manajemen (*management perception of customer expectation*) dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan dari jenis pelayanan tertentu (*service quality specification*)
- 3) Kesenjangan antara spesifikasi kualitas pelayanan dengan penyampaian pelayanan (*service delivery*)
- 4) Kesenjangan antara komunikasi eksternal kepada pelanggan (*external communication to customer*) dengan proses penyampaian pelayanan
- 5) Kesenjangan antara pelayanan yang dirasakann oleh pelanggan (*perceived service*).

Zeithaml et.al., menyambung pernyataannya dengan menyebut bahwa ke lima gap (kesenjangan) yang terjadi disebabkan oleh beberapa faktor, sebagai berikut :

- a. Gap 1: Gap antara harapan (*expected service*) dengan persepsi manajemen (*management perception of customer expectation*).
- b. Gap 2: Gap antara persepsi manajemen (*management perception of customer expectation*) terhadap harapan konsumen (*expected service*) dan spesifikasi kualitas jasa (*service quality spesification*).
- c. Gap 3: Gap antara spesifikasi kualitas jasa dan penyampaian jasa. Kesenjangan ini terjadi kerana ketidakmampuan atau ketidakmauan sumberdaya

manusia perusahaan dalam memenuhi standar kualitas layanan yang telah ditetapkan.

- d. Gap 4: Gap antara jasa dan komunikasi eksternal (*external communication to customer*) dengan proses penyampaian pelayanan (*service delivery*).
- e. Gap 5: Gap antara jasa yang diharapkan pelanggan (*expected service*) dengan pelayanan yang dirasakan (*perceived service*).

Zeithaml et al (1990, h. 22) juga merinci lebih jelas faktor-faktor penyebab kesenjangan :

Tabel : 6.3
Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Kualitas Pelayanan

Gap	Faktor Penyebab
Gap 1	<ul style="list-style-type: none"> 1. Orientasi riset pemasaran tidak seimbang 2. Kurang komunikasi ke atas 3. Fokus yang kurang mencukup
Gap 2	<ul style="list-style-type: none"> 1. Tidak ada standar yang berorientasi kepada konsumen 2. Kepemimpinan yang tidak memadai 3. Desain layanan yang tidak baik
Gap 3	<ul style="list-style-type: none"> 1. Penyimpangan kebijakan sumber daya manusia 2. Kegagalan menyesuaikan permintaan dan penawaran 3. Konsumen tidak memberikan peran
Gap 4	<ul style="list-style-type: none"> 1. Manajemen harapan konsumen yang tidak akurat 2. Janji yang berlebihan 3. Komunikasi horizontal (perusahaan-konsumen) tidak memadai
Gap 5	Gap kumulatif yang disebabkan oleh Gap 1,2,3 dan 4

Sumber: Zeithmal et al (1990)

Deskripsi data tabel 6.3 tersebut di atas, dapat dimaknai bahwa faktor-faktor penyebab terjadinya kesenjangan (gap) dalam pencapaian kualitas pelayanan baik pada organisasi private maupun organisasi publik, disebabkan

lemahnya organisasi pemerintah akan sangat berpengaruh terhadap kemampuan organisasi yang bersangkutan dalam merespon pelaksanaan pembangunan, demi mencapai sasaran dan tujuan sebagaimana yang telah dirumuskan. Untuk itu, di negara berkembang termasuk Indonesia, organisasi perangkat daerah sangat memegang peranan dalam pemerintah dan pembangunan baik sebagai agen pembangunan, pembaharuan maupun sebagai fasilitator dan motivator pembangunan diperlukan redesign organisasi perangkat daerah untuk peningkatan kinerja pelayanan publik.

D. Kepuasan Pelanggan

Tuntutan pelanggan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik (service excellence) tidak dapat dihindari oleh penyelenggara pelayanan publik. Tuntutan para penerima layanan untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik harus disikapi sebagai upaya untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan. Kepuasan penerima layanan sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan, seperti yang diungkapkan Tjiptono (2005, h. 56), bahwa kualitas memiliki hubungan yang sangat erat dengan kepuasan pelanggan. Kotler sebagaimana dikutip oleh Tjiptono (2005, h. 147) mengatakan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dia rasakan dibanding dengan harapannya.

Kepuasan menurut Kep MenPAN No 25 Kep M.PAN/2/2004 adalah hasil pendapat yang penilaian masyarakat terhadap kinerja pelayanan yang diberikan aparatur penyelenggara pelayanan publik. Dimana sasaran pengukuran kepuasan masyarakat yaitu:

- 1) Tingkat pencapaian kinerja unit pelayanan instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat
- 2) Penataan sistem mekanisme dan prosedur pelayanan sehingga pelayanan dapat dilaksanakan secara lebih berkualitas, berdayaguna dan berhasil guna
- 3) Tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Tingkat kepuasan masyarakat sangat tergantung pada kualitas suatu pelayanan dan juga tergantung pada persepsi dan harapan masyarakat. Untuk

mengukur sikap masyarakat ialah dengan menggunakan kuesioner, penggunaan kuesioner kepuasan masyarakat harus benar-benar dapat mengukur dengan tepat persepsi dan sikap masyarakat. Selanjutnya kepuasan berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Survei Kepuasan Masyarakat adalah pengukuran secara komprehensif kegiatan tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari penyelenggara pelayanan publik, yang meliputi :

1. Persyaratan; Syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
2. Prosedur; Tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.
3. Waktu pelayanan; Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
4. Biaya/tarif; Ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
5. Produk spesifikasi jenis pelayanan; Hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk pelayanan ini merupakan hasil dari setiap spesifikasi jenis pelayanan.
6. Kompetensi pelaksana; Kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman.
7. Perilaku pelaksana; Sikap petugas dalam memberikan pelayanan.
8. Maklumat pelayanan; Merupakan pernyataan kesanggupan dan kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan.
9. Penanganan pengaduan, Saran dan masukan; tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.

Sedangkan Kotler (1997, h. 36) lebih memberikan arti dari kepuasan konsumen yaitu tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan performace (atau hasil) yang ia rasakan dibandingkan dengan harapannya. Jadi tingkat kepuasan merupakan fungsi dari perbedaan antara kinerja yang dirasakan dengan harapannya. Apabila kinerja dibawah harapan, maka konsumen akan kecewa. Bila kinerja sesuai dengan harapan, konsumen akan puas. Sedangkan bila kinerja melebihi harapan, konsumen akan sangat puas. Setiap pelanggan atau penerima layanan tentu menghendaki kepuasan dalam menerima suatu layanan.

Kepuasan pelanggan adalah hasil (outcome) yang dirasakan atas penggunaan produk dan jasa, sama atau melebihi harapan yang diinginkan. Untuk mengetahui hasil yang dirasakan pelanggan melebihi atau kurang dari harapan yang diinginkan seperti disampaikan Kotler sebagaimana dikutip Yamit (2002, h. 80) mengemukakan bahwa beberapa metode yang dapat digunakan untuk mengukur kepuasan pelanggan, metode tersebut antara lain:

- 1) Sistem keluhan dan saran (complain and suggestion system; Organisasi yang berwawasan pelanggan akan membuat pelanggannya memberikan saran atau keluhan, misalnya dengan memberikan formulir bagi pelanggan untuk melaporkan kesukaan atau keluhan, penempatan kotak saran
- 2) Survey pelanggan (customer surveys); Kepuasan pelanggan dapat diukur melalui pelanggan atas persepsinya terhadap kepuasannya
- 3) Pembeli bayangan (ghost shopping); Cara lain untuk mengukur mengenai kepuasan pelanggan adalah dengan menyuruh orang berpura-pura menjadi pembeli dan melaporkan titik-titik kuat maupun lemah yang mereka alami sewaktu membeli produk perusahaan
- 4) Analisa kehilangan pelanggan (lost customer analysis). Perusahaan seyogyanya menghubungi para pelanggan yang telah berhenti membeli atau yang telah pindah pemasok agar dapat memahami mengapa hal ini terjadi dan supaya dapat mengambil kebijakan penyempurnaan selanjutnya.

Bukan hanya *exit interview* saja yang perlu, tetapi pemantauan customer loss rate juga penting, dimana peningkatan customer loss rate menunjukkan kegagalan perusahaan dalam memuaskan pelanggannya.

Menurut Oliver (1997, h. 48), kepuasan atau kualitas layanan atau jasa didefinisikan sebagai : "Satisfaction is the consumer's fulfillment response. It is a judgement that a product or service feature, or the product or service itself provide (or providing) a pleasurable level of consumption-related fulfillment, including levels of or over fulfillment. "

Artinya kepuasan adalah respon penerima layanan atau jasa atas pemenuhan yang berada di atas maupun di bawah level. Pemenuhan mengimplikasikan adanya tujuan yang ingin dicapai dan harus dipenuhi. Jadi pemenuhan dan kepuasan hanya dapat dinilai bila ada referensi terhadap sebuah standar. Sebuah penilaian kepuasan melibatkan dua stimuli, yaitu sebuah hasil dan sebuah referensi perbandingan. Referensi perbandingan yang digunakan meliputi kepuasan sebelumnya, kepuasan orang lain, dan sebagainya.

Selanjutnya Oliver memberikan penjelasan lebih lanjut tentang operator pembandingan untuk mengukur kepuasan, yang menjelaskan operasi perbandingan alternatif dalam kepuasan konsumen. Pembandingan yang pertama adalah diskonfirmasi harapan, yang melibatkan perbandingan antara pengamatan kinerja dengan harapan, serta penilaian tingkat kesenjangan (diskonfirmasi) antara kedua hal tersebut. Pembandingan kedua, merupakan operasi perbandingan yang paling tua, yaitu pemenuhan kebutuhan. Menurut konsep kebutuhan dasar, konsumen membeli sebuah produk (barang dan/atau jasa) karena dua alasan :

- 1) Adanya kekurangan dalam kehidupan konsumen dan konsumen berharap kekurangan itu dapat dipenuhi
- 2) Konsumen membeli produk dalam rangka enhancement, yaitu menambahkan nilai positif dalam kehidupannya
- 3) Penilaian kualitas, yang secara umum dipandang sebagai perbandingan terhadap standar excellence atau ideal yang dimiliki konsumen. Istilah excellence mengacu pada definisi atau interpretasi subyektif lain tentang kualitas, seperti attainment, desirability dan usefulness. Attainment mengacu pada pencapaian standar tingkat tinggi pada dimensi yang tidak terspesifikasi. Desirability mengacu pada tingkat ketertarikan konsumen yang lebih pribadi

- pada dimensi yang tidak terspesifikasi. Usefulness mengacu pada kemampuan barang dan/atau jasa yang ditawarkan dapat memenuhi standar ideal konsumen,
- 4) Keadilan. Esensi keadilan adalah imbalan yang diperoleh seseorang dalam kegiatan pertukaran dengan orang lain harus sesuai dengan investasi yang ditanamkan. Bila diaplikasikan dalam pemasaran, keadilan berarti kesesuaian imbalan yang diperoleh konsumen dengan pengorbanan yang dilakukan. Kepuasan akan terjadi bila konsumen merasakan adanya pertukaran yang adil,
 - 5) Hal yang sudah terjadi. Hal yang sudah terjadi merupakan salah satu operator perbandingan karena konsumen diajar untuk membandingkan hasil yang telah diterima dengan hal lain yang mungkin terjadi. Disamping itu terdapat operasi yang terakhir, yaitu tanpa perbandingan yang dikenal dalam literatur sebagai unappraised cognition, yang menunjukkan adanya kemungkinan bahwa kinerja dapat secara langsung mempengaruhi kepuasan tanpa adanya operator perbandingan.

Dari penjelasan di atas dapat dimengerti bahwa secara prinsip, kepuasan atau ketidakpuasan dibentuk dari hasil sebuah referensi perbandingan, yaitu membandingkan hasil yang diterima dengan standar-standar tertentu. Istilah yang dikenal untuk menjelaskan hal ini adalah diskonfirmasi.

Kepuasan pelanggan menurut Day sebagaimana dikutip oleh Tse dan Wilton (1988) merupakan respon pelanggan terhadap evaluasi ketidaksesuaian (disconfirmation) yang dirasakan antara harapan sebelumnya (atau norma kinerja lainnya) dan kinerja aktual produk yang dirasakan setelah pemakaiannya. Oliver sebagaimana dikutip oleh Barnes, (2003, h. 64), yang menyatakan bahwa kepuasan pelanggan, sebenarnya merupakan tanggapan yang diberikan oleh pelanggan (customer) atas terpenuhinya kebutuhan, sehingga memperoleh kenyamanan. Zeithaml sebagaimana dikutip oleh (Tjiptono, 2005, h. 28-29), yang menyatakan bahwa : "...kepuasan pelanggan terbentuk dari persepsi nilai penawaran dan harapan, pelanggan yang sangat puas atau senang akan memiliki ikatan emosional dan mempunyai loyalitas yang tinggi terhadap jasa yang diberikan." Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan beberapa manfaat, diantaranya hubungan antara perusahaan dan pelanggan menjadi harmonis.

Sementara Wijaya (2011, h. 69) mengemukakan bahwa pelanggan adalah orang yang tidak tergantung pada kita, tetapi kita yang tergantung kepadanya.

Berdasarkan diskursus teori tersebut, konteks penelitian ini mengacu kepada indikator kepuasan pelanggan seperti disampaikan Kotler (dikutip Yamit, 2002, hal. 80) mengemukakan bahwa beberapa metode yang dapat digunakan untuk mengukur kepuasan pelanggan dengan menilai secara kualitatif tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan performace (atau hasil) yang ia rasakan dibandingkan dengan harapannya dari indikator kualitas pelayanan yaitu: bukti langsung (tangibles), keandalan (reability), daya tanggap (responsiveness), jaminan (assurance), dan perhatian (emphaty).

E. Peningkatan Kualitas Pelayanan

Dalam perspektif manajemen, kualitas pelayanan (yang digolongkan sebagai jasa) berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaiannya untuk mengimbangi harapan konsumen dan atau pelanggan. Parasuraman, et al. (1985, h. 41) mengemukakan ada dua faktor yang mempengaruhi kualitas jasa, yaitu jasa yang diharapkan (*expected service*) dan jasa yang dirasakan atau diterima (*percieved service*). Oliver mengutip Parasuraman (1997), menyatakan bahwa harapan atas kualitas (*quality expectation*) dapat dinilai dengan menggunakan istilah apa yang seharusnya (das sollen) dilakukan oleh pemberi pelayanan (*service provider*) agar dapat diterima sebagai penyedia jasa yang berkualitas tinggi. Sedangkan kualitas yang diterima atau dirasakan (*percieved quality*) merupakan kinerja dari jasa yang dirasakan. Faktor-faktor yang mempengaruhi harapan atas kualitas, yaitu:

- 1) Apa yang didengar oleh penerima layanan atau jasa dari penerima layanan atau jasa lain yang disebut komunikasi dari mulut ke mulut (*word-of-mouth communication*)
- 2) Keinginan dari masing-masing individu penerima layanan atau jasa (personal needs of customer) yang tergantung pada karakteristik dan keadaan yang dihadapi si penerima layanan atau jasa
- 3) Pengalaman penerima layanan atau jasa dalam menggunakan jasa atau layanan

di masa lalu (*past experience*); dan

- 4) Komunikasi dari luar yang berhubungan dengan penyedia layanan atau jasa (*external communications*).

Apabila pelayanan atau jasa yang diterima atau dirasakan (*percieved service*) oleh penerima layanan sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas layanan atau jasa dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika layanan atau jasa yang diterima melampaui harapan penerima layanan, maka kualitas layanan atau jasa dipersepsikan sebagai kualitas yang sangat baik atau ideal. Sebaliknya jika layanan atau jasa yang diterima lebih rendah dari pada yang diharapkan, maka kualitas layanan atau jasa dipersepsikan buruk. Dengan demikian tingkat kepuasan penerima layanan atau jasa di satu sisi cenderung bersifat subyektif, serta di sisi lain sangat tergantung pada kemampuan pemberi layanan atau jasa dalam memenuhi harapan si penerima layanan atau jasa.

Penilaian kualitas layanan atau jasa oleh pihak penerima layanan atau jasa, menurut Parasuraman, et al. (1985, h. 45) melibatkan beberapa hal pokok yang nampak pada model konseptual kualitas jasa. Menurut model ini, pengharapan konsumen dibentuk berdasarkan pengalaman terdahulu dengan pemberi layanan atau jasa, komunikasi lisan yang diterima dan kebutuhan pribadi penerima layanan atau jasa. Berdasarkan model konseptual tersebut, kualitas yang diterima merupakan perbandingan dari pelayanan yang diharapkan dan pelayanan yang diterima. Perbandingan tersebut melibatkan lima dimensi yang terdiri dari:

- a) Keandalan (*reliability*)
- b) Daya tanggap (*responsiveness*)
- c) Jaminan (*assurance*)
- d) Empati (*emphaty*); dan
- e) Wujud fisik (*tangible*).

Atas dasar perbandingan tersebut di atas, maka terdapat tiga kemungkinan yang dapat terjadi, yakni:

- 1) Jika kualitas layanan atau jasa yang dirasakan melebihi pengharapan (*quality surprise*), di mana pelayanan yang diterima atau dirasakan melebihi dari pelayanan yang diharapkan.

- 2) Jika kualitas pelayanan memenuhi pengharapan (*satisfactory quality*) yang terjadi apabila pelayanan yang diharapkan sesuai dengan yang dirasakan; dan
- 3) Jika kualitas pelayanan yang diterima di bawah pengharapan (*unacceptable quality*) yang terjadi apabila pelayanan yang dirasakan lebih kecil atau lebih rendah dari pelayanan yang diharapkan.

Selanjutnya Parasuraman et.al. (1998) melakukan penelitian khusus terhadap beberapa jenis layanan atau jasa dan berhasil mengidentifikasi sepuluh faktor yang menentukan kualitas layanan atau jasa. Dari sepuluh faktor tersebut, kemudian dirangkum menjadi lima dimensi pokok, yaitu:

- 1) *Tangibles*, ditandai dengan penggunaan peralatan yang modern, fasilitas fisik yang menarik maupun alat komunikasi yang dijanjikan dalam memberikan layanan atau jasa.
- 2) *Reliability*, ditandai dengan kemampuan pemberi layanan atau jasa untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan, dapat diandalkan dan dilaksanakan dengan tepat
- 3) *Responsiveness*, ditandai dengan keinginan untuk selalu membantu penerima layanan atau jasa dan memberikan pelayanan sesegera mungkin yang tampak dari seberapa tanggap pemberi layanan atau jasa dalam membantu memecahkan masalah-masalah yang timbul
- 4) *Assurance*, ditandai dengan adanya jaminan bahwa penerima layanan atau jasa akan dilayani dengan baik oleh petugas pemberi layanan atau jasa yang memiliki tingkat kompetensi yang memadai, ramah, memiliki kredibilitas yang tinggi dan mampu memberi rasa aman; dan
- 5) *Emphaty*, ditandai dengan adanya kemampuan untuk memberikan perhatian kepada penerima layanan atau jasa sehingga dapat memahami masalah-masalah yang dihadapi penerima layanan atau jasa secara mendalam.

F. Penataan Kepegawaian

Penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik merupakan fungsi dari berbagai faktor yaitu: kelembagaan, kepegawaian, proses, pengawasan dan akuntabilitas. Diantara faktor-faktor tersebut, maka faktor penting yang dapat

menjadi pengungkit (leverage) dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah persoalan penataan kepegawaian.

Baik buruknya suatu birokrasi negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya. Di Indonesia sektor kepegawaian negara, yang merupakan sub sistem dari birokrasi keseluruhan, belum dijadikan fokus dari pelaksanaan restrukturisasi organisasi. Pentingnya memberikan perhatian pada penataan kepegawaian negara ini paling tidak didasarkan pada fakta:

- 1) Keberhasilan pembangunan beberapa negara seperti Korea dan Cina terletak pada usaha sistematis dan sungguh-sungguh untuk memperbaiki sistem kepegawaian negara
- 2) Kepegawaian negara merupakan faktor dinamis birokrasi yang memegang peranan penting dalam semua aspek penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik (Prasojo, 2008, h. 90).

Berdasarkan Amanat UU RI Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dijelaskan bahwa ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai dan regulasi kepegawaian negara telah menyebabkan gagalnya upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Meskipun Undang-Undang Kepegawaian telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan berbasis kinerja namun kualitas dan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik masih jauh dari harapan. Masih belum tercipta budaya pelayanan publik yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan (*service delivery culture*). Sebaliknya, yang terbentuk adalah obsesi para birokrat dan politisi untuk menjadikan birokrasi sebagai lahan pemenuhan hasrat dan kekuasaan (*power culture*). Karena itulah, kekecewaan masyarakat terhadap birokrasi terus terjadi dalam kurun waktu yang lama sejak kita merdeka. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama tergantung dari kesempurnaan aparatur negara dan kesempurnaan aparatur negara pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan pegawai negeri (Nainggolan, 1992, h. 23).

Untuk menghilangkan stigma pola pikir birokrat sebagai penguasaan dan bukan sebagai pelayan publik telah menyebabkan sulitnya melakukan perubahan kualitas pelayanan publik, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki kompetensi, integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Prasojo (2008, h. 90) menjelaskan akar permasalahan buruknya kepegawaian negara di Indonesia pada prinsipnya terdiri dari dua hal penting:

- 1) Persoalan internal sistem kepegawaian negara itu sendiri dan
- 2) Persoalan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalisme kepegawaian negara.

Situasi problematis terkait dengan persoalan internal sistem kepegawaian dapat dianalisis dengan memperhatikan sub sistem yang membentuk kepegawaian negara. Sub sistem kepegawaian negara terdiri dari:

- 1) Rekrutmen, penggajian dan reward
- 2) Pengukuran kinerja
- 3) Promosi jabatan dan
- 4) Pengawasan.

Kegagalan pemerintah untuk melakukan restrukturisasi organisasi terkait dengan sub sistem-sub sistem tersebut telah melahirkan birokrat-birokrat yang dicirikan oleh kerusakan moral (moral hazard) dan juga kesenjangan kemampuan untuk melakukan tugas dan tanggungjawabnya (*lack of competencies*).

Kemudian sejumlah permasalahan lain yang dihadapi birokrasi Indonesia berkenaan dengan Pegawai Negeri Sipil yang ditempatkan dan bekerja di lingkungan birokrasi untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi sebagaimana telah ditetapkan, antara lain adalah besarnya jumlah PNS dan tingkat perubahan yang tinggi dari tahun ke tahun, rendahnya kualitas dan ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki, kesalahan penempatan dan ketidakjelasan jalur kinerja

yang ditempuh (Sulistiyani, 2004, h. 329) untuk mengatasi hal tersebut diperlukan adanya suatu analisis jabatan. Analisis jabatan mempunyai pengertian sebagaimana terdapat didalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor: 33 Tahun 2011 Tentang Pedoman Analisis Jabatan, pada Pasal 1 dan 2 diulas bahwa analisis jabatan merupakan proses dan tata cara untuk memperoleh data jabatan yang diolah menjadi informasi jabatan dan disajikan untuk kepentingan program kelembagaan, ketetalaksanaan, kepegawaian dan pengawasan dan digunakan sebagai panduan bagi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dalam melakukan analisis jabatan.

Bernardin & Russel (1993, h. 378) menjelaskan tujuan dan kegunaan analisis jabatan, sebagai berikut :

1. *Job Description*, tujuan analisis jabatan adalah untuk mengidentifikasi pekerjaan, riwayat pekerjaan, kewajiban-kewajiban pekerjaan, dan pertanggung jawaban, serta untuk mengetahui spesifikasi pekerjaan atau informasi mengenai standar pekerjaan.
2. *Job Classification*, yaitu penyusunan pekerjaan-pekerjaan kedalam kelas-kelas, kelompok-kelompok, atau jenis-jenis berdasarkan rencana sistematika tertentu.
3. *Job Evaluation*, suatu prosedur pengklasifikasian pekerjaan berdasarkan kegunaan masing-masing di dalam organisasi dan dalam pasar tenaga kerja luar yang terikat.
4. *Job Design Restructuring*, meliputi usaha-usaha untuk mengalokasikan dan merestrukturisasi kegiatan pekerjaan kedalam berbagai kelompok.
5. *Personel Requirement*, berupa persyaratan atau spesifikasi tertentu bagi suatu pekerjaan.
6. *Performance Appraisal*, yaitu merupakan penilaian sistematis yang dilakukan oleh supervisor terhadap performansi pekerjaan dari para pekerja.
7. *Worker Training*, yaitu pelatihan yang ditujukan kepada para pekerja.
8. *Worker Mobility*, yaitu dinamika keluar-masuknya seseorang dalam posisi, pekerjaan-pekerjaan dan okupasi-okupasi tertentu.

9. *Efficiency*, ini mencakup penggabungan proses kerja yang optimal dan rancangan keamanan dari peralatan dan fasilitas, serta prosedur kerja, susunan kerja dan standar kerja.

Bernardin & Russel juga menjelaskan kegunaan informasi analisis pekerjaan selain menghasilkan job description, job specification dan job evaluation juga berguna bagi : perekrutan dan seleksi, kompensasi, evaluasi jabatan, penilaian prestasi kerja, latihan dan promosi dan pemindahan.

Penataan kepegawaian merupakan salah satu sub sistem dari restrukturisasi organisasi dan keberhasilannya sangat ditentukan oleh keberhasilan penataan kepegawaian dan yang harus dilakukan penataan adalah perekrutan, penggajian, pengukuran kinerja, promosi dan pengawasan terhadap etik dan perilaku PNS. Upaya yang tidak sistematis dan komprehensif, hanya akan menimbulkan persoalan dalam birokrasi (Prasojo, 2008, h. 13).

BAB VII

FAKTOR YANG MEMPENGARUHI RESTRUKTURISASI ORGANISASI

Organisasi adalah sesuatu yang dinamis, selalu berkembang dan berubah. Ada yang berubah ke arah positif tetapi juga ada yang berubah ke arah negatif. Tentu saja yang diinginkan adalah perubahan ke arah yang positif. Perubahan tersebut memang harus direncanakan sedemikian rupa agar terjadi perubahan ke arah positif. Bagi organisasi publik, seperti pemerintah daerah beserta organisasi perangkat daerahnya, perubahan yang diinginkan adalah perubahan ke arah pelayanan yang lebih baik, yang sesuai dengan tuntutan perubahan zaman, perubahan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan keinginan masyarakat yang dilayani. Semakin bagus pelayanan publik yang dilakukan, maka bisa dikatakan bahwa organisasi publik tersebut semakin baik. Bagi organisasi pelayanan publik, pelayanan yang baik dan berkualitas itu adalah pelayanan yang cepat, murah, prosedur yang tidak berbelit-belit, ada kepastian waktu penyelesaian, kejelasan biaya yang harus dikeluarkan, persyaratan yang transparan, sikap petugas yang responsif, sehingga menimbulkan citra yang baik terhadap organisasi pemerintah sebagai tool dalam menjalankan roda pemerintahan.

Bennis dan Robert (1995) mengemukakan bahwa ada sejumlah perubahan besar yang tidak dapat dikembalikan pada keadaan semula yang melanda dunia saat ini. Perubahan-perubahan itu menetapkan kembali cara orang-orang bekerja dan saling berinteraksi. Pada kenyataannya, perubahan itu terjadi begitu cepatnya dimana para pemimpin organisasi swasta dan pemerintah menemukan bahwa mereka berhadapan dengan serentetan tantangan yang membingungkan yang terus-menerus terjadi.

Robbins (1994 h. 98) mengemukakan bahwa semakin besar organisasi maka kurang pula keefektifan organisasi. Pembengkakan birokrasi telah terjadi penumpukan pegawai dengan tugas yang tidak jelas sehingga menimbulkan pemborosan dalam pengelolaan birokrasi. Hal tersebut sejalan dengan pendapat

Islamy (2001 h. 22) yang mengatakan bahwa pembengkakan birokrasi, perkembangan tugas-tugas pemerintahan yang begitu pesat telah menyebabkan pembengkakan birokrasi yang tidak terencana dengan baik sehingga bisa menjadi penghalang pengembangan akuntabilitas di kalangan aparatur pemerintah, situasi seperti ini juga mengakibatkan pengawasan, pengendalian dan koordinasi sangat sulit dilaksanakan yang pada gilirannya menimbulkan penumpukan pegawai tanpa tujuan yang jelas, garis pertanggung jawaban yang tidak jelas dan sangat sedikit pegawai yang profesional.

Ekspektasi perubahan suatu organisasi kearah seperti yang dideskripsikan terciptanya organisasi pemerintah daerah yang ideal. Sesungguhnya telah diadvokasi dengan kebijakan dalam bentuk Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, yang pada prinsipnya dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Sedarmayanti (2000 h. 44) mengungkapkan bahwa agar organisasi tetap dapat bertahan dan berkembang, maka harus terus tumbuh dan mengadakan penyesuaian, berinovasi dan mengembangkan sesuatu yang baru. Perubahan organisasi dapat terjadi secara tidak direncanakan atau spontan dan dapat pula terjadi secara direncanakan. Perubahan yang direncanakan merupakan sebuah reaksi langsung terhadap keadaan nyata organisasi yang dibandingkan dengan tujuan organisasi. Perubahan organisasi dapat disebabkan oleh faktor internal dan eksternal. Secara internal, perubahan organisasi menyangkut perubahan teknologi,

karyawan atau struktur. Sedang secara eksternal, berkaitan dengan ancaman dan peluang yang terjadi di luar organisasi dan dapat mempengaruhi kegiatan dalam organisasi.

Dalam menghadapi berbagai tantangan penyebab perubahan tersebut organisasi dapat menyesuaikan diri dengan jalan :

1. Merubah struktur yaitu menambah satuan, mengurangi satuan, merubah kedudukan satuan, menggabung beberapa satuan menjadi satuan yang lebih besar. Memecah satuan besar menjadi satuan-satuan yang lebih kecil, merubah sistem sentralisasi menjadi desentralisasi atau sebaliknya, merubah luas sempitnya rentangan kontrol, merinci kembali kegiatan atau tugas, menambah pejabat, mengurangi pejabat.
2. Merubah tata kerja yang dapat meliputi tatacara, tata aliran, tata tertib dan syarat-syarat melakukan pekerjaan.
3. Merubah orang dalam pengertian merubah sikap, tingkah laku, perilaku, meningkatkan pengetahuan, meningkatkan ketrampilan dari pejabat.
4. Merubah peralatan kerja (Sutarto, 2002, h. 414).

Menurut Harold J Leavitt sebagaimana dikutip dalam Stoner (1992, h. 388) segi-segi dalam organisasi yang dapat dirubah adalah struktur, teknologi dan orang. Dalam perkembangannya, suatu organisasi akan sangat mungkin mengalami perubahan. Perubahan organisasi biasanya adalah merupakan konsekuensi dari perubahan jaman dan situasi umum yang terjadi di masyarakat. Menurut Davis (1996 h. 80) ada tiga bidang utama dalam organisasi yang dapat mengalami perubahan, yaitu :

- 1) *Changes in technology, in general is the use of technology to manual to automatic;*
- 2) *Structural change, is change a new policy or a new process;*
- 3) *Changes human, may occur within the organization, not limited to the new faces. But also new quality people there”.*

Berdasarkan deskripsi dalam perspektif teori dan fenomena realitas terkait dengan eksistensi organisasi pemerintah daerah, maka dapat disimpulkan bahwa

ada beberapa masalah atau faktor mengapa harus dilakukan restrukturisasi organisasi, antara lain adalah:

- 1) Struktur;
- 2) Mekanisme pelimpahan wewenang;
- 3) Prosedur kerja;
- 4) Mekanisme pengendalian;
- 5) Sasaran dan nilai/perilaku seseorang;
- 6) Teknologi;
- 7) Kualitas sumber daya aparatur.; dan
- 8) Faktor regulasi

Asumsi mengapa restrukturisasi organisasi perlu dilakukan hal ini terkait dengan pengaruh faktor internal yang meliputi; adanya tujuan organisasi, manusia sebagai unsur terpenting dari organisasi, tata hubungan kerja dalam organisasi dan perubahan kepemimpinan, sementara faktor eksternal meliputi; kondisi geografis, peraturan perundang-undangan, kondisi sosial politik dan perkembangan teknologi.

Sejalan dengan permasalahan tersebut maka yang perlu disikapi oleh pemerintah daerah, dalam rangka pembenahan kelembagaan birokrasi organisasi perangkat daerah adalah sebagaimana dikemukakan oleh Cahayani (2003 h. 39), sebagai berikut :

1. Meningkatkan kualitas SDM Pemda melalui program pendidikan dan pelatihan dengan rencana pengembangan dan pola karir yang jelas bagi para pegawai. Organisasi yang memiliki SDM berkualitas akan mudah melakukan perencanaan dan pengembangan organisasi.
2. Menyederhanakan struktur organisasi pemda dengan mengembangkan jabatan fungsional yang mengarah kepada spesialisasi dan prestasi. Perlu dikembangkan indikator dan parameter yang jelas bagi pelaksana sebagai panduan dalam reorganisasi sehingga terdapat ukuran yang jelas dalam rangka melakukan penyederhanaan dan penertiban organisasi.
3. Menyusun berbagai prosedur kerja yang berstandar SOP (*standard operating procedure*) dalam berbagai bidang pekerjaan sehingga organisasi pemda

mempunyai pedoman tetap sebagai acuan kerja para pegawai, sehingga kegiatannya tidak tergantung pada seorang pejabat.

4. Mengembangkan sistem jaringan kerja (*network*) yang baik di dalam organisasi atau antar organisasi pemda dengan institusi lain dengan landasan *informal relations* sehingga mendorong berkembangnya mekanisme kerjasama yang bersifat saling menguntungkan (*mutual ad-justment*) serta dapat memperlancar arus pekerjaan.
5. Mengembangkan sistem kader pimpinan yang baik sedini mungkin untuk menempati jabatan atau posisi penting dalam organisasi pemda. Posisi kunci yang akan ditempati tersebut harus dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja, diikuti dengan pengakuan, dan penghargaan bagi yang berprestasi dan menindak bagi yang melanggar atau melakukan penyimpangan.
6. Mengembangkan keterbukaan dan meningkatkan peran serta aktif anggota organisasi dalam penyusunan rencana dan program kerja termasuk dalam pengambilan keputusan sehingga dapat menumbuhkan kebersamaan dan rasa memiliki tanggung jawab.

BAB VIII
KAJIAN EMPIRIS TENTANG RESTRUKTURISASI
ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI PEMKOT SURABAYA

A. Ruang Lingkup Metode Penelitian

Penelitian ini berupaya mengamati sebuah fenomena atau permasalahan tertentu secara mendalam dalam konteks lingkungan tertentu yaitu tentang "Restrukturisasi organisasi Perangkat Daerah dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Pemerintah Kota Surabaya". Guna mengkaji persoalan ini secara mendalam dan komprehensif secara holistic, maka dilakukan dalam wujud penelitian kualitatif, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh (Strauss and Corbin 2003, h. 5) bahwa penelitian kualitatif dimaksudkan untuk menemukan, mamahami, dan mendapatkan gambaran secara jelas serta mendalam tentang permasalahan yang akan dikaji atau diteliti. Lebih lanjut Moleong (2006, h. 7) dinyatakan tentang metode kualitatif adalah metode penelitian yang menggunakan pendekatan naturalistik untuk mencari dan menemukan penjelasan dan pemahaman tentang fenomena dalam suatu latar khusus. Dalam mendeskripsikan fenomena pada pemerintah kota Surabaya dilakukan secara deskriptif dan induktif dengan menghadirkan peneliti sebagai pengumpul data.

Adapun fokus utama penelitian ini adalah Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Pemerintah Kota Surabaya, yaitu pelaksanaan restrukturisasi Organisasi dengan sub fokus kajian yaitu aspek organisasi yang meliputi :

- 1) Besaran organisasi
- 2) Kewenangan dan Perumpunan

Sesuai dengan tujuan penelitian, lokus penelitian ini pada Pemerintah Kota Surabaya yang melakukan restrukturisasi meliputi :

- 1) Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang
- 2) Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal dan
- 3) Kantor Ketahanan Pangan, dengan inferensi bahwa ke 3 SKPD di Pemerintah Kota Surabaya tersebut merupakan SKPD yang telah melakukan restrukturisasi

dan yang sangat besar perubahan strukturnya dan mempengaruhi penyelenggaraan pelayanan publik, dengan pertimbangan sebagai berikut :

1. Kota Surabaya merupakan kawasan ibu Kota Provinsi Jawa Timur. Keragaman karakteristik dan kompleksitas permasalahan yang dihadapi sangat menarik untuk dikaji terkait dengan restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah secara keseluruhan (holistik). Secara makro dalam restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah sudah ada perubahan di Pemerintah Kota Surabaya.
2. Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal dan Kantor Ketahanan Pangan merupakan dinas, badan dan kantor yang melakukan restrukturisasi organisasi, dengan melihat keterkaitan terjadinya perubahan atau tidak terhadap kualitas pelayanan publik. Peneliti tidak mungkin mengkaji keseluruhan SKPD karena akan menghabiskan waktu, maka memilih kasus-kasus yang paling ekstrim atau menentukan di 3 (tiga) SKPD tersebut.
3. Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang sebagai leading sector pelayanan publik, sedangkan Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal sebagai supporting institution dan Kantor Ketahanan Pangan yang merupakan lembaga daerah yang telah melakukan kebijakan restrukturisasi dengan menerapkan prinsip rightsizing baik dengan downsizing atau upsizing secara bersamaan, untuk itu peneliti jadikan sebagai representasi dari beberapa Pemerintahan Kabupaten dan Kota di Jawa Timur yang ada dan memiliki tingkat keunikan yang lebih banyak dibanding dengan pemerintahan daerah yang lainnya.

Sesuai dengan tujuan penelitian, maka jenis data yang berhubungan dengan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Pemerintah Kota Surabaya adalah sebagai berikut :

1. Data primer adalah data yang dikumpulkan peneliti langsung di obyek penelitian, seperti; Asisten I Pemerintahan, Pimpinan dan anggota DPRD Kota Surabaya, Kepala Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal, Kepala Badan Kepegawaian dan Diklat, Kepala Badan Kepegawaian dan

Diklat, Kepala UPTSA dan Kepala Kantor Ketahanan Pangan, Kepala Bagian Organisasi dan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Surabaya, masyarakat dan pegawai/pejabat Pemerintah Kota Surabaya yang menangani masalah yang diteliti.

2. Data sekunder adalah data yang sudah diolah dalam bentuk naskah tertulis dan dokumen, sebagai berikut :

- 1) Peraturan Pemerintah RI Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
- 2) Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah
- 3) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Organisasi Perangkat Daerah
- 4) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah
- 5) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 90 Tahun 2008 Tentang Rincian Tugas Dan Fungsi Lembaga Teknis Kota Surabaya
- 6) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 92 Tahun 2008 Tentang Rincian Tugas Dan Fungsi Inspektorat Kota Surabaya
- 7) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Organisasi Perangkat Daerah
- 8) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 80 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 91 Tahun 2008 Tentang Rincian Tugas Dan Fungsi Dinas Kota Surabaya
- 9) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 81 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 90 Tahun 2008 Tentang Rincian Tugas Dan Fungsi Lembaga Teknis Kota Surabaya.

Berdasarkan pada fokus penelitian, maka sumber data pada penelitian ini adalah; pertama informan dengan mempertimbangkan latar, pelaku, peristiwa dan proses sesuai dengan kerangka dan perumusan masalah (Miles Huberman, 2014)

karenanya informan sejak awal telah ditentukan (*purposive sampling*) dengan asumsi memiliki informasi kunci (*key information*). Informan dalam penelitian ini :

- 1) Asisten I Pemerintahan, Pimpinan dan anggota DPRD Kota Surabaya, Kepala Dinas dan Kepala Badan, Kepala UPTSA dan Kepala Bagian Organisasi, Kepala Bagian Hukum, masyarakat dan Pegawai/pejabat yang menangani masalah yang diteliti.
- 2) Dokumen yang relevan dengan fokus penelitian, yaitu; berbagai peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan Gubernur dan Walikota, buku laporan, hasil atau kesimpulan rapat, jadwal atau agenda rapat yang berkaitan dengan persoalan fokus penelitian.
- 3) Peristiwa merupakan kejadian-kejadian atau fenomena dan noumena (nilai yang tersembunyi) yang terjadi pada situs penelitian yang memiliki hubungan dan mampu menjelaskan dengan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap fokus yang diteliti.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan beberapa teknik pengumpulan data, karena disesuaikan karakter dengan sifat serta tujuan penelitian dan dalam mengumpulkan data digunakan beberapa cara/metode, yaitu : observasi, wawancara, dokumentasi. Sejalan dengan pengertian diatas, dalam menganalisis data penelitian ini mengacu pada model Interaktif dari Milles dan Huberman (2014) analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai selesai, sehingga datanya sudah jenuh. Adapun aktivitas dalam analisis data yaitu; data reduction, display data dan conclusion drawing/verification.

B. Hasil Penelitian

Pelaksanaan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kota Surabaya.

Pelaksanaan Restrukturisasi organisasi perangkat daerah pemerintah kota Surabaya, dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (RI) Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan

Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, yaitu : aspek organisasi yang meliputi :

- 1) Besaran organisasi
- 2) Kewenangan dan Perumpunan

1. Besaran Organisasi

Dalam pelaksanaan reskturisasi organisasi perangkat daerah, aspek organisasi sangat penting karena dapat diketahui besaran organisasi, kewenangan dan perumpunan urusan dan fungsi dan struktur organisasi, fakta realitas tersebut dapat dilihat dalam hasil penelitian berikut :

1) Besaran OPD Pemkot Surabaya Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Dalam menentukan besaran organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah tujuannya lebih bersifat akomodatif daripada yang sebelumnya lebih bersifat fungsi keseragaman, dimana dalam Pasal 2 PP RI Nomor 84 Tahun 2000 dijelaskan, organisasi perangkat daerah ditentukan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan 5 (lima) hal yaitu : 1) kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah; 2) karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah; 3) kemampuan keuangan daerah; 4) ketersediaan sumber daya aparatur; dan 5) pengembangan pola kerjasama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga. Berdasarkan peraturan ini pula, Organisasi Perangkat Daerah Kota Surabaya terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah. Kondisi realitas besaran organisasi berdasarkan temuan hasil penelitian dapat di visualisasikan sebagai berikut :

Tabel 8.1

Besaran Organisasi Berdasarkan PP RI No. 84 Tahun 2000
dan Perda Nomor 1, 2, 3 dan 4 Tahun 2001

PP RI No. 84 Tahun 2000	Perda Nomor 1, 2, 3 dan 4 Tahun 2001
Sekretariat Daerah terdiri dari 2 asisten yaitu Asisten Tata Praja dan Asisten Administrasi Pembangunan	Sekretariat Daerah dengan 2 Asisten dan 9 Bagian yaitu : 1) Bagian Pemerintahan: 4 Sub Bagian; 2) Bagian Hukum: 3 Sub Bagian; 3) Bagian Organisasi: 3 Sub Bagian; 4) Bagian Kepegawaian: 4 Sub Bagian; 5) Bagian Per-lengkapan: 4 Sub Bagian; 6) Bagian Perekono-mian: 3 Sub Bagian; 7) Bagian Bina Pem-bangunan: 3 Sub Bagian; 8) Bagian Keuangan: 4 Sub Bagian dan 9) Bagian mum: 3 Sub Bagian.
Sekretariat DPRD	Sekretariat DPRD terdiri diri 2 Bagian yaitu : Bagian Tata Usaha: 3 Sub Bagian dan Bagian Rapat dan Perundang-undangan: 2 Sub Bagian
Dinas Daerah terdiri 23 Dinas	Dinas Daerah sebanyak 23 yaitu : Dinas Bina Marga dan Utilitas, Dinas Kebersihan, Dinas Pertamanan, Dinas Pengendalian dan Penang-gulangan Banjir, Dinas Tata Kota, Dinas Bangunan, Dinas Pemadam Kebakaran, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Pemantapan Pangan, Dinas Perhubungan, Dinas Perindus-trian, Perdag dan Penanaman Modal, Dinas Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah, Dinas Tenaga Kerja dan Mobilitas Penduduk, Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, Dinas Pendapatan, Dinas Pariwisata, Dinas Informasi dan Komunikasi, Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Polisi Pamong Praja, Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah dan Dinas Pertanahan.
Lembaga Teknis Daerah	Lembaga Teknis Daerah sebanyak 8: Badan Perencanaan Pembangunan, Badan Pengawas, Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat,

PP RI No. 84 Tahun 2000	Perda Nomor 1, 2, 3 dan 4 Tahun 2001
	Badan Penelitian dan Pengembangan, Kantor Perpustakaan Umum, Kantor Arsip, Kantor Pengolahan Data Elektronik dan Kantor Kas.
Kecamatan	Kecamatan sebanyak 31
Kelurahan	Kelurahan sebanyak 163

Sumber : PP RI No. 84 Tahun 2000 dan Perda No. 1, 2, 3 dan 4 Tahun 2001

Selanjutnya dapat dideskripsikan bahwa kondisi existing tersebut di atas, menunjukkan bahwa pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000 memberikan diskresi yang sangat luas kepada Pemerintah Kota Surabaya dalam penyusunan organisasi perangkat daerah dan tujuan ideal di balik peluang diskresi tersebut ternyata juga banyak mengalami distorsi dalam implementasinya yaitu terjadinya proliferasi birokrasi demikian juga pada dinas yang menjadi lokus penelitian, sebagai berikut :

a). Besaran Organisasi Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang

Nomenklatur Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang pada tahapan pertama ini adalah Dinas Tata Kota dan Dinas Bangunan yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang digulirkan dalam menjawab ketentuan Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya, dalam pelaksanaan restrukturisasi organisasi Perangkat daerah yang memberikan diskresi yang sangat luas pada Dinas Tata Kota dan Dinas Bangunan Pemerintah Kota Surabaya dalam penyusunan organisasi perangkat daerah sehingga terjadinya proliferasi birokrasi secara sangat signifikan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000, besaran organisasi Perangkat Daerah (OPD) Dinas Tata Kota dan Dinas Bangunan yang dapat divisualisasikan sebagaimana tabel dibawah ini :

Tabel 8.2

Besaran Organisasi Dinas Tata Kota dan Dinas Bangunan
Berdasarkan PP RI Nomor 84 Tahun 2000

No.	Dinas	Bag TU	Sub Bagian	Sub Dinas	Seksi
1.	Dinas Tata Kota	1	2	5	20
2.	Dinas Bangunan	1	2	5	20

Sumber: Keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001

Berdasarkan tabel tersebut di atas, dapat dideskripsikan bahwa besaran organisasi Dinas Tata Kota dan Dinas Bangunan sangat besar dimana 1 dinas terdiri dari 5 sub dinas dan masing-masing sub dinas 4 seksi.

b). Besaran Organisasi Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal

Dalam pelaksanaan restrukturisasi OPD berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2000, nomenklatur Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal (BKPPM) merupakan salah satu Sub Dinas pada Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal Kota Surabaya yaitu Sub Dinas Penanaman Modal. Pembentukannya berdasarkan Perda Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2001 tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya, memberi kewenangan yang sangat luas pada dinas tersebut, sehingga terjadi upsizing (pembesaran) organisasi. Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa dengan adanya kewenangan yang sangat luas berimplikasi pada besaran organisasi, visualisasi tersebut dapat dideskripsikan pada tabel 8.3 berikut :

Tabel 8.3

Besaran Organisasi Sub Dinas Penanaman Modal
Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal
Berdasarkan PP RI Nomor 84 Tahun 2000

No.	Dinas	Bag TU	Sub Bagian	Sub Dinas	Seksi	Ket
1.	Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penana-	1	4	6	23	Masing-masing sub dinas

	man Modal					terdiri dari 3-4 seksi
--	-----------	--	--	--	--	------------------------

Sumber: Keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001

c). Kantor Ketahanan Pangan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000 pelaksanaan restrukturisasi OPD, nomenklatur Kantor Ketahanan Pangan merupakan salah satu Sub Dinas pada Dinas Pemantapan Pangan Kota Surabaya yaitu Sub Dinas Ketahanan Pangan. Berdasarkan kebijakan strategis dan teknis, Pemkot Surabaya diberi diskresi yang sangat luas sehingga terjadi proliferasi organisasi. Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa dengan adanya desentralisasi, Dinas Pemantapan Pangan Pemkot Surabaya mempunyai kewenangan yang sangat luas sehingga berdampak pada besaran organisasi, visualisasi tersebut seperti tabel 8.4 berikut :

Tabel 8.4
Besaran Organisasi Sub Dinas Ketahanan Pangan
Dinas Pemantapan Pangan Berdasarkan
PP RI Nomor 84 Tahun 2000

No.	Dinas	Bag TU	Sub Bagian	Sub Dinas	Seksi	Ket
1.	Dinas Pemantapan Pangan	1	3	5	18	Masing-masing sub dinas terdiri dari 3-4 seksi

Sumber: Keputusan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2001

Berdasarkan deskripsi hasil wawancara dan data sekunder tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan restrukturisasi berdasarkan PP RI Nomor 84 Tahun 2000 tentang pedoman organisasi perangkat daerah, tidak ada pembatasan dalam jumlah dan besaran struktur organisasi pemerintah daerah, sehingga konstruksi kelembagaan pemerintah daerah yang dibuat cenderung terjadi proliferasi karena kewenangan dan keleluasaan dalam penataan kelembagaan dimana tahap implementasi diterjemahkan secara

berbeda dan cenderung diinterpretasikan sesuai keinginannya, juga adanya resonansi relativitas political interest daripada pertimbangan rasional objektif, efisien dan efektif.

2) Besaran OPD Pemkot Surabaya Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Pelaksanaan restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surabaya, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Organisasi Lembaga Teknis Kota Surabaya.

Kedudukan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000, tidak memberikan keleluasaan (diskresi) Pemerintah Kota Surabaya untuk menyusun struktur dan kewenangan Organisasi Perangkat Daerah. Adapun tujuan filosofis yang ingin dicapai dengan Peraturan Pemerintah tersebut adalah terwujudnya postur organisasi daerah yang proporsional, efisien dan efektif yang disusun berdasarkan prinsip miskin struktur kaya fungsi. Berdasarkan hasil temuan dilapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah terjadi perampangan organisasi, adapun besaran organisasi berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2003 dapat divisualisasikan, sebagai berikut :

Tabel 8.5

Besaran Organisasi Berdasarkan PP RI No. 8 Tahun 2003 dan Perda Nomor 12, 13, 14 dan 15 Tahun 2005

PP RI No. 8 Tahun 2003	Perda Nomor 12, 13, 14 dan 15 Tahun 2005
Sekretariat Daerah sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Asisten yaitu :	Sekretariat Daerah sebanyak 3 Asisten: Asisten Bidang Administrasi Pemerintahan: terdiri dari 4 bagian: 2-3 Sub Bagian; Asisten Bidang Admi-nistrasi Pembangunan, terdiri dari: 3 bagian: 2-3 Sub Bagian; Asisten Bidang Adminis-

PP RI No. 8 Tahun 2003	Perda Nomor 12, 13, 14 dan 15 Tahun 2005
	trasi Umum, terdiri dari :3 Bagian: 3 Sub Bagian.
Sekretariat DPRD sebanyak-banyaknya 4 Bagian, dan masing-masing Bagian terdiri dari sebanyak-banyaknya 2 Sub Bagian.	Sekretariat DPRD terdiri dari: Bagian Tata Usaha: 2 Sub Bagian; Bagian Rapat dan perundang-undangan: 2 Sub Bagian; Bagian Informasi dan Protokol: 2 Sub Bagian.
Dinas Daerah sebanyak-banyaknya terdiri dari 14 (empat belas) Dinas	Dinas Daerah sebanyak 15: Dinas Bina Marga dan Pematusan; Dinas Tata Kota dan Permu-kiman; Dinas Kebakaran, Dinas Kebersihan dan Pertamanan; Dinas Kesehatan; Dinas Pendidikan; Dinas Perikanan, Kelautan, Peternakan, Pertanian dan Kehutanan; Dinas Perhubungan; Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Penanaman Modal; Dinas Tenaga Kerja; Dinas Pajak; Dinas Kebudayaan dan Pariwisata; Dinas Sosial; Dinas Koperasi dan Sektor Informal dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.
Lembaga Teknis Daerah terdiri dari sebanyak-banyaknya 12	Lembaga Teknis Daerah sebanyak 12 : Badan Perencanaan Pembangunan, Badan Pengawas, Badan Pengendalian Lingkungan Hidup, Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Badan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi, Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana, Badan Pengelolaan Keuangan, Badan Kepegawaian, Badan Penge-lolaan Tanah dan Bangunan, Badan Arsip dan Perpustakaan, Badan Penelitian dan Pengem-bangan dan RSUD dr. Moh. Soewandhie.
Kecamatan	Kecamatan sebanyak 31
Kelurahan	Kelurahan sebanyak 163

Sumber : PP RI No. 8 Tahun 2003 dan Perda No. 12, 13, 14 dan 15 Tahun 2001

Pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003 tidak memberikan keleluasaan kepada Pemerintah Kota Surabaya, dicirikan dengan adanya berbagai

pembatasan jumlah besaran SKPD. Hal tersebut dapat dideskripsikan pada lokus penelitian sebagai berikut :

a). Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang

Pelaksanaan restrukturisasi OPD berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003, ada pembatasan jumlah dinas, sehingga nomenklatur Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang pada tahapan kedua ini adalah Dinas Tata Kota dan Permukiman hasil merger dari Dinas Tata Kota dan Dinas Bangunan. Berdasarkan temuan dilapangan menunjukan bahwa dengan adanya pelaksanaan restrukturisasi OPD dengan melakukan merger antara Dinas Tata Kota dan dinas Bangunan menjadi Dinas Tata Kota dan Permukiman berdampak pada besaran 8.6 berikut :

Tabel 8.6

Perbandingan Besaran Organisasi Dinas Tata Kota dan Permukiman Sebelum dan Sesudah Restrukturisasi Organisasi

Sebelum Restrukturisasi						Sesudah Restrukturisasi				
No	Dinas	Bag TU	Sub Bag	Sub Dinas	Seksi	Dinas	Bag TU	Sub Bag	Sub Dinas	seksi
1.	Dinas Tata Kota	1	2	5	20	Dinas Tata Kota dan Permukiman	1	2	4	8
2.	Dinas Bangunan	1	2	5	20					

Sumber : Perda Kota Surabaya No. 3 Tahun 2001 dan Perda Kota Surabaya No. 14 Tahun 2005

Berdasarkan tabel tersebut di atas, dapat dideskripsikan bahwa pelaksanaan restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003 terjadi perampingan struktur organisasi, yaitu hanya terdiri dari 1 Bagian Tata Usaha, 2 Sub Bagian, 4 Sub Dinas dan 8 Seksi dibandingkan sebelum restrukturisasi yang terdiri dari 2 bagian Tata Usaha, 4 Sub Bagian, 10 Dinas dan 40 Seksi.

b). Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal (BKPPM)

Nomenklatur Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal (BKPPM) sebelum pelaksanaan restrukturisasi OPD berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2003 adalah salah satu seksi pada Dinas Perdagangan,

Perindustrian, dan Penanaman Modal yaitu Seksi Penanaman Modal yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya dan dalam pelaksanaan restrukturisasi tersebut terjadi perampingan organisasi. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan restrukturisasi OPD berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2003, ada pembatasan kewenangan dalam menyusun struktur organisasi sehingga terjadi perampingan organisasi, visualisasi tersebut dapat dideskripsikan pada tabel 8.7, berikut :

Tabel 8.7

Perbandingan Besaran Organisasi Dinas Perdagangan, Perindustrian, dan Penanaman Modal Kota Surabaya Sebelum dan Sesudah Restrukturisasi Organisasi

Sebelum Restrukturisasi						Sesudah Restrukturisasi				
No	Dinas	Bag TU	Sub Bag	Sub Dinas	Seksi	Dinas	Bag TU	Sub Bag	Bid	seksi
1.	Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal	1	4	6	23	Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Penanaman Modal	1	2	4	8

Sumber : Perda Kota Surabaya No. 3 Tahun 2001 dan Perda Kota Surabaya No. 14 Tahun 2005

c). Kantor Ketahanan Pangan

Dalam pelaksanaan restrukturisasi OPD, nomenklatur Kantor Ketahanan Pangan berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003 merupakan salah satu bidang pada Dinas Perikanan, Kelautan, Peternakan, Pertanian dan Kehutanan Kota Surabaya yaitu Bidang Ketahanan Pangan. Pembentukannya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2005 tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya dan dalam pelaksanaan restrukturisasi sangat bernuansa efisiensi. Jumlah dinas maksimal 14. Demikian juga dengan Lembaga Pelaksana Teknis Daerah yang dibatasi maksimal 8. Secara internal, jumlah maksimal organisasi perangkat dalam dinas dan lembaga pelaksana teknis daerah juga ditetapkan. Sebuah dinas Pemerintah Kota Surabaya, misalnya, memiliki jumlah bidang

maksimal 4. Demikian pula jumlah maksimal sub bagian atau seksi yang boleh ada dalam sebuah dinas. Ketentuan jumlah maksimal Dinas/LPTD dan jumlah Bidang/Seksi yang boleh ada dalam sebuah Dinas hakekatnya mengurangi otonomi internal pemerintah daerah. Berdasarkan temuan dilapangan dapat dimaknai bahwa dalam pelaksanaan restrukturisasi OPD berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2003, terjadi perampingan (downsizing) organisasi, dari 18 seksi berkurang menjadi 8 seksi, visualisasi tersebut dapat dideskripsikan pada tabel 8.8, berikut :

Tabel 8.8

Perbandingan Besaran Organisasi pada Dinas Perikanan, Kelautan, Peternakan, Pertanian dan Kehutanan Kota Surabaya
Sebelum dan Sesudah Restrukturisasi Organisasi

Sebelum Restrukturisasi						Sesudah Restrukturisasi				
No	Dinas	Bag TU	Sub Bag	Sub Dinas	Seksi	Dinas	Bag TU	Sub Bag	Bid	seksi
1.	Dinas Peman-tapan Pangan	1	2	5	18	Dinas Perikanan, Keluatan, Peternakan, Pertanian dan Kehutanan	1	2	4	8

Sumber : Perda Kota Surabaya No. 3 Tahun 2001 dan Perda Kota Surabaya No. 14 Tahun 2005

Berdasarkan hasil temuan dilapangan dapat dimaknai bahwa Peraturan Pemerintah RI nomor 8 tahun 2003 meng-endorce terjadinya efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan kewenangan oleh daerah termasuk di Pemerintah Kota Surabaya termasuk Dinas Tata Kota dan Permukiman, Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Penanaman Modal (Seksi Penanaman Modal) dan Dinas Perikanan, Kelautan, Peternakan, Pertanian dan Kehutanan Kota Surabaya (Bidang Ketahanan Pangan).

3) Besaran OPD Pemkot Surabaya Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah

Dalam penyusunan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kota Surabaya pada tahap ketiga telah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah RI

Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah dan ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pemekaran Dan Penggabungan Kelurahan Di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya, dengan besaran organisasi sebagaimana divisualisasikan, sebagai berikut :

Tabel 8.9

Besaran Organisasi Berdasarkan PP RI Nomor 41 Tahun 2007 dan Perda Nomor 8 Tahun 2008

PP RI No. 41 Tahun 2007	Perda Nomor 8 Tahun 2008
Sekretariat Daerah sebanyak-banyaknya 4 Asisten terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 Bagian, dan masing-masing sebanyak-banyaknya 3 Sub Bagian.	Sekretariat Daerah terdiri dari : Asisten Peme-rintahan terdiri dari 3 Bagian: 3 Sub Bagian; Asisten Perekonomian dan Pembangunan, terdiri dari: 3 Bagian: 2-3 Sub Bagian; Asisten Adminis-trasi Umum, terdiri dari: 2 Bagian: 3 Sub Bagian; Asisten Kesejahteraan Rakyat, terdiri dari: 2 Bagian: 3 Sub Bagian.
Sekretariat DPRD sebanyak-banyaknya 4 Bagian, dan masing-masing Bagian terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 Sub Bagian.	Sekretariat DPRD dengan 3 Bagian yaitu : Bagian Umum, Bagian Rapat dan Perundang-undangan dan Bagian Informasi dan Protokol.
Dinas Daerah sebanyak-banyaknya terdiri dari 18 Dinas	Dinas Daerah sebanyak 18: Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan; Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang; Dinas Kesehatan; Dinas Pendidikan; Dinas Kebersihan dan Pertamanan; Dinas Kebakaran; Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil; Dinas Komunikasi dan Informatika; Dinas Pertanian; Dinas Perhubungan; Dinas Perdagangan dan Perindustrian; Dinas Tenaga Kerja; Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan; Dinas Kebudayaan dan Pariwisata; Dinas Sosial; Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah; Dinas Pemuda dan Olahraga dan Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah..
Lembaga Teknis Daerah terdiri dari sebanyak-banyaknya 11	Lembaga Teknis Daerah sebanyak 11: Badan Perencanaan Pembangunan;

	Badan Lingkungan Hidup; Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat; Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana; Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal; Badan Kepegawaian dan Diklat; Badan Arsip dan Perpustakaan dan Kantor Ketahanan Pangan.
Kecamatan	Kecamatan sebanyak 31
Kelurahan	Kelurahan sebanyak 163

Sumber : PP RI No. 41 Tahun 2007 dan Perda No. 8 Tahun 2008

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 tersebut diatas, mendeskripsikan terjadinya perubahan besaran Organisasi Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Surabaya, yaitu : jumlah asisten yang semula 2 bertambah 1 menjadi 3 dan bertambah 1 menjadi 4 yaitu: asisten Kesejahteraan Rakyat dan jumlah Sub Bagian dari 31 berkurang 3 menjadi 28 dan bertambah 1 menjadi 29 yaitu: Sub Bagian pengendalian dan Evaluasi Kerjasama. Hal ini mempresentasikan adanya perubahan besaran organisasi Sekretariat Daerah dari 2, berubah menjadi 3 asisten dan ditambah lagi 1 menjadi 4 asisten. Berdasarkan hasil penelitian yang disampaikan informan dapat menginterpretasikan bahwa pelaksanaan Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya, memmanifestasikan perubahan besaran organisasi Sekretariat Daerah, dengan ekspektasi memaksimalkan koordinasi, pembinaan administrasi dan aparatur, jangkauan ruang lingkup beban kerja, wewenang dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan publik secara efisien dan efektif.

Sedangkan Perbandingan distribusi besaran OPD Kota Surabaya terjadi perubahan besaran organisasi, yaitu : jumlah Dinas bertambah 3 dari 15 menjadi 18 yaitu : Dinas Komunikasi dan Informatika, Dinas Pemuda dan Olahraga dan Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah; perubahan nomenklatur beberapa dinas yaitu : Dinas Perikanan, Kelautan, Peternakan, Pertanian dan Kehutanan berubah menjadi Dinas Pertanian; Dinas Marga dan Pematusan berubah menjadi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan; Dinas Tata Kota dan Pemukiman

berubah menjadi Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang; Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Penanaman Modal berubah menjadi Dinas Perdagangan dan Perindustrian; Dinas Koperasi dan Sektor Informal berubah menjadi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah; jumlah Sekretariat otomatis juga mengalami penambahan dari 15 menjadi 18, karena jumlah Dinas bertambah; jumlah Bidang bertambah 7 bidang dari 56 menjadi 63, karena menambah lembaga baru maka otomatis menambah bidang; jumlah Sub Bagian juga berubah dari 30 menjadi bertambah 38 berarti menambah 8 Sub Bagian dan jumlah Seksi bertambah 36 seksi. Berdasarkan deskripsi tersebut ada perubahan besaran organisasi Dinas Daerah dari 15 menjadi 18 Dinas dengan demikian akan berdampak pada penambahan jumlah bidang, sub bagian dan seksi, walaupun ada penghapusan di beberapa bidang, sub bagian dan seksi.

Sedangkan perubahan besaran Organisasi Lembaga Teknis Daerah Pemerintah Kota Surabaya, terdiri dari : jumlah Lembaga Teknis berkurang 3 yaitu Badan Pengelolaan teknologi dan Komunikasi, Badan Pengelolaan Keuangan, Badan Pengelolaan Tanah dan Bangunan dan Badan Penelitian dan Pengembangan sehingga Sekretariat juga mengalami pengurangan dari 11 menjadi 9; jumlah Badan dihapus, maka jumlah Bidang menjadi berkurang 12; jumlah Sub Bagian juga berkurang jumlahnya dari 22 menjadi 17 dan jumlah Sub Bidang berkurang yaitu : dari 66 berkurang menjadi 52; Badan Pengawas berubah nomenkatur menjadi Inspektorat. Berdasarkan eksplanasi tersebut diatas, besaran organisasi sesudah restrukturisasi dilakukan dengan menghapus, membentuk lembaga baru atau menggabungkan lembaga yang ada.

Berdasarkan pernyataan yang disampaikan oleh informan tersebut diatas, menginterpretasikan bahwa besaran Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kota Surabaya sesudah restrukturisasi dilakukan dengan menghapus, membentuk lembaga baru atau menggabungkan lembaga yang ada, tetap mengutamakan konsep “miskin struktur kaya fungsi” dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas (*quality service*). Penerapan kebijakan restrukturisasi yang telah dilakukan pemerintah Kota Surabaya menunjukkan bahwa pendekatan prinsip *rightsizing* dilakukan dalam bentuk

downsizing dan *upsizing* baik pada Dinas, Badan dan Kantor, dengan ekspektasi terciptanya peningkatan kualitas pelayanan publik dari setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Kota Surabaya.

Berdasarkan deskripsi pernyataan-pernyataan tersebut di atas menginterpretasikan pelaksanaan restrukturisasi Pemerintah Kota Surabaya menunjukkan bahwa Struktur Organisasi ini bila dibandingkan dengan struktur sebelumnya telah terjadi proliferasi birokrasi karena pembentukan baru, penggabungan maupun hasil integrasi bidang lain baik dinas, badan dan kantor, seperti : Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, dan Kantor Ketahanan Pangan. Struktur organisasi yang besar merupakan cerminan dari banyaknya fungsi rowing yang dikembangkan dengan demikian OPD ini tentu sangat bertentangan dengan prinsip pengembangan kelembagaan birokrasi miskin struktur kaya fungsi seperti yang disebutkan diatas sehingga penyelenggaraan pelayanan publik tidak efisien dan efektif.

Pelaksanaan restrukturisasi OPD berpedoman Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007, berdasarkan hasil penelitian ditemukan fakta realitas bahwa dari beberapa SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal dan Kantor Ketahanan Pangan merupakan struktur yang berkompeten untuk menunjang penyelenggaraan pelayanan publik, dapat dideskripsikan hasil penelitian sebagai berikut :

a) Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang

Penggabungan Dinas Tata Kota dan Dinas Bangunan menjadi Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang karena dua dinas tersebut serumpun dan sebelum restrukturisasi organisasi berdasarkan PP RI Nomor 41 Tahun 2007 dengan nomenklatur Dinas Tata Kota dan Permukiman. Pasca penggabungan tersebut tentunya berpotensi menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, baik terkait dengan tugas pokok dan fungsi, maupun struktur organisasi. Hal ini berpotensi menimbulkan konflik benturan kepentingan yang besar dan dapat mengakibatkan kinerja pelayanan tidak optimal. Berdasarkan temua hasil penelitian dapat dimaknai bahwa

pelaksanaan restrukturisasi OPD berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007, tidak terjadi perubahan pada struktur organisasi, baik pada Sekretariat, Sub Bagian, Bidang maupun Seksi yang berubah hanya nomenklturnya saja yaitu sebelum restrukturisasi nomenklturnya Dinas Tata Kota dan Permukiman sedangkan sesudah restrukturisasi Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang. visualisasi tersebut dapat dideskripsikan pada tabel 8.10, berikut :

Tabel 8.10

Perbandingan Besaran Organisasi Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Pemkot Surabaya Sebelum dan Sesudah Restrukturisasi Organisasi

No	Sebelum Restrukturisasi					Sesudah Restrukturisasi				
	Dinas	Bag TU	Sub Bag	Bid	Seksi	Dinas	Sek re.	Sub Bag	Bid	seksi
1.	Dinas Tata Kota dan Permukiman	1	2	4	8	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang	1	2	4	8

Sumber : Perda Kota Surabaya No. 14 Tahun 2005 dan Perda No. 8 Tahun 2008

b) Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal

Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal Pemerintah Kota Surabaya merupakan lembaga baru, dimana pembentukannya karena urusan wajib. Sebelum restrukturisasi badan ini merupakan satu seksi penanaman modal dari Dinas Perdagangan, Peindustrian dan Penanaman Modal. Pelaksanaan restrukturisasi OPD berdasarkan PP RI Nomor 41 Tahun 2007 terjadi pembengkakan (*upsizing*) organisasi karena satu seksi menjadi satu badan, maka otomatis akan menambah jumlah struktur organisasi baik pada bidang maupun sub bidang. Berdasarkan deskripsi temuan dilapangan dapat dimaknai bahwa dalam pelaksanaan restrukturisasi OPD berdasarkan PP RI Nomor 41 Tahun 2007, terjadi *upsizing* (pembengkakan) organisasi, visualisasi tersebut dapat dideskripsikan pada tabel 8.11, berikut :

Tabel 8.11

Perbandingan Besaran Organisasi Badan Koordinasi
Pelayanan dan Penanaman Modal Sebelum
dan Sesudah Restrukturisasi Organisasi

No	Sebelum Restrukturisasi					Sesudah Restrukturisasi				
	Dinas	Bag TU	Sub Bag	Bid	Seksi	Badan	Sek re.	Sub Bag	Bid	seksi
1.	Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Penanaman Modal (Seksi Penanaman Modal)	1	2	4	8	Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal	1	2	3	6

Sumber : Perda Kota Surabaya No. 14 Tahun 2005 dan Perda No. 8 Tahun 2008

c) Kantor Ketahanan Pangan

Kantor Ketahanan Pangan merupakan struktur organisasi baru yang dibentuk karena urusan wajib. Sebelum restrukturisasi merupakan salah satu bidang ketahanan pangan dari Dinas Perikanan, Kelautan, Peternakan, Pertanian dan Kehutanan (urusan pilihan), tetapi dengan ditetapkannya PP RI Nomor 41 Tahun 2007 maka fungsi ketahanan pangan mau tidak mau harus ada. Bentuk kelembagaan dari ketahanan pangan harus lembaga teknis, sedangkan Dinas Pertanian harus dinas. Terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi bidang ketahanan pangan dalam memberikan pelayanan publik dan pemberdaya masyarakat.

Pelaksanaan restrututisasi OPD berdasarkan PP RI Nomor 41 Tahun 2007 terjadi pembengkakan (upsizing) organisasi karena satu bidang menjadi satu Kantor yaitu Kantor Ketahanan Pangan, maka otomatis akan menambah jumlah struktur organisasi baik pada sub bidang maupun seksi. Berdasarkan deskripsi hasil penelitian dapat dimaknai bahwa dalam pelaksanaan restrukturisasi OPD terjadi upsizing (pembengkakan) organisasi, karena dari 1 (satu) bidang yaitu bidang Ketahanan Pangan menjadi satu kantor, visualisasi tersebut dapat dideskripsikan pada tabel 8.12, berikut :

Tabel 8.12

Perbandingan Besaran Organisasi Kantor Ketahanan Pangan Sebelum dan Sesudah Restrukturisasi Organisasi

Sebelum Restrukturisasi						Sesudah Restrukturisasi			
No	Dinas	Bag TU	Sub Bag	Bid	Seksi	Badan	Sek re.	Sub Bag	Seksi
1.	Dinas Perikanan, Kelautan, Peternakan, Pertanian dan Kehutanan (Bidang Ketahanan Pangan)	1	2	4	8	Kantor Ketahanan Pangan	1	2	2

Sumber : Perda Kota Surabaya No. 14 Tahun 2005 dan Perda No. 8 Tahun 2008

Deskripsi hasil penelitian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah Pemerintah Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007, telah terjadi proliferasi birokrasi yang *rightsizing* (tepat fungsi dan ukuran) sesuai regulasi dan kebutuhan dalam menyusun organisasi perangkat daerah dengan mengedepankan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

2. Kewenangan dan Perumpunan Urusan Pemerintah Kota Surabaya

Dalam menjalankan otonomi daerah, Pemerintah Daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota mencakup kewenangan dalam seluruh pemerintahan, selain kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Pemerintah Provinsi, termasuk kewenangan wajib dan pilihan yang dilaksanakan dan urusan tersebut harus sesuai dengan perumpunan yang ada.

Implikasi kewenangan yang dimiliki setiap daerah menjadi penting untuk diperhatikan mengingat pengkajian mengenai urusan pemerintahan selalu berkaitan dengan fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban dari setiap tingkatan atau susunan pemerintahan dalam mengatur dan mengurus fungsi-fungsi yang menjadi kewenangannya tersebut. Besar kecilnya

kewenangan berimplikasi pada besar kecilnya beban kerja yang dimiliki oleh daerah untuk kemudian diakomodasi dalam kelembagaan Pemerintahan Daerah tersebut. Berdasarkan hasil temuan dapat dimaknai bahwa kewenangan dan perumpunan urusan Pemerintah Kota Surabaya, masih terjadi tarik ulur kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah baik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor RI Nomor 84 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003 maupun Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007, hal tersebut dapat dideskripsikan dalam hasil penelitian pada organisasi Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal dan Kantor Ketahanan, sebagai berikut :

1) Kewenangan dan Perumpunan Urusan Pemkot Surabaya Berdasarkan PP RI Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman OPD

Pelaksanaan restrukturisasi organisasi dalam aspek kewenangan dan perumpunan urusan pemerintahan dengan mengacu pada PP RI Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman OPD dan sebagai awal pelaksanaan otonomi daerah sehingga perumpunan urusan belum diklaterisasi berdasarkan urusan wajib dan pilihan. Pemerintah Daerah berkewajiban melaksanakan tugas dekonsentrasi atau tugas pembantuan, di luar kewenangan sebagai daerah otonom. Dengan ditetapkannya PP RI Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan PP RI Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan, semestinya memberikan nuansa perimbangan antara asas desentralisasi dengan asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Dalam pelaksanaan restrukturisasi OPD berdasarkan aspek kewenangan dan Perumpunan Urusan Pemerintah Kota Surabaya Berdasarkan PP RI Nomor 84 Tahun 2000 adalah pemahaman kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pelayanan publik. Untuk dapat lebih memahami cakupan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kota Surabaya, dapat dicermati tabel 8. 13 sebagai berikut :

Tabel: 8.13

Kewenangan dan Perumpunan Urusan Pemerintahan
Kota Surabaya Berdasarkan PP RI No. 84 Tahun 2000

No.	Kewenangan	Perumpunan Urusan
1.	Bidang Ketenagakerjaan dan Transmigrasi	Pertanian
2.	Bidang Koperasi	Kelautan
3.	Bidang Perdagangan	Pertambangan dan Energi
4.	Bidang Pertanian	Kehutanan dan Perkebunan
5.		Perindustrian dan Perdagangan
6.		Perkoperasian
7.		Penanaman Modal
8.		Ketenagakerjaan
9.		Kesehatan
10.		Pendidikan dan Kebudayaan
11.		Sosial
12.		Penataan Ruang
13.		Pemukiman
14.		Pekerjaan Umum
15.		Perhubungan
16.		Lingkungan Hidup
17.		Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik
18.		Pengembangan Otonomi Daerah Perimbangan Keuangan
19.		Hukum dan Perundang-undangan

Sumber : Diolah Berdasarkan PP Nomor 25 Tahun 2000

Berdasarkan tabel tersebut di atas, dapat dideskripsikan bahwa 19 perumpunan urusan pemerintahan dan 4 kewenangan yang berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000 tersebut, semula urusan-urusan bidang ketenagakerjaan dan Transmigrasi, Bidang Koperasi, Bidang Perdagangan dan Bidang Pertanian kewenangannya bersifat vertikal tetapi sejak di desentralisasikan kepada Pemerintah Kota Surabaya, menjadi kewenangan penuh dan pelaksanaannya diatur Pemerintah Kota Surabaya. Sedangkan untuk kewenangan yang ada pada Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman, Modal

Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, dan Kantor Ketahanan Pangan, sebagai berikut :

a) Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang

Untuk daerah Kabupaten / Kota termasuk Pemerintah Kota Surabaya, kewenangannya mencakup seluruh kewenangan pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Kewenangan ini dijadikan sebagai dasar utama dalam menentukan formasi dan besaran organisasi. Artinya, jumlah dan jenjang organisasi akan dibentuk sesuai dengan jumlah dan beban kewenangan. Disamping itu, PP RI No. 25 tahun 2000 menetapkan kewenangan berdasarkan bidang-bidang urusan, dan diterjemahkan sebagai nama lembaga di daerah, baik yang berbentuk dinas maupun lembaga teknis, seperti Dinas Tata Kota dan Dinas Bangunan adalah masuk dalam bidang urusan penataan ruang.

Penataan organisasi berdasarkan kewenangan tersebut memang paling sederhana dan paling mudah dilakukan. Namun, hasil yang diperoleh tidak akan optimal, terlebih jika mengabaikan pertimbangan-pertimbangan lainnya, seperti misalnya, dalam restrukturisasi organisasi berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000, dimana kewenangan terbentuknya nomenklatur Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang karena adanya kekuasaan dan keluasaan yang sangat besar dalam menyusun dan menetapkan organisasi perangkat daerah, sehingga pada saat itu nomenklaturnya gabungan dari dua lembaga yaitu Dinas Tata Kota dan Dinas Bangunan.

b) Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal.

Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal sebelum restrukturisasi OPD berdasarkan PP RI Nomor 41 Tahun 2007, nomenklaturnya adalah Sub Dinas Penanaman Modal Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal, terbentuknya karena adanya bidang urusan Perindustrian dan Perdagangan dan Penanaman Modal berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000, sehingga Pemerintah Kota Surabaya mempunyai kewenangan untuk membentuk lembaga tersebut.

Dinas daerah melaksanakan kewenangan otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan yang sangat besar dalam menyusun dan menetapkan organisasi perangkat daerah.

c) Kantor Ketahanan Pangan

Kewenangan Sub Dinas Ketahanan Pangan pada Dinas Pemantapan Pangan Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000 pada prinsipnya sama dengan kewenangan pada SKPD lainnya di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya. Berdasarkan hasil temuan penelitian dapat dimaknai bahwa dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000, Dinas Tata Kota dan Dinas Bangunan, Sub Dinas Penanaman Modal Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal dan Sub Dinas Ketahanan Pangan Dinas Pemantapan Pangan Kota Surabaya hanya menyelenggarakan kewenangan otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi yaitu menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik.

2) Kewenangan dan Perumpunan Urusan Pemerintah Kota Surabaya Berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman OPD

Kewenangan dan Perumpunan Urusan Pemerintah Kota Surabaya berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman OPD adalah pemahaman kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemetaan kewenangan dan urusan pemerintahan diatur dalam Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 1999 dan PP RI Nomor 25 Tahun 2000, maka diperlukan restrukturisasi organisasi perangkat daerah yang menyeluruh dan terintegrasi, dengan menguatnya semangat otonomi, salah satunya mengarah ke penataan lembaga perangkat daerah. Untuk dapat lebih memahami cakupan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kota Surabaya, dapat dicermati tabel 8. 14, sebagai berikut :

Tabel: 8.14

Perbandingan Kewenangan dan Perumpunan Urusan Pemerintahan
Pemkot Surabaya Sebelum dan Sesudah Restrukturisasi OPD

No.	PP RI No. 84 Tahun 2000		PP RI No. 8 Tahun 2003	
	Kewenangan	Bidang Urusan	Kewenangan	Bidang Urusan
1.	Bidang Ketenagakerjaan dan Transmigrasi	Pertanian	Bidang Sosial dan Politik	Pekerjaan Umum
2.	Bidang Koperasi	Kelautan	Bidang Pertahanan Sipil	Kesehatan
3.	Bidang Perdagangan	Pertambangan dan Energi	Bidang Keluarga Berencana (BKKBN)	Pendidikan dan Kebudayaan
4.	Bidang Pertanian	Kehutanan dan Perkebunan		Pertanian
5.		Perindustrian dan Perdagangan		Perhubungan
6.		Perkoperasian		Industri dan Perdagangan
7.		Penanaman Modal		Penanaman Modal
8.		Ketenagakerjaan		Lingkungan Hidup
9.		Kesehatan		Pertanahan
10.		Pendidikan dan Kebudayaan		
11.		Sosial		
12.		Penataan Ruang		
13.		Pemukiman		
14.		Pekerjaan Umum		
15.		Perhubungan		
16.		Lingkungan Hidup		
17.		Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik		
18.		Pengembangan Otonomi Daerah		

		Perimbangan Keuangan		
19.		Hukum dan Perundang-undangan		

Sumber : Diolah Berdasarkan PP RI Nomor 25 Tahun 2000

Berdasarkan tersebut di atas, dapat dideskripsikan bahwa kewenangan berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003 semula urusan-urusan tersebut kewenangannya bersifat vertikal tetapi sejak di desentralisasikan kepada Pemerintah Kota Surabaya, menjadi kewenangan penuh dan pelaksanaannya diatur Pemerintah Kota Surabaya dan bidang urusan semula 19 bidang karena adanya pembatasan dinas dan lembaga teknis sehingga berkurang menjadi 9 bidang urusan. Sedangkan kewenangan Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal dan Kantor Ketahanan Pangan, sebagai berikut :

a) Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003, nomenklatur Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang adalah Dinas Tata Kota dan Permukiman, hasil merger Dinas Tata Kota dan Dinas Bangunan. Dinas tersebut terbentuk karena adanya perampingan organisasi yang mempunyai kewenangan mencakup seluruh kewenangan pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999. Kewenangan ini dijadikan dasar utama dalam menentukan formasi dan besaran organisasi, artinya, jumlah dan jenjang organisasi akan dibentuk sesuai dengan jumlah dan beban kewenangan.

b) Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal

Seksi Penanaman Modal Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003, melaksanakan kewenangan otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi dan kewenangannya sangat terbatas dalam menyusun dan menetapkan organisasi perangkat daerah.

c) Kantor Ketahanan Pangan

Kewenangan Bidang Ketahanan Pangan pada Dinas Perikanan, Kelautan, Peternakan dan Kehutanan Pemkot Surabaya berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003, kewenangannya sama dengan SKPD lainnya yaitu hanya menyelenggarakan pemerintahan daerah diluar kewenangan yang dimiliki pemerintah dan Provinsi sebagaimana telah ditetapkan dalam UU RI Nomor 22 Tahun 1999. Berdasarkan deskripsi hasil penelitian dapat dimaknai bahwa dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003, Dinas Tata Kota dan Permukiman, Seksi Penanaman Modal Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal dan Bidang Ketahanan Pangan Dinas Perikanan, Kelautan, Peternakan dan Kehutanan Pemkot Surabaya, hanya menyelenggarakan kewenangan otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi.

3) Kewenangan dan Perumpunan Urusan Pemerintah Kota Surabaya Berdasarkan PP RI Nomor 41 Tahun 2007 Tentang OPD

Kewenangan dan perumpunan urusan pemerintah yang dimiliki setiap Daerah menjadi penting untuk diperhatikan karena selalu berkaitan dengan fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban dari setiap tingkatan atau susunan pemerintahan dalam mengatur dan mengurus fungsi-fungsi yang menjadi kewenangannya dan besar kecilnya kewenangan berimplikasi pada besar kecilnya beban kerja yang dimiliki oleh daerah untuk kemudian diakomodasi dalam kelembagaan Pemerintahan Daerah.

Kewenangan yang diberikan dan diserahkan pada Pemerintah Kota Surabaya mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal dan kewenangan bidang lain yang ditetapkan peraturan pemerintah, untuk dapat lebih memahami cakupan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kota Surabaya, dapat dicermati tabel 8. 15 sebagai berikut :

Tabel: 8.15
Perbandingan Kewenangan Berdasarkan Peraturan
Pemerintah dan Kondisi Realitas Pemerintah Kota Surabaya

No.	PP RI No. 84 Tahun 2000	PP RI No. 8 Tahun 2003	PP RI No. 41 Tahun 2007
1.	Bidang Ketenagakerjaan dan Transmigrasi	Bidang Sosial dan Politik	33 urusan, baik wajib maupun pilihan
2.	Bidang Koperasi	Bidang Pertahanan Sipil	
3.	Bidang Perdagangan	Bidang Keluarga Berencana (BKKBN)	
4.	Bidang Pertanian	-	

Sumber: Bagian Organisasi dan Tata Laksana Setda Pemkot Surabaya, Tahun 2013.

Berdasarkan tabel tersebut di atas, dapat dideskripsikan bahwa Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah meliputi 33 urusan wajib diselenggarakan oleh seluruh kabupaten dan kota berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 yang ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah, yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pada Pasal 4 angka 1 dan 2 Peraturan Pemerintah RI Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan dijelaskan bahwa sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dilaksanakan oleh SKPD provinsi berdasarkan penetapan dari gubernur dan sebagian urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dilaksanakan oleh SKPD provinsi atau kabupaten/kota berdasarkan penetapan dari Gubernur atau Bupati/Walikota, sedangkan dekonsentrasi yang

tidak dilimpahkan kepada Gubernur dilaksanakan oleh Instansi vertikal. Berdasarkan ketentuan tersebut maka diperlukan upaya reposisi dan restrukturisasi administrasi publik melalui kebijakan penataan kelembagaan yang menyeluruh dan terintegrasi. Dengan menguatnya semangat otonomi, salah satunya mengarah ke penataan lembaga perangkat daerah.

Perubahan pola penyelenggaraan pemerintahan, dengan ekspresi desentralisasi, sesungguhnya telah mulai diatur Pasal 11 UU RI No. 22 Tahun 1999 yang menyebutkan “pertanahan adalah kewenangan pemerintahan kabupaten/kota”. Namun dalam perkembangannya terjadi perubahan fundamental, sebagaimana terlihat pada Pasal 13 dan Pasal 14 UU RI No. 32 tahun 2004 yang menyatakan: baik pemerintah provinsi maupun pemerintah Kabupaten/kota hanya memiliki kewenangan di bidang pelayanan pertanahan sebagai urusan wajib, kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah RI Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, adanya 31 (tiga puluh satu) urusan wajib yang diserahkan kepada Daerah, salah satu diantaranya adalah urusan pertanahan.

Berdasarkan hasil temuan yang didukung pendapat dari beberapa key informan, dapat dimaknai bahwa Kementerian/Lembaga diberikan peluang untuk dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dan/atau menugaskan sebagian urusan pemerintahan kepada Provinsi (berdasarkan asas dekonsentrasi) dan Kabupaten/Kota.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Surabaya, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah, yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dimaksud diatas, diatur dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Pemerintahan Kota Surabaya telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Kota Surabaya yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam pedoman tentang perumpunan urusan didasarkan pada prinsip homogenitas dari sifat dan jenis urusan maupun dari kompetensi yang dibutuhkan untuk melaksanakan urusan yang bersangkutan baik Dinas, Badan dan Kantor.

Berdasarkan Tabel 8. 16 tervisualisasi perbedaannya bahwa pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 84 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2003 dengan mengacu Peraturan Pemerintah RI Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, perumpunan urusan belum dipisah menjadi urusan wajib dan pilihan seperti yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 38 Tahun 2007, hal tersebut sebagaimana nampak dalam tabel berikut :

Tabel: 8.16
Pembagian Urusan Pemerintahan Kota Surabaya Berdasarkan
PP RI Nomor 25 Tahun 2000 dan PP RI No. 38 Tahun 2007

PP RI No. 84 Tahun 2000 (PP RI No. 25 Tahun 2000)	PP RI No. 8 Tahun 2003	PP RI No. 41 Tahun 2007 (PP RI No. 38 Tahun 2007)	
Bidang Urusan	Bidang Urusan	Perumpunan Urusan Pemerintahan	Nomenklatur Perangkat Daerah
		A. Urusan Wajib	
Pertanian	Pekerjaan Umum	Pendidikan	Dinas Pendidikan
Kelautan	Kesehatan	Kesehatan	Dinas Kesehatan
Pertambangan dan Energi	Pendidikan dan Kebudayaan	Lingkungan Hidup	Badan Lingkungan Hidup
Kehutanan dan Perkebunan	Pertanian	Pekerjaan Umum	Dinas PU Bina Marga dan

PP RI No. 84 Tahun 2000 (PP RI No. 25 Tahun 2000)	PP RI No. 8 Tahun 2003	PP RI No. 41 Tahun 2007 (PP RI No. 38 Tahun 2007)	
Bidang Urusan	Bidang Urusan	Perumpunan Urusan Pemerintahan	Nomenklatur Perangkat Daerah
			Pematusan
Perindustrian dan Perdagangan	Perhubungan		Dinas Kebersihan dan Pertamanan
Perkoperasian	Industri dan Perdagangan		Dinas Kebakaran
Penanaman Modal	Penanaman Modal	Penataan Ruang	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang
Ketenagakerjaan	Lingkungan Hidup	Perencanaan Pembangunan	Badan Perencanaan Pembangunan
Kesehatan	Pertanahan	Statistik	
Pendidikan dan Kebudayaan		Perumahan	Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah
Sosial		Pertanahan	
Penataan Ruang		Kepemudaan dan Olahraga	Dinas Pemuda dan Olah Raga
Pemukiman		Penanaman Modal	Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal
Pekerjaan Umum		Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
Perhubungan		Kependudukan dan Catatan Sipil	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
Lingkungan Hidup		Ketenagakerjaan	Dinas Tenaga Kerja
Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik		Ketahanan Pangan	Kantor Ketahanan Pangan
Pengembangan Otonomi Daerah Perimbangan Keuangan		Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana
Hukum dan Perundang-undangan		Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera	
		Pemberdayaan Masyarakat	
		Perhubungan	Dinas Perhubungan

PP RI No. 84 Tahun 2000 (PP RI No. 25 Tahun 2000)	PP RI No. 8 Tahun 2003	PP RI No. 41 Tahun 2007 (PP RI No. 38 Tahun 2007)	
Bidang Urusan	Bidang Urusan	Perumpunan Urusan Pemerintahan	Nomenklatur Perangkat Daerah
		Komunikasi dan Informatika	Dinas Komunikasi dan Informatika
		Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri	Badan Kesatuan Bangsa.Politik dan Perlindungan Masyarakat
		Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian, dan Persandian	Sekretariat Daerah, Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan, Badan Kepegawaian dan Diklat
		Sosial	Dinas Sosial
		Kebudayaan	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
		Kearsipan	Badan Arsip dan Perpustakaan
		Perpustakaan	
		B. Urusan Pilihan	
		Pertanian	Dinas Pertanian
		Perdagangan	Dinas Perdagangan dan Perindustrian

Sumber: Diolah Berdasarkan PP RI Nomor 25 Tahun 2000 dan PP RI Nomor 38 Tahun 2007

Pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan kewenangan dan perumpunan urusan pemerintah yang perlu ditangani sesuai dengan Peraturan Pemerintah RI Nomor 38 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007, disusun berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani, penanganan urusan sebagaimana dimaksud tidak harus dibentuk kedalam organisasi tersendiri dan dalam hal beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, maka

penggabungannya sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam bentuk dinas dan lembaga teknis daerah, kondisi ini terjadi pada Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal dan Kantor Ketahanan Pangan dengan deskripsi hasil penelitian sebagai berikut :

a) Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang

Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 tentang OPD yang ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Daerah meliputi 33 urusan wajib maupun pilihan. Terbentuknya Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang karena adanya urusan wajib di bidang pekerjaan umum yang meliputi Bina Marga, Pengairan, Cipta Karya dan Tata Ruang.

b) Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 38 Tahun 2007 Nomenklatur Badan Koordinasi Pelayanan dan Penanaman Modal termasuk dalam perumpunan urusan Bidang Penanaman Modal, yang terbentuk karena adanya urusan wajib. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (basic services) bagi masyarakat daerah yang bersangkutan.

c) Kantor Ketahanan Pangan

Nomenklatur Kantor Ketahanan Pangan berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 38 Tahun 2007 termasuk dalam perumpunan urusan Ketahanan Pangan, yang terbentuk karena adanya urusan wajib. Berdasarkan eksplanasi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah dari aspek kewenangan dan perumpunan urusan Pemerintah Kota Surabaya menunjukkan telah dibentuknya dinas, badan dan kantor karena adanya urusan wajib dan terjadi tarik menarik kewenangan antara Pemerintah dengan

Pemerintah Kota Surabaya dan SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya.

BAB IX

BEST PRACTICE REFORMASI BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK

Reformasi birokrasi di negara kita sesungguhnya harus dilihat dalam kerangka teoritik dan empiric yang luas yang mencakup semua aspek kehidupan nasional. Dua perpektif ini diharapkan dapat melihat sejauh mana perubahan dan perkembangan yang terjadi antar teori reformasi birokrasi dengan prakteknya dalam tatanan pemerintahan. Sehingga dapat diketahui dan dibedakan dinamika perubahannya dalam upaya penguatan birokrasi itu sendiri maupun disisi yang lain penguatan masyarakat sipil (civil society). Kita menyadari bahwa ruang lingkup reformasi birokrasi ini begitu luas, oleh karenanya pada bagian ini penulis hanya menyajikan bagaimana reformasi birokrasi pada pelayanan public dari perspektif empirik.

A. Kepuasan Masyarakat Dalam Pelayanan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya.

Dalam perjalanannya, birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada public, telah melalui masa dimana warga bangsa merasa tidak puas terhadap pelayanan yang diselenggarakan oleh sebuah rezim. Sejalan dengan dinamika perubahan kekuasaan babak baru dalam pemberian pelayanan yang lebih baik mulai nampak sejak era reformasi pada tahun 1998, yang ditandai dengan berubahnya rezim dari Orde Baru ke Orde Reformasi. Sejak era Orde Reformasi inilah mulai terjadi perubahan yang mendasar baik menyangkut Struktur Kelembagaan Pemerintahan/Birokrasi maupun tatanan perilaku Sumber Daya Aparatur Pemerintah. Sebagai hasil dari suatu proses perubahan atau yang dikenal dengan reformasi birokrasi ini setidaknya menjadi sebuah potret empiris bagaimana birokrasi ini bersikap dan berperilaku dalam penyelenggaraan pelayanan public agar masyarakat merasa puas.

Terdapat cara dalam menilai bagaimana birokrasi dalam menjalankan tugas kewenangan yang dibebankan itu telah memberikan tingkat kepuasan masyarakat. Di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.

25/M.PAN/2/2004 tanggal 24 februari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat unit Pelayanan Instansi Pemerintah, adalah merupakan instrument yang dapat digunakan untuk melihat sejauh mana birokrasi dalam memberikan pelayanan telah mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat. Secara teknis, untuk mengetahui tingkat kepuasan masyarakat terhadap suatu unit pelayanan pemerintah, maka perlu mengikuti tahapan tertentu. Adapun tahap-tahap untuk kasus tertentu yang ada di Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya adalah sebagai berikut :

1. Menghitung Nilai Rata-Rata Masing-Masing Unsur Pelayanan

Nilai rata-rata tertimbang masing-masing unsur pelayanan diperoleh dengan cara menjumlah seluruh skor penilaian responden berdasarkan 14 unsur pelayanan kemudian dibagi dengan jumlah responden yaitu 150 orang. Berikut adalah nilai rata-rata tertimbang masing-masing unsur pelayanan :

$$\text{Nilai rata-rata (NRR)} = \frac{\text{Jumlah nilai per unsur}}{\text{Jumlah Responden}}$$

Dari rumus di atas, selanjutnya dari hasil penyebaran angket penelitian terhadap sejumlah tertentu responden dengan unsur penilaian yang ditentukan didapat nilai unsur yang dituangkan dalam tabel berikut ini.

Tabel : Nilai Rata-Rata Unsur Masing-Masing Unit Pelayanan Pada Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya

No	Unsur Pelayanan (U)	Jumlah Nilai Per Unsur	Jumlah Responden	Nilai Unsur Pelayanan	Keterangan
1	Prosedur Pelayanan	433	150	2,89	Baik
2	Persyaratan Pelayanan	419	150	2,79	Baik
3	Kejelasan Petugas Pelayanan	432	150	2,88	Baik
4	Kedisiplinan Petugas Pelayanan	433	150	2,89	Baik
5	Tanggung Jawab Petugas Pelayanan	432	150	2,88	Baik
6	Kemampuan Petugas Pelayanan	434	150	2,89	Baik
7	Kecepatan Pelayanan	426	150	2,84	Baik
8	Keadilan mendapatkan Pelayanan	423	150	2,82	Baik
9	Kesopanan dan Keramahan Petugas	429	150	2,86	Baik
10	Kewajaran Biaya Pelayanan	437	150	2,91	Baik
11	Kepastian Biaya Pelayanan	390	150	2,60	Baik
12	Kepastian Jadwal Pelayanan	415	150	2,77	Baik

13	Kenyamanan Lingkungan	445	150	2,97	Baik
14	Keamanan Lingkungan	445	150	2,97	Baik

Sumber : Hasil setiap Unsur Pelayanan yang dinilai dari Responden

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa dari 14 unsur pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya, yang mendapat penilaian terkecil dari responden adalah unsur kepastian biaya pelayanan (U 11), kepastian jadwal pelayanan (U 12) yaitu memiliki nilai rata-rata antara 2,60 dan 2,77 sedangkan yang mendapat penilaian yang terbesar dari responden adalah unsur kenyamanan lingkungan (U 13) dan keamanan lingkungan (U 14) yaitu memiliki nilai rata-rata sebesar 2,97 dan 2,97.

2. Menghitung Bobot Nilai Rata-Rata Tertimbang

Setiap unsur penimbang mempunyai penimbang yang sama dengan rumus sebagai berikut :

$$\text{Bobot nilai rata-rata tertimbang} = \frac{\text{Jumlah Bobot}}{\text{Jumlah Unsur}} = \frac{1}{14} = 0,071$$

3. Menghitung Nilai Rata-Rata Tertimbang Masing-Masing Unsur Pelayanan

Langkah selanjutnya adalah melakukan perhitungan nilai rata-rata tertimbang, dimana langkah untuk mendapatkan nilai rata-rata tertimbang per unsur pelayanan, jumlah nilai rata-rata per unsur pelayanan dikalikan dengan 0,071 sebagai nilai bobot rata-rata tertimbang. Berikut adalah hasil perhitungan nilai rata-rata tertimbang.

Tabel :
Nilai Rata-Rata Tertimbang Masing-Masing Unsur Pelayanan pada Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya

No	Unsur Pelayanan	Nilai rata-rata	Bobot nilai rata-rata tertimbang	Nilai rata-rata tertimbang
1	Prosedur Pelayanan	2,89	0,071	0,205
2	Persyaratan Pelayanan	2,79	0,071	0,198
3	Kejelasan Petugas Pelayanan	2,88	0,071	0,204
4	Kedisiplinan Petugas Pelayanan	2,89	0,071	0,205
5	Tanggung Jawab Petugas Pelayanan	2,88	0,071	0,204
6	Kemampuan Petugas Pelayanan	2,89	0,071	0,205

7	Kecepatan Pelayanan	2,84	0,071	0,202
8	Keadilan mendapatkan Pelayanan	2,82	0,071	0,200
9	Kesopanan dan Keramahan Petugas	2,86	0,071	0,203
10	Kewajaran Biaya Pelayanan	2,91	0,071	0,207
11	Kepastian Biaya Pelayanan	2,60	0,071	0,185
12	Kepastian Jadwal Pelayanan	2,77	0,071	0,196
13	Kenyamanan Lingkungan	2,97	0,071	0,211
14	Keamanan Lingkungan	2,97	0,071	0,211
TOTAL				2,837

Sumber : Data yang telah diolah

4. Menghitung Nilai Indeks Kepuasan Masyarakat

Untuk mendapatkan nilai indeks unit pelayanan, dengan cara menjumlahkan 14 unsur dari nilai rata-rata tertimbang. Berdasarkan tabel 4.23 diketahui besarnya nilai total rata-rata penimbang adalah sebesar 2,837. Untuk memudahkan interpretasi terhadap penilaian IKM yaitu antara 25-100 maka hasil penilaian tersebut di atas dikonvertasikan dengan nilai dasar 25, dengan rumus sebagai berikut :

$$\text{IKM Unit Pelayanan} \times 25$$

Berdasarkan rumus tersebut, maka interpretasi nilai IKM ini adalah $2,837 \times 25 = 70,917$

Kriteria penilaian kepuasan berdasarkan nilai huruf ditetapkan dengan aturan:

Tabel : Kriteria Penilaian Huruf untuk Nilai Indeks

Nilai Indeks	Nilai Huruf	Nilai Kualitatif Kepuasan
25,00 – 43,75	D	Tidak Memuaskan
43,76 – 62,50	C	Kurang Memuaskan
62,51 – 81,25	B	Memuaskan
81,26 – 100,00	A	Sangat Memuaskan

Berikut dapat dikemukakan nilai Indeks Kepuasan Masyarakat setelah dikonvertasi berdasarkan unsur pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya pada tabel di bawah ini.

Tabel:
 Nilai IKM Setelah Dikonversi Berdasarkan Unsur Pelayanan
 di Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya

No	Unsur Pelayanan	Nilai Unsur Pelayanan	Nilai Indeks	Nilai Unsur Pelayanan	Ket
1	Prosedur Pelayanan	2,89	0,205	5,125	Baik
2	Persyaratan Pelayanan	2,79	0,198	4,95	Baik
3	Kejelasan Petugas Pelayanan	2,88	0,204	5,1	Baik
4	Kedisiplinan Petugas Pelayanan	2,89	0,205	5,125	Baik
5	Tanggung Jawab Petugas Pelayanan	2,88	0,204	5,1	Baik
6	Kemampuan Petugas Pelayanan	2,89	0,205	5,125	Baik
7	Kecepatan Pelayanan	2,84	0,202	5,05	Baik
8	Keadilan mendapatkan Pelayanan	2,82	0,200	5	Baik
9	Kesopanan dan Keramahan Petugas	2,86	0,203	5,075	Baik
10	Kewajaran Biaya Pelayanan	2,91	0,207	5,175	Baik
11	Kepastian Biaya Pelayanan	2,60	0,185	4,625	Baik
12	Kepastian Jadwal Pelayanan	2,77	0,196	4,9	Baik
13	Kenyamanan Lingkungan	2,97	0,211	5,275	Baik
14	Keamanan Lingkungan	2,97	0,211	5,275	Baik
TOTAL NILAI		39,96	2,837	70,917	Baik

Sumber : Data yang telah diolah

Mengacu pada tabel nilai persepsi, interval Indeks Kepuasan Masyarakat, Interval konversi Indeks Kepuasan Masyarakat, mutu pelayanan dan kinerja unit pelayanan, maka nilai Indeks Kepuasan Masyarakat pada penelitian ini yaitu 70,917 masuk dalam kategori nilai persepsi 3, nilai interval IKM 2,51-3,25 kemudian nilai interval konversi IKM antara 62,51-81,25 dengan mutu pelayanan B sehingga dapat disimpulkan bahwa kinerja unit pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya masuk dalam kategori **Baik**.

Besarnya indeks kepuasan masyarakat pada kualitas pelayanan yang diperoleh di Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya berdasarkan indikator yang ada di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat unit pelayanan Instansi Pemerintah adalah sebesar 70,917 sehingga dapat dikategorikan mutu pelayanan dalam

kategori B dengan kinerja unit pelayanan **Baik**. Hal tersebut menunjukkan bahwa pengguna jasa pelayanan pembuatan Paspor menilai kualitas pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya dalam kategori baik.

Pelayanan kepada masyarakat bukan merupakan kemampuan yang baku untuk setiap kondisi dan tantangan. Seiring dengan berjalannya waktu dan tantangan yang dihadapinya, seseorang akan semakin mahir dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat atau pelanggan yang akhirnya menciptakan pelayanan yang prima. Pelayanan dikatakan bermutu (prima) apabila berhasil memuaskan masyarakat atau pelanggan yang dilakukan secara terus menerus, oleh karena itu bagaimana menciptakan mutu pelayanan yang baik, maka akan menciptakan pemuasan masyarakat atau pelanggan (Boediono, 2003:114).

Menurut Tjiptono (2000:146), menyatakan bahwa mutu pelayanan memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan sehingga mutu citra yang baik bukan berdasarkan persepsi perusahaan melainkan pada konsumen.

Berdasarkan data hasil jawaban responden di Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya dan berdasarkan indikator yang ada di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusun Indeks Kepuasan Masyarakat unit pelayanan Instansi Pemerintah, maka pembahasan dari hasil penelitian akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Prosedur Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, prosedur pelayanan merupakan kemudahan tahapan pelayanan yang bdiberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya kepada masyarakat atau pengguna jasa pelayanan pempuatan paspor dilihat dari sisi kesederhanaan alur atau prosedur pelayanan. Prosedur pelayanan yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya yaitu pada pelayanan pembuatan paspor, pada dasarnya tidak serumit yang dibayangkan karena pada masing-masing jenis pelayanan, sehingga masyarakat atau pengguna jasa pelayanan pembuatan paspor dapat dipahami

dengan jelas dalam menerima layanan pada masing-masing pelayanan (pembuatan paspor).

Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur prosedur pelayanan berada pada kategori baik karena memiliki standard operasional prosedur yang terdapat pada masing-masing jenis pelayanan yang terdiri dari standart operasional prosedur pelayanan (pembuatan paspor). Prosedur pelayanan yang diterapkan juga tidak berbelit-belit dan mudah dipahami oleh masyarakat atau pengguna jasa pelayanan pembuatan paspor. Prosedur pelayanan yang diterapkan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya telah sesuai dengan salah satu dari prinsip pelayanan publik menurut KEPMENPAN Nomor : 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yaitu kesederhanaan yang menyatakan bahwa prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan. Adanya transparansi perihal prosedur pelayanan di setiap jenis pelayanan yang membuat masyarakat lebih memahami dengan jelas bagaiman alur ini dalam menerima pelayanan tersebut.

2. Persyaratan Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, persyaratan pelayanan ialah persyaratan yang harus diperhatikan oleh masyarakat atau pengguna jasa pelayanan pembuatan paspor dalam mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya. Persyaratan pelayanan yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya sudah terlihat jelas pada masing-masing pelayanan yaitu dalam bentuk papan informasi, berupa selebaran yang di tempel di papan informasi mengenai pengurusan paspor/pembuatan paspor. Selain itu, dalam pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya sangat jelas. Karena dalam pempuatan paspor syarat-syaratnya sudah jelas dan mudah dipahami dan dimengerti dan dapat dipenuhi oleh masyarakat yang akan membuat paspor. Pelayanan publik yang profesional adalah pelayanan publik yang mampu

memberikan kejelasan dan kepastian kepada masyarakat yang mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai persyaratan pelayanan.

3. Kejelasan Petugas Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, kejelasan petugas pelayanan yaitu : keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawabnya). Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur kejelasan pelayanan petugas berada dalam kategori baik yang dikarenakan adanya keterbukaan komunikasi antara petugas dengan masyarakat dalam memberikan setiap informasi yang ada. Keberadaan dan kepastian petugas dalam memberikan pelayanan pada masing-masing layanan adalah salah satu faktor yang mempengaruhi kepuasan masyarakat. Hal tersebut sesuai yang di kemukakan Parasuraman, Zeithaml, Berry dalam pasolong (2004:135) yaitu *tangible* (bukti fisik) yang terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil komunikasi. *Tangible* (bukti fisik) dalam hal ini adalah personil atau petugas pemberi pelayanan.

4. Kedisiplinan Petugas Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, kedisiplinan petugas pelayanan ialah kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama dalam konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku. Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur kedisiplinan petugas pelayanan berada dalam kategori baik yang dikarenakan petugas dalam melaksanakan tugasnya dengan tepat waktu, waktu pelayanannya yang cepat, sehingga masyarakat merasa puas. Disiplin waktu adalah jenis disiplin yang paling mudah dilihat dikontrol. Gambaran umum oleh masyarakat terhadap ada atau tidaknya disiplin memang dicerminkan dalam jam kerja. Menurut Gordon S. dalam Moenir (2002:94), disiplin dalam pengertian yang utuh adalah kondisi atau sikap yang ada pada semua anggota organisasi yang tunduk dan taat pada aturan organisasi.

Kedisiplinan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu atau disiplin waktu yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku merupakan salah satu faktor yang menentukan kepuasan masyarakat. Dalam memberikan pelayanan, petugas harus melakukan sebaik mungkin terutama dalam hal kedisiplinan waktu. Jadwal waktu pelayanan yang telah ditentukan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya telah dilaksanakan dengan baik oleh petugas sehingga masyarakat merasa puas dengan pelayanan yang diterimanya.

5. Tanggungjawab Petugas Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, tanggungjawab petugas pelayanan ialah : kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan. Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur tanggungjawab petugas pelayanan berada dalam kategori baik yang dikarenakan dapat melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan tanggungjawab masing-masing dan mereka mampu memberikan pelayanan sesuai dengan wewenang dan tanggungjawabnya serta tidak menyalahi aturan yang berlaku. Birokrasi publik sebagai pelaku kebijakan dan pelayanan publik harus dapat bertanggungjawab terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku dan sepak terjangnya kepada masyarakat dalam rangka menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangan yang diberikan kepadanya. Dengan demikian, setiap aparatur harus dapat mempertanggungjawabkan segala sifat, sikap, perilaku dan kebijakannya kepada publik selama mereka menjalankan tugas, wewenang dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

6. Kemampuan Petugas Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, kemampuan petugas pelayanan ialah : tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur kemampuan petugas pelayanan berada pada kategori

baik yang dikarenakan petugas sudah memahami tugas dan tanggungjawabnya, dan petugas juga telah mampu mengoperasikan sistem komputerisasi sehingga pengguna jasa pelayanan pembuatan paspor tidak menunggu lama untuk mendapatkan pelayanan. Tingkat keahlian dan ketrampilan petugas dalam memberikan pelayanan tidak hanya merupakan salah satu faktor penentu jalannya pelayanan, namun hal tersebut juga akan mempengaruhi citra suatu instansi pelayanan di mata masyarakat. Karena tingkat keahlian dan ketrampilan petugas pelayanan merupakan salah satu pencerminan dari kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh instansi.

7. Kecepatan Petugas Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, kecepatan petugas pelayanan merupakan target waktu pelayanan yang dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya. Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat unsur kecepatan petugas pelayanan berada dalam kategori baik yang dikarenakan kecepatan petugas dalam melaksanakan tugasnya dilakukan dengan tepat waktu dan waktu pelayanannya yang cepat sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Dalam setiap pelayanan, perhatian terhadap waktu penyelesaian pelayanan menjadi penting bagi masyarakat karena hal ini sebagai suatu indikasi apakah pelayanan yang diberikan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Kecepatan pelayanan merupakan hal yang diinginkan oleh pengguna jasa layanan karena masyarakat enggan membuang waktu untuk mendapatkan pelayanan.

8. Keadilan Petugas Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, keadilan petugas pelayanan ialah Pelaksanaan pelayanan yang tidak membedakan golongan atau status masyarakat yang dilayani. Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur keadilan petugas pelayanan berada dalam kategori baik, karena pada saat memberikan

pelayanan, petugas sudah berusaha untuk adil, tidak deskriminatif dalam memberikan pelayanan, tanpa melihat latar belakang status sosial bagi masyarakat yang membuat paspor. Sebagai perwujudan dari apa yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh petugas atau pelayan publik agar kualitas layanan menjadi baik, maka dalam memberikan layanan seharusnya sama tanpa pilih kasih.

9. Kesopanan dan Keramahan Petugas

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, kesopanan dan keramahan petugas merupakan sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati. Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur kesopanan dan keramahan petugas berada dalam kategori baik karena pada saat menerima pelayanan masyarakat dilayani secara sopan sopan dan ramah sehingga masyarakat merasa puas dan nyaman. Menurut Moenir (2001:179), agar suatu pelayanan dapat memuaskan masyarakat maka petugas harus bertingkah laku sopan dan selalu ramah kepada setiap penerima layanan. Sudah menjadi norma masyarakat bahwa sopan santun merupakan suatu bentuk penghargaan atau penghormatan kepada orang lain. Sikap dan perilaku sopan petugas juga merupakan salah satu cermin kualitas pelayanan yang diberikannya. Pada sikap yang ditunjukkan oleh petugas pelayanan, masyarakat akan merasa puas karena mereka mendapatkan pelayanan yang menyenangkan dari petugas. Sikap sopan dan ramah petugas pada saat pemberian layanan akan memberikan kesan yang baik kepada masyarakat yang menerima layanan karena masyarakat merasa dihargai ketika ingin mendapatkan pelayanan dan hal tersebut juga akan menciptakan suatu kepuasan tersendiri oleh masyarakat.

10. Kewajaran Biaya Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, kewajaran biaya pelayanan ialah keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh Kantor

Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya. Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur kewajaran biaya pelayanan berada dalam kategori baik karena biaya pembuatan paspor tersebut telah ditetapkan dan sesuai dengan prosedur yang berlaku.

11. Kepastian Biaya Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, kepastian biaya pelayanan ialah Kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dan biaya yang telah ditetapkan. Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur kepastian biaya pelayanan berada dalam kategori baik karena tingkat kejelasan biaya dan keterbukaan mengenai rincian biaya yang harus dibayarkan /dikeluarkan.

12. Kepastian Jadwal Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, kepastian jadwal pelayanan ialah pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Kepastian jadwal pelayanan sangat mempengaruhi kepuasan masyarakat serta menunjukkan disiplin yang dimiliki petugas. Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur kepastian jadwal pelayanan berada dalam kategori kurang baik karena jadwal pelayanan yang ditetapkan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya sudah sesuai dengan prosedur yang berlaku. Tetapi pada kenyataannya di lapangan kepastian jadwal pelayanannya tidak sesuai dengan prosedur yang ada. Suatu pelayanan publik dapat dikatakan berkualitas apabila kepuasan konsumen dapat tercapai. Menurut Parasuraman, zeithaml, Berry dalam Pasolong (2004:135), dalam menilai kualitas jasa terdapat dimensi kualitas pelayanan yang digunakan masyarakat untuk mengevaluasi kualitas pelayanan diantaranya yaitu *reliability* (keandalan) yang merupakan kemampuan berorganisasi untuk memberikan pelayanan sesuai dengan yang dijanjikan dengan akurat dan konsisten. Kepastian pelaksanaan terhadap jadwal pelayanan sangat mempengaruhi kepuasan masyarakat serta menunjukkan disiplin yang dimiliki

petugas pelayanan. Dalam hal ini masyarakat merasa kurang puas karena petugas masih kurangnya mematuhi peraturan yang telah ditetapkan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya mengenai jadwal pelayanan.

13. Kenyamanan Lingkungan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, kenyamanan lingkungan merupakan kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada masyarakat atau pengguna jasa pelayanan pembuatan paspor.

Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur kenyamanan lingkungan berada dalam kategori baik karena adanya ruang informasi (TV, tempat duduk/kursi), adanya toilet, musholla, dan ruang tunggu yang bersih membuat masyarakat merasa nyaman. Kepuasan untuk mendapatkan pelayanan juga dipengaruhi oleh kenyamanan kondisi sarana dan prasaranapada masing masing jenis layanan. Menurut Parasuraman, Zeithaml, Berry dalam Pasolong (2004:135), suatu pelayanan dikatakan berkualitas apabila adanya *tangible* (bukti fisik) yang ditunjukkan dari kemampuan suatu organisasi dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Kemampuan sarana dan prasarana fisik organisasi (termasuk fasilitas komunikasi),serta lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa. Adanya sarana dan prasarana yang baik pada masing-masing ruang pelayanan membuat masyarakat merasa puas dan nyaman atas pelayanan yang diterimanya dan hal tersebut akan membawa citra yang baik bagi Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya.

14. Keamanan Pelayanan

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, keamanan pelayanan ialah terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan

pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan. Keamanan lingkungan pelayanan sangat diinginkan oleh para pengguna jasa pelayanan karena keamanan ini akan mempengaruhi masyarakat saat ingin mendapatkan pelayanan. Keamanan lingkungan pelayanan sangat diinginkan oleh para pengguna jasa layanan. Menurut Parasuraman, Zeithaml, Berry dalam Pasolong (2004:135), unsur *assurance* (jaminan) yaitu kompetensi, sopan santun, kredibilitas dan keamanan yang akan membantu keyakinan pelanggan bahwa ia akan mendapatkan jasa yang akan diharapkan. Pelayanan publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat. Pelayanan publik yang baik atau dapat dikatakan berkualitas akan menimbulkan kepuasan masyarakat yang menerima pelayanan tersebut (Moenir, 2001:179). Seperti yang diketahuibahwa kepuasan seseorang sangat berbeda satu dengan yang lain. Disamping itu, pelayanan yang berkualitas juga meningkatkan citra petugas pelayanan dalam sebuah instansi pelayanan.

Berdasarkan kuesioner yang disebarakan kepada 150 responden, dapat dinyatakan bahwa pelayanan yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Perak Surabaya adalah baikdan mereka merasa puas atas pelayanan yang diberikan. Adanya pelayanan yang sederhana dan mudah, murah, cepat, tepat, tidak diskriminatif dan terbuka untuk dilaksanakan membuat masyarakat sangat menikmati pelayanan yang diberikan. Namun demikian, kepuasan masyarakat dalam menerima pelayanan tidak boleh menghentikan langkah para petugas pelayanan untuk terus melakukan peningkatan kualitas atas pelayanan yang diberikan.

Berdasarkan hasil Indeks Kepuasan Masyarakat, unsur pelayanan berada pada kategori baik karena pada saat mendapatkan pelayanan, masyarakat tidak merasa kehilangan atas benda-benda pribadinya lahan parkir yang disediakan cukup luas untuk menampung kendaraan para pengguna jasa serta adanya petugas yang menjaga kendaraan pengguna jasa serta adanya keamanan dokumentasi yang terjamin kerahasiaannya serta keamanan lingkungannya yang memadai.

B. Terobosan Inovasi Pelayanan Publik di Kota Surabaya

Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya telah mengembangkan inovasi pelayanan publiknya dengan membuka layanan terpadu yang diberi nama Surabaya Single Window (SSW). Program ini diluncurkan Walikota Surabaya, Tri Rismaharini, pada 14 Maret 2013 untuk memudahkan proses perijinan bagi warga Kota Surabaya maupun warga asing yang ingin berinvestasi di Surabaya. Program perijinan online terpadu ini lebih mudah karena pengurusan izin secara online di Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang (DCKTR) ini sudah terintegrasi dengan Sistem Informasi Manajemen (SIM) online di beberapa SKPD atau unit kerja yang dikoordinasi Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo). Melalui SSW, Pemkot Surabaya telah menjadi inovator dalam hal pengurusan perijinan yang lebih praktis.

Perbedaan mendasar antara SSW dengan sistem sebelumnya terletak pada mekanisme pemrosesan izin SSW yang paralel. Artinya, beberapa izin yang di ajukan pemohon dapat di-proses secara simultan (bersamaan), tidak saling tunggu antara izin satu dengan izin lainnya, Sementara sistem sebelumnya masih menggunakan metode seri. Menurut Kepala Dinas komunikasi dan Informatika Kota Surabaya mengatakan “Surabaya Single Window (SSW) adalah sistem yang memungkinkan dilakukannya suatu penyampaian data dan informasi secara tunggal, pemrosesan data dan informasi secara tunggal dan sinkron serta pembuatan keputusan sesuai dengan tugas dan fungsi masing – masing SKPD dalam memberikan perizinan, dengan Surabaya Single Window, pelayanan perizinan ini lebih hemat waktu. Waktu yang dibutuhkan juga lebih cepat. Sebagai contoh, dengan sistem seri misalnya, mengurus 5 perizinan yang masing-masing membutuhkan waktu 5 hari, maka seluruh izin tersebut baru selesai dalam 25 hari. Sebab, izin akan diproses satu per satu. Selama izin yang satu belum selesai, maka proses belum bisa dilanjutkan ke izin berikutnya. Disamping itu yang lebih penting lagi dari inovasi pelayanan ini adalah transparansi biaya. Karena dengan Surabaya Single Window ini biaya resmi sudah ditentukan secara pasti dan diketahui langsung oleh pemohon by system , jadi tidak ada lagi biaya lain dan dijamin tidak ada pungutan liar ujarnya”

Namun, dengan SSW seluruh izin dapat langsung diproses secara bersamaan. Rentang waktu penyelesaian perizinan di SSW pun beragam, mulai dari 14 hingga 30 hari tergantung jenis izin yang diajukan. Ada 16 perizinan yang bisa diurus melalui SSW, antara lain : Ijin Mendirikan Bangunan, Kartu Tanda Pencari Kerja, Ijin Baru Jasa Titipan, Balik Nama, Ijin Pemakaian Tanah, Perpanjangan Ijin Jasa Titipan, Ijin Baru Jasa Telekomunikasi, Perpanjangan Ijin Jasa Telekomunikasi, SKRK (Surat Keterangan Rencana Kota), Ijin SIUP (Surat Izin Usaha Perdagangan), Ijin Praktek Tenaga Medis, Ijin Usaha Jasa Konstruksi, Ijin HO (izin gangguan), Pemutihan Ijin Pemakaian Tanah, Peresmian Ijin Pemakaian Tanah, Izin Rekomendasi Menara., dan Perpanjangan Ijin Pemakaian Tanah.

Jika masih ada kekurangan, pemohon akan diberi tahu agar berkas segera dilengkapi. Setelah lengkap, baru akan dilakukan cek lapangan. Sebelumnya, masyarakat masih harus bertanya-tanya kapan perijinan mereka selesai. Terkadang, sudah lama diurus tidak selesai karena ada data yang tidak lengkap. Melalui SSW, dokumen tidak lengkap tidak mungkin masuk. Setelah masuk, masyarakat bisa tahu batasan sampai kapan permintaan itu dikabulkan atau belum, sampai di tempat siapa juga bisa tahu.

Masyarakat mendapatkan kepastian mengenai persyaratan dan waktu. Biaya pengurusan juga lebih sedikit dibanding perijinan manual karena seluruh proses perijinan SSW menggunakan sistem elektronik yang dapat di akses secara online. Hal ini memperkecil kemungkinan tatap muka antara pemohon dengan petugas di beberapa SKPD sehingga tidak ada biaya-biaya tambahan. Selain itu program ini mengurangi percaloan karena semua dilakukan serba online. Keberadaan SSW membuat masyarakat antusias mengurus perijinan. Mereka telah merasakan manfaat besar SSW.

Antusiasme masyarakat itu terlihat dari jumlah permohonan yang masuk. Pada tiga bulan sebelum SSW (Februari-April 2013) data yang masuk mencapai 20.706. Sementara tiga bulan setelah di-launching, data yang masuk meningkat menjadi 24.118. Jika dirinci, keseluruhan jenis ijin yang masuk melalui SSW mulai dari SKRK, IMB, HO, dan TDUP, juga cenderung meningkat. Pada Mei

2013, ada 1410 ijin yang masuk, lalu pada Juni 2013 ada 1151 ijin. Jumlah itu naik drastis pada Juli 2013 menjadi 1708 ijin. Sempat turun menjadi 764 ijin pada Agustus 2013, tetapi kembali naik dua kali lipat menjadi 1435 ijin pada September 2013.

Namun, di awal-awal penggunaan SSW tidak semuanya berjalan lancar. Ini karena tidak semua warga Surabaya yang memahami prosedur pengurusan dan melek internet. UPTSA bersama dinas terkait merespon hal itu dengan rajin melakukan sosialisasi terhadap pelanggandengan menyediakan 3 komputer di luar loket UPTSA Staff karyawan UPTSA mulai dari security hingga cleaning service juga dibekali dengan pelatihan sehingga bisa membantu pemohon yang datang. Demi kenyamanan pelanggan, UPTSA juga dilengkapi berbagai fasilitas diantaranya layar informasi touch screen, aplikasi online, cctv, hingga wi-fi area. Penyediaan fasilitas tersebut juga diimbangi dengan peningkatan SDM karyawan UPTSA untuk semakin meningkatkan layanan terhadap warga.

Selain itu, Pemerintah Kota Surabaya juga menyiapkan ruangan layanan informasi rencana peruntukan yang diberi nama meeting room, sehingga masyarakat atau calon pemohon perijinan dapat memperoleh informasi atau gambaran peruntukan lahan yang menjadi miliknya atau yang akan dibelinya. Informasi ini juga memberikan petunjuk penggunaan aktivitas apa saja yang diperbolehkan di lahan tersebut. Sehingga, calon pemohon izin atau masyarakat tidak salah langkah dalam merencanakan usaha atau aktivitasnya di lahan tersebut. Melalui ssw.surabaya.go.id, warga kota Surabaya juga dapat mengetahui peta peruntukan, sehingga investor atau pemohon perijinan dapat mengetahui sejak awal persilnya dapat dimanfaatkan untuk apa dan resiko kesalahan dalam perencanaan bisnis dapat diminimalisir.

Adapun Alur penggunaan aplikasi SSW berawal dari pemohon mengajukan permohonan secara online dengan melihat peruntukan persil yang dimiliki oleh pemohon ke alamat ssw.surabaya.go.id, kemudian pemohon membawa berkas persyaratan ke UPTSA untuk diverifikasi. Data digital yang telah diverifikasi akan diteruskan secara elektronik ke sistem DCKTR untuk dasar pengukuran dan pemetaan persil yang dimaksud. Berdasarkan hasil pemetaan

pemohon akan mendapatkan pemberitahuan melalui UPTSA tentang dapat atau tidaknya permohonan diproses. Apabila permohonan diproses maka akan diterbitkan SKRK yang didalamnya berisi persyaratan dan gambar zoning.

Selanjutnya data digital SKRK itu akan terkirim ke sistem internal di Dinas Perhubungan untuk pemrosesan andalalin, Dinas PU Bina Marga & Pematuan untuk klik layanan pemrosesan Rencana Drainase Kota dan Badan Lingkungan Hidup untuk pemrosesan UKL-UPL / Amdal. Dari rangkaian proses perijinan itu dapat ditentukan jumlah retribusi yang bisa dibayarkan pemohon di UPTSA.

Gambaran mengenai sistem perizinan online terpadu Surabaya Single Window kepada masyarakat dan stakeholders yang lain menunjukkan komitmen Pemerintah Kota Surabaya untuk memberikan pelayanan yang terbaik; jauh dari praktek birokrasi pelayanan publik pada era sebelumnya. Informasi lebih detail mengenai program SSW ini dilihat di <http://ssw.surabaya.go.id>

C. Terobosan Inovasi Pelayanan Publik di Kota Malang.

Best Practices lainnya yang dapat dikemukakan untuk menunjukkan terjadinya reformasi birokrasi dalam pelayanan publik adalah upaya peningkatan mutu pelayanan yang dilakukan pada unit pelayanan yaitu Kantor Pertanahan Kota Malang. Kantor Pertanahan Kota Malang memiliki tindakan-tindakan dalam rangka peningkatan mutu pelayanan bagi masyarakat Kota Malang, sebagai berikut :

1) Kedisiplinan Pegawai dengan absensi

Penegakan disiplin pegawai dilakukan melalui perangkat presensi, atau "finger print automatic machine", yaitu dengan memakai sidik jari. Setiap pegawai tidak bisa mewakili bukti kahadirannya kepada orang lain, selain itu juga pelaporan tentang kehadiran pegawai dapat lebih cepat untuk direkapitulasi.

2) Layanan Pengaduan

Yaitu nomor telepon seluler Kepala Kantor, sehingga masyarakat atau pemohon jika mendapat sulitan dalam penyelesaian permohonannya, maka dapat menanyakan dan mengadukan langsung kepada Kepala Kantor dan akan segera ditindak lanjuti.

3) Sistem Satu Pintu (One Gate System)

Sejak Agustus 2008 telah di terapkan Sistem Satu Pintu untuk keluar masuk pegawai saat jam kerja.

4) Kartu Kendali Manual dan Komputer

Seluruh pegawai diwajibkan mengisi kartu kendali tersebut setiap kali selesai melakukan pekerjaannya, dengan ini dapat diketahui berapa lama waktu yang dibutuhkan pegawai tersebut dalam menyelesaikan setiap berkas permohonan.

5) Central Circuit Television (CCTV)

Kepala Kantor menggunakan teknologi ini untuk memantau aktivitas pegawai di beberapa ruangan. Sistem ini juga berfungsi untuk memantau keadaan ruang tunggu pelayanan, ruang-ruang kerja staf dan keamanan kantor.



Gambar. Pemasangan Motto dan Layanan Pengaduan Langsung Kepada Pimpinan BPN Kota Malang

Pemerintah Kota Malang terus melakukan upaya-upaya terobosan inovasi sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas pelayanan yang diselenggarakan. Mulai dari Inovasi Bank Sampah Malang (BSM), Lapo Bra (Layanan Pojok Braille) dan e-Lapor Lewat Sambat Online. Kini Inovasi pelayanan yang paling monumental yang dihadirkan oleh pemerintah Kota Malang adalah inovasi Brexit (Braille e-Ticket And Extraordinary Access for Visual Disabilities). Inovasi ini menembus Top 99 inovasi Pelayanan Publik Tahun 2019 yang diselenggarakan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB) Republik Indonesia.

Tentu hal ini cukup membanggakan bagi masyarakat di Kota Malang, mengingat untuk dapat masuk dalam Top 99 Inovasi Pelayanan Publik ini harus

bersaing dengan kurang lebih tiga ribu inovasi dari sekitar 300 daerah lain. Capaian prestasi ini menunjukkan bahwa peningkatan mutu pelayanan publik dan upaya membangun budaya binovasi berjalan dengan baik di institusi Pemerintah Kota Malang.

Inovator pelayanan Brexit ini adalah Puskesmas Janti. Inovasi Brexit ini merupakan langkah terobosan kemudahan pelayanan kepada kelompok disabilitas tunanetra. Di Kota Malang ada lebih 150 disabilitas tunanetra yang menggunakan pelayanan kesehatan di Puskesmas Janti yang selama ini selalu dipandu pendamping untuk berkomunikasi dengan petugas. Namun dengan adanya inovasi baru ini, saudara-saudara penyandang tunanetra bisa secara mandiri dari masuk puskesmas, mendaftarkan untuk pemeriksaan, hingga pengambilan obat hingga membaca tutorial resep obat. Pada setiap konter layanan juga telah disediakan media bantu komunikasi braille.

Sebuah langkah maju pada era reformasi saat ini, masyarakat disabilitas telah mendapatkan tempat yang terhormat bagi upaya pemenuhan kebutuhan dasar mereka seperti kebutuhan kesehatan. Pemerintah Kota Malang telah mewujudkan komitmennya untuk memberikan pelayanan yang adil jauh dari sifat disparitas, tidak diskriminatif dan merupakan bukti komitmen kuat keberpihakan kepada kelompok minoritas khususnya kaum disabilitas. Inovasi pelayanan ini memperoleh apresiasi dari delapan tim juri yang terdiri dari J. B. Kristiadi, R. Siti Zuhro, Wawan Sobari, Tulus Abadi, Eko Prasajo, Nurjaman Mochtar, Dadan S. S. dan Indah Suksmaningsih itu. Salah satu tim juri yakni J. B. Kristiadi menyatakan bahwa “Ini konkret, pemerintah daerah hadir dan peduli, terlebih Kota Malang juga sudah punya regulasi dalam bentuk perda (peraturan daerah) terkait kelompok disabilitas (Perda Kota Malang No. 2 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas). Lebih lanjut dia mengatakan “Catatan, kalau saat ini sudah hadir memberikan terobosan kemudahan layanan kesehatan, saya harap Pak Wali (Kota Malang) dan jajaran mampu mengembangkan untuk semua jenis pelayanan di ruang publik lainnya. Bahkan kami rekomendasikan digelar atau diadakan Brexit Day, dengan tujuan warga kota makin peduli pada kelompok disabilitas,“. Apresiasi yang diberikan tim juri

ini tentu akan terus menjadi pendorong bagi unit-unit pelayanan lainnya dalam wilayah Pemerintah Kota Malang untuk terus berinovasi dalam upaya meningkatkan kualitas mutu pelayanan yang diselenggarakan Pemerintah Kota Malang.

Pelayanan di Puskesmas Janti saat ini telah menjadi rujukan khusus untuk penyandang tunanetra. Institusi pelayanan ini telah melengkapi sarana dan prasarana dalam wujud ruang tunggu dan toilet untuk tunanetra. Pada setiap counter layanan juga telah disediakan media bantu komunikasi braille.

Disamping itu Puskesmas Janti ini juga menjadi rujukan dari daerah lain, dalam kegiatan acara studi banding. Bahkan saat ini sudah ada daerah lain yang mereplikasi, diantaranya Kota Bandung. Inovasi Pelayanan Brexit sendiri dikembangkan sejak tahun 2017.

Pelayanan Brexit ini sangat membantu para penyandang disabilitas tunanetra. Hal ini diakui salah satunya adalah Prpto, yang juga penghuni wisma rehabilitasi penyandang disabilitas di Kelurahan Bandungrejosari Kecamatan Sukun. Dalam testimoninya, ia menyatakan banyak terbantu dengan adanya Brexit. Lebih lanjut dia mengatakan bahwa “Kita jadi makin mandiri, satu yang mencolok terkait penggunaan obat-obatan. Dulu harus ada bantuan pendamping untuk memilah dan menyiapkan obat yang harus diminum. Itupun kalau yang sudah disiapkan tercampur, kita kesulitan dan akhirnya nggak jadi diminum. Dengan Brexit, macam-macam obat dicampur pun, kami bisa membedakan sekaligus tahu catatan resepnya berapa kalinya harus diminum. Itu makin memudahkan dan makin menertibkan disiplin minum obat,“. Pada kesempatan lain Kepala Puskesmas Janti Endang Listyowati ini mengatakan bahwa “kemudahan layanan dari Brexit, menjadikan kunjungan warga tunanetra semakin tinggi, bukan semata berobat, tapi juga menggambarkan kesadaran hidup sehat juga bergerak selaras dengan kehadiran Brexit,“ <https://malangkota.go.id-/2019/07/13/>

DAFTAR PUSTAKA

- Abrahamson, R. (2000). Organizational Cynicism: Bases and Consequences. *Genetic, Social, and General Psychology Monographs*, 126, 269- 292.
- Afan, Gaffar. 2009. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Agus Dwiyanto. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Albrow, Martin. 1998. *Birokrasi*, diterjemahkan oleh M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Ansell, Chris dan Alison Gash. 2007. “*Collaborative Governance in Theory and Practice*,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Advance Access Published, November 13.
- Antoft, K. & Novack, J. 1998. *Grassroots Democracy : Local Government in the Maritimes*. Nova Scotia: Dalhousie University.
- Applebaum, S.H., Delage, C., Labib, N. and Gault, G. 1999. *The survivor syndrome: aftermath of downsizing*, *Career Development International*, Vol. 2 No. 6, pp. 278-86.
- Barnes, James G. 2003. “*Secrets of Customer Relationship “Management*.” *Rahasia manajemen hubungan pelanggan*. Yogyakarta: Andi.
- Basri, Faisal. *Perekonomian Indonesia Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2009.
- Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1984.
- Bennis and Mische. 1999. *Redesign Organization*. SWH foksman company.
- Blau, Peter dan Marshall W. Meyer, 1987, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Burke, R & Cooper, C. 2000. *The Organization in Crisis: Downsizing, Restructuring and Privatization*. Blackwell. Oxford.
- Caiden G.E, 1991. *Administration Reform Comes of Age*. Berlin-New York: Walter de Gruyter.

- Cameron, K.S., Freeman, S.J. and Mishra, A.K,1994. *The Effectiveness Of Ineffectiveness*. dalam B.M. Staw dan Cummings. *Research in Organizational Behavior*. Greenwich. CT: JAI Press. V.6. hal. 235-285.
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis. A Rondinelli, (Ed). 1988. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. London: Sage Publications.
- Child, John. 1997. "Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organization and Environment: Reinspect and Prospect", *Organization Studies*, Vol. 18, hlm. 43-76.
- Christensen, T and Læg Reid, Per. 2003. Trust In Government—The Significance of Attitudes Towards Democracy, The Public Sector and Public Sector Reforms. Stein Rokkan Centre For Social Studies, Bergen University Research Foundation, Working Paper 7 – 2003, April 2003.
- Daft, L. Richard. 1989. *Organization Theory and Design*. New York: West Publishing Company.
- Daft, R. L. 2004. *Management*. 5th Ed. Dryden: The Dryden Press, Harcourt College Publishers.
- Desplaces, David., (2005), A Multilevel approach to individual readiness to change, *Journal of Behavioral and Applied Management*, Vol. 7 No.1, 25-39.
- Dao Minh Chau., 1997. *Administrative Reform in Vietnam: Need and Strategy*, *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 19, .No. 2, p. 303-320.
- Davis, Keith dan Kohn W, Newstrom, Agus Dharma (penterjemah). 1996. *Perilaku Dalam Organisasi*. Jakarta: Erlangga.
- De Guzman, Raul P. dan Mila A. Reforma (eds). 1999. *Decentralization towards Democratization and Development*. Manila : EROPA Secretariat.
- Denhardt, J.V. and R.B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving Not Steering.Expanded Edition*. New York M.E. Sharpe.
- Dror, Yehezkel.1996. *Strategies for Administrative Reforms*, In Ann F. Leemans, *The Management of Change in Government*, (The Hague: Martinus Nuhoff,).
- Eggers, William D. 1993. *Rightsizing Government: Lessons from America's Public Sector Innovators*. www. Reason.org.
- Etzioni, Amitai, 1986. *Modern Organizations*, New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc.

- Farazmand Ali (Eds.). 2002. *Administrative Reform and Development: An Introduction*, In Ali Farazmand (Eds.), *Administrative Reform in Developing Nation*, (Westport:Connecticut).
- Gaspersz, Vincent. 1994. *Total Quality Management (TQM)*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Gibson, James L., Ivancevich, John M., Donnelly, James H. 1995. *Organizations Behavior Structure and Process*, Richard D. Irwin Inc., Homewood, Illinois.
- Gouillart, F.J and Kelly,J.N. 1995. *Transforming The Organization*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Heady, Ferrel. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Marcel Dekker, 1989.
- Halley, Alexis A. 1995. *Downsizing*. San Francisco: The Meridian International Institute.
- Hasibuan, Malayu S.P. 2000. *Organisasi dan Motivasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Hoessein, B. 2001. *Kebijakan Desentralisasi* : Jurnal Administrasi Vol.1 No.1.Mei.
- Islamy, Irfan. 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara, Naskah Pidato Guru Besar Ilmu Kebijakan Publik*, FIA Universitas Brawijaya Malang.
- Islamy, Irfan, 2003. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, FIA. Universitas Brawijaya Malang.
- Jackson, P.M. and B. Palmer. 1992. *Developing performance monitoring in public sector*.
- Jones, Gareth R. 1995. *Organizational Theory, Text, and Cases* (2nd Edition). USA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/KMK.00/998 tentang peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN.
- Kausar. AS. 2009. *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*. Bandung: PT. Alumnus.
- Kets de Vries, M. & Balazs, K. 1997. *The Downsiding of Downsizing, Human Relation*, 501, 11-50.

- Keban, Yeremias T, 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kuncoro, Mudrajat, (2004), *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Erlangga, Jakarta.
- Kotler, Philip. 1997. *Dasar-dasar Pemasaran*, Alih Bahasa Drs. Alexander indoro. Jakarta: Prenhalindo.
- Kotler, Philip dan AB Susanto, 2009. *Manajemen Pemasaran di Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat.
- LAN dan BPKP. 2003. *Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah: Sosialisasi & Asistensi Implementasi AKIP*. Jakarta: BPKP.
- Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington D.C: The World Bank.
- Michael G. Roskin, et al., 2014, *Political Science: An Introduction*, Bab 16 (diakses tanggal 2 Mei 2020)
- McGill, Ronald. 1997. *Institutional Development. A. Third World City Management Perspective*. London: Macmillan Press LTD.
- McClelland, Winter. 1979. *Motivating Economic Achievement*. New York: Macmillan Company.
- Mintzberg, Henry, 1979, *The Structuring of Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J.
- Moenir, 2006. *Kualitas Pelayanan Birokrasi Publik*. Yogyakarta: Gramedia.
- Montgomery, John D. 1988. *Bureacrats and People: Grassrool Participation in Third World Develompment*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1988.
- Morgan, Douglas and Kelly B. Bacon. 1996. *What Middles Managers Do In Local Government : Stewardship of the Public Trush and the Limits of Reinventing Government Public Administration Review*. July/August, Vol. 56, No. 4.
- Moriss Walton. 2007. *Kompetensi Dalam Lingkungan Kerja : Penilaian Kinerja Pegawai*, Yogyakarta, Tiara Wacana, Park Tong Whan, “Public Administration in South Korea : Chalanges and Opportunity”, dalam Asian Survey, Vol. XXXVIII.

- Muthalib, MA & Mohd. Akbar Ali Khan. 1982. *Theory of Local Government* , New Delhi: Starling Publisher Private Limited.
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Grasindo.
- Nurhadiantomo, Castle dan Suyatno. 1983. Birokrasi pemerintahan. Kanisius. Djogyakarta.
- Nugroho D, Riant. 2004. Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: Gramedia
- Nurdjaman, Progo. 2002. *Kebijakan dan Strategi Sistem Keuangan dalam Rangka Pemberdayaan Kemandirian Daerah*. Jakarta: Balitbang Depdagri dan Otda.
- Obolensky, Nick. 1996, *Practical Business Re-Engineering*, terjemahan oleh Soesanto Budidarmo. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Osborne, David, and Peter Plastrik. 2000. *Banishing Bureaucracy, The Five Strategies For Reinventing Government*, terjemahan : Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha, Alih Bahasa: Abdul Rosyid dan Ramelan. Jakarta : Penerbit PPM
- Oliver, R. L. 1997. *Satisfaction: A Behavioral Perspective on The Consumer*. New York: McGraw- Hill, Inc
- Ongkhokham, 1982. *Tradisi dan Korupsi*, dalam Lubis, Mochtar dan Scott. C James, 1985. *Bunga Rampai Korupsi*. Jakarta: Cetakan Pertama, LP3ES.
- Osborne, David dan Petter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy the Five Strategies for Reinventing Government*. California: Addison-Wesley Publishing Co. Inc. Osborne.
- Parasuraman A, Valarie A Zeithaml & Leonard L. Berry. 1985. *A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research*, Dalam *Journal Of Marketing*, Vol Fail 1985, p.48.
- Paramita. 1985. *Struktur Organisasi di Indonesia*. Jakarta: UI.
- Peraturan Presiden No.81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.
- Permenpan & RB No.11 Tahun 2015 tentang road map Reformasi Birokrasi.
- Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

- Rasjid, Ryaas. 1997. *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi Di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Rehman, Safdar. 2012. *Performance Measurement And Civil Services Reforms In Pakistan: A Study Of Public Sector Organizations*. Ipma-Cp Director (Hr), Super Solutions Consultancy Mississauga. Canada: Ontario.
- Rewansyah, Asmawi. 2010. *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance*. Jakarta: Yusaintanas Prima.
- Riany Christa Onundo, Musa, Odera dan Okaka. *Effects of Restructuring on Organization Performance of Mobile Phone Service Providers*. International Review of Social Sciences and Humanities Vol. 4, No. 1 (2012), pp. 198-204 www.irssh.com ISSN 2248-9010 (Online), ISSN 2250-0715 (Print).
- Riyadi. 2008. Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Perilaku Administrasi. Jurnal Ilmu Administrasi. Vol. V, No.1, Maret 2008. pp. 100 – 108.
- Robbins, Stephen. 1994. *Organization Theory: Structure, design and application*, terjemahan Yusuf Udaya, *Teori Organisasi: Struktur, desain dan aplikasi*. Jakarta: LP3ES.
- Robbins, Stephen, 1996, *Perilaku Organisasi*, Jilid I dan II, Edisi Kedelapan. Jakarta: PT. Prenhallindo,
- Robbins, Stephen, 2004. *Perilaku Organisasi*, Jakarta: PT. Indeks Kelompok Gramedia.
- Robbins, Stephen dan Timothy A. Judge. 2008, *Perilaku Organisasi (Organizational Behaviour)*, Jakarta: PT. Indeks Kelompok Gramedia.
- Rondinelli, D.A & Cheema, G.S. 1988. *Implementation Decentralization Policies : an Introduction*. Beverly Hills. California. Sage Publication.
- Rosenbloom, David. H., Kravchuk, Robert S., Rosenbloom, Goldman, Deborah., 2002. *Public Administration Understanding Management, Politics and Laws In the Public Sector*, New York: Mc Graw Hill.
- Michael G. Roskin, et al., Political Science: An Introduction, Bab 16 (diakses tanggal 5 April 2020)
- Shafritz, Jay M., et al. 2004. *Classics of Public Administration*. Fifth edition. USA: Thomson & Wadsworth.
- Syafrilenti. 2006. *Penerapan Learning Organization pada Sekretariat Daerah Kabupaten Siak Provinsi Riau*. Tesis tidak dipublikasikan PSIA PPS UR.

- Savage, 2000, *Privatization and Public Private Partnership*. American Privatization Review.
- Sedarmayanti, 2002. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Sedarmayanti, 2010. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: Refika Aditama.
- Siagian, Sondang. P. 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi dan Terapinya..* Jakarta: Graha Indonesia.
- Siagian, Sondang. P., 1997. *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*. Cetakan Kelima.. Jakarta: Haji Mas Agung.
- Siagian, Sondang. P., 2002. *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sharma, RA. 1982, *Organizational Theory and Behaviour*. New Delhi: Mc. Graw-Hill Publishing Company Limited,
- Sinambela, L. Poltak, dkk. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization :The Territorial Dimension of the State.,* Sydney Australia: George Allen & Urwin.
- Steers, Richard M. 1997. *Efektifitas Organisasi Kaidah Tingkah Laku* (terjemahan). Jakarta: Erlangga.
- Stoner, James AF, dan Charles Wankel. 1992. *Manajemen*, Edisi Ketiga, Jakarta: Intermedia.
- Sjafari, Agus dkk. 2007. *Pembangunan masyarakat: Teori dan Implementasi di Era Otonomi Daerah*. Bogor CDI Press.
- Supriyono, Bambang. 2010. *Sistem Pemerintahan Daerah Berbasis Masyarakat Multikultural*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar. FIA. Universitas Brawijaya. Malang.
- Sulistio, Budi dan Budi, Waspa Kusuma. 2009 . *Birokrasi Publik (perspektif Ilmu Administrasi Publik)*. Bandar Lampung: CV. Badranaya.
- Sulistiyani, Ambar Teguh (ed). 2004. *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Sutarto. 2002. *Dasar-Dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI- Puslit KP2W Lemlit Unpad, Bandung.
- Tjiptono, Fandy. 1998. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andy.
- Thoha, Miftah. 1987. *Perspektif Perilaku Birokrasi, Dimensi-dimensi Prima Ilmu Ilmu Administrasi Negara* (Jilid II). Jakarta: Rajawali Pers.
- Thoha, Miftah, 2002. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Graja Grafindo Persada.
- Thoha. Miftah. (2010:52). *Perilaku Organisasi*. Penerbit : Rineka Jakarta
- Thoha, Miftah, 2008, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana,
- Tse, D.K. dan P.C.Wilton. 1988. *Models of consumer satisfaction Formation*. Journal of marketing research.
- Turner, Mark and David Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, London: Macmillan Press Ltd.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Wagner, John A dan John R. Hollenbec k. 1995. *Management of Organizational Behavior*, Second Edition, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Wasistiono, Sadu, dkk. 2003, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Fokus Media.
- Warner, Mildred E. 2008. *Reversing privatization, rebalancing government reform: Markets, deliberation and planning*. An International Journal of Policy and Society Research.
- Wijaya Tony. 2011. *Manajemen Kualitas Jasa* , edisi pertama, cetakan pertama. Jakarta: Ikdeks.
- Widodo, Joko. 2001, *Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia,
- Zauhar, Soesilo. 1996. *Reformasi Administrasi :Konsep, Demensi dan Strategi..* Edisi Ketiga. Jakarta: Bumi Akasara.

- Zauhar, Soesilo, 2007. *Administrasi Publik Deliberatif Dalam Masyarakat Nekrofilia*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Reformasi Administrasi Negara Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang 3 Maret.
- Zeithaml, V.A, 1990. *Delivering Quality Service Balancing Customer Perception and Experience*. New York: The Free Press.
- Zhang, Zhijian., Raul P.D. Gizman. 1992. *Administrative Reform Towards Promoting Productivity in Bureacratic Performance*, Eropa Secretariat General, Manila, Philippines.
- Vroom, C.W. 1982. *Pembangunan Organisasi: Sebuah Telaah ulang tentang Tesis Birokrasi Patrimonial-Rasional di Asia*, Prisma, 6 Juni 1982, 28-39.

REGULASI:

1. UU No. 32/2004 dan UU tentang Otonomi Daerah
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
4. PP No. 38/2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan
5. PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah
6. PP No. 14 Tahun 2008 tentang Transparansi birokrasi
7. Keppres Nomor 23 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Keppres Nomor 14 Tahun 2010 tentang Pembentukan Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional.
8. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025.
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah.
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah
11. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.
12. Keputusan Menpan No. 25/KEP/M.PAN/2/2004. tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor: 35 Tahun 2012 Tentang Analisis Jabatan Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri Dan Pemerintah Daerah.
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia dan Reformasi Birokrasi Nomor 33 Tahun 2011 Tentang Pedoman Analisis Jabatan.
15. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik.