

Manajemen &
Kepemimpinan

PELAYANAN P U B L I K

Dr. H. Nashuddin, M.Pd

Sanabli
www.sanabli.com

Manajemen & Kepemimpinan D a l a m PELAYANAN P U B L I K

Dr. H. Nashuddin, M.Pd

Dr. Nashuddin, M.Pd

MANAJEMEN &
KEPEMIMPINAN
DALAM
PELAYANAN PUBLIK



Perpustakaan UIN Mataram

Sanabil

Manajemen & Kepemimpinan
dalam Pelayanan Publik
© Dr. Nashudin, M.Pd, 2016

Penulis:
Dr. Nashudin, M.Pd

Editor:
Dr. Sobri Sutikno

Layout:
Sanabil Creative

Desain Cover:
Sanabil Creative

All rights reserved
Hak Cipta dilindungi Undang Undang
Dilarang memperbanyak sebagian atau keseluruhan
isi buku baik dengan media cetak ataupun digital
tanpa izin dari penulis

Cetakan 1: April 2016

ISBN: 978-602-26223-23-4

Sanabil
Perum Puri Bunga Amanah
Jl. Kerajinan I Blok C/13
Email: sanabil.creative@yahoo.co.id
Telp.0370. 7505946, SMS: 081805311362



Perumahan UIN Mataram

PENGANTAR PENULIS

MENINGKATNYA tuntutan transparansi terhadap penyelenggara negara, semakin menguatnya image masyarakat tentang profesionalisme yang dimiliki oleh para birokrat. Karena itu, tidak sedikit masyarakat masih meragukan kinerja yang ditunjukkan oleh para birokrat, yang terkesan saling berebut keuntungan, bukan berusaha menumbuhkan kinerja yang efektif dan efisien. Tatanan praktis terhadap tuntutan layanan yang lebih baik, disertai dengan semakin membaiknya pengertian masyarakat terhadap hak-haknya sebagai warga negara dan warga masyarakat. Hal ini tentunya membawa dampak terhadap perubahan iklim kerja di pemerintahan, sebagai abdi negara dan pelayan masyarakat. Jika hal tersebut dikaitkan dengan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu organisasi yang berorientasi pada public service, maka petugas layanan yang profesional perlu diwujudkan. Hal ini penting mengingat dalam sistem pemberian layanan kepada masyarakat menunjukkan banyak permasalahan. Akan tetapi mengkaji atau mengevaluasi hanya sebatas praktek pelayanan menjadi tidak fair jika tidak mengaitkan dengan kebijakan publik. Sebab antara kebijakan dan pelayanan adalah dua hal yang berbeda akan tetapi sangat lekat dan tidak bisa dipisahkan.

Dalam konteks pelayanan publik misalnya, maka untuk dapat memenuhi kriteria layanan publik yang efisien dan efektif, maka penyelenggara pelayanan publik harus memenuhi unsur-unsur sebagaimana ditetapkan dalam keputusan menteri pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yaitu: (a) Hak dan kewajiban bagi pemberi layanan maupun penerima layanan, harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing; (b) Pengaturan setiap bentuk layanan

umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan calon dan kemampuan masyarakat untuk membayar; (c) Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum; (d) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi yang bersangkutan berkewajiban member peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya pemerintah telah memberikan rambu-rambu kepada birokrat untuk dapat memberikan pelayanan prima, seperti yang tertuang dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993, yakni: (a) sederhana, mudah, lancar dan tidak berbelit-belit, (b) jelas dan pasti, (c) aman, (d) terbuka, (e) ekonomis, (f) efisien, (g) adil dan merata, serta (h) tepat waktu.

Dewasa ini, penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut dapat disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menghadapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, teknologi, informasi, komunikasi, transformasi, investasi dan perdagangan.

Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional.

Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan, cita-cita dan tujuan nasional.

Buku ini sengaja penulis susun sebagai bahan kajian dan atau bahan inspirasi bagi para pembaca atau berbagai pihak yang berkepentingan agar dalam proses layanan public bisa memberikan pelayanan yang lebih baik lagi sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Penulis berkeyakinan bahwa konsep layanan prima menjadi model yang perlu diterapkan guna meningkatkan kualitas layanan public. Pelayanan prima merupakan strategi dalam mewujudkan budaya kualitas dalam pelayanan publik. Orientasi dalam pelayanan prima adalah kepuasan masyarakat pengguna layanan.

Buku yang ada di tangan pembaca ini, tidak akan mungkin terwujud tanpa kontribusi berbagai pihak, terutama para professor yang telah mentransformasikan pengetahuannya kepada penulis, begitu juga kolega beserta segenap civitas akademika IAIN Mataram yang telah banyak memberikan support dan perhatian sampai buku ini terwujud.

Akhirnya penulis berharap semoga buku ini bermanfaat bagi pembaca di mana pun berada dalam rangka meningkatkan kualitas ibadah kepada Allah SWT. Dan semoga keberadaan buku ini dihitung oleh Allah sebagai amal jariyah yang pahalanya terus mengalir kepada penulis sampai ke akhirat. Amin.

Mataram, Januari 2016

Penulis



Perpustakaan UIN Mataram

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS ~ III

BAB 1

MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK ~ 1

- A. Konsep Manajemen Pelayanan Publik ~ 1
- B. Strategi Penyusunan Standar Layanan Publik ~ 17

BAB 2

KONSEP KEPEMIMPINAN

DALAM PELAYANAN PUBLIK ~ 23

- A. Konsep Kepemimpinan ~ 23
- B. Peran Pemimpin ~ 33
- C. Menggagas Pola Kepemimpinan Baru dalam Pelayanan Publik ~ 35
- D. Tugas Pemimpin Baru ~ 59
- E. Perubahan Mindset ~ 72
- F. Sifat-sifat Terpuji bagi Pemimpin dalam Pandangan Islam ~ 81

BAB 3

MODEL KEBIJAKAN DAN

PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA ~ 91

[KASUS PELAYANAN HAJI DI INDONESIA] ~ 91

BAB 4

PUBLIC POLICY DAN PELAYANAN PUBLIK ~ 105

- A. Kebijakan Publik (Public Policy) ~ 105
- B. Pelayanan Publik (Public Service) ~ 112

BAB 5
MENUJU KEBIJAKAN
DAN PELAYANAN PUBLIK UNGGUL ~ 151

DAFTAR PUSTAKA ~ 165
INDEX ~ 175



Perpustakaan UIN Mataram

BAB 1

MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK

A. Konsep Manajemen Pelayanan Publik

1. Perubahan Orientasi Manajemen Pelayanan Publik

EFISIENSI SEKTOR PUBLIK merupakan salah satu kunci menuju terciptanya daya saing nasional di tingkat pasar global. Dalam spiritualitas *reinventing government*, negara berusaha merekonstruksi dirinya pada semua tataran untuk bisa mengakomodasi aspirasi masyarakat sebagai konsumen pelayanan publik.

Manajemen publik juga bagian dari aspek administrasi publik yang memfokuskan pada fungsi-fungsi dan proses manajemen organisasi publik. Administrasi publik lebih luas pengertiannya dari manajemen publik, yang meliputi politik, sosial, budaya, dan hukum yang mempengaruhi organisasi publik. Sedangkan manajemen publik hanya meliputi (a) perencanaan, (*planning*) (b) pengorganisasian (*organizing*), (c) pengisian staf (*staffing*) (d) pengarahan (*directing*) (e) pengkoordinasian (*coordinating*), (f) pelaporan (*reporting*) (g) penganggaran (*budgeting*).

Kesemuanya ini diadakan untuk mencapai tujuan organisasi. Namun konsep di atas sekarang telah meluas menjadi analisis kebijakan, analisis manajemen keuangan, analisis SDM, analisis informasi, dan relasi dengan pihak-pihak luar (*external relation*).

Pelayanan publik yang berkualitas dapat mengadopsi nilai-nilai privat yang berorientasi pada *profit making* ke sektor publik,

seperti efektivitas, efisiensi, dan ekonomis. Hal ini diperlukan, namun tidak boleh mengabaikan nilai-nilai kepublikan yang lebih berorientasi pada pelayanan (*service making*) seperti nilai-nilai akuntabilitas, transparansi, netralitas, responsifitas, representativitas dan lain-lainnya.

2. Kinerja Pelayanan Publik di Indonesia

Latar belakang penyebab rendahnya kinerja pelayanan publik di Indonesia, dikemukakan oleh Tarigan (2003) dalam "Transformasi Model *New Governance* sebagai Kunci Menuju Optimalisasi Pelayanan Publik di Indonesia". Dia memaparkan tiga kemungkinan biang keladi rendahnya kinerja pelayanan publik sebagai adalah: (1) kegagalan dalam melakukan transformasi suatu model ke dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, (2) ketidakmampuan melakukan pengaturan sistem pelayanan yang profesional, dan (3) kegagalan mengembangkan pola hubungan kerja antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Lebih lanjut Tarigan (1993) mengatakan bahwa rendahnya pelayanan publik di Indonesia dapat ditelusuri pada dua level sekaligus, yaitu level paradigmatis dan level praktis.

Level paradigmatis berkaitan dengan kegagalan melakukan transformasi paradigma baru yang dikenal dengan model *New Governance* dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diikuti oleh kegagalan menyusupkan kerangka kerja baru tersebut ke dalam praksis penyelenggaraan pelayanan publik di lapangan.

Penyelenggaraan pelayanan publik seperti yang dikemukakan oleh (Rawls, 1971) adalah merupakan salah satu fungsi penting pemerintah di samping distribusi, regulasi, dan proteksi. Fungsi tersebut merupakan aktualisasi konkrit kontrak sosial yang diberikan masyarakat kepada pemerintah dalam konteks hubungan *principal-agent*. Berdasarkan

kerangka kerja tersebut, selanjutnya pemerintah melakukan proses pengaturan alokasi sumber daya publik dengan cara menyeimbangkan aspek penerimaan dan pengeluaran untuk memaksimalkan penyediaan kebutuhan pelayanan kolektif.

Pernyataan di atas, hampir bertolak belakang dengan praksis pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah sebagai pelaksana kontrak sosial yang digariskan sebelumnya, justru menimbulkan banyak masalah bagi publik yang menjadi kliennya. Sangat masuk akal jika pemerintah kemudian menerima berbagai stigma negatif. Publik mempersepsi bahwa pemerintah justru menjadi bagian dari masalah (*a part of problem*) dan bukan menjadi bagian dari solusi (*a part of solution*) dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik (Weiss, 1995).

Hal ini dapat dilacak dari banyaknya keluhan yang dilontarkan masyarakat berkaitan dengan buruknya kinerja pelayanan publik. Pelayanan yang bertele-tele dan cenderung birokratis, biaya yang tinggi, pungutan-pungutan tambahan, perilaku aparat yang lebih bersikap sebagai pejabat ketimbang sebagai abdi masyarakat, pelayanan yang diskriminatif, dan sederetan persoalan lainnya adalah potret kelabu dari pelayanan publik yang dilakukan oleh para birokrat. Studi yang dilakukan Pusat Studi Pengembangan Kawasan (2001) di beberapa kota di Indonesia (Pontianak, Tangerang, Medan, Semarang, Denpasar, Mataram, Banjarmasin, Palu dan Sawahlunto), juga memperlihatkan kecenderungan yang sama. Hal yang sama pula ditunjukkan oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh *Center of Population and policy Studies* UGM (2001).

Penelitian ini berhasil mengidentifikasi sejumlah "budaya negatif" seperti (a) lebih mendahulukan kepentingan pribadi, golongan atau kelompok, termasuk kepentingan atasannya ketimbang kepentingan publik, (b) adanya perilaku malas

dalam mengambil inisiatif di luar peraturan, (c) masih kuatnya kecenderungan menunggu petunjuk atasan, (d) sikap acuh terhadap keluhan masyarakat, (e) lambannya pemberian layanan, (f) sikap kurang berminat dalam mensosialisasikan berbagai peraturan kepada masyarakat.

Realitas tersebut semakin melemahkan harapan dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai pelaksana kontrak yang bermuara pada munculnya krisis legitimasi pemerintah. Harapan, kepercayaan, dan legitimasi itu semakin lemah mengingat terbatasnya kapasitas pemerintah dalam merespon aspirasi masyarakat yang justru berkembang semakin kompleks dan variatif. Keterbatasan kapasitas itu ditunjukkan antara lain oleh keterbatasan dalam penyediaan input sumber daya (terutama keuangan) serta kemampuan manajerial sendiri yang dalam banyak aspek jauh tertinggal dari sektor swasta.

Secara umum kualitas pelayanan publik di Indonesia belum memberikan kepuasan bagi masyarakat sebagai pengguna layanan. Hasil survey yang dilakukan Universitas Gajah Mada menunjukkan bahwa dilihat dari sisi efisiensi dan efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan dan besar kecilnya rente, birokrasi masih jauh dari yang diharapkan masyarakat.

Beberapa survey yang dilakukan oleh berbagai lembaga juga menunjukkan rapor buruknya pelayanan publik. Hal ini dapat dibaca pada tabel di bawah ini.

Tabel 3.1 Hasil Survey Pelayanan Publik

Nama Lembaga	Tahun	Urutan Indonesia
Word Investment Report Index Foreign Direct Investment (1990-2000).	2003	Indonesia urutan ke 138 dari 140 negara

Human Development Report, (UNDP)	2002	Indonesia urutan ke dari 110 negara di bawah Filipina, Cina dan Vietnam
Country Risk (Marvin Zonish & Associate).	2004	Indonesia urutan ke 150 dari 185 negara di bawah Afganistan, Burundi, dan Somalia
Kepala Perwakilan Bank Dunia (Andrew Steer)	8 Juni 2004	Indonesia urutan terakhir di Asia untuk tingkat penggunaan listrik, urutan yang ke 9 dari 12 negara untuk pelanggan telepon seluler, urutan ke 7 untuk akses sanitasi, urutan ke 8 untuk akses jalan dan urutan ke 7 untuk air bersih menjangkau 16% populasi.
Word Development Report	2004	Akses rakyat terhadap pelayanan publik masih rendah (pendidikan, kesehatan, dan air bersih).

Sumber: Sulistio, dkk., Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik, 2000.

Contoh-contoh buruknya pelayanan publik di Indonesia, dapat dilihat kasus yang terjadi di Kabupaten Bulu Kumba tentang pelayanan kesehatan dan yang terjadi di Bojong, Bogor tentang pengelolaan sampah (Sulastio dkk: 2008).

Selanjutnya pengamatan yang dilakukan oleh Chaniago (2006) seputar pelayanan publik di Indonesia. Hasil pengamatannya memperlihatkan berbagai persoalan diantara-nya adalah:

- Hanya sebagian kecil dari keseluruhan instansi yang wajib menyediakan pelayanan yang memiliki prosedur yang jelas.
- Banyak instansi penanggung jawab dan pemberi pelayanan yang tidak memiliki prosedur yang jelas dalam menyediakan pelayanan.

- c. Tidak banyaknya perubahan dalam waktu sekian tahun juga mengindikasikan tidak ada sistem monitoring, evaluasi, dan perencanaan yang baik yang dilakukan oleh instansi penanggung jawab dan penyedia pelayanan publik.

Selanjutnya Prasajo dkk., (2006) menyatakan bahwa persoalan pelayanan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga hal, yaitu :

1. Paradigma Pelayanan Publik dan Mentalitas Aparat.

Aturan dan regulasi yang ada sebenarnya sudah meneguhkan tanggung jawab negara dalam memberi pelayanan, namun ironisnya banyak ditemukan kasus yang menggambarkan buruknya pelayanan publik, serta belum berubahnya sikap dan paradigma dari aparat pemerintah dalam pemberian pelayanan yang masih rules-driven atau berdasarkan perintah dan petunjuk atasan.

2. Kualitas Pelayanan Tidak Memadai dan Masih Diskriminatif.

Jaminan atas pemenuhan hak-hak dasar masyarakat yang tanpa diskriminasi belum diberikan dengan kualitas yang memadai. Demikian juga pelayanan publik yang disediakan umumnya terbatas, seperti kualitas tenaga, fasilitas, sarana yang tidak memadai dan tidak merata. Umumnya hal ini disebabkan keterbatasan SDM serta alokasi anggaran yang kurang memadai dalam APBD.

3. Belum Adanya Regulasi yang Memadai

Regulasi yang ada belum mampu meyakinkan bahwa kewajiban negara seharusnya diiringi dengan kemampuan memberi layanan yang terbaik kepada warganya. Demikian juga partisipasi masyarakat dalam proses pemberian layanan belum optimal.

Ada beberapa elemen penting menurut Sulastio dkk (2006) yang harus terpenuhi dan disediakan oleh setiap aktor dalam pelayanan publik yang adil dan berkualitas adalah: Relasi tanggungjawab dan paradigma pelayanan publik bagi penerima layanan.

Pelayan publik yang adil dan berkualitas merupakan dambaan masyarakat dimana harus memenuhi standar minimum sesuai yang dirumuskan penyelenggara dan tidak bertentangan dengan kontrak layanan yang merupakan hukum bagi pemberi dan penerima layanan. Selain itu pelayanan publik juga harus adil, tidak hanya melayani orang yang “mampu membayar” saja tapi juga orang lain juga yang tidak mampu membayar dan kurang beruntung.

4. Kualitas layanan bagi pemberi layanan.

Memberikan pelayanan publik yang adil yang berkualitas juga menjadi dambaan para pemberi layanan karena akan menaikkan citra dan kapabilitasnya sebagai pemberi layanan. Aspek penting penilaian kinerja adalah kepuasan pelanggan atau warga penerima layanan. Kepuasan merupakan bentuk keberhasilan dari pemberian layanan.

5. Buah pelayanan publik yang baik bagi masyarakat

Prinsip dari pelayanan hak-hak dasar adalah hak masyarakat dan kewajiban negara, maka semua orang tanpa kecuali akan mendapatkan layanan yang baik. Pelayanan yang adil memberikan kesempatan setiap warga negara untuk menikmati pelayanan yang terbaik untuk perbaikan kehidupannya.

Kenyataan tersebut semakin melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai pelaksana kontrak yang bermuara pada munculnya krisis legitimasi pemerintah. Kepercayaan masyarakat semakin lemah mengingat terbatasnya kapasitas pemerintah dalam merespon aspirasi masyarakat

yang semakin kompleks dan variatif. Keterbatasan kapasitas ini ditunjukkan antara lain oleh keterbatasan dalam penyediaan input sumber daya serta kemampuan manajerial yang dalam banyak aspek jauh tertinggal dari sektor swasta.

Kondisi tersebut semakin menyulitkan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan pelayanan kolektif sekaligus menuntut adanya dukungan dari berbagai sektor lain, seperti pihak swasta dan masyarakat secara umum. Hal yang demikian ini tidak hanya terjadi pada pemerintah pusat, namun juga terjadi pada unit-unit pelaksana teknis pada pemerintah provinsi, maupun pemerintah kabupaten/kota dan bahkan pemerintahan desa/kelurahan.

6. Karakteristik Manajemen Pelayanan Publik

Pelayanan publik dalam suatu negara modern adalah inti dari demokrasi. Sebagai akibat dari keputusan yang dibuat secara bersama (demokratis) pelayanan yang diterima publik adalah inti negara demokratis modern. Untuk bisa memahami dan membuat keputusan yang baik tentang pelayanan publik maka dituntut pemahaman tentang politik, ekonomi, hukum, sosial, dan kebudayaan. Semua itu tentu secara khusus atau sempit bisa dilihat sebagai proses administrasi negara. Namun perkembangan ilmu (khususnya ekonomi dan manajemen) yang berlangsung di dalam organisasi privat atau sektor bisnis ternyata memiliki imbas yang sangat cepat terhadap perspektif dan ketersediaan alat analisis dan alat kerja untuk menjabarkan dan melaksanakan manajemen pelayanan publik.

Manajemen pelayanan publik dalam organisasi publik umumnya memberikan layanan berupa jasa yang memiliki karakteristik: (1) tidak nyata (*intangible*), (2) tidak terpisahkan (*inseparable*), (3) tidak dapat disimpan (*perishable*), dan (4) bervariasi (*variable*). Ciri-ciri seperti ini sering menyulitkan manajemen untuk menentukan indikator kualitas pelayanan

yang diberikan: apakah pelayanan kepada publik yang diberikan selama ini telah memuaskan mereka atau tidak. Hal ini berbeda dengan pelayanan pada organisasi bisnis yang mentransaksikan barang yang secara fisik tampak dan konsumen dapat secara langsung menyatakan kesukaan atau ketidaksukaannya. Karena itu, dalam organisasi publik, kualitas layanan amat ditentukan oleh interaksi antara pemberi layanan dan pengguna layanan (masyarakat).

Aparatur memiliki tingkatan kerja tertentu dalam memberikan layanan, sedangkan masyarakat memiliki ekspektasi tentang kualitas layanan yang diinginkan. Kualitas layanan, dengan demikian, didefinisikan sebagai hasil persepsi dari perbandingan antara harapan pelanggan (penerima layanan) dengan kinerja aktual pemberi layanan. Dari pengertian ini terdapat dua unsur utama dalam kualitas layanan, yaitu: (1) layanan yang diinginkan (*expected service*) dan (2) layanan yang dirasakan (*perceived service*).

Apabila layanan yang diterima atau dirasakan sesuai dengan yang diharapkan, kualitas layanan akan dipersepsi sebagai baik dan memuaskan. Jika layanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, kualitas layanan dipersepsi sebagai berkualitas ideal. Sebaliknya, jika yang diterima lebih rendah dari yang diinginkan, kualitas layanan akan dipersepsi sebagai buruk atau tidak memuaskan.

7. Implementasi Manajemen Pelayanan Publik

Setiap pimpinan suatu institusi publik menghendaki agar tercapai suatu pelayanan jasa yang unggul (*excellence service*), yaitu sikap atau cara karyawan dalam melayani masyarakat pelanggan secara memuaskan. Terdapat lima faktor determinan yang menentukan kualitas layanan yang diberikan, yaitu:

- a. Keandalan, yaitu kemampuan memberikan jasa yang dijanjikan tepat pada waktunya;
- b. Responsif, yaitu kemauan membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat;
- c. Keyakinan, yaitu kemampuan membangun kepercayaan pada diri pelanggan melalui perilaku ramah dan sopan;
- d. Empati, yaitu kemampuan memberikan kepedulian atau perhatian pribadi kepada pelanggan;
- e. Berwujud kongkrit, yang mengacu pada fasilitas fisik, yaitu kemampuan dalam menyediakan peralatan, personil, dan media komunikasi yang dibutuhkan pelanggan.

Dalam menganalisis keterkaitan antara konflik dalam organisasi dan kualitas pelayanan publik, lazim adanya anggapan bahwa *excellence service* atau kualitas pelayanan publik yang unggul merupakan suatu tingkatan kinerja yang "tinggi" yang diharapkan tercapai dalam interaksi antara aparatur dan publik. Kualitas pelayanan unggul dapat dicapai jika sejumlah faktor determinan yang telah disebut di atas dapat dipenuhi dalam proses interaksi itu. Tingkat konflik yang tidak memadai (terlalu rendah) atau terlalu berlebihan (konflik tinggi) dapat merintangi efektivitas organisasi untuk mencapai kualitas pelayanan publik yang tinggi.

Kedua situasi ekstrem ini dapat memunculkan sikap-sikap aparat yang apatis, absenteisme tinggi, bekerja seadanya, tidak empatik terhadap pengguna jasa, dan sebagainya yang pada akhirnya akan memperendah kualitas pelayanan mereka kepada publik. Untuk itulah, diperlukan suatu keahlian untuk mengelola konflik dari setiap pemimpin organisasi publik. Penggunaan berbagai teknik pemecahan dan motivasi untuk mencapai tingkat penanganan konflik yang diinginkan disebut sebagai manajemen konflik.

Untuk menghindari berbagai macam kesulitan yang timbul dari masalah internal organisasi publik berikut faktor-faktor penghambat dan konflik di dalamnya, dalam pengelolaan layanan publik perlu dilibatkan *out-sourcing* atau pihak-pihak luar dimaksud bisa saja berasal dari masyarakat, bisa juga swasta, bahkan dapat pula men-*delevery*-kan ke lembaga-lembaga non-pemerintah seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang relevan untuk itu.

Pelibatan kalangan swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dilatarbelakangi oleh kenyataan semakin meningkatnya kapasitas dan kontribusi kedua aktor tersebut dalam dinamika pembangunan secara umum dan proses penyelenggaraan pelayanan publik secara khusus. Melalui mekanisme keswadayaan, kalangan swasta dan masyarakat telah berhasil melakukan aksi kolektif untuk merespon kebutuhan pelayanan pada skala lingkungan (*neighborhood*) seperti penyediaan jalan lingkungan, air bersih komunal, pasar tradisional, fasilitas olahraga dan rekreasi, sarana pendidikan dan kesehatan, dan sebagainya. Hal itu dilakukan dengan atau tanpa bantuan fasilitas pemerintah.

Untuk semakin mengoptimalkan kontribusi tersebut, sejak tahun 1985 pemerintah telah mengeluarkan sejumlah paket kebijakan yang diarahkan untuk melibatkan swasta dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik, baik melalui kebijakan privatisasi maupun paket-paket deregulasi lainnya. Pada tahun 1987 misalnya, pemerintah mengeluarkan Kepres Nomor 15/1987 tentang kemitraan antara pemerintah dan swasta dalam kegiatan investasi dan manajemen penyediaan prasarana ekonomi seperti pembangunan sistem jaringan jalan raya, jaringan air bersih perpipaan, pelabuhan laut dan udara, tenaga listrik, telekomunikasi, dan prasarana lainnya. Kebijakan

ini telah berhasil memobilisasi sumber daya dari pihak swasta untuk kepentingan investasi di bidang pelayanan publik.

Selanjutnya, pada tahun 1998 untuk merespon keterbatasan pemerintah dalam penyediaan anggaran pelayanan publik dan pelibatan usaha swasta dalam kegiatan investasi prasarana publik yang juga berkaitan dengan terjadinya krisis ekonomi yang berkepanjangan, pemerintah mengeluarkan Kepres Nomor 7/1998 untuk menjabarkan cara pengaturan dalam rangka kerja sama kemitraan pemerintah dan swasta ke dalam berbagai bentuk program seperti: (1) BOT (*Build, Operate, and Transfer*); (2) BT (*Build and Transfer*); (3) BTO (*Build, Transfer, and Operate*); (4) BLT (*Build, Lease, and Transfer*); (5) BOO (*Build, Own, and Operate*); (6) ROO (*Rehabilitate, Own, and Operate*); (7) ROT (*Rehabilitate, Own, and Transfer*); (8) DOT (*Develop, Operate, and transfer*); (9) CAO (*Contract, Add, and Operate*).

Kebijakan tersebut telah berhasil mendorong munculnya kerja sama operasional dengan kalangan swasta, terutama melalui BUMN dan BUMD. Beberapa kemajuan tersebut masih menyisakan sejumlah hal penting. Diantaranya adalah bagaimana proporsi peran masing-masing aktor, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Juga perlu ditetapkan jenis pelayanan publik mana yang bisa diserahkan sepenuhnya kepada swasta dan masyarakat, mana yang dapat dikerjasamakan, dan jenis pelayanan mana pula yang harus tetap menjadi domain kerja pemerintah. Tegasnya, proses kerja sama atau interaksi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik membutuhkan sebuah kerangka kerja kelembagaan yang jelas. Kerangka kerja tersebut berfungsi sebagai panduan proses kerja.

Berdasarkan paparan di muka, dapat dideskripsikan beberapa point penting sebagai berikut yaitu: 1) Penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia masih mengalami sejumlah

permasalahan; 2) Permasalahan tersebut berkaitan dengan keterbatasan kapasitas pemerintah, terutama dalam hal anggaran dan manajerial.

Terdapat peluang untuk mengisi kesenjangan kapasitas tersebut dengan melibatkan pihak swasta dan masyarakat mengingat semakin tingginya kontribusi kedua aktor tersebut dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah tetap menjalankan tugasnya sebagai pelaksana kontrak dengan menyiapkan kerangka kebijakan dan kelembagaan yang mampu memfasilitasi proses kerja sama dan interaksi tersebut.

Ada berbagai faktor penentu sebagai gagasan visioner yang menawarkan alternatif solusi bagi pemecahan problem penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Implementasi model *New Governance* tidak dapat berjalan dengan sendirinya tanpa melibatkan sejumlah intervensi strategis untuk memungkinkan implementasinya dengan mempertimbangkan secara seksama semua faktor penentu yang melingkupinya.

Kritik yang sering dilontarkan berkaitan dengan upaya mengadopsi kerangka kerja baru itu adalah bahwa model *New Governance* merupakan konstruksi a-histori yang tidak memiliki basis eksistensial di Indonesia. Sebagai gagasan yang dikembangkan di negara-negara Barat, model *New Governance* tidak dapat dengan serta merta diadopsi ke dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Kekhawatiran itu berkaitan dengan sindrom metodologis yang cukup umum dikenal sebagai loncatan normatif (*normative leap*) atau kegagalan ekologis (Zifcak, 1994), yaitu bahwa adopsi suatu kerangka kerja atau paradigma baru memerlukan sejumlah adaptasi dengan *time horizons* yang juga panjang dan ini bukan soal sepele atau bahkan proses tersebut akan mengalami kegagalan total.

Di tempat lain, Spencer Zifcak (1994) menyatakan bahwa ada beberapa faktor penentu dalam melakukan transformasi nilai-nilai dalam manajemen pelayanan publik, yaitu: (1) lingkungan, (2) isi, (3) strategi, dan (4) dinamika. Keempat faktor tersebut dijelaskan berikut ini:

Faktor lingkungan (*environment*) terdiri atas: (a) lingkungan ekonomi berupa kebijakan ekonomi yang dianut dan sedang dipraktikkan, sistem pengelolaan keuangan sektor pemerintah, ketersediaan anggaran pemerintah, dan sebagainya; (b) lingkungan sosial-budaya berupa sistem nilai, perilaku, kebiasaan, dan norma yang dianut suatu masyarakat; (c) perkembangan teknologi yang diadopsi oleh suatu masyarakat; (d) lingkungan politik yang ditandai oleh dinamika kepentingan, kelompok kepentingan, rezim penguasa, dan sebagainya; (e) lingkungan administratif berupa kemunculan kepemimpinan dan rezim baru serta struktur dan proses birokrasi.

Faktor isi (*content*) berkaitan dengan pertimbangan nilai-nilai demokrasi, kesetaraan, dan efisiensi. Upaya transformasi hanya akan berhasil jika perubahan tersebut mengandung atau mempertimbangkan terwujudnya nilai-nilai demokrasi, kesetaraan, dan efisiensi.

Faktor strategi yang dipilih meliputi: (a) strategi empiris-rasional, yaitu bahwa seseorang atau suatu organisasi dapat dimotivasi untuk melakukan perubahan dengan memberikan contoh atau bukti nyata serta argumen yang kuat; (b) strategi normatif-edukatif, yaitu bahwa seseorang dapat diyakinkan untuk melakukan perubahan dengan mengubah perilaku, nilai, norma dan cara berinteraksi yang dianutnya; (c) strategi koersif, yaitu pendekatan perubahan dengan menggunakan daya paksa atau kekerasan.

Faktor dinamika dapat dikelompokkan ke dalam (a) dinamika sistemik dan (b) dinamika interaksional. Dinamika

sistemik berhubungan dengan karakter administrasi, yang menganggap bahwa suatu proses transformasi dianggap berhasil jika ditandai oleh: (a) perubahan pola pemerintah yang sentralistik ke pola yang menyebar (*dispersed*), (b) profesionalisme praktik administrasi, (c) struktur interaksi yang bersifat informal, (d) struktur yang dapat disusupi (*permeable*), dan (e) lingkup kegiatan yang menjadi relatif lebih kecil dan sederhana (*streamlining*). Sementara, dinamika interaksional berkaitan dengan konflik yang timbul antara aktor-aktor yang bersaing dalam arena proses administrasi pengambilan keputusan. Dalam hal ini kepentingan dan orientasi para politisi akan berbenturan dengan prioritas dan logika birokrasi. Konflik yang timbul antara lain berkaitan dengan pertentangan antara orientasi kepentingan konstituen (*constituent*) dan peran rasionalitas perencanaan (*rationality of planning*), antara diskriminasi politik dan netralitas birokrasi, dan antara kontrol politik dan otoritas untuk mencapai rasionalitas manajemen.

Dalam proses pelayanan publik secara khusus, kapasitas organisasi untuk melakukan proses interaksi dan kolaborasi sangat dipengaruhi oleh sistem organisasi pemerintahan yang ada.

Pada tataran makro, sistem organisasi pemerintahan biasanya mengembangkan pola pembagian tugas dan otoritas dalam suatu struktur yang hirarkis menurut tingkatan administratif, yaitu tingkat pusat, regional, dan lokal dengan tugas dan fungsinya masing-masing.

Semakin rendah tingkat administratif, semakin dekat pula organisasi pemerintah dengan kelompok yang harus dilayani. Idealnya, semakin dekat suatu organisasi dengan unit yang dilayani, semakin tinggi pula intensitas interaksi dengan pihak lain. Dengan demikian, yang lebih dibutuhkan sebenarnya adalah kemauan politik (*political will*) untuk mengembangkan

sistem interaksi serta kapasitas untuk mewujudkannya, baik kapasitas organisasi, kapasitas politik, kapasitas manajemen, maupun kapasitas institusional.

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa sebagai sebuah kerangka kerja baru, adopsi model *New Governance* membutuhkan sejumlah prasyarat dan prakondisi. Dalam penilaian penulis, faktor terpenting terletak pada transformasi peran pemerintah sebagai pelopor perubahan dengan mengadopsi pola kepemimpinan transformasional. Dalam semangat itu, pemerintah harus mampu menyiapkan suatu kerangka kelembagaan yang mampu memfasilitasi proses kolaborasi dan interaksi berbasis jaringan kerja. Untuk mencapainya, hal pertama terutama adalah keharusan terjadinya perubahan paradigma.

Dalam implementasi program-program pelayanan publik dibidang apapun, para administrator publik jelas tidak hanya dituntut untuk kian mampu bekerja secara lebih profesional, efisien, ekonomis, dan efektif. Ia juga harus mampu mengembangkan pendekatan-pendekatan yang inovatif guna menjawab tantangan-tantangan baru yang timbul pada arus global yang langsung atau tidak langsung berpengaruh pada lingkungan tugasnya (De Leon, 1996). Lebih dari itu, ditengah makin kencangnya hembusan angin demokratisasi, para administrator publik dituntut pula mampu bertindak adil untuk menjaga jangan sampai pelayanan publik itu justru hanya menguntungkan segelintir orang atau mereka yang posisi sosial, ekonomi, dan politiknya mapan. Dalam banyak kasus, bukti empiris memang menyodorkan kenyataan yang pahit. Orang-orang miskin dan kelompok-kelompok marginal yang secara ekonomi dan politis tidak berdaya-kerap menjadi korban ambisi politik. Mereka sering terabaikan, luput oleh kebijakan pemerintahnya, kendati kebijakan-kebijakan publik

dan pelayanan publik itu konon ditujukan kepada mereka dan untuk kepentingan mereka.

Esensi dari gerakan *New Public Administration* itu adalah “*to democratize bureaucracy by inducing officials to be more responsive to the clientele they affected and had to work with*” (Riggs, 1997:349). Salah satu aspek yang perlu diperhatikan oleh administrator publik dengan demikian adalah ditegakkannya prinsip keadilan proporsional dalam memberikan pelayanan publik (Chaltwood, 1974). Ini berarti bahwa di satu sisi, sumber daya yang menjadi esensi atau substansi pelayanan masyarakat sejauh mungkin harus dapat didistribusikan berdasarkan atas tingkat kemampuan dan kebutuhan birokrasi pemberi layanan (*provider*) atau dalam bahasa Osborne dan Gaebler (1992): “*meeting the needs of customers, not the bureaucracy*” dan di sisi lain, hendaknya bisa dicegah adanya praktik pemberian label (*labelling practices*), baik bersifat politis maupun ideologis (de Vries, 1995) terhadap kelompok sasaran program pelayanan publik. Praktik pemberian label seperti tidak ber-KTP, tidak se-afiliasi politik, “subversif”, “antipemerintah” atau “pembangkok” dapat mengakibatkan segmen masyarakat yang seharusnya memperoleh manfaat pelayanan publik tertentu justru diabaikan oleh birokrasi.

B. Strategi Penyusunan Standar Layanan Publik

1. Identifikasi Jenis Pelayanan

Dalam penyelenggaraan pelayanan seringkali dijumpai cukup banyak unit pelayanan yang tidak memahami secara mendalam produk-produk pelayanan yang dihasilkannya. Banyak yang memandang hanya masyarakat saja yang menjadi fokus pelayanan mereka, pada hal pada kenyataannya mereka melayani instansi lain. Karenanya, pelayanan yang diberikan

kepada instansi lain tidak dipandang merupakan produk pelayanan yang dihasilkannya.

Hal lain yang juga sering diabaikan oleh unit penyedia pelayanan sebenarnya dapat dikategorikan ke dalam pelayanan yang sifatnya utama (*core*) dan pelayanan yang sifatnya pendukung (*supporting*). Pelayanan utama adalah pelayanan yang diberikan oleh sesuatu unit penyedia pelayanan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi utama yang diberikan oleh suatu unit penyedia pelayanan tersebut. Sedangkan pelayanan pendukung adalah pelayanan yang sifatnya operasional untuk mendukung pelayanan utama, dan jika diberikan akan memberikan nilai yang positif terhadap penilaian kualitas pelayanan. Pelayanan yang sifatnya utama biasanya berupa pelayanan eksternal yaitu pelayanan yang ditujukan kepada masyarakat.

Langkah identifikasi terhadap jenis pelayanan yang diselenggarakan oleh unit pelayanan, sangat bermanfaat untuk melihat kembali mengenai pelayanan-pelayanan yang dihasilkan oleh suatu unit pelayanan. Identifikasi dapat dilakukan dengan menjawab pertanyaan yang berkaitan dengan (a) jenis pelayanan yang diselenggarakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi, baik yang diberikan kepada masyarakat maupun instansi lainnya, (b) pelayanan apa saja yang bersifat utama (*core*) ataupun pendukung (*supporting*), (c) dasar hukum diselenggarakannya pelayanan-pelayanan tersebut.

Langkah selanjutnya adalah mengidentifikasi kembali pelanggan atau masyarakat yang menjadi target pelayanan. Dalam kaitan tersebut, perlu dijawab beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan (1) pelanggan atau pengguna pelayanan atau target pelayanan yang langsung merasakan hasil pelayanan, (2) pelanggan yang secara tidak langsung merasakan hasil pelayanan, (3) pelanggan internal yang dilayani, (4) instansi mana yang juga menjadi pelanggan.

2. Identifikasi Harapan Pelanggan

Pada tahap ini baik pelanggan, pegawai dan *stakeholder* secara keseluruhan diminta untuk memberikan masukan mengenai pelayanan yang diinginkan, level kepuasan pelanggan termasuk kepuasan yang saat ini diperoleh pelanggan, perubahan-perubahan apa yang diinginkan pelanggan, harapan pelanggan dan tanggung jawab penyedia layanan. Untuk melakukan identifikasi ini dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu :

Melakukan survey terhadap pelanggan menggunakan kuesioner yang sederhana dengan pertanyaan-pertanyaan yang pada intinya adalah apa yang diharapkan oleh pelanggan tentang pelayanan yang diberikan oleh penyedia pelayanan.

Melakukan suatu diskusi dengan seluruh staf baik yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam pemberian pelayanan. Dalam lingkup organisasi seorang staf yang bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan langsung biasanya memiliki informasi yang lengkap mengenai harapan-harapan pelanggan. Kedudukan staf ini dapat sebagai penyedia pelayanan tetapi dapat juga sebagai pelanggan bagi staf lain yang bertugas menyediakan berbagai hal bagi staf penyedia pelayanan dalam memberikan pelayanannya kepada pelanggan sesungguhnya.

Dengan demikian, identifikasi ungkapan-ungkapan harapan tersebut merupakan identifikasi ungkapan-ungkapan harapan dari pelanggan eksternal, dan identifikasi ungkapan-ungkapan harapan pelanggan internal.

3. Perumusan Visi dan Misi Pelayanan

Untuk memberikan arah yang jelas bagi suatu unit pelayanan dalam menghadapi berbagai peluang dan tantangan yang dihadapi sesuai dengan kemampuan internal yang dimiliki, diperlukan suatu rumusan visi pelayanan. Visi pelayanan

merupakan gambaran masa mendatang realistis mengenai pelayanan yang ingin diwujudkan dalam kurun waktu tertentu. Agar pemberian pelayanan di masa yang akan datang dapat sejalan dengan tujuan yang akan dicapai oleh organisasi secara keseluruhan maka visi pelayanan haruslah konsisten dengan visi organisasi.

Visi pelayanan perlu dirumuskan dalam bentuk yang cukup singkat dan mudah diingat, berorientasi pada masa depan, dapat menimbulkan dan menumbuhkan energi dan komitmen seluruh jajaran dalam organisasi pelayanan, dan menggambarkan adanya suatu standar keunggulan.

Rumusan visi pelayanan pada dasarnya merupakan rumusan makro yang perlu dijabarkan pada rumusan-rumusan yang lebih operasional. Untuk itu dirumuskanlah misi. Misi merupakan pernyataan mengenai hal-hal yang harus dicapai organisasi pelayanan bagi pihak-pihak yang berkepentingan di masa datang, dimana dalam pernyataan misi mencerminkan tentang segala sesuatu penjelasan tentang pelayanan yang ditawarkan yang sangat diperlukan oleh masyarakat untuk pencapaian visi.

Agar rumusan misi dapat benar-benar merupakan penjabaran dari visi, maka beberapa kriteria yang harus dipenuhi dalam rumusan misi adalah; Menyebutkan dengan pasti pelayanan yang akan diberikan dan ditawarkan kepada pelanggan, memberikan spesifikasi pelanggan yang menjadi sasaran pelayanan, mencantumkan kualitas yang berdaya saing sesuai yang diinginkan dari kegiatan yang dilakukan.

4. Analisis Proses dan Prosedur

Proses dan prosedur pelayanan dapat meliputi prosedur pelayanan langsung kepada pelanggan, dan proses pengolahan yang merupakan proses internal dalam menghasilkan pelayanan.

Analisis proses dan prosedur ini meliputi pengidentifikasian seluruh aktivitas dalam kegiatan pelayanan secara berurutan dimulai dengan aktivitas yang dilakukan ketika pertama kali pelanggan datang sampai pada pelanggan selesai menerima pelayanan.

5. Analisis Persyaratan Pelayanan

Persyaratan pelayanan merupakan hal yang harus dipenuhi oleh pelanggan untuk mendapatkan pelayanan. Persyaratan pelayanan dapat berupa dokumen atau surat-surat, berupa barang seperti benih tanaman, dan berupa biaya yang harus dibayar oleh pelanggan. Persyaratan pelayanan perlu diidentifikasi dari tiap aktivitas pelayanan sehingga untuk keseluruhan proses dapat ditentukan keseluruhan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pelanggan termasuk biaya total yang harus dibayar oleh pelanggan.

6. Analisis Sarana dan Prasarana Pelayanan yang Dibutuhkan

Sarana pelayanan merupakan berbagai fasilitas yang diperlukan dalam rangka memberikan pelayanan. Sarana yang digunakan dapat merupakan sarana yang utama dan sarana pendukung. Sarana utama adalah sarana yang harus disediakan dalam rangka proses pelayanan, yang meliputi antara lain; berbagai formulir, berbagai fasilitas pengolahan data, dan fasilitas telekomunikasi. Sedangkan sarana pendukung adalah fasilitas yang pada umumnya disediakan dalam rangka memberikan pelayanan pendukung, seperti pelayanan fasilitas ruang tunggu yang nyaman, penyediaan layanan antaran, dan lain-lain. Sedangkan prasarana merupakan berbagai fasilitas yang mendukung sarana pelayanan antara lain berupa jalan menuju kantor pelayanan, instalasi listrik dan sebagainya.

7. Analisis Waktu dan Biaya Pelayanan

Untuk menghitung waktu dan biaya yang diperlukan dalam melayani suatu jenis pelayanan perlu dilakukan analisis waktu dan biaya. Analisis waktu dan biaya ini dilakukan sejalan dengan identifikasi aktivitas-aktivitas yang dilalui dalam proses pengolahan pelayanan. Kegiatan analisis waktu dan biaya tersebut melibatkan kegiatan penentuan waktu yang diperlukan untuk memberikan suatu pelayanan, dimana dalam menentukan dan biaya bukanlah berdasarkan prediksi. Dengan ditentukannya waktu dan biaya yang dihabiskan untuk setiap aktivitas yang dilakukan pada proses pengolahan, maka akan dapat ditentukan waktu dan biaya yang akan dihabiskan untuk melayani satu jenis pelayanan sejak awal pelanggan menemui petugas pelayanan sampai dengan pelayanan selesai dilakukan.

8. Mekanisme Pengaduan Keluhan

Mekanisme pengaduan keluhan merupakan mekanisme yang dapat ditempuh oleh pelanggan untuk menyatakan ketidakpuasannya terhadap pelayanan yang diterima. Mekanisme pengaduan keluhan merupakan hal yang sangat penting mengingat perbaikan kualitas pelayanan secara terus menerus tidak lepas dari masukan pelanggan yang biasanya dalam bentuk keluhan. Untuk dapat menjadikan pengaduan keluhan sebagai sumber perbaikan pelayanan maka pengaduan/keluhan yang datang dari pelanggan harus dikelola dengan baik. Dalam mengelola keluhan diperlukan penentuan prioritas keluhan, pengembangan prosedur penerimaan keluhan untuk kasus-kasus khusus penentuan pejabat yang bertanggung jawab menangani keluhan dan pengembangan standar waktu bagi penyelesaian keluhan.[]

BAB 2

KONSEP KEPEMIMPINAN DALAM PELAYANAN PUBLIK

A. Konsep Kepemimpinan

KONSEP kepemimpinan dalam organisasi pelayanan publik menjadi suatu hal yang sangat krusial. Dalam konteks ini, tipe, model dan jenis kepemimpinan akan sangat menentukan apakah sebuah organisasi penyedia layanan publik akan bisa memberikan pelayanan yang ideal atau tidak. Organisasi publik ada dan dibentuk, untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, tidak peduli apakah bentuknya organisasi bisnis atau organisasi nir-laba, organisasi pemerintah atau organisasi swasta. Semua itu bisa dikatakan berhasil dalam menjalankan fungsinya dengan baik ketika ia bisa melayani masyarakat sesuai dengan kebutuhan mereka, tanpa ada hambatan atau sekat yang menyulitkan publik untuk mengakses pelayanan yang disediakan, cepat, tanggap dan tepat dalam memberikan pelayanan, serta mampu memecahkan fenomena yang muncul akibat adanya perubahan sosial yang sangat cepat atau karena faktor-faktor eksternal lainnya.

Efektivitas pelayanan organisasi publik merupakan produk dari sebuah sistem yang terdiri dari sekian banyak komponen atau sub sistem. Salah komponen atau sub-sistemnya adalah sumber daya manusia yang menjalankan fungsi-fungsi tertentu dalam sebuah organisasi. Semua sumber daya yang ada dengan perbedaan peran dan fungsinya dalam sebuah sistem, pada akhirnya adalah dalam rangka memberikan pelayanan kepada

masyarakat sebagai *costumer*-nya. Mereka inilah yang dalam istilah formal disebut sebagai aparatur.

Sebagai bagian dari sistem, kualitas sumber daya manusia atau aparatur, dapat dinilai dari profesionalitas dan integritasnya. Dua hal inilah yang sangat menentukan keseluruhan kinerja organisasi sebagai sebuah sistem. Hanya saja perlu ditegaskan bahwa peningkatan kualitas sumber daya tersebut tidak secara otomatis akan menyebabkan peningkatan kinerja organisasi publik. Sumber daya manusia atau aparatur yang telah memenuhi kriteria kualitatif yang ideal, namun tidak didukung oleh sub-sub sistem lainnya seperti kelembagaan, ketatalaksanaan, sarana dan prasarana yang memadai, kinerja organisasi publik yang bersangkutan tidak akan bisa mencapai tingkat kerja yang optimal.

Sekalipun demikian, sumber daya manusia yang profesional dapat dikatakan sebagai faktor yang sangat menentukan yang akan memberikan pengaruh kepada komponen-komponen sistem lain. Jika sumber dayanya sudah baik dan ideal, maka unsur-unsur pendukung lainnya menjadi lebih gampang untuk digerakkan menjadi lebih baik, yang pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja organisasi publik menjadi lebih baik pula. Kesuksesan suatu organisasi sangat tergantung pada kinerja sumber daya manusianya yaitu para pegawai dalam berbagai strata suatu piramida organisasi. Nah, para pegawai tersebut bekerja membutuhkan pemimpin yang memimpin mereka dalam bekerja. Karena itu, kepemimpinan sebagai bagian dari sub sistem sumber daya manusia sangat menentukan berjalannya keseluruhan komponen-komponen sistem yang terintegrasi dan saling berkaitan. Kepemimpinan akan menjadikan sistem bisa berjalan dan bergerak secara efektif dan efisien. Tanpa kepemimpinan yang baik, akan sulit bagi organisasi publik untuk mencapai tujuannya, yaitu

memenuhi tuntutan pelaksanaan tugas dan fungsinya yang strategis dalam pelayanan publik.

Dalam hal ini, keberadaan seorang pemimpin sangat vital yang akan menggerakkan dinamika organisasi. Menurut Goleman (2002), tugas pemimpin adalah menciptakan pada apa yang disebut sebagai resonansi (*resonance*) yaitu suasana positif yang mampu membuat seluruh sumber daya manusia dalam organisasi terus mengikatkan diri (*committed*) dan menyumbangkan yang terbaik bagi organisasi. Pemimpin mempunyai pengaruh yang besar terhadap keberhasilan organisasi dalam menghadapi tantangan yang muncul. Tuntutan akan kualitas dan kinerja kepemimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan semakin mengemuka dan terus meningkat sehingga seorang pemimpin dan calon pemimpin, untuk bisa membawa perubahan dalam organisasi, harus bisa memotivasi anggotanya untuk mencapai tujuan organisasi. Kepemimpinan menjadi basis dalam manajemen sumber daya manusia yang diharapkan tidak saja pada aspek operasional yaitu dalam pembentukan kualitas kerja, akan tetapi juga pada aspek strategis yang mendasari terbentuknya kondisi kerja tersebut. Kepemimpinan mempunyai peranan yang besar untuk memaksimalkan organisasi bekerja dalam memberikan pelayanan yang berkualitas. Dalam kaitan ini, pengalaman berbagai organisasi bisnis atau pemerintah pada level internasional, regional menunjukkan bahwa kepemimpinan pemerintahan menjadi kunci perubahan.

Terkait dengan hubungan antara faktor kepemimpinan dan kualitas pelayanan publik, Katz dan Kahn dalam Richard M. Steer (Tangkilisan, 2005) menyebutkan bahwa kualitas kepemimpinan dalam berbagai bentuk memperlihatkan perbedaan antara organisasi yang mampu mencapai tujuan dengan yang sebaliknya. Kepemimpinan dapat mengisi

beberapa fungsi penting yang diperlukan bagi organisasi untuk mencapai tujuannya antara lain:

Dalam fungsi mengisi kekosongan akibat ketidaklengkapan atau ketidaksempurnaan desain organisasi. Ada banyak hal dalam aktivitas organisasi publik yang tidak diatur dalam peraturan perundangan sebagai dasar pembentukan organisasi publik. Karena itu tugas pemimpin adalah mewakili organisasi publik dalam setiap kegiatan yang menyangkut tugas dan fungsi pokok birokrasi publik. Tugas-tugas lain, baik internal maupun eksternal, yang belum diatur dalam perundangan yang ada, menjadi tanggung jawab pimpinan.

Membangun mempertahankan stabilitas organisasi dalam lingkungan yang bergolak, dengan memungkinkan dilakukan penyesuaian dan adaptasi yang segera pada kondisi lingkungan yang bergolak atau yang sedang berubah. Dalam menindaklanjuti aktivitas layanan, sudah menjadi tugas pimpinan dan para stafnya untuk melakukan persiapan diri jika mekanisme, metode, dan teknik yang bersifat substansial maupun peraturan perundangan yang melatarbelakanginya.

Membantu koordinasi internal unit-unit organisasi yang berbeda-beda khususnya selama masa pertumbuhan dan perubahan. Kepemimpinan dapat meredam serta menjadi pemisah bagi kelompok-kelompok yang berkonflik dalam organisasi. Tugas dan fungsi organisasi publik tidaklah ringan, karena keberhasilan layanan sangat ditentukan oleh kualitas kerjanya. Inilah tugas berat dari organisasi publik, karena itu dibutuhkan seorang pimpinan yang mampu mengatasi gejolak atau konflik internal sehingga tidak mengganggu kinerja serta prestasi organisasi publik.

Memainkan peranan dalam mempertahankan susunan anggota yang stabil dengan cara pemenuhan kebutuhan anggota secara memuaskan. Untuk mensukseskan organisasi publik

dalam menjalankan tugas dan fungsinya, pimpinan dan stafnya perlu memikirkan kesejahteraan karyawan, baik kebutuhan fisik, spiritual, maupun kepuasan-kepuasan lain yang menjadi ukuran karyawan sendiri. Jika kondisi ini terpenuhi, tidaklah sukar bagi organisasi publik untuk mengemban tugas yang diberikan kepadanya.

Menurut Sanapiah (2000) dalam mewujudkan pelayanan prima, seorang pemimpin harus berani melakukan perubahan. Karena itu diperlukan kepemimpinan transformasional yaitu kepemimpinan yang mampu sebagai agen perubahan. Berbagai perubahan mungkin mendapatkan tantangan dan hambatan, baik dari dalam maupun luar organisasi namun seorang pemimpin transformasional harus berani menghadapi kompleksitas, ambiguitas, dan ketidakpastian tersebut dengan menyiapkan strategi terbaik. Perubahan-perubahan yang dapat dilakukan seorang pemimpin untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, antara lain:

- a. Memangkas berbagai birokrasi yang sudah tidak relevan.
- b. Menerapkan *contestability* (membandingkan pelayanan yang dilakukan unit organisasinya dengan organisasi lain untuk melihat efisiensi dan efektivitasnya) bahkan mengembangkan kontrak dengan sektor swasta (jika hal ini merupakan jalan terefektif dan terefisien yang harus ditempuh).
- c. Menggunakan berbagai teknologi baru untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- d. Mengembangkan kebijakan publik yang berorientasi pada pelanggan (*customer focus*)

Tuntutan akan perbaikan atas kondisi pelayanan publik dewasa ini semakin besar dan menjadi agenda utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Seorang pemimpin harus mampu melakukan perubahan-perubahan menuju perbaikan

secara sistematis dan terukur. Namun demikian berbagai upaya reformasi yang sifatnya lebih 'internal' tersebut juga harus dibarengi dengan suatu pengembangan strategi yang bersifat eksternal. Strategi ini diarahkan pada pengembangan 'citra baik' organisasi dan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik.

Masing-masing pihak dari penyedia layanan baik berkedudukan sebagai pimpinan maupun staf, harus menyadari bahwa konsep kepemimpinan dapat berlaku pada semua level dan juga membawa konsekuensi tanggung jawab tersendiri bagi pihak-pihak yang terkait dalam pemberian pelayanan.

Agar kinerja aparat dalam memberikan pelayanan dapat berjalan dengan baik haruslah ditetapkan strategi manajemen yang lebih mengarah kepada kepentingan pelanggannya. Ada beberapa strategi yang dapat dilakukan oleh pimpinan organisasi untuk memperbaiki kinerja orang dalam menyediakan pelayanan seperti yang diterangkan dalam buku "Penyusunan Standar pelayanan Publik" yang dikeluarkan oleh "Lembaga Administrasi Negara Jakarta, tahun 2003 antara lain:

Organisasi penyedia jasa pelayanan harus lebih diarahkan ke arah kepuasan pelanggan. Struktur organisasi yang lebih datar, akan lebih mudah menciptakan komunikasi antara pimpinan organisasi dengan pelanggannya. Terlalu banyak hirarki dalam struktur organisasi, akan lebih menyulitkan terjalinnya komunikasi yang efektif antara pelanggan dan pimpinan organisasi. Akibatnya pihak manajemen akan lebih sulit dalam menterjemahkan apa yang menjadi kepentingan pelanggan. Organisasi pelayanan yang berkualitas juga harus lebih mementingkan proses produksi pelayanan melalui kerjasama antar instansi dibandingkan mengupayakan eksistensi per unit, hal ini sekali gus untuk menghindari terjadinya persaingan

antar unit yang dikhawatirkan akan mengurangi efektivitas organisasi.

Upaya peningkatan organisasi dapat dilakukan melalui kemampuan pimpinan dalam menterjemahkan visi organisasi menjadi strategi kepuasan. Bagaimana upaya pemberian kepuasan dapat dilakukan dengan mempergunakan sumber-sumberdayayangdimilikidenganefektif dan efisien. Selanjutnya visi- misi organisasi yang sudah menjadi suatu dasar dalam strategi kepuasan diterjemahkan ke dalam kebijakan organisasi. Kemudian dalam rangka implementasinya, kebijakan organisasi ini haruslah disosialisasikan dan dikomunikasikan dalam seluruh jajaran pimpinan dan staf, sehingga masing-masing unsur dalam organisasi dapat berperan dalam berkontribusi sesuai dengan apa yang menjadi keinginan organisasi.

Pimpinan organisasi haruslah selalu memberikan perhatian yang lebih kepada kepentingan pelanggannya dalam pembuatan kebijakan-kebijakan organisasi. Dilakukannya survey terhadap pelanggan untuk mengetahui apa yang menjadi keinginan mereka serta apa yang belum sesuai dengan harapan pelanggan, merupakan sesuatu yang harus dilakukan sebelum datangnya keluhan dari pelanggan.

Pimpinan organisasi dalam menerapkan strategi organisasi yang baru sebagai upaya perbaikan kinerja pelayanan haruslah dilakukan secara bertahap, dikarenakan proses pembelajaran organisasi dan proses perubahan strategi organisasi memerlukan pemahaman tertentu yang harus dilakukan dengan kesabaran. Dampak dari perubahan strategi yang baru itu pasti ada meskipun secara perlahan, seiring dengan terjadinya perubahan budaya dalam organisasi. Oleh karena itu, seorang pimpinan dalam organisasi janganlah menciptakan atau mengharapkan hasil yang berlebihan dan tidak realistis.

Pimpinan memberikan peluang kepada pegawai untuk lebih banyak berpartisipasi dalam proses produksi pelayanan dan menempatkan orang-orang yang tepat dalam organisasi sesuai dengan kompetensi yang mereka miliki. Hal ini penting mengingat organisasi pelayanan mempunyai sifat yang sangat tergantung pada kualitas pegawainya. Penerapan prinsip pemberdayaan pegawai merupakan salah satu cara untuk membuka peluang bagi pegawai dalam berpartisipasi. Pemberdayaan (*empowerment*) adalah konsep motivasional atau “*state of mind*” yang memungkinkan pegawai untuk mencapai prestasi melalui kebebasan individu dan rasa tanggung jawab. Penerapan konsep pemberdayaan pegawai ini membutuhkan penyesuaian nilai dan budaya kerja yang berlaku dalam organisasi. Pengertian di atas juga menuntut dikembangkannya sifat kepemimpinan untuk dipunyai oleh semua pegawai dalam organisasi yang bergerak di bidang pelayanan. Sifat kepemimpinan ini tidak hanya didominasi oleh kalangan pimpinan saja tapi harus dikembangkan pula pada semua pegawai sampai ditingkat pegawai yang langsung berhubungan dengan pelanggan (*frontline level*). Dengan pengembangan dan penerapan budaya tersebut suatu organisasi diharapkan mempunyai pegawai yang mandiri. Tahap pemilihan dan penempatan pegawai sesuai dengan kompetensi yang dimiliki, merupakan salah satu penentu keberhasilan organisasi. Dalam hubungan ini, organisasi harus berupaya melakukan pencarian pegawai dan menerapkan konsep penempatan “*the right man in the right place*”, yaitu kegiatan untuk menentukan orang yang tepat pada setiap bentuk pekerjaan. Organisasi dituntut untuk secara terbuka melakukan proses pemilihan dan penempatan, yaitu dengan menyusun kebijakan serta aturan yang jelas mengenai semua persyaratan bagi posisi-posisi pekerjaan yang akan diisi, serta menerapkan system yang baku sebagai pedoman kegiatan tersebut.

Strategi terakhir yang harus dilakukan oleh seorang pimpinan organisasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan adalah harus selalu mengantisipasi terjadinya perubahan pada lingkungan, Upaya untuk terus menerus beradaptasi dengan perubahan lingkungan juga harus dilakukan sebagai bagian dari peningkatan kualitas dan perhatiannya kepada kepentingan masyarakat. Di sisi lain, perubahan strategi yang terjadi dalam organisasi pada tahap awal pasti menimbulkan berbagai hambatan yang akan dihadapi oleh pimpinan, bahkan bisa jadi menimbulkan rasa pesimistis.

Peran pimpinan organisasi dalam menghadapi kemungkinan munculnya hambatan-hambatan tersebut antara lain bersikap sebagai mitra yang selalu siap membantu upaya peningkatan pelayanan, memperjelas apa yang menjadi tujuan akhir dari organisasi, memberikan pelatihan yang sesuai dengan kebutuhan pegawai sebagai upaya pemenuhan kompetensi yang harus mereka miliki dan memperjelas apa yang menjadi ukuran keberhasilannya. Disamping itu, pimpinan juga harus mampu menciptakan lingkungan yang bebas dari hambatan-hambatan klasik yang biasa muncul dalam organisasi seperti setiap penanganan permasalahan yang muncul harus diselesaikan oleh pimpinan dan selalu menciptakan suasana komunikasi yang terbuka.

Agar upaya peningkatan kualitas pelayanan publik yang memfokuskan diri pada pemberian kepuasan pelanggan dapat berjalan dengan baik, maka pimpinan organisasi harus memperhatikan apa yang disebut dengan kepuasan pegawai. Dalam kaitan ini Dow, (1993) menawarkan konsep "*tender loving care*" (TLC) yang merupakan suatu pendekatan untuk memperlakukan pegawai dalam organisasi dengan penuh kasih sayang serta perhatian yang simpatik dan ramah dapat pula diterapkan untuk para pelanggan.

Selanjutnya Dow (2003) mengatakan bahwa ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penerapan konsep “*tender loving care*” (TLC) adalah: (a) Keadilan dan kebebasan (b) Pengembangan dan pelatihan (c) Kompensasi (d) Penghargaan (e) Keikutsertaan dan (f) Kesempatan.

Kepuasan pegawai dapat juga dilakukan dengan pemberian motivasi bagi pegawai. Kegiatan pemberian penghargaan (*reward*) merupakan sebagian dari proses motivasi kepada pegawai agar mereka dapat menyumbangkan kinerja secara optimal. Kramar, (1997) mengatakan bahwa *system reward* sebaiknya didesain sesuai dengan filosofi manajemen serta nilai-nilai yang berlaku dalam organisasi serta yang terpenting dapat mendukung pencapaian organisasi tersebut.

Dari beberapa tipe *reward*, secara garis besar dapat dibagi ke dalam tiga klasifikasi yaitu:

1. *Individual monetary*. Pemberian bonus atau variasi bentuk-bentuk benefit lain seperti program kesejahteraan, tunjangan, cuti, atau pembagian bagian keuntungan perusahaan kepada pegawai yang dianggap telah menunjukkan kinerja dengan bagus dan dinilai secara perorangan.
2. *Group monetary*. Semua anggota dari suatu unit menerima bonus sebagai penghargaan atas tercapainya hasil sesuai dengan target, bagi hasil, serta pemilikan saham.
3. *Non Monetary*. Dapat berbentuk pengembangan karir, pemberdayaan serta penghargaan.

Di samping *reward*, pemberian *punishment* / hukuman kadang diperlukan untuk mendorong pegawai agar se-maksimal mungkin berusaha menghasilkan kinerja yang baik. Penerapan *punishment* terhadap pegawai dapat menimbulkan ekses seperti; pegawai marah terhadap pimpinan dan organisasi, pegawai merasa tertekan karena khawatir akan mendapat hukuman

apabila berperilaku yang tidak sesuai dengan keinginan organisasi

Dalam kaitannya dengan *punishment*, Kramar, (1997) mengatakan bahwa, untuk menghindari akibat negative, terdapat beberapa pedoman yang harus diikuti untuk menerapkan *punishment*, yaitu menjelaskan dengan rinci kesalahan yang dilakukan oleh pegawai mengapa ia mendapat hukuman, menjelaskan perilaku yang dianggap benar sehingga pegawai dapat menghindari hukuman, memberikan hukuman secara tertutup, tidak di depan orang lain sehingga pegawai yang bersangkutan tidak dipermalukan, pemberian hukuman mengikuti aturan yang berlaku dan tidak terlalu berat / setimpal dengan kesalahan yang dilakukan.

B. Peran Pemimpin

Pemimpin harus memiliki komitmen yang kuat untuk membangun organisasi yang memiliki keterbukaan dan kesiapan untuk berubah dan belajar. Hanya saja, memang sangat sedikit pimpinan yang memahami dalamnya komitmen yang dibutuhkan untuk membangun organisasi seperti itu. Sebagai akibatnya, organisasi pelayanan publik terjebak pada ritme formalis yang menjemukan. Lembaga atau organisasi yang berhasil sangat ditentukan oleh karakter dan komitmen pemimpinnya. Komitmen untuk membangun organisasi yang dinamis yang meliputi juga kemauan untuk merubah *mindset*. Ini memang tidak gampang karena dalam prakteknya, lebih banyak orang yang mengambil posisi aman daripada membuat terobosan yang terkadang terlalu memiliki banyak resiko. Sebab, *mindset* lama biasanya sangat menentukan kepercayaan diri dan kemampuan untuk berbuat dan melakukan perubahan. Untuk menjadi seorang pembelajar yang benar, seorang pemimpin harus memiliki semangat ekstra.

Kemunculan organisasi pembelajaran akan merupakan pertanda pergeseran dasar pada kebudayaan kita. Hanya saja, kebanyakan pimpinan puncak memiliki sedikit pemahaman tentang tugas mengembangkan budaya. Dibutuhkan kesabaran, daya pantul, dan kemauan untuk menemukan keseimbangan baru antara berfokus pada hasil dan berfokus pada bagaimana cara kita bekerja dan pada saat yang sama mencoba memenuhi hasil-hasilnya.

Ada pertanyaan tentang peran apa yang akan dimainkan oleh pemimpin pelaksana pada suatu organisasi. Saat ini, dunia management sedang melalui perubahan besar di bidang pekerjaan manajemen. Tugas orang-orang besar di atas adalah membayangkan apa telah terjadi, membuat keputusan kunci, dan menciptakan mekanisme kontrol yang dapat menerjemahkan keputusan manajemen puncak ke dalam tindakan terkoordinasi. Perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan adalah trinitas suci manajemen otoriter.

Bagi pemimpin yang kreatif dan dinamis, mereka akan menerima pesan dari pekerjaannya, bahwa pekerjaan mereka telah berubah, mereka tidak tahu mau jadi apa, dan mereka juga tidak tahu apakah mereka layak melaksanakan tugasnya lagi. Oleh sebab itu, mereka memberikan penekanan kepada upaya memberdayakan orang lain, dan mendorong kreatifitas dan inisiatif muncul dari bawah. Management seperti ini berbasis kepada kepercayaan dan penghargaan terhadap kemampuan dan kreatifitas semua orang yang terlibat. Hanya saja tantangannya adalah karena umum sudah berkembang cara pandang tradisional bahwa kepemimpinan difahami semata-mata sebagai otoritas kontrol daripada memunculkan kreatifitas anggota-anggotanya.

C. Menggagas Pola Kepemimpinan Baru dalam Pelayanan Publik

1. Tiga Jenis kepemimpinan

Para ahli telah mengidentifikasi tiga tipe kepemimpinan dalam organisasi pelayanan publik yang ideal. Tiga jenis kepemimpinan ini merujuk kepada fungsi dan peran substansial mereka dalam organisasi dan tidak selalu memiliki struktur formal. Tiga jenis kepemimpinan ini yaitu: 1) Kepemimpinan garis depan yaitu mereka yang melakukan percobaan-percobaan yang berarti untuk menguji model-model baru yang dihasilkan dari proses pembelajaran organisasi bisa membawa peningkatan; 2) Kepemimpinan pelaksana atau eksekutif yaitu mereka yang mendukung pemimpin garis depan dalam mengembangkan prasarana pembelajaran, dan memimpin melalui pemberian contoh proses bertahap perubahan norma dan perilaku budaya kerja. 3) Kepemimpinan dalam jaringan kerja intern, atau pembina masyarakat, penabur benih kultur baru. Mereka ini dapat berpindah-pindah dengan bebas di sekitar organisasi, mencari orang yang berkemauan membawa perubahan, membantu percobaan, dan menunjang penyebaran pembelajaran baru. Inilah sketsa tentang ketiga tipe pemimpin yang kita pelajari.

1. Kepemimpinan Lini Depan

Hampir bisa dipastikan bahwa tidak akan ada pekerjaan yang bisa dimulai dengan serius tanpa adanya pemimpin garis depan yang berkomitmen. Pemimpin garis depan adalah individu dengan tanggung jawab usaha yang besar dan menjadi fokus garis dasar. Mereka memiliki unit-unit yang cukup besar untuk menjadi penentu penting organisasi, dan juga mereka mempunyai cukup otonomi untuk melaksanakan perubahan-perubahan yang berarti.

Mereka ini menciptakan sub-budaya yang mungkin jauh berbeda dengan *mainstream*. Keberhasilan mereka dalam menciptakan “laboratorium” untuk menemukan formula-formula yang ideal, mereka harus berhadapan dengan masalah dan tantangan bisa jadi terulang berkali-kali. Misalnya, kelompok-kelompok kerja yang unik dari berbagai fungsi mungkin penting artinya, namun ia kurang bermanfaat untuk percobaan pembelajaran dibanding dengan tim yang mengelola proses kegiatan yang sifatnya berkelanjutan, umum, dan vital untuk persaingan masa depan, seperti tim pengembangan produk, tim penjualan, atau divisi usaha.

Peran kunci yang dimainkan oleh pemimpin garis depan adalah memberi izin pelaksanaan percobaan praktis yang bermanfaat. Tanpa percobaan praktis yang serius dengan tujuan menghubungkan kemampuan pembelajaran baru dengan hasil usaha, maka tidak akan ada jalan untuk mengetahui apakah peningkatan kemampuan pembelajaran itu sekedar ide yang menantang atau memang benar-benar membawa perbedaan. Telah kita saksikan tidak ada contoh kemajuan yang berarti tanpa kepemimpinan dari manajer garis depan, dan kita saksikan pula bahwa banyak contoh tentang pimpinan puncak dengan komitmen tulus gagal dalam memanfaatkan momentum penting.

2. Kepemimpinan Pelaksana atau Eksekutif

Kepemimpinan jenis ini harus dibedakan dengan yang pertama karena yang kedua ini biasanya memiliki otoritas formal yang lebih banyak dibandingkan dengan yang pertama. Para eksekutif dapat membantu menghubungkan para pemimpin garis depan dengan orang-orang lain yang sepaham. Para eksekutif ini juga memainkan peran penasihat dalam membantu pendewasaan para pemimpin garis depan, memahami liku-liku

politik yang rumit, dan mengkomunikasikan ide-ide mereka kepada pihak-pihak yang terkait.

Bagian permasalahan dalam memahami kepemimpinan eksekutif yang efektif dalam pembelajaran adalah bahwa kita begitu terbiasa dengan kapten kapal kelas A kepemimpinan hirarki tradisional. Kita selalu membayangkan pimpinan puncak sebagai pembuat keputusan kunci, orang yang paling terpandang dan berpengaruh. Meskipun tanpa diragukan bahwa beberapa keputusan kunci harus selalu dibuat di tingkat atas, budaya yang ada tidak akan berubah hanya melalui keputusan tunggal, dan kekuatan pengambilan keputusan tidak akan membuahkan kemampuan pembelajaran yang baru.

Bilamana para eksekutif memimpin sebagai guru, pelayan, dan perancang, mereka akan mengisi peran-peran yang lebih jelas, kontekstual, dan berjangka panjang dibanding peran yang ada pada hirarki kepemimpinan model tradisional.

Pemimpin eksekutif yang efektif membangun lingkungan kerja dalam tiga hal:

- a. Yang pertama melalui pengungkapan gagasan pemandu. Gagasan pemandu berbeda dengan slogan atau kata-kata kosong. Gagasan pemandu muncul secara bertahap, selama bertahun-tahun, melalui refleksi pada sejarah organisasi dan tradisi, pertumbuhan jangka panjangnya, serta kesempatan yang dimilikinya. Daya kekuatan gagasan pemandu berasal dari energi yang dilepaskan ketika imajinasi dan aspirasi muncul secara bersama-sama. Pemahaman terhadap daya kekuatan ini telah menjadi monumen kehormatan para pemimpin besar. Janji organisasi pembelajaran adalah janji bahwa daya kekuatan ini akan tertanam kuat melalui cara yang sangat berbeda dengan yang berlangsung pada organisasi otoriter tradisional.

- b. Cara kedua untuk membangun lingkungan pembelajaran adalah melalui pemberian perhatian terhadap prasarana pembelajaran. Para eksekutif semakin menyadari bahwa dalam dunia yang cepat berubah dan saling tergantung, pembelajaran memiliki arti yang sangat penting sehingga tidak mungkin bisa ditinggalkan. Para eksekutif itu jarang menyadari bahwa mereka sebenarnya sedang menggambarkan deskripsi kerja mereka di masa depan. Bilamana kita berhenti berfikir, pertanyaan tertentu muncul: Mengapa cara-cara baru yang berhasil muncul di organisasi? Siapakah yang mempelajari inovasi pendokumentasian alasan mereka bekerja? Dimanakah proses pembelajaran jika sementara orang hanya mengikuti jejak langkah para inovator sukses? Siapakah yang bertanggung-jawab terhadap proses pembelajaran?
- c. Cara ketiga untuk membangun lingkungan kerja untuk bisnis adalah 'ranah pengambilan tindakan' para eksekutif sendiri, maksudnya yaitu tim eksekutif itu sendiri. Yang penting, pertama-tama, adalah para eksekutif harus memahami bahwa mereka juga harus berubah, dan berbagai ketrampilan yang membuat mereka berhasil di masa lalu pun dapat mengganggu pembelajaran. Mereka mungkin hebat, menyuarakan anjuran, namun mereka biasanya tidak begitu peka dalam melongok pikiran mereka sendiri atau mengungkap wilayah pikiran mereka yang lemah.

Seberapa paradikal ide-ide seperti ini adapada kepemimpinan eksekutif? Ide-ide ini lambat laun akan membentuk *mindset* yang sangat berbeda diantara para pemimpin, dan pada akhirnya menjadi sekumpulan ketrampilan. Tugas pemimpin eksekutif adalah mengamati perusahaan sebagai sistem yang hidup dan mengamatinya sebagai suatu sistem dalam konteks sistem yang lebih luas yang mana organisasi tersebut menjadi bagiannya.

Hanya dengan cara demikian visi pelayanan publik yang ideal bisa berkembang, dinamis dan memiliki sustainibilitas.

Mencapai pergeseran berpikir, tata nilai, dan perilaku seperti itu diantara para eksekutif bukanlah hal yang mudah. “Nama permainan ini adalah melepas-kan kekuasaan” kata Carrol. “Bahkan diantara eksekutif yang sudah mendapat ‘pencerahan’, melepaskan kekuasaan itu ternyata sulit. Menjadi pemegang tongkat komando itu menyenangkan”.

3. Pemimpin dalam Jaringan Kerja Intern

Peran kepemimpinan yang paling sulit adalah peran pelaku jaringan kerja intern, atau pembangun masyarakat. Pelaku jaringan kerja intern menjadi efektif karena alasan bahwa usaha pimpinan puncak untuk mengawali perubahan berubah menjadi senjata makan tuan. Ungkapan ironinya mungkin seperti “Tiadanya kekuasaan adalah kekuasaan”.

Lebih jelasnya, karena tidak memiliki wewenang jabatan, para pelaku jaringan kerja intern bebas bergerak dalam organisasi yang besar tanpa diketahui orang banyak. Bilamana seorang pimpinan eksekutif mengunjungi seseorang, maka semua orang akan tahu. Bilamana sang pimpinan berkata, “Kita perlu menjadi seperti ini...,” maka setiap orang akan mengangguk. Namun, bila seseorang dengan sedikit atau tanpa kewenangan mulai mengenal orang yang benar-benar tertarik untuk mengubah cara kerja mereka dan tim, maka orang yang kemungkinan menanggapi adalah mereka yang memang benar-benar tertarik saja. Dan apabila para pelaku jaringan kerja intern tersebut bertemu seseorang yang benar-benar tertarik dan semakin banyak jumlah mereka, maka mereka bisa akan bisa memberikan perubahan yang sangat berarti.

Satu-satunya kewenangan yang dimiliki oleh para pelaku jaringan kerja intern berasal dari kekuatan rasa percaya diri

mereka dan kejelasan gagasan mereka. Inilah satu-satunya kewenangan sah bilamana perubahan mendasar dibutuhkan, terlepas dari posisi seseorang. Para pelaku jaringan kerja intern mempunyai keuntungan yang ironis bahwa itulah satu-satunya sumber kewenangan mereka.

Untuk mengidentifikasi pelaku jaringan kerja intern bukanlah pekerjaan ringan karena mereka bisa jadi orang-orang dari berbagai posisi. Mereka mungkin konsultan intern, widadswara, atau staf bagian pengembangan organisasi atau SDM. Mereka bisa jadi pekerja garis depan, insinyur mesin, perwakilan penjualan, atau pelayan toko. Mungkin juga mereka staf senior. Yang penting adalah bahwa mereka bebas bergerak dengan tingkat aksesibilitas yang tinggi. Mereka memahami jaringan kerja informal, tempat dimana informasi dan cerita mengalir dan cara-cara inovatif bertaut secara alami.

Fungsi vital pertama yang dimainkan oleh para pelaku jaringan kerja intern adalah mengenal manajer garis depan yang memiliki kekuasaan mengambil tindakan dan dipercayai mengembangkan kemampuan pembelajaran baru. Banyak waktu dan energi bisa terbuang percuma bila bekerja dengan orang yang salah, khususnya pada tahap awal proses perubahan.

Sejalan dengan dikembangkannya pengetahuan praktis, para pelaku jaringan kerja intern terus bekerja se-bagai 'penabur benih', yaitu menghubungkan orang-orang sepaham dari latar belakang yang berbeda untuk upaya pembelajaran. Secara bertahap mereka membantu pengembangan koordinasi formal dan mekanisme bimbingan yang diperlukan dalam rangka mengungkit pengalaman lokal menuju pembelajaran organisasi yang luas.

Keterbatasan pelaku jaringan kerja intern tidaklah sulit diidentifikasi. Karena mereka tidak memiliki banyak wewenang

formal, mereka tidak dapat berbuat banyak untuk menyanggah langsung wewenang hirarki. Jika seorang pemimpin garis depan menjadi ancaman bagi rekan sejawat atau atasan, maka mereka menjadi tidak berdaya untuk menolongnya. Para pelaku jaringan kerja intern tidak memiliki wewenang untuk melembagakan perubahan baik dalam struktur organisasi ataupun proses.

Tantangan kepemimpinan dalam pembentukan organisasi menggambarkan alam mikrokosmos kepemimpinan jaman sekarang: bagaimana masyarakat, baik perusahaan multinasional maupun masyarakat, sibuk menantang masalah-masalah yang rumit dan sistemik, dimana wewenang hirarki belum banyak berubah. Tak akan ada satu pun masalah besar yang dapat dipecahkan melalui wewenang hirarki. Pada semua persoalan ini, tidak ada penyebab yang sederhana, tidak ada pemecahan yang sederhana. Perubahan berarti membutuhkan imajinasi, kegigihan, dialog, kepedulian yang dalam dan kemampuan untuk merubah diri sebagai bagian dari masyarakat.

2. Kepemimpinan Berwawasan Sistemik

Wawasan Sistemik ini terkait dengan kemampuan seseorang dalam melihat masalah dengan cara lebih menyeluruh. Resolusi berasal dari perumusan kembali tentang cara-cara menangani kerumitan. Kerumitan ini harus bisa diurai menjadi jaringan sistemik yang harus dinormalisasi sedemikian rupa. Memang dalam setiap tingkatan penyelesaian masalah, selalu dimulai dengan tahap kesulitan yang masih dalam jangkauan pemahaman pikiran normal yang kemudian akan berlanjut dengan peningkatan kemampuan dalam menangani masalah-masalah yang lebih rumit dan kompleks.

Tantangan perubahan sistemik dimana hirarki merupakan kehendak yang tak sempurna mendorong kita melihat pandangan kepemimpinan baru yang didasarkan prinsip-prinsip

baru. Tantangan ini tidak dapat dipenuhi oleh oleh pemimpin heroik yang tersisih. Mereka membutuhkan gabungan unik berbagai-macam orang, dengan posisi yang berbeda, yang memimpin dengan cara-cara yang berbeda pula. Perubahan dibutuhkan pada model-model kepemimpinan tradisional kita.

Sesungguhnya, orang yang berhasil menangani kerumitan biasanya bekerja dalam ranah naluriah yang tidak kita dapati pada teori-teori pendidikan apa pun. Hanya melalui penyatuan ranah naluriah dengan ranah kesadaran rasional dan normal dapat melampaui *modeling*. Dalam melaksanakan pekerjaan yang terkait dengan pimpinan eksekutif, diawali dengan model sederhana yang bisa dijangkau oleh pemahaman semua orang. Model tersebut digunakan hingga para eksekutif tidak lagi banyak memikirkannya, dan kemudian mereka beralih ke langkah berikutnya dengan model yang lebih rumit. Menerima kerumitan apa adanya adalah langkah besar menuju pengembangan kesadaran naluriah tersebut. Namun untuk bisa menerima kerumitan seperti itu sangat sulit dilakukan oleh para eksekutif karena mereka perlu melihat diri mereka sendiri sebagai bagian yang harus diawasi.

Untuk menerimanya berarti mereka harus mengenali dua hal: 1) Bahwa segala sesuatu saling berhubungan, dan 2) Bahwa mereka tidak pernah membayangkan adanya hubungan seperti itu. Satu implikasi dari kenyataan tersebut adanya proses refleksi yang menghasilkan kesetaraan dasar. Ini akan membongkar dua anggapan umum yaitu: pertama, bahwa seseorang dapat mengontrol suatu organisasi dari puncak atau kejauhan; dan kedua bahwa seseorang dapat memahami suatu sistem sepenuhnya atau dapat membayangkannya. Membongkar anggapan-anggapan seperti ini diperlukan untuk membongkar

mentalitas hirarki yang mendominasi sebagian besar organisasi publik.

Tantangannya adalah karena kebanyakan orang, termasuk pemimpin yang ada, tumbuh di lingkungan otoriter dimana orang tua, guru, atau pimpinan selalu punya jawaban. Mereka yakin benar, jauh di lubuk hati mereka, bahwa orang-orang di atas mereka tahu apa yang sedang berlangsung. Mentalitas seperti itu melemahkan diri mereka sebagai individu dan juga melemahkan organisasi secara keseluruhan. Berbeda dengan ketika sekelompok orang sama-sama mengakui bahwa tak seorang pun diantara mereka mengetahui jawaban permasalahan secara komprehensif, maka keadaan ini akan mengubah kualitas organisasi tersebut secara luar biasa. Karenanya, para eksekutif sebenarnya harus terbiasa dengan ketidakmenentuan, karena sepandai atau sesukses apa pun mereka, ketidakmenentuan dasar akan selalu hadir dalam kehidupan mereka. Kenyataan ini menyebabkan timbulnya komunalitas filosofis diantara orang-orang yang ada dalam organisasi, yang biasanya dibarengi dengan semangat untuk uji coba. Jika dalam prinsip seorang pemimpin selalu tertanam bahwa ia tidak pernah mendapat jawaban atas berbagai persoalan secara komprehensif, maka dipastikan mereka akan melakukan ujicoba. Bilamana ada yang tidak beres, tidak perlu lagi anda menyalahkan orang lain atas ketidakberesan tersebut—kesalahan hanyalah bagian dari uji coba.

Potensi dinamika sistem adalah memberdayakan dan mendukung penciptaan kemampuan manusia. Namun di sini belum diungkapkan dengan jelas maksud dari kekuatan pribadi yang disetarakan dengan sifat-sifat sistem yang rumit. Kebanyakan para pemimpin beranggapan bahwa mereka memiliki kekuatan dengan jalan mengontrol segala sesuatu. Faktanya, itu hanyalah tirai kontrol—sama halnya dengan

ilusi penyangga. Para bawahan pura-pura dikontrol, dan para atasan pura-pura mengontrol. Pada tingkatan yang lebih dalam, sebagian besar orang tahu bahwa tidak terjadi apa-apa, tetapi ilusinya harus dibuang jauh-jauh. Hanya dengan demikian, maka tanah-tanah akan subur untuk menumbuhkan orang-orang yang terberdayakan. Hanya dengan demikian, maka mereka dapat mulai mengetahui bagaimana orang mencipta. Mereka mencipta dengan membayangkan sesuatu dan mengontrolnya.

Ada beberapa prinsip yang harus dipegang dalam kepemimpinan yang berwawasan sistem. Salah satunya adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki tujuan pribadi yang unik. Orang hanya mulai berusaha memenuhi potensi kreatif mereka, ketika mereka memiliki taraf kesetaraan diri yang tinggi dalam hidup mereka, yaitu ketika usaha pencarian diri dan cita-cita dua hal yang menjadi komitmen mereka sejajar dengan tujuan pribadi mereka.

Definisi sederhana dari kekuatan pribadi adalah kemampuan seseorang mewujudkan tujuan pribadinya. Definisi yang lebih dekat lagi adalah: rentangan kehidupan yang dapat diciptakan seseorang sesuai dengan cara yang diinginkan. Jika kekuatan pribadi adalah untuk men-ciptakan hidup sebagai sesuatu yang benar-benar diinginkan, maka perlu melibatkan keinginan kolektif keinginan dari masyarakat langsung dan dunia yang lebih luas. Bagaimanakah seseorang dapat mengidentifikasi tujuan-nya dalam hidup? Dalam istilah lain, tujuan pribadi ada pada tingkat kesadaran yang tidak akan pernah terumuskan sepenuhnya. Namun, ini bukan berarti tujuan tersebut tidak dapat diakses. Karena itu, visi pribadi itu sangat penting. Visi ini merupakan kunci pembuka kekuatan tujuan.

Yang dimaksud dengan visi adalah gambaran masa depan yang ingin diciptakan oleh seseorang. Visi itu ampuh dalam

artian bahwa ia mengungkapkan tujuan utama seseorang. Visi adalah kendaraan untuk membawa tujuan kedalam ranah tindakan dan komitmen. Kebanyakan orang yang telah melakukan hal yang besar dalam hidupnya memiliki visi yang jelas berasal dari kepekaan tujuan yang luas dan mendalam.

Prinsip selanjutnya berkenaan dengan kekuatan pribadi adalah bahwa apa yang dipegang teguh oleh seseorang dalam kesadarannya cenderung menjadi kenyataan dalam dunia nyata. Masalahnya adalah bahwa orang yang tidak berhubungan secara mendalam dengan tujuan pribadinya mengejar tujuan-tujuan lain yang berbenturan dengan tujuan tersebut. Konflik batin yang dihasilkan membatasi kekuatan dan mendorong seseorang menjadi sangat manipulatif dalam memenuhi tujuannya. Itulah sebabnya kekuatan kreatif dilepaskan ketika visi individu sejajar dengan tujuan pribadi. Proses penguatan berkembang pada orang yang sangat kreatif: karena secara internal ia menjadi lebih setara, hasil-hasil yang ia ciptakan dalam kehidupannya menjadi lebih konsisten dengan tujuan pribadinya; gambaran ini mengantarkan kepada pemahaman tujuan yang lebih luas, visi yang lebih jelas, dan lebih banyak komitmen terhadap visinya; dan pada akhirnya kesetaraan yang dalam serta kemampuan kreatif.

Prinsip lainnya adalah mengkaitkan tujuan individu dan kekuatan dengan kemampuan penciptaan organisasi. Ketika proses *visioning* individu terbuka diantara kelompok yang punya komitmen terhadap tujuan yang sama, tujuan utama dan visi kelompok akan mulai muncul. Karena kemampuan mencipta individu berasal dari kesetaraan tujuan tersebut, maka dinamika yang sama akan muncul dan berfungsi pada organisasi. Ini menjadi visi organisasi, bukan visi pribadi yang bicara. Visi kelompok bukan visi pribadi yang paling vokal atau paling dominan. Visi ini adalah sesuatu yang ada dengan

sendirinya, dan organisasi adalah sebuah wujud lain yang ada dengan sendirinya.

Wawasan kekuatan pribadi sistemik menuntut adanya pemberdayaan individu untuk mewujudkan kekuatan pribadi-nya sepadan dengan pemberdayaan organisasi untuk mewujudkan tujuannya. Perbedaan antara individu dan organisasi sangat kabur dalam proses ini, sama halnya dengan membedakan *ensemble* musik jazz yang handal dengan tim olahraga kejuaraan. Wawasan ini menyiratkan pemahaman organisasi sebagai suatu organisme. Terkait dengan hal ini, dinamika sistem menjadi cara organisasi memahami diri sendiri secara lebih baik, dan mengembangkan rancangannya secara lebih efektif dalam rangka mencapai tujuan.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah bahwa kebanyakan orang hanya melihat rangkaian peristiwa dan membicarakan penyebabnya yang dalam sistem sosial dikenal sebagai “siapa melakukan apa kepada siapa”. Dinamika sistem mencoba mencari hubungan kausalitas yang menyebabkan terjadinya pola-pola perubahan jangka panjang pada sistem yang rumit. Di sini selalu ada asumsi bahwa ada hubungan sebab-akibat di tingkat yang lebih tinggi pada suatu sistem, dan begitu seseorang memahami tahapan ini, maka ia akan memiliki kemampuan unik dalam mempengaruhi perubahan. Siapapun tidak akan bisa memahami tingkatan-tingkatan itu sepenuhnya. Namun, siapapun bisa mencapai lekuk-lekuk (*plateau*) pemahaman tersebut. Hanya pribadi-pribadi tertentu yang memiliki ketrampilan luar biasa dalam hal mengarahkan orang lain agar bisa menguasai pemahaman semacam itu.

Sistem satu berbeda dengan lainnya dalam hal toleransi terhadap kesalahan yang terdapat pada masing-masing komponen. Menurut anggapan kebanyakan orang, dalam suatu orkestra mungkin ada saja orang memainkan nada sumbang

dan tidak seorang pun yang mengetahuinya. Namun, bila orkestra itu akan tampil benar-benar sempurna, setiap orang harus menjadi pemain yang terbaik. Hidup ini adalah hirarki dan kesejajaran. Keduanya adalah pandangan yang memiliki validitas yang sama dan juga seimbang.

Cara yang paling sederhana dan langsung untuk melampaui sistem nilai hierarki adalah mengajak seseorang mencari apa yang paling berarti dalam diri mereka sendiri. Begitu mereka mendapat pengalaman penyejajaran yang nyata, maka mereka tidak akan lagi menganggap diri sendiri sebagai komponen yang tersisa-siakan.

Organisasi yang berbeda akan menerapkannya dengan cara yang berbeda pula, namun i'tikad utamanya adalah mengungkapkan kebenaran ketimbang menerima nilai-nilai tradisional dengan cara membabi buta. Harus diakui bahwa dalam banyak hal sumbangan kerja insinyur kepala lebih bernilai, namun orang yang memasang baut juga harus melaksanakan tugasnya dengan benar atau seluruh sistem akan pecah berkeping-keping.

Di tingkat kinerja, bagian dari hasil akhir, realita mewajibkan kesamaan asasi di atas segala-galanya. Siapapun tidak dapat begitu saja memberitahu seseorang bahwa kinerjanya sepenting kinerja presiden dan menyuruh mereka mempercayainya. Mereka harus menemukannya sendiri. Tidak mungkin seorang *leader* akan berhasil meyakinkan seseorang bahwa ia lebih penting daripada yang diyakini oleh orang lain atau bawahannya. Namun, salah satu ketrampilan pemimpin yang efektif adalah menciptakan lingkungan dimana semua orang tumbuh secara alami. Mencoba mengangkat harga diri seseorang melalui percakapan hanyalah menyentuh gejalanya saja, sementara ada cara-cara lain yang dapat digunakan untuk membantu orang lain menemukan nilai dan potensi hakiki

diri mereka sendiri. Tugas pertama seorang pemimpin adalah mengamati kelebihan khas yang ada, secara naluriah mengenali potensi dasar yang ada pada setiap orang, dan merekam dalam hati individu yang tahu kelebihanannya.

Jika asumsi apapun yang tertanam pada kesadaran setiap orang dalam sebuah organisasi cenderung terwujud. Oleh sebab itu, kepercayaan yang ditanam bersama, khususnya orang-orang yang bekerja dengannya akan membawa akibat orde-pertama terhadap perilaku orang-orang yang ada di sekitarnya. Orang sering berasumsi bahwa ketika seseorang tidak bisa menempatkan dirinya sendiri pada posisi terhormat, maka mereka pasti bermasalah, namun masalahnya bisa tertumpu pada interaksi diantara mereka dengan orang lain. Dari kacamata sistemik, perubahan yang paling berpengaruh untuk memfasilitasi perkembangan individu seringkali ada di dalam pikiran.

Untuk membangun organisasi pelayanan publik yang dinamis, dibutuhkan suatu transformasi pribadi atau pergeseran mendasar pada cara berpikir dan berinteraksi. Sebagaimana dikatakan oleh W. Edwards Deming, tanpa transformasi pribadi, tidak akan terjadi apa-apa. Dan satu-satunya tempat aman yang memungkinkan untuk transformasi ini adalah masyarakat yang selalu siap belajar". Namun inti dari usaha serius untuk merubah cara kerja, tergantung pada 3 disfungsi budaya yaitu fragmentasi, persaingan, dan sikap reaktif. Masing-masing disfungsi ini akan dijelaskan berikut:

a. Fragmentasi

Ada kecenderungan umum di kalangan pemimpin tradisional untuk selalu memilah-milah masalah menjadi kepingan-kepingan kecil; namun tantangan yang dihadapi justru akan selalu semakin sistemik. Ketertarikan terhadap fragmentasi berawal sejak awal masa kanak-kanak. Sejak

pertama kali masuk sekolah, anak-anak belajar memecah dunia dan memisahkan diri daripadanya. Mereka menghafal fakta-fakta, membaca angka-angka statistik sejarah, belajar teori abstrak, dan memperoleh ide-ide yang tidak terkait dengan pengalaman hidup dan aspirasi pribadi mereka. Ilmu Ekonomi terpisah dari psikologi, yang juga terpisah dari biologi, yang mana hampir tidak berkaitan dengan kesenian. Lama kelamaan kita menjadi yakin bahwa pengetahuan adalah akumulasi penggalan informasi dan pembelajaran hampir tidak terkait dengan kemampuan untuk bertindak secara efektif, rasa percaya diri, dan pandangan dunia *world view*.

Sama dengan manusia, organisasi bisa sakit dan mati. Organisasi juga perlu diobati dan disembuhkan. Namun, seperti dokter yang mengkhususkan diri dengan bidang spesialisasinya, kebanyakan para konsultan memisah-misahkan situasi rumit ke dalam gejala-gejala, memberi terapi pengobatan pada gejala tersebut, dan jarang sekali menyelidiki kasus-kasus yang lebih mendalam. Konsekuensinya, para ahli kepemimpinan memiliki sedikit kemampuan untuk mempengaruhi kesehatan kelembagaan. Lebih sering lagi, pemecahan masalah dari mereka menyumbangkan terjadinya pola lingkaran setan “program bulanan” yang gagal dan digantikan lagi dengan program bulanan lainnya.

Fragmentasi menciptakan ‘dinding’ yang memisahkan bermacam-macam fungsi menjadi ajang perselisihan, sehingga masyarakat kita semakin sulit diatur. Kita tahu bahwa masalahnya adalah akibat dominasi “kelompok kepentingan tertentu” dan lobi-lobi politik. Sikap saling menuding nampaknya telah menjadi olah raga favorit nasional saat ini.

Banyak organisasi yang mencoba ‘mereka-yasa kembali’ diri sendiri dengan meninggalkan pola struktur cerobong asap dan berganti dengan proses horizontal yang membagi fungsi-fungsi

tradisional dan hirarki kekuasaan. Sekalipun sangat bermanfaat, organisasi seperti ini seringkali terbukti sulit dilaksanakan. Pemisahan antar fungsi-fungsi yang berbeda bukan hanya bersifat geografis, namun ia memang berjalan persis seperti apa yang kita pikirkan. Merekayasa kembali dengan “meruntuhkan dinding” yang ada diantara macam-macam fungsi, mungkin tidak akan membawa banyak pengaruh kecuali jika *mindset* yang menyebabkan terbentuknya dinding-dinding tersebut diubah lebih dahulu.

b. Persaingan

Kultur persaingan sudah demikian mengakar dalam tradisi organisasi apapun termasuk organisasi pelayanan publik, dalam pengertian bahwa persaingan menjadi satu-satunya model untuk perubahan dan pembelajaran. Secara mendasar, tidak ada yang salah dengan persaingan. Persaingan bisa menjadi hal yang menyenangkan. Persaingan juga bisa mendorong penemuan dan keberanian. Masalahnya adalah ketika yang hilang adalah keseimbangan antara persaingan dan kerja-sama, tepatnya pada saat sangat diperlukan kerja sama.

Di banyak tempat, orang cenderung melihat persaingan antar individu sebagai mekanisme akhir untuk suatu perubahan dan perbaikan. Mereka terus berpikir dengan menggunakan istilah perang dan olah raga bilamana mereka menafsirkan tantangan manajemen. Lantaran terbuai dengan persaingan, mereka sering mendapati diri mereka sendiri bersaing dengan orang-orang tertentu yang seharusnya menjadi rekan kerja sama mereka. Sesama rekan tim manajemen saling bersaing dengan tujuan untuk menunjukkan siapa benar, siapa lebih tahu, atau siapa yang lebih vokal atau persuasif. Persaingan antar bagian terjadi bilamana mereka harus bekerjasama untuk berbagi pengetahuan. Pimpinan proyek bersama saling bersaing dalam rangka menunjukkan siapa yang pantas

menjadi pimpinan terbaik, sekalipun ini sama artinya dengan menutupi masalah yang pada akhirnya harus ditanggung oleh setiap orang. Penekanan yang berlebihan terhadap persaingan ini membuahkan pandangan bahwa rupa yang bagus lebih penting ketimbang hasil yang bagus. Ketakutan akan ‘nampak buruk’ adalah salah satu musuh terbesar dari pembelajaran. Dalam pembelajaran organisasi, perlu mengakui bahwa ada sesuatu yang tidak diketahui, dan karenanya semua orang melaksanakan kegiatan yang belum mereka kuasai. Namun pada sebagian besar organisasi pelayanan publik, yang demikian itu belum masuk dalam *mindset* kolektif orang-orang yang ada di dalamnya. Sebagai akibatnya, seringkali mereka disibukkan dengan persaingan internal yang tidak sehat dan mengabaikan fungsi dan perannya sebagai pelayan publik.

Penekanan berlebihan terhadap persaingan juga memperkuat keyakinan kita pada hasil-hasil jangka pendek yang mudah diukur. Akibatnya, kita kekurangan disiplin yang dibutuhkan bagi praktek yang ajeg dan pendalaman belajar, yang mana hal tersebut seringkali membuahkan hasil yang jelas pada waktu yang panjang.

Mentalitas yang cepat-yakin juga membuat aparat atau petugas dalam organisasi pelayanan publik menjadi ‘buta sistem’. Banyaknya masalah hari ini berasal dari pemecahan masalah hari kemarin, dan banyak pemecahan hari ini akan menjadi masalah di hari esok. Yang paling membingungkan adalah bahwa banyak pemecahan dengan cara cepat—mulai dari pemotongan biaya hingga promosi—yang telah diterapkan, namun tak seorang pun percaya bahwa mereka telah memecahkan masalah penting tersebut. Sekalipun demikian, siapapun harus merasa berkewajiban menerapkan ‘pemecahan’ tersebut. Kita perlu menunjukkan hasil dan

konsekuensi sistem secara luas, terlepas dari jangka waktu yang panjang.

c. Sikap Reaktif

Kita tumbuh dan terbiasa dengan perubahan sebagai reaksi atas desakan dari luar, namun demikian bibit pembelajaran riil sebenarnya adalah aspirasi, imajinasi, dan percobaan. Sebenarnya, setiap organisasi bisa belajar dari cara anak-anak bisa melampaui beberapa proses pembelajaran yang mencengangkan tanpa adanya motivasi dari luar (eksternal). Mereka belajar berjalan, berbicara, bukan karena mereka harus begitu, tapi karena mereka ingin begitu. Siapapun pernah mengalami itu karena semua orang pernah menjalani masa anak-anak. Akan tetapi sayangnya, kebanyakan orang menjadi terkondisi untuk bereaksi terhadap perintah orang lain, dan tergantung pada persetujuan orang lain. Secara mendasar, tidak ada yang salah dengan wewenang eksternal; tidaklah efisien belajar tentang bahaya memasukkan tangan di saklar listrik melalui percobaan. Masalahnya adalah bahwa lembaga yang ada saat ini menggunakan wewenangnya berlebihan sehingga dapat melemahkan dorongan intrinsik aparat atau petugas-petugasnya untuk belajar.

Bagi sebagian besar orang, sikap reaktif dipupuk kuat setiap hari sejak masa sekolah. Pendidikan sekolah mengajarkan untuk memecahkan masalah yang sudah diketahui oleh orang lain, membaca sebatas yang ditugaskan, menulis sebatas yang diperlukan. Perlahan-lahan, sikap reaktif ini menjadi jalan hidup kebanyakan orang. Kecocokan (*fitting-in*),—keberterimaan—menjadi lebih penting artinya daripada diri pribadi kita sendiri. Semua orang belajar bahwa jalan menuju sukses adalah terpusat pada pertanyaan guru yang berseberangan dengan pertanyaan kita sendiri.

Sikap reaktif merupakan larangan bermata dua bagi pembelajaran berkelanjutan. *Pertama*, sikap, “Jika tidak rusak, jangan perbaiki”, mengganggu kelancaran peningkatan produk dan proses. Lebih jauh lagi, bilamana sesuatu rusak, reaksinya adalah memanggil spesialis ahli untuk memperbaikinya. Terlepas dari keberhasilan spesialis tersebut, temuannya akan menciptakan mentalitas kotak hitam yang mengganggu jalannya pengembangan kemampuan organisasi dalam pembelajaran berkelanjutan.

Besarnya sikap reaktif nampak jelas pada keyakinan atas pemecahan masalah. Banyak manajer berpikir bahwa manajemen adalah pemecahan masalah. Namun, pemecahan masalah bukanlah penciptaan. Seorang pemecah masalah berusaha membuat sesuatu hilang jauh-jauh. Seorang pencipta berusaha menciptakan sesuatu menjadi ada. Pendorong perubahan pada pemecahan masalah terletak pada sesuatu di luar diri kita—pada kondisi eksternal yang kita upayakan hilang. Pendorong perubahan pada penciptaan berangkat dari dalam diri kita. Hanya cara penciptaanlah yang dapat mengarahkan rasa individual dan kekuatan bersama, karena hanya padanyalah orang akan menyesuaikan dirinya dengan kemauan intrinsiknya. Ini merupakan bukti betapa reaktifnya kita sehingga banyak pemimpin melihat ketiadaan visi sebagai masalah yang harus dipecahkan pada perusahaan mereka, dan sebagai pemecahannya maka penulisan dan penyebarluasan pernyataan visi dan misi harus dibuat.

Hal diatas merupakan langkah kecil dari orientasi pemecahan masalah ke arah sistem manajemen yang didominasi oleh rasa takut, sebagai pendorong eksternal utama. Kebanyakan para pemimpin percaya bahwa orang mau berubah hanya pada saat-saat krisis. Pandangan ini mendorong strategi kepemimpinan yang paling besar di Amerika menciptakan krisis, atau

setidaknya persepsi tentang krisis. Krisis bisa menghasilkan kisah-kisah perubahan. Namun, hanya sedikit pembelajaran yang dihasilkan. Lebih jauh lagi, manajemen ketakutan dan krisis menjadi ramalan pemenuhan diri sendiri. Karena tidak menghasilkan luaran jangka pendek, para manajer melihat orientasi krisis mereka sebagai kebenaran; orang-orang di organisasi menjadi terbiasa 'menunggu krisis berikutnya'; rasa percaya para manajer terhadap apatisme pasukan menguat; dan mereka menjadi lebih berkecenderungan menciptakan krisis berikutnya.

Fragmentasi, persaingan, dan sikap reaktif bukanlah masalah yang harus dipecahkan, sebaliknya semuanya merupakan pola-pola pikir yang beku yang perlu dilarutkan. Pelarut yang diusulkan adalah cara berpikir dan budaya sistem yang baru. Berpikir sepenggal-sepenggal menjadi sistemik bilamana yang dibangkitkan kembali adalah "ingatan menyeluruh", kesadaran bahwa keseluruhan sesungguhnya mendahului bagian-bagian. Persaingan akan menjadi kerjasama bilamana sudah ditemukan 'sifat pribadi masyarakat' dan harus disadari bahwa peran masing-masing adalah sebagai penantang yang membantu setiap orang menjadi handal. Sikap reaktif menjadi sikap mencipta bilamana setiap orang mampu menafsirkan 'kekuatan bahasa generatif', yaitu bagaimana bahasa menjelaskan perbedaan-perbedaan dari aliran hidup yang tak terpisahkan.

Keseluruhan perubahan-perubahan ini mewakili gambaran "pergeseran Galilean". Revolusi heliosentris Galileo merubah cara pandang manusia, dari melihat bumi sebagai pusat dimana segala sesuatunya berputar, menjadi pola-pola yang lebih luas. Pada pandangan dunia sistem yang baru, kita bergerak dari keutamaan pecahan-pecahan ke arah keutamaan keseluruhan, dari kebenaran absolut ke arah penafsiran logis, dari diri

pribadi ke arah masyarakat, dan dari pemecahan masalah ke arah penciptaan.

Komitmen yang dibutuhkan untuk membangun organisasi pembelajaran bukan sekedar 'komitmen terhadap organisasi' yang biasa diungkapkan orang. Komitmen ini meliputi komitmen terhadap perubahan yang dibutuhkan bagi dunia yang lebih besar dan komitmen terhadap cara memandang organisasi sebagai sarana pencipta perubahan tersebut.

Jalan menuju keseimbangan adalah jalan yang saling berhubungan (*interconnection*). Pada jaman dahulu kala, umat manusia tidak membedakan dirinya dengan dunia sekitarnya. Kesadaran menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan. Manusia dan alam menjadi satu. Lalu setiap orang belajar membedakan diri mereka sendiri, melihat diri mereka sendiri sebagai suatu bagian yang terpisah. Mereka temukan kesadaran yang terbedakan, kehendak mandiri, dan kebutuhan serta aspirasi pribadi. Mereka mengembangkan suatu kesadaran diri yang membedakan mereka dari orang lain, dan dari makhluk ciptaan Tuhan lainnya.

Tanpa adanya pemisahan 'diri' dan 'lingkungan', kecerdasan tidak akan berkembang, metode analisis ilmiah dan pemahaman terhadap kondisi fisik alam semesta yang terpisah dari diri setiap orang tidak mungkin ada, dan kemajuan teknologi yang tak ternilai manfaatnya tidak akan pernah terjadi. Akan tetapi, pemisahan mengakibatkan fragmentasi dan isolasi. Dengan adanya revolusi pertanian, revolusi industri memicu meningkatnya spesialisasi. Fragmentasi tatanan sosial semakin memperbesar fragmentasi di pikiran kita. Lama kelamaan kita melihat diri kita bukan saja terpisah dari alam, tetapi bahkan menjadi penguasanya.

Jaman sekarang ini, budaya mengajarkan setiap orang bahwa sebenarnya dunia semesta ini ada untuk keperluan

manusia. Dunia ini hanyalah sekedar kumpulan “sumber daya alam” (arti harfiahnya “bahan cadangan”) yang menunggu pemanfaatan dari manusia. Sekarang ini hampir setiap orang berdiri pada semacam persimpangan jalan. Budaya yang mengajarkan bahwa kita telah menemukan jalan yang benar, dan yang perlu dilakukan hanyalah mendorong diri sendiri terus ke depan.

Tantangannya adalah karena mayoritas orang telah mempelajari cara-cara mempengaruhi lingkungannya, hingga mereka berada pada suatu kondisi dimana kemampuan untuk mempertahankan hidup menjadi terancam akibat kekuasaan mereka sendiri. Kebanyakan kita telah mengembangkan ego hingga pada taraf pemikiran bahwa kebahagiaan pribadi bagaimanapun juga terpisah dari kebahagiaan orang-orang di sekitar mereka. Mereka juga telah memisahkan diri mereka dari alam, hingga mereka sampai pada kondisi kehilangan rasa hormat terhadap misteri kehidupan, dan rasa ikut memiliki sesuatu di luar diri mereka.

Di dunia barat, umumnya lembaga sosial mereka berada pada keadaan berkeping-keping karena fragmentasi. Mereka telah memisah-misahkan kesehatan fisik dari kesehatan mental dan spiritual, sehingga orang yang ada sekarang hidup lebih lama dengan kondisi kesehatan yang lebih rendah daripada sebelumnya dan dengan beban biaya yang jauh lebih tinggi bagi masyarakat. Kita juga telah memisah-misahkan pendidikan ke dalam urutan fakta yang cerai-berai dan latihan akademik yang kering, hingga sekolah menjadi bertambah terlepas dari pertumbuhan pribadi dan pembelajaran sewajarnya dan bahkan semakin tidak efektif. Kita telah memisah-misahkan pemerintah ke dalam koor lagu-lagu sumbang dari “kelompok kepentingan tertentu” yang berjuang untuk memelihara status quo, hingga kita dilumpuhkan oleh “kemacetan”.

Jelaslah, segala sesuatu tentang sistem manajemen moderen ini berdasarkan fragmentasi, dan akibatnya adalah persaingan yang tak terhindarkan. Bidang-bidang pemasaran sekarang ini berperang dengan bidang produksi. Para manajer garis depan pun memiliki perseteruan manajemen perusahaan yang batasnya adalah kebencian. Orang-orang yang ada di dalam organisasi lebih sering bersaing antar mereka sendiri ketimbang dengan ‘para pesaing’ dari luar organisasi.

Budaya tradisional Cina berkembang melalui jalan yang agak berbeda dengan budaya barat. Budaya ini belum banyak kehilangan pemahaman dalam melihat keterkaitan hidup, pengungkapan diri yang berkelanjutan, dan misteri.

Orang barat melihat dunia secara kebendaan, namun sebaliknya mereka juga melihat dunia sebagai suatu proses. Mereka bertindak secara individu, namun sebaliknya mereka juga masih terikat dengan keluarga dan masyarakat. Orang barat percaya dengan hubungan sebab-akibat yang sederhana, dan mereka terus mencari semua liputan jawaban yang ada, namun sebaliknya mereka juga cenderung mencari-cari penjelasan dari fakta-fakta nyata, dan terus mencari pemahaman terhadap jaring keterkaitan agar dapat mengambil tindakan yang efektif. Orang barat berfikir dalam hari dan bulan, namun sebaliknya mereka juga berfikir dalam puluhan tahun dan ratusan tahun—bagi kita, waktu adalah musuh, sebaliknya saya juga percaya bahwa waktu tidak lebih seperti sekutu.

Karenanya, semua dunia barat menatap dengan harap-harap cemas ketika masyarakat Cina memasuki ekonomi dunia moderen. Tidak ada kesalahan yang dibuat. Dorongan industrialisasi merupakan pendorong kuat fragmentasi. Fragmentasi di barat yang perkembangannya berbanding sama dengan kemajuan industri bukanlah suatu kejadian tak disengaja. Benih-benih yang ditanam pada masa revolusi

pertanian tumbuh lebih cepat melalui iklim yang diciptakan oleh cerobong asap, pabrik, dan praktek-praktek manajemen industri tradisional.

Pada jaman moderen, kehidupan rohaniah masyarakat tidak dapat dipisahkan dari kehidupan rohaniah lembaga yang lebih besar. Keselarasan atau kepincangan hubungan dengan alam tidak dapat dipisahkan dari keselarasan atau kepincangan hubungan lembaga yang sama dengan alam. Dunia barat menghormati para pemimpin dan manajer Cina yang memiliki nurani untuk mencari jalan baru. Umumnya mereka percaya bahwa prinsip-prinsip dan perangkat-perangkat konseptual memuat garis besar jalan tersebut. Inilah jalan yang terbentuk atas cerminan aspirasi terdalam setiap orang yang menghargai visi pribadi, dan membangun visi bersama.

Inilah jalan yang didasarkan atas kemampuan bawaan kita untuk membangun percakapan generatif yang lebih cerdas. Inilah jalan yang didasarkan atas kemampuan kita membangun konsep dan pemahaman bersama pada suatu sistem yang menentukan efektivitas tindakan individu. Inilah jalan yang didasarkan atas keunggulan keseluruhan, bukan keunggulan bagian. Inilah jalan yang secara mendasar berbeda dengan jalan yang harus dilalui oleh pembangunan industri di barat.

Di seluruh dunia nampaknya timbul kegamangan di bidang manajemen. Kondisi ini dipicu oleh persaingan global, dan tumbuhnya kesadaran bahwa kunci keberhasilan pada abad ke 21 akan berbeda dengan kunci keberhasilan di abad 19 dan 20. Sekarang kita meninggalkan jaman dimana sumber daya alam yang murah menjadi kunci status ekonomi bangsa, dan sistem manajemennya dirancang untuk menguras habis sumber daya tersebut. Munculnya Jepang, Korea, Singapura, dan Taiwan sebagai kekuatan ekonomi dunia menandakan datangnya era

baru dimana usaha menggerakkan kreativitas dan imajinasi masyarakat anda menjadi tantangan utama manajemen.

Namun, kondisi di atas juga dipicu oleh kesadaran yang mendalam bahwa memang harus ada penawar fragmentasi—bahwasanya politik, permainan, dan persaingan internal yang menjadi ciri khas organisasi modern menguras habis energi dan komitmen orang, dan karenanya tidak akan pernah dapat menjadi pondasi usaha gerakan yang besar.

D. Tugas Pemimpin Baru

Pada organisasi pelayanan publik yang memiliki visi dinamis dan selalu siap untuk sebuah pembelajaran secara terus menerus, tugas pemimpin dimulai dengan prinsip tegangan kreatif, dan termasuk membangun visi bersama. Organisasi seperti ini sekarang menjadi *trand* umum, hanya saja tantangannya tidak banyak kaum esekutif yang menciptakan organisasi yang sedemikian itu?

Masalahnya adalah pada lemahnya kepemimpinan. Cara pandang tradisional terhadap pemimpin—sebagai orang khusus yang memberikan pengarahan, membuat keputusan kunci, dan memotori pasukan—berurat-akar pada pandangan dunia yang individualistik dan non-sistemik. Di dunia Barat, pemimpin adalah pahlawan—orang besar yang berdiri di garis depan pada saat-saat krisis. Sejauh mitos demikian masih berlaku, maka kondisi tersebut akan memperkuat fokus terhadap peristiwa jangka pendek dan pahlawan kharismatik, ketimbang dorongan sistemik dan pembelajaran kolektif untuk menciptakan kultur dan budaya organisasi yang ideal. Kepemimpinan pada organisasi publik ideal harus terpusat pada kerja yang lebih jelas dan lebih penting. Pada organisasi semacam ini, peran pemimpin sangat berbeda dari peran

pembuat keputusan yang kharismatik, sebab dalam konsep ini pemimpin adalah perancang, guru, dan pelayan.

Peran-peran di atas menuntut ketrampilan baru: kemampuan membangun visi bersama, kemampuan memunculkan dan menantang *mindset* yang ada, dan kemampuan mendorong pola pemikiran yang lebih sistemik. Pendek kata, pemimpin pada organisasi pelayanan publik bertanggungjawab untuk membangun organisasi dimana orang-orangnya secara berkelanjutan mengembangkan kemampuan mereka dalam rangka membentuk masa depan mereka—yaitu pemimpin bertanggungjawab pengembangan potensi internal organisasi dalam rangka untuk bisa menjadi organisasi yang bisa memuaskan sebanyak mungkin orang.

1. Memahami Tegangan Kreatif

Kepemimpinan dalam organisasi pelayanan publik bermula dengan prinsip tegangan kreatif. Tegangan kreatif berawal dari cara melihat secara gamblang dimana setiap orang ingin berada pada “visi” mereka, dan menyatakan kebenaran mengenai posisi mereka sebenarnya, dan “realitas kekinian” mereka. Kesenjangan antara keduanya menciptakan tegangan alami.

Tegangan kreatif dapat dibentuk dalam dua cara: dengan mengarahkan realitas kekinian menjadi visi, atau dengan menurunkan visi menjadi realitas kekinian. Individu, kelompok, dan organisasi yang belajar memanfaatkan tegangan kreatif akan belajar tata cara bagaimana memanfaatkan energi mereka untuk menggerakkan realitas kekinian secara lebih terpercaya ke arah visi.

Prinsip tegangan kreatif telah lama dikenal oleh para pemimpin. Martin Luther King, menyatakan, “Sebagaimana Socrates rasakan bahwa menciptakan tegangan pada alam

pikiran kita itu perlu, sehingga setiap individu dapat bangkit dari perbudakan mitos dan setengah kebenaran, karenanya kita harus menciptakan semacam tegangan di masyarakat yang akan membantu umat manusia bangkit dari lembah kegelapan purbasangka dan rasisme”.

Tanpa visi, tidak akan ada tegangan kreatif. Tegangan kreatif tidak dapat diciptakan dari realitas kekinian saja. Semua analisis di dunia tidak akan pernah menciptakan visi. Banyak orang yang sesungguhnya mampu memimpin gagal dalam melaksanakan tugas karena mereka mencoba menggantikan visi dengan analisis. Mereka percaya bahwa bila saja orang-orang memahami realitas kekinian, maka mereka jelas akan merasakan motivasi perubahan. Mereka kemudian menjadi kecewa manakala mereka mendapati bahwa ternyata orang-orang itu ‘mempertahankan’ perubahan-perubahan pribadi dan organisatoris yang harus dibuat untuk merubah realitas. Apa yang tidak pernah mereka pahami adalah bahwa energi alami untuk mengubah realitas tsb. sebenarnya berasal dari gambaran dunia yang ingin dicapai, yang lebih penting daripada realitas sekarang.

Tetapi tegangan kreatif tidak dapat diciptakan dari visi saja; ia menuntut gambaran utuh realitas kekinian juga. Disamping mimpinya, King juga secara berkelanjutan terus berusaha “mendramatisir kondisi rasisme dan purbasangka yang memalukan” sehingga kedua hal tersebut tidak lagi akan terabaikan. Visi tanpa pemahaman realitas kekinian kemungkinannya akan mendatangkan lebih banyak sinisme ketimbang kreativitas. Prinsip tegangan kreatif mengajarkan bahwa gambaran utuh dari realitas kekinian sama pentingnya dengan gambaran memikat dari masa depan yang diinginkan.

Mengarahkan tegangan kreatif berbeda dengan memecahkan masalah. Dalam hal pemecahan masalah, energi

perubahan berasal dari usaha menjauhkan diri dari aspek realitas kekinian yang tidak diinginkan. Sebaliknya, dalam kaitannya dengan tegangan kreatif, energi perubahan berasal dari visi, yaitu dari apa yang ingin kita ciptakan, yang sejalan dengan realitas kekinian. Perbedaannya itu mungkin kecil kelihatannya, namun konsekuensinya tidak demikian. Banyak orang-orang dan organisasi termotivasi untuk melakukan perubahan hanya bilamana mereka anggap masalah mereka itu cukup serius untuk ditangani. Cara seperti ini cukup manjur untuk sementara waktu, namun proses perubahan tersebut akan kehabisan energi bilamana masalah yang menggiring perubahan tersebut kehilangan daya tekannya. Terkait dengan pemecahan masalah, motivasi untuk perubahan itu bersifat intrinsik. Perbedaan ini mencerminkan perbedaan antara pembelajaran adaptif dan generatif.

2. Membangun Visi Bersama

Peran kepemimpinan baru menuntut disiplin kepemimpinan yang baru. Tiga hal yang paling penting adalah membangun visi bersama, memunculkan dan menantang *mindset*, dan menggunakan prinsip berpikir sistem. Disiplin ini hanya dapat dikembangkan melalui komitmen seumur hidup. Dan pada organisasi pelayanan publik, disiplin ini harus ditradisikan karena memuat prinsip-prinsip dan cara-cara kepemimpinan yang efektif.

Bagaimanakah visi perseorangan bisa menjadi visi bersama? Suatu perumpamaan yang bagus adalah hologram, suatu gambar tiga yang diciptakan dengan membuat interaksi sumber-sumber cahaya. Jika anda memotong foto menjadi 2 bagian, setiap bagiannya hanya menampilkan sebagian dari keseluruhan gambar. Namun, jika anda membagi sebuah hologram, setiap bagiannya, sekecil apapun itu, akan menunjukkan keseluruhan gambar.

Sama halnya, bilamana sekelompok orang berkumpul dalam rangka berbagi visi untuk suatu organisasi, setiap orang akan melihat gambaran individu organisasi sebagai gambaran yang terbaik. Setiap orang akan berbagi tanggungjawab untuk keseluruhan, bukan untuk sebagian kecil saja. Namun, pernik-pernik komponen hologram tidaklah identik sama. Setiap bagiannya mewakili gambaran menyeluruh dari sudut pandang yang berbeda-beda. Kurang lebih seperti lubang kecil pada tirai jendela; setiap lubangnya menawarkan sudut pandang yang unik bagi keseluruhan gambar. Jadi, demikian juga dengan kekhasan visi individu.

Bilamana anda menambahkan kepingan-kepingan hologram, gambarnya akan menjadi lebih kuat, lebih hidup. Bilamana semakin banyak orang berbagi visi, maka visi akan menjadi realitas mental yang mudah dibayangkan pencapaiannya. Mereka sekarang memiliki partner, sejawat pencipta; visi tidak lagi menjadi tanggungjawab perorangan. Sebelumnya, mungkin orang biasa berkata “ini visi saya”. Namun, sejalan dengan berkembangnya visi bersama, makan visi itu menjadi “visi kami.”

Keterampilan yang dibutuhkan untuk membangun visi bersama meliputi berikut ini:

- Mendorong visi pribadi. Visi bersama muncul dari visi pribadi. Tidak semua orang selalu peduli dengan kepentingan pribadinya saja. Sesungguhnya nilai-nilai mereka meliputi dimensi yang terkait dengan keluarga, lembaga, masyarakat, dan bahkan dunia.. Sebaliknya, Kapasitas manusia untuk peduli dengan orang lain bersifat mempribadi.
- Mengkomunikasikan dan meminta dukungan. Para pemimpin harus mau berbagi visi mereka secara terus-menerus, ketimbang menjadi wakil resmi visiperusahaannya.

Mereka juga harus bertanya, "Apakah visi ini harganya setimpal dengan komitmen anda? Bagi kebanyakan orang, ini sangat sulit digunakan untuk menentukan tujuan dan menjamin pelaksanaan".

- Visioning sebagai proses terus-menerus. Sekarang ini sangat banyak manajer yang ingin membuang jauh-jauh "Visi bisnis" mereka dengan jalan membuat Pernyataan Visi Resmi. Pernyataan seperti ini hampir selalu kurang vitalitas, kreativitas, dan kegairahan visi sejati dari banyak orang. Mereka mempertanyakan, "Apa yang sebenarnya ingin kita capai?"
- Membaurkan visi ekstrinsik dan intrinsik. Banyak visi dengan daya kerja yang bagus bersifat ekstrinsik, yaitu terfokus pada pencapaian sesuatu yang bersifat kompetitif. Namun, tujuan yang terbatas hanya pada usaha menjatuhkan lawan—manakala visi telah tercapai—dengan mudah akan menjadi bentuk sikap yang defensif.

Sebaliknya, tujuan intrinsik—seperti menciptakan produk baru, mengangkat produk lama ke tingkat yang lebih baru, atau membuat standar baru bagi kepuasan pelanggan—menciptakan lebih banyak kreativitas dan inovasi. Visi intrinsik dan ekstrinsik perlu saling berdampingan; suatu visi yang melulu berpredikat sebagai visi yang kalah dan visi oposisi pada akhirnya akan melemahkan organisasi..

Membedakan visi yang positif dari visi yang negatif. Banyak organisasi hanya bekerja bersama bilamana kemampuan untuk mempertahankan hidupnya terancam. Sama halnya, kebanyakan gerakan sosial bertujuan untuk menghilangkan apa saja yang tidak diinginkan masyarakat; karenanya kita lihat timbulnya gerakan-gerakan anti narkoba, anti-merokok, atau anti senjata nuklir. Visi Negatif cenderung berjangka pendek dan membawa pesan ketidakberdayaan. Dua sumber energi

yang memotivasi organisasi adalah: ketakutan dan aspirasi. Ketakutan, sumber energinya berada di belakang visi negatif, dapat menghasilkan perubahan-perubahan luar biasa dalam waktu pendek, namun aspirasi terus hidup sebagai sumber pembelajaran dan pertumbuhan.

3. Memahami Tantangan

Ada dua jenis tantangan bagi seorang pemimpin atau setiap orang yang ada dalam organisasi pelayanan publik. Tantangan pertama bersifat internal-psikologis, yang terkait dengan ketidaksiapan menghadapi dunia yang pelan-pelan membangun ancaman dan kebiasaan terfokus pada peristiwa-peristiwa dramatis. Sepanjang sejarah, ancaman utama keberlangsungan hidup manusia muncul dalam bentuk peristiwa-peristiwa dramatis: banjir, gempa bumi, dan serangan musuh. Dewasa ini, ancaman utama keberlangsungan hidup manusia berupa proses perlahan-lahan dan teratur, seperti kerusakan lingkungan, perlombaan senjata global, keruntuhan sistem pendidikan nasional dan keluarga, serta tatanan masyarakat.

Ketidaksiapan menghadapi dunia baru ini disebabkan karena umumnya orang memiliki sistem syaraf yang terfokus pada peristiwa-peristiwa dramatis di luar diri mereka. Suara keras atau perubahan mendadak pada area pandang misalnya membuat siapapun segera berhati-hati. Sistem adrenalin setiap orang meningkatkan kesadaran dan kekuatan. Dalam contoh yang ekstrim, sistem syaraf menghasilkan keadaan shock yang menyaring sinyal-sinyal rasa sakit, sehingga penalaran dan pengambilan keputusan dapat terus berlangsung. Ironisnya, semua kemampuan ini menjadi sangat kontra produktif bilamana ada di dunia krisis yang muncul perlahan-lahan secara sistemik. Seluruh naluri harus menunggu hingga perubahan yang perlahan-lahan berkembang ke arah krisis—yaitu bilamana seringkali terlambat mengambil tindakan yang efektif.

Ancaman ini juga bersifat dari luar (eksternal), artinya penyebabnya berada di luar pengawasan. Ancaman utama dewasa ini adalah semua hasil perbuatan manusia sendiri. Tidak ada musuh di luar sama yang perlu disalahkan. Seperti yang dikatakan Pogo, “Kita bertemu musuh, dan musuh itu adalah diri kita sendiri.” Menyalahkan diri sendiri pun tidak akan menolong. Penyebabnya terletak pada perilaku kolektif dan akibat sampingan dari tindakan tak disengaja yang dapat dirasakan oleh setiap orang (individu).

Ini tentu tidak bermaksud menyalahkan atau menimbulkan rasa bersalah pada setiap orang. Maksud sebenarnya adalah menyarankan bahwa setiap orang perlu berpikir dengan cara berbeda, karena konflik antara macam permasalahan, cara berpikir, serta cara bertindak bisa membawa bencana bagi organisasi. Kebanyakan ancaman utama bagi kelangsungan hidup dan vitalitas organisasi berkembang pelan dan ancaman itu bukan berasal dari luar (eksternal).

Hanya pada saat krisis yang dahsyat (kerugian besar) terjadi, baru ada peringatan untuk mengambil tindakan yang gagah berani. Pemrograman [pada diri] setiap orang berpengaruh terhadap cara melihat ancaman eksternal dan sikap reaktif. Gabungkan budaya fragmentasi dan persaingan, maka keduanya akan memenjarakan diri setiap orang. Namun, kemampuan dapat dikendalikan apabila yang dipahami adalah bahwa sejarah budaya mengalir pada jalan yang sama, yaitu jalan yang dapat mengalir ke arah kekinian yang berbeda. Langkah pertama untuk menyingkap ‘kealamiahan’ semu jalan pikiran ini adalah melalui refleksi.

Banyak masyarakat pra-agraris yang tidak didominasi oleh fragmentasi dan persaingan, sebagai sangkalan terhadap pandangan umum bahwa masyarakat kuno selalu seperti manusia sekarang, namun ‘kurang beradab’. Akan tetapi,

sebagaimana dikatakan David Bohm, fisikawan kuantum kondang, “Diawali dengan revolusi industri, dan berlanjut hingga revolusi industri, fragmentasi berlangsung secara besar-besaran pada tatanan sosial sehingga menyebabkan fragmentasi progresif dalam pikiran kita”.

4. Memahami Fenomena secara Holistik

Khasanah berpikir analitis meliputi pemerian sistem ke dalam bagian-bagian komponen, penyelidikan setiap bagian secara terpisah, dan menggabungkan pemahaman keseluruhan berdasarkan pemahaman atas masing-masing bagian. Asumsinya adalah bahwa sistem adalah sekumpulan bagian-bagian yang berinteraksi secara relatif dan lemah dalam garis lurus (linear). Pengertian sistem dalam hal ini adalah seseorang dapat membatasi perhatian mereka hanya pada bagian-bagian dan percaya bahwa dengan mengoptimalkan masing-masing bagian sama artinya dengan mengoptimalkan keseluruhan.

Uraian adalah cara tradisional untuk menyelesaikan masalah-masalah yang kompleks, namun hanya terbatas pada dunia yang syarat dengan kombinasi-kombinasi dan umpan balik non-linear. Ciri utama suatu sistem adalah bahwa ia tidak dapat dipahami sebagai fungsi dari komponen-komponennya yang terpisah, karena tiga alasan:

1. Perilaku sistem tidak tergantung pada apa yang dilakukan oleh setiap bagiannya, namun pada bagaimana setiap bagiannya berinteraksi dengan yang lainnya; kombinasi
2. Untuk memahami suatu sistem, kita perlu memahami bagaimana sistem itu bisa bertaut dengan sistem yang lebih besar yang menjadi bagiannya; dan
3. Apa yang kita sebut sebagai bagian tidak selalu bagian utama. Secara mendasar, bagaimana mendefinisikan bagian

tersebut adalah masalah sudut pandang dan tujuan, bukan seperti pada sifat 'benda' yang kita lihat dengan mata.

Daripada memikirkan alam 'bagian' yang membentuk alam 'keseluruhan', seyogyanya diakui bahwa setiap orang hidup di alam keseluruhan (*wholes*) yang berada dalam keseluruhan. Daripada mencoba 'menggabungkan kepingan-kepingan secara bersama-sama' untuk membentuk keseluruhan, seyogyanya harus diakui bahwa dunia ini memang sudah berupa keseluruhan.

Dalam hal yang sama, pandangan sistem mengakui bahwa perbedaan memungkinkan seorang pengamat mampu menggambarkan dunia-dunia operasional. Keseluruhan mungkin lebih penting, namun menjadi tidak mungkin diatur semuanya. Sebagai contoh, divisi perburuan memungkinkan warga masyarakat mencapai tingkat kemakmuran materiil yang jelas tidak mungkin terjadi. Namun, begitu karyawan menjadi 'karyawan' dan penyelia menjadi 'penyelia', maka kekakuan pun terbentuk. Untuk mencairkan kembali kemampuan pembelajaran dan perubahan.

5. Memahami Karakter Masyarakat

Para fisikawan aliran Newton terhenyak ketika mendapati bahwa pada inti atom—di bagian tengahnya—tidak ada apa-apa, hanya energi murni, kekosongan yang bermakna, dan pola-pola probabilitas yang bergerak terus dalam rangka membuat hubungan dengan pola-pola probabilitas lainnya.

Sama dengan di atas, banyak orang terhenyak ketika mendapati bahwa pada inti diri seseorang, di pusat 'kediriannya', tidak ada apa-apa, hanya energi murni. Bilamana mereka sampai pada dasar yang paling asasi dari diri setiap orang, yang didapati hanyalah kekosongan yang bermakna—yaitu jaring hubungan. Bilamana seseorang bertanya pada seseorang yang lain tentang diri mereka sendiri, mereka akan berbicara tentang

keluarga, kerja, latar belakang pendidikan, klub olah raga, dsb. Pada semua percakapan ini, dimanakah ‘jati diri’ sesungguhnya? Jawabnya tidak dimana-mana, karena jati diri pribadi bukanlah benda, namun—seperti kata Jarome Brunner, “sudut pandang menyatukan aliran pengalaman ke dalam tuturan yang logis”—tuturan satu berupaya keras berkaitan dengan tuturan-tuturan lain dalam rangka memperkaya khasanah.

Umumnya orang berpikir bahwa setiap orang memiliki asal-usul keturunan, dan ‘kedirian’ diberikan kepada masing-masing orang bebas dari pengaruh budaya atau faham kelompok tempat mereka dibesarkan. Namun, sebagaimana yang diungkapkan Clifford Geertz, “Tidak ada umat manusia yang bebas dari budaya”.

Bilamana lingkungan sosial tempat setiap orang berada dilupakan, kita akan mencapai kemapanan dan keamanan semu. Kita mengenal ego kita melalui kedirian kita. Kita mengambil ciri-ciri tertentu dari sifat kita saat ini dan memunculkannya sebagai kepribadian riil. Dari itu, kita menyalurkan nilai primordial kita kepada ego kita (bagian) dan memandang masyarakat (keseluruhan) sebagai hal kedua. Kita melihat masyarakat lebih kurang sebagai suatu jaringan komitmen kontraktual dalam pertukaran simbolik dan ekonomis. Kita beranggapan bahwa perjumpaan dengan orang lain adalah transaksi yang dapat menambah atau mengurangi beragam kepemilikan ego kita.

Namun, pembentukan diri pribadi berlangsung hanya di masyarakat. Masyarakat mendukung cara-cara tertentu dan membatasi wacana individualitas melalui pola-pola perilaku tertentu—apa saja yang kita anggap sebagai tindakan ‘gila’ atau tidak patut, merupakan ekspresi perkembangan asal-usul masyarakat kita dan pendewasaan tidak ditentukan secara genetik (kodrat).

Sejalan dengan semua asumsi-asumsi kultural yang mendalam, keutamaan ego-diri menyembunyikan status sementara hingga kita menemukan budaya yang berbeda. Misalnya, pada beberapa budaya asli masyarakat Afrika Selatan, salam sehari-hari adalah “Sampai jumpa”. Apa makna ungkapan itu bagi orang yang ada pada budaya itu adalah ikatan hubungan. Bilamana kita menentang budaya seperti itu, dimana membicarakan nama orang berarti menghormati keberadaan orang tersebut, maka hal itu akan nampak ‘gila’ menurut kita. Bagaimanapun juga, bagi kita, diri adalah diri kita sendiri—yang terpisahkan dari diri-diri lain.

Namun, pandangan hidup sistem menganjurkan bahwa jati diri tidak pernah ‘diberikan’ dan selalu dalam proses transformasi. Kapan saja kita tidak menganggap orang lain sebagai obyek pemanfaatan, kapan saja kita melihat orang lain sebagai umat manusia tempat kita belajar dan membuat perubahan, maka kita dihadapkan pada interaksi yang menggairahkan yang dapat membuka kemungkinan baru untuk membentuk diri.

6. Membangun Komunitas yang Efektif dan Menggerakkan

Umumnya, orang melihat realita sebagai ‘sesuatu di luar sana’ dan diri kita sebagai pengamat ‘di dalam sini’. Tradisi ilmiah barat berusaha keras untuk memahami bagaimana alam bekerja sehingga seseorang dapat mencapai apa yang diinginkan. Namun bagaimana kalau yang nampak adalah ‘realita’ tidak terpisahkan dari bahasa dan tindakan? Bagaimana kalau kita bagian—bukan terpisah—dari dunia? Bagaimana kalau krisis kita adalah krisis persepsi dan makna dari perspektif ‘realis naove’ seorang pengamat yang dapat menjelaskan realitas eksternal? Bagaimana kalau pengamatan itu sendiri menjadi awal dari fragmentasi?

Teka-teki ‘tanah terakhir’ telah lama menantang para filosof. Ada anekdot filosofis tentang seorang pemula yang bertanya pada pujangga besar apa yang dapat menahan dunia agar tidak jatuh ke bawah. Sang pujangga menjawab bahwa bumi tetap tidak jatuh karena berdiri di atas penyu besar. Sang murid bertanya, “Lalu apa yang menahan tubuh penyu?” “Mengapa?” tanya sang guru, “penyu itu bersandar pada penyu besar lainnya”. “Tapi” teriak sang murid, “Penyu itu harus ditopang”. “Ya, memang begitu” jawab sang guru, “ke bawah terus, semua isinya penyu”.

Alternatif bagi ‘realisme’ naove bukanlah solipsisme, suatu pandangan bahwa tidak ‘ada sesuatu di luar sana’ dan karenanya tidak ada yang perlu dipelajari dan dinilai. Alternatif terbaiknya adalah mengakui peran generatif tradisi pengamatan dan makna yang tersebar bersama diantara masyarakat. Kita menciptakan tatanan dan perbedaan-perbedaan dalam rangka mengatur aliran hidup yang sulit dikelola. Tatanan tersebut membuat kita bekerja dengan efektif, namun bisa menjadi kendala memabukkan bagi eksplorasi dan kreativitas.

Semakin efisien model dunia, semakin mundur ke belakang ia dan menjadi transparan. Semakin berhasil strategi model, semakin besar peta realita yang menjadi ‘realita’ dengan sendirinya. Bahayanya keberhasilan adalah bahwa pemikiran di belakang sukses tersebut dapat berurat-akar dan akibatnya tidak mengindahkan konteks efektivitasnya.

Bilamana suatu model kehilangan ‘situasi’nya dan menggenalisir validitasnya kedalam kategori universal, maka cepat atau lambat ia akan menunda kemampuan kita untuk berurusan dengan dunia dan dengan lainnya.

E. Perubahan *Mindset*

Organisasi apapun, tanpa terkecuali pemerintah dengan lembaga-lembaga di bawahnya, dapat memerankan dengan maksimal fungsinya sebagai pelayan publik ketika secara kelembagaan dan psikologis para aparatnya memiliki apa yang disebut sebagai semangat pembelajaran. Pembelajaran yang dimaksudkan di sini berkaitan dalam cara-cara yang riil hingga pada penerapan manajemen strategis. Untuk itu disyaratkan para pemimpin harus memiliki wawasan sistemik, perspektif jangka panjang dan motivasi kuat untuk melakukan perubahan setiap saat ketika dibutuhkan, bukan karena alasan-alasan klise mempertahankan mati-matian cara kerja yang sudah ada dengan mengatasmanakan kepastian.

Organisasi yang bercorak tradisional, hierarkis, otoriter, dan birokratis cenderung lamban beradaptasi. Meskipun para pemimpin atau aparatnya memahami adanya perubahan lingkungan, akan tetapi mereka kesulitan memotivasi diri mereka sendiri untuk mulai berbuat dan melakukan perubahan. Mereka cenderung berubah hanya pada saat krisis, yaitu ketika sudah tidak ada cukup waktu untuk beradaptasi sepenuhnya dan kondisinya tersebut semakin terpuruk.

Adaptasi sangat perlu dalam pembelajaran organisasi. Justifikasi yang berbasis adaptasi harus selalu mendapat perhatian dari para pemimpin. Orang yang mengabaikannya pada hakikatnya adalah orang yang tidak peduli apakah organisasi mereka akan tetap ada hingga sepuluh tahun mendatang dan ini sama artinya dengan mempertaruhkan eksistensi lembaga atau organisasinya di masa depan. Justifikasi logis seperti ini tidak akan berguna hingga ada penjelasan mengenai perubahan apa yang diperlukan atau bagaimana menciptakan perubahan itu. Inilah tugas pemimpin dalam organisasi pelayanan publik yang dinamis.

1. Kesiapan untuk Berubah

Pembelajaran organisasi dapat didefinisikan sebagai proses dimana para pemimpin sebagai tim manajemen merubah *mindset* mereka tentang organisasi, costumer, dan pesaing-pesaing mereka. Definisi ini jelas mencakup perhatian pada kemampuan adaptasi, namun lebih dari itu ia sama dengan konsep paradigma—sejumlah gagasan dan praktek-praktek terpadu yang membentuk cara pandang dan interaksi seseorang atau sekelompok dengan dunia.

Definisi pembelajaran organisasi tersebut bisa mengarahkan perhatian kepada ranah kerja yang spesifik. Organisasi pembelajaran tidak harus membatasi apa yang harus dan boleh dilakukan oleh manajemen. Para pemimpin harus memberikan perhatian pada tim manajemen—tidak terbatas pada tim eksekutif—namun sebagai sekelompok orang yang saling membutuhkan dalam rangka mengambil tindakan yang efektif. Fokus tersebut mengarah kepada evolusi *mindset* yang dimasukkan ke dalam pikiran dan perilaku orang-orang yang saling membutuhkan dalam rangka mengambil tindakan yang efektif. Usaha untuk meningkatkan kualitas *mindset* dapat dipusatkan dalam berbagai cara, tergantung kebutuhan organisasi.

2. Perencanaan Skenario

Salah satu yang dibutuhkan dalam sebuah organisasi adalah perencanaan skenario (*scenario planning*)—yaitu proses penciptaan masa depan alternatif yang dibayangkan. Ini diperlukan karena daripada melihat ke masa depan hanya dengan satu kemungkinan, para pemimpin sebagai perancang skenario lebih baik membayangkan dan mendefisikan beberapa ma-cam alternatif. Dalam hal ini terdapat hubungan yang sangat mendasar antara perencanaan skenario dengan pembelajaran organisasi.

Salah satu skenario yang jarang dilakukan dalam organisasi adalah skenario perubahan *mindset* atau model mental. Perencanaan bukan hanya pekerjaan menciptakan atau menyusun rencana, yang dapat disajikan dengan efektif dan diungkapkan dengan indah, melainkan juga tujuan riil perencanaan sebagaimana yang sudah mulai disadari dalam skala global adalah merubah model mental para aktor dalam organisasi tersebut.

Bagi sebagian besar orang, model mental masih membuat kita bersikap reaktif. Para pemimpin dan juga aktor-aktor dalam organisasi konvensional terkunci di dalam perangkat pemikiran (*mindset*). Mereka cenderung menyaring informasi yang tidak sesuai dengan paradigma baru mereka. Agar terhindar dari lubang perangkap, mereka harus menjadi penangkap paradigma dan sebelum bisa merubahnya, mereka harus mengenalinya lebih dulu.

3. Pemecahan Masalah

Orientasi pemecahan masalah bisa menjadi sumber keterbatasan yang besar. Para manajer sering menganggap diri mereka sendiri sebagai pemecah masalah, namun apakah orientasi itu menyebabkan perubahan? Para pemecah masalah pada dasarnya reaktif—mereka menunggu hingga suatu masalah terdefiniskan dan kemudian baru mencari pemecahannya.

Wawasan seorang pemecah masalah cenderung membatasi kreativitas dalam beberapa hal. Bilamana para eksekutif mencoba memecahkan masalah, mereka memusatkan usaha mereka pada pendefinisian masalah, pada pemahaman wilayah maknanya. Dengan memikirkan pemecahan masalah, bukan melarutkan masalah, seringkali para eksekutif menguatkan bercokolnya masalah. Keterbatasan lain dari pemecahan masalah adalah bahwa pemecahan masalah—sebagai perangkat pemikiran (*mindset*)—cenderung menghasilkan rangkaian

peristiwa (episode) perubahan yang mendadak ketimbang perubahan yang terus-menerus, proaktif, dan perlahan-lahan. Bentuk ekstrim dari pemecahan masalah dalam bidang usaha adalah krisis manajemen, yang menghasilkan perubahan cepat dan luar biasa. Pada dasarnya, banyak perusahaan memandang krisis sebagai satu-satunya hal yang mendatangkan perubahan.

Anggapan yang keliru ini mengakibatkan terjadinya krisis pada strategi kepemimpinan umum di berbagai tempat di belahan dunia. Para perencana mencoba meyakinkan masyarakat bahwa ada krisis yang muncul sejenak di atas cakrawala. Jika cara ini tidak jalan, mereka menggelontor dengan banyak data dan menyatakan, “Segera datang; sebaiknya anda pasang mata dan telinga”. Jika pendekatan seperti itu tidak jalan, mereka keluar dan menciptakan krisis—sekarang menciptakan perubahan.

Orientasi pemecahan masalah cenderung mengabaikan kewajiban setiap orang yang ada di dalam organisasi, dan membatasi imajinasi. Ada dua sumber energi besar perubahan yang terkait dengan masalah umat manusia: ketakutan dan aspirasi. Orientasi pemecahan masalah cenderung menguatkan ketakutan; karena jelas terjadi krisis. Sebelum bertindak, orang cenderung menunggu hingga suatu masalah berkembang; mereka menjadi semakin tergantung pada masalah, krisis, reaksi, dan pribadi-pribadi yang handal dengan pendekatan tersebut.

4. Membangkitkan *Intrinsic Motivation*

Pembelajaran organisasi melampaui adaptasi dan pemecahan masalah. Memang benar bahwa pembelajaran adalah suatu adaptasi, namun sulit menjelaskan bagaimana orang belajar berjalan dan berbicara berdasarkan teori adaptasi. Dengan mempertimbangkan semua hal, organisasi

pembelajaran didefinisikan sebagai suatu organisasi yang terus-menerus meningkatkan kemampuannya membentuk masa depannya, menghasilkan luaran yang benar-benar diinginkan oleh para masyarakat. Lalu bagaimanakah organisasi bisa mulai memanfaatkan, menyalurkan, memberi aba-aba, dan membangun dengan landasan motivasi lahiriah?

Organisasi harus mendefinisi ulang pembelajaran. Pembelajaran riil melibatkan kecakapan dan kemampuan mengerjakan sesuatu pekerjaan menjadi dambaan se-seorang. Akan tetapi, pernyataan ini hampir bertolak belakang dengan persepsi pembelajaran yang berlangsung pada proses 'pendidikan' kita. Apa yang dibutuhkan untuk membangun organisasi pembelajaran? Semua pembelajaran meliputi dua kegiatan: berpikir dan berbuat. Ini dapat dimulai dengan berpikir tentang segala sesuatu yang dapat meningkatkan kemampuan organisasi untuk belajar sesuatu sehingga membuatnya lebih mudah untuk beradaptasi, menantang *mindset*, dan menciptakan aspirasi. Kemudian, pilihlah perangkat dan metode untuk mencapai tujuan tersebut. Konsep radikal mengenai *mindset*—termasuk metode dan perangkat seperti perencanaan skenario, dapat mendorong seseorang untuk berfikir tentang cara merubah dan bertindak dengan pendekatan yang berbeda.

5. Berbagi Pengetahuan

Secara tradisional, umumnya orang menyimpan pengetahuan dan aset-aset lain dengan anggapan bahwa kelangkaan itu mahal nilainya. Keengganan berbagi informasi, misalnya, adalah sangat membudaya. Situasi seperti ini sangat kuat di dunia barat, dimana mereka menganggap informasi dan pengetahuan seolah-olah seperti benda yang dapat dimiliki. Ada anggapan bahwa sangat penting orang memiliki ide, namun, apakah ada yang lebih mendasar dari itu, lebih dari apa yang dimiliki, lebih dari apa yang dipikirkan

Mindset yang kurang tepat adalah anggapan bahwa pengetahuan adalah sesuatu yang diperoleh dan dimiliki oleh individu. Jika memperhatikan bahasa yang digunakan dalam kaitannya dengan kerja pengetahuan, orang sering berbicara tentang ‘pemerolehan pengetahuan’—sesuatu yang diperoleh kemudian dimiliki. Pada kotak-perangkap pikiran pelanggan kita, makna kata ‘memperoleh’ berkaitan dengan ‘membeli’. Dan naluri pertama kita dengan sesuatu yang kita miliki adalah menyimpan dan menjaganya.

Jadi, di sini, pertama-tama, kita membedakan antara pengetahuan dengan informasi. Dua hal ini seringkali disamakan, padahal antara keduanya sangat berbeda satu dengan yang lainnya. Seseorang memperoleh pengetahuan dalam arti sebenarnya. Pengetahuan berasal dari satu tempat dan disampaikan dari satu tangan ke tangan lainnya. Namun pengetahuan, sebagaimana yang umum dipercaya—adalah sesuatu yang sangat berbeda. Definisi yang digunakan untuk pengetahuan adalah ‘kemampuan untuk bertindak efektif’. Bukan sesuatu yang didapat seperti dalam pengertian membeli, tapi sesuatu yang dipelajari. Harus dibedakan antara ‘tahu sesuatu’—yang berarti informasi—dengan ‘tahu bagaimana’.

Berbagi pengetahuan bukanlah seperti memberi sesuatu kepada seseorang, atau memperoleh sesuatu dari seseorang. Tindakan seperti itu hanya berlaku pada tindakan berbagi informasi. Berbagi pengetahuan berlangsung manakala sekumpulan orang dengan tulus tertarik untuk saling membantu mengembangkan kemampuan baru untuk bertindak; tindakan untuk menciptakan proses pembelajaran.

Kebanyakan kemampuan untuk bertindak yang sangat penting bagi organisasi adalah kemampuan bersama (kolektif). Tak akan ada seorang pun yang mampu menimbunnya sekalipun ada yang mencobanya. Pengetahuan tim sepakbola, dan

kemampuannya bertindak, bukanlah sekumpulan pengetahuan milik individu. Secara harfiah, itu adalah gejala kolektif. Ada anggapan bahwa pribadi-pribadi tertentu bisa menjadi ‘pemain tim’, namun itu tidak ada artinya hingga tim tersebut, secara kolektif, mengembangkan kemampuannya bermain sebagai satu tim. Pribadi-pribadi yang berbeda mungkin memiliki pengalaman sebagai bagian dari tim besar, namun unsur mendasar dari tim besar tersebut adalah energi kolektif. Tim adalah sekelompok orang yang telah mempelajari apa artinya berfungsi bersama. Membangun tim seperti itu diperlukan perangkat pemikiran tertentu, kesabaran, dan praktek.

6. Kesalinghubungan (*Interrelationships*)

Jika aparat-aparat organisasi publik mengamati seksama hubungan mereka dengan masyarakat sebagai pelanggan, mereka mungkin mengatakan, “kami berkomitmen penuh terhadap pelanggan, kami berkomitmen penuh terhadap pelanggan, kami berkomitmen penuh terhadap pelanggan.”—namun bagaimana sebenarnya seorang aparat atau petugas melihat pelanggan? Seorang eksekutif senior pada sebuah perusahaan besar mengatakan bahwa ia selalu merasa bahwa dirinya berkomitmen penuh terhadap pelanggannya, namun lama-kelamaan ia menyadari bahwa sebenarnya ia melihat pelanggan sebagai atasannya. Setelah lingkungan saling mempercayai berkembang dalam organisasinya, baru ia secara jujur mulai merasakan komitmen sesungguhnya terhadap pelanggannya. Baru pertama kali dalam kehidupan profesionalnya ia merasakan bahwa memberi layanan bukan sekedar menyenangkan atasan.

Jadi, sesungguhnya ada keterkaitan nyata antara kualitas hubungan di dalam dan di luar organisasi. Membangun pondasi kepercayaan merupakan sarana yang memungkinkan orang membangun hubungan yang bermakna dengan rekanan,

pemasok, distributor, dan pelanggannya. Manakala saat-saat sulit timbul, hubungan itu akan tetap kokoh.

Ini seperti apa saja dalam kehidupan ini. Perkawinan pun melewati banyak masa-masa krisis. Orang-orang yang mengalaminya akan memiliki landasan yang bisa diandalkan. Ada tahapan kepercayaan yang mendalam dan saling menghargai yang membuat anda bisa lolos dari masa-masa sulit. Dan pelanggan pun tidak jauh berbeda. Mereka hanyalah orang dan semua permasalahan ini sesungguhnya tentang bagaimana orang saling berhubungan.

Masalahnya adalah bahwa kebanyakan hubungan bisnis berjalan seperti keluarga yang salah peran (*disfunctional*). Se-tiap orang pada dasarnya lebih memusatkan perhatiannya pada usaha menyenangkan atasan dan menghindari hukuman, ketimbang membangun hubungan nyata.

Lingkungan sosial yang terus berubah akan mempersulit organisasi-organisasi publik mengadopsi paradigma manajemen baru ini. Persaingan yang terus meningkat, misalnya, akan menimbulkan lebih banyak stress. Para psikolog akan sepakat bahwa seseorang yang berada di bawah pengaruh stress, mereka akan kembali kepada perilakunya yang paling primitif. Karenanya, semakin banyak stress dibebankan pada organisasi, semakin besar kecenderungannya kembali ke perilaku paling primitif. Dan di organisasi publik, perilaku paling primitif itu adalah pengawasan manajemen, tekanan waktu, kerjakan lebih cepat, kerjakan lebih murah.

Tidak sulit untuk menemukan bahwa terbentuknya banyak permasalahan akibat dari usaha organisasi mempercepat proses dasar. Proses dasar pada organisasi perlu lebih responsif dan ajeg. Proses ini perlu lebih cepat dan lebih mudah diadaptasi. Namun, cara mencapainya nyata bertolak belakang dengan apa yang dilakukan para manajer di dunia barat. Semua orang

tahu, misalnya, bahwa diperlukan pengembangan produk baru selama satu atau dua tahun lebih cepat. Lalu dengan itu muncullah stres eksternal. Segera dalam pikiran seorang pemain misalnya bagaimanakah dapat mempercepat proses? Di bawah kondisi stres, siapapun ternyata akan kembali ke perilaku paling primitif. Di sini lebih banyak beban ditimpakan kepada manajer program, dan organisasi dibebani dengan pengawasan yang lebih rumit.

Ironinya adalah ketika target dikerjakan dengan cepat-cepat, seringkali kita malahan harus berjalan lamban. Sebab, disini biasanya akan muncul pantulan, yaitu bagaimana mengembangkan kemampuan orang-orang dalam organisasi untuk benar-benar diajak berpikir bersama. Diperlukan kesepahaman bersama tentang bagaimana sistem yang ada sekarang berjalan dan mengapa membutuhkan waktu yang lama sekali. Dan diperlukan orang-orang yang bisa saling mempercayai melalui perubahan-perubahan sistemik yang sulit.

Umumnya usaha rekayasa ulang bertujuan untuk mem-bangun kesepahaman bersama tentang bagaimana segala sesuatu bisa berjalan lancar saat ini dan mengulang kembali proses-prosesnya. Namun, peta sistem konsultan yang 'ada sekarang' biasanya sudah cacat, karena orang-orang di dalamnya tidak mempercayai kebenaran ucapan orang lain tentang bagaimana sistem mereka berjalan. Karenanya, sedikit sekali adanya komitmen untuk berubah.

Penelitian tentang bagaimana orang belajar, mengungkapkan apa yang diketahui sebagai orang tua—pembelajaran menuntut keselamatan. Tanpa keselamatan, rasa-nya sulit atau tidak mungkin seseorang bisa belajar. Stres berkompromi dengan keselamatan. Organisasi yang mencoba sekuat tenaga mengerjakan suatu pekerjaan dengan lebih cepat

akan gagal dengan menyedihkan. Usaha mereka mungkin akan berjalan lebih cepat.

F. Sifat-sifat Terpuji bagi Pemimpin dalam Pandangan Islam

Kewajiban untuk taat dan patuh kepada pemimpin dalam pandangan Islam adalah karena ia dipilih umat dengan memiliki sifat-sifat yang terpuji (*al-akhlâq al-karimah*). Dengan demikian seorang pemimpin dalam proses kepemimpinannya tidak terlepas dari pandangan Allah dan umat (yang dipimpinnya). Pemimpin harus memiliki tanggungjawab yang tinggi, baik di hadapan Allah maupun di hadapan manusia. Agar tanggungjawab kepemimpinannya dapat berjalan dengan baik, maka ia harus memiliki sifat-sifat yang terpuji. Rasulullah SAW memimpin manusia dengan sifat yang mulia sehingga sifat-sifat kepemimpinannya menjadi acuan bagi setiap pemimpin, khususnya bagi umat Islam dan menjadi rahmat bagi seluruh alam. Allah menegaskan hal tersebut dalam, Q.S. An-Nisa: 59.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ
فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ
بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya, Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul(Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (*al-Qur'an*) dan Rasul (*sunnahnya*), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu adalah lebih utama (*bagimu*) dan lebih baik akibatnya. (QS. 4:59)

Begitu juga dalam Q.S. al-Anbiya: 107,

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Artinya, “dan tidaklah kami mengutusmu (Muhammad) melainkan untuk menjadi rahmat bagi semesta alam.»

Dalam pandangan Islam keberadaan seorang pemimpin pada suatu kelompok atau organisasi wajib hukumnya, sebagaimana sabda Rasulullah SAW.; «Jika tiga orang berjalan dalam suatu perjalanan, angkatlah salah satu di antara mereka sebagai pemimpin. (Lihat Abu Daud, juz. 2 bab tentang taat kepada pemimpin, Selanjutnya dalam riwayat lain Rasulullah SAW. Mengingatkan” Tidak diangkat seorang imam (pemimpin) di dalam atau di luar shalat kecuali untuk diikuti”).

Menurut Quraish Shihab (2008) dalam Nashuddin (2011) bahwa sifat-sifat terpuji yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin berdasarkan al-Qur'an meliputi:

Pertama, Berpengetahuan Luas, Q.S. al-Mujâdalah: 11.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ فَافْسَحُوا
يَفْسَحَ اللَّهُ لَكُمْ وَإِذَا قِيلَ انشُرُوا فَانشُرُوا يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا
مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ

Artinya, Hai orang-orang yang beriman, apabila dikatakan kepadamu:”Berlapang-lapanglah dalam majlis”, lapangkanlah niscaya Allah akan memberi kelapangan untukmu dan apabila dikatakan:”Berdirilah kamu, maka berdirilah, niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan. (QS. 58:11)

Kedua, Kreatif dan Inisiatif, Q.S.ar-Rahman: 33

يَا مَعْشَرَ الْجِنَّ وَالْإِنْسِ إِنِ اسْتَطَعْتُمْ أَنْ تَنْفُذُوا مِنْ أَقْطَارِ السَّمَاوَاتِ
وَالْأَرْضِ فَانْفُذُوا لَا تَنْفُذُونَ إِلَّا بِسُلْطَانٍ

Artinya, Hai jama'ah jin dan manusia, jika kamu sanggup menembus (melintasi) penjuru langit dan bumi, mak lantasilah, kamu tidak dapat menembusnya kecuali dengan kekuatan (ilmu pengetahuan/kreatifitas)". (QS. 55:33)

Ketiga, Peka, Q.S. Al-An'am: 164.,

قُلْ أَغَيَّرَ اللَّهُ أَبْغِي رَبًّا وَهُوَ رَبُّ كُلِّ شَيْءٍ وَلَا تَكْسِبُ كُلُّ نَفْسٍ
إِلَّا عَلَيْهَا وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى ثُمَّ إِلَىٰ رَبِّكُم مَّرْجِعُكُمْ
فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ

Artinya, Katakanlah: "Apakah aku akan mencari Rabb selain Allah, padahal Dia adalah Rabb bagi segala sesuatu. Dan tidaklah seorang membuat dosa melainkan kemudharatannya kembali kepada dirinya sendiri; dan seorang yang berdosa tidak akan memikul dosa orang lain. Kemudian kepada Rabbmulah kamu kembali, dan akan diberitakan-Nya kepadamu apa yang kamu perselisihkan". (QS. 6:164)

Keempat, Lapang Dada dan Selalu Tanggap, Q.S. al-Hujurat:
16.,

قُلْ أَتَعْلَمُونَ أَنَّ اللَّهَ بِدِينِكُمْ وَاللَّهُ يَعْلَمُ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي
الْأَرْضِ وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

Artinya, Katakanlah (kepada mereka): «Apakah kamu akan memberitahukan kepada Allah tentang agamamu (keyakinan-mu), padahal Allah mengetahui apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi dan Allah Maha Mengetahui segala sesuatu». (QS. 49:16)

Kelima, Bertindak Adil, Jujur dan Konsekuensi, Q.S. an-Nisa':
58.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ
سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya, Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. (QS. 4:58)

Keenam, Bertanggung Jawab, Q.S. as-Sajadah: 24

وَجَعَلْنَا مِنْهُمْ أَئِمَّةً يَهْدُونَ بِأَمْرِنَا لَمَّا صَبَرُوا وَكَانُوا بِآيَاتِنَا
يُوقِنُونَ

Artinya, Dan Kami jadikan di antara mereka itu pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami ketika mereka sabar. Dan adalah mereka meyakini ayat-ayat Kami. (QS. 32:24)

Ketujuh, Selektif Terhadap Informasi, Q.S. al-Hujurat: 6

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِن جَاءَكُمْ فَاسِقٌ بِنَبَأٍ فَتَبَيَّنُوا أَنْ تُصِيبُوا قَوْمًا
بِجَهَالَةٍ فَتُصْبِحُوا عَلَىٰ مَا فَعَلْتُمْ نَادِمِينَ

Artinya, Hai orang-orang yang beriman, jika datang kepadamu orang fasik membawa suatu berita, maka periksalah dengan teliti, agar kamu tidak menimpakan suatu musibah kepada suatu kaum

tanpa mengetahui keadaannya yang menyebabkan kamu menyesal atas perbuatanmu itu. (QS. 49:6)

Kedelapan, Senantiasa Memberikan Peringatan, Q. S. adz-Dzariyat: 55.

وَذَكِّرْ فَإِنَّ الذِّكْرَ تَنْفَعُ الْمُؤْمِنِينَ

Artinya, Dan tetaplah memberi peringatan, karena sesungguhnya peringatan itu bermanfaat bagi orang-orang yang beriman. (QS. 51:55).

Kesembilan, Mampu Memberikan Petunjuk dan Pengarahan, Q.S. al-Baqarah: 195

وَأَنْفِقُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ وَأَحْسِنُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُحْسِنِينَ

Artinya, Dan belanjakanlah (harta bendamu) di jalan Allah, dan janganlah kamu menjatuhkan dirimu sendiri ke dalam kebinasaan, dan berbuat baiklah, karena sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang berbuat baik. (QS. 2:195)

Kesepuluh, Suka Bermusyawarah, Q.S. asy-Syura: 38.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya, Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Rabbnya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka. (QS. 42:38)

Kesebelas, Istiqamah dan Teguh Pendirian, Mempunyai Semangat Kompetitif, Q.S. al-Ahqaf: 13.

إِنَّ الَّذِينَ قَالُوا رَبُّنَا اللَّهُ ثُمَّ اسْتَقَامُوا فَلَا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ

Artinya, Sesungguhnya orang-orang yang mengatakan:»Rabb kami ialah Allah», kemudian mereka tetap istiqamah maka tidak ada kekhawatiran terhadap mereka dan mereka tiada (pula) berduka cita. (QS. 46:13)

Keduabelas, Senang Berbuat Kebaikan, Q.S. al-Baqarah: 148.

وَلِكُلِّ وِجْهَةٍ هُوَ مَوْلِيهَا فَاسْتَبِقُوا الْخَيْرَاتِ أَيْنَ مَا تَكُونُوا يَأْتِ بِكُمُ اللَّهُ جَمِيعًا إِنَّ اللَّهَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

Artinya, Dan bagi tiap-tiap ummat ada kiblatnya (sendiri) yang ia menghadap kepadanya. Maka berlomba-lombalah kamu (dalam membuat) kebaikan. Di mana saja kamu berada pasti Allah akan mengumpulkan kamu sekalian (pada hari kiamat). Seungguhnya Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu. (QS. 2:148)

Ketigabelas, Selalu Berkeinginan Meringankan Beban Orang Lain, Q.S. al-Hasr: 59:9

وَالَّذِينَ تَبَوَّءُوا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِنْ قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ وَلَا يَجِدُونَ فِي صُورِهِمْ حَاجَةً مِّمَّا أُوتُوا وَيُؤْثِرُونَ عَلَى أَنْفُسِهِمْ وَلَوْ كَانَ بِهِمْ خَصَاصَةٌ وَمَنْ يُوقِ شُحَّ نَفْسِهِ فَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Artinya, Dan orang-orang yang telah menempati kota Madinah dan telah beriman (Anshar) sebelum (kedatangan) mereka (Muhajirin), mereka mencintai orang yang berhijrah kepada mereka. Dan mereka tiada menaruh keinginan dalam hati mereka terhadap apa-apa yang diberikan kepada mereka (orang Muhajirin); dan mereka mengutamakan (orang-orang Muhajirin), atas diri mereka sendiri. Sekalipun mereka memerlukan (apa yang mereka berikan itu). Dan siapa yang dipelihara dari kekikiran dirinya, mereka itulah orang-orang yang beruntung. (QS. 59:9)

Keempat belas, Lembut Terhadap Orang Mukmin, Q.S. at-Taubah: 128.

لَقَدْ جَاءَكُمْ رَسُولٌ مِّنْ أَنفُسِكُمْ عَزِيزٌ عَلَيْهِ مَا عَنِتُّمْ حَرِيصٌ عَلَيْكُمْ بِالْمُؤْمِنِينَ رَءُوفٌ رَّحِيمٌ

Artinya, Sesungguhnya telah datang kepadamu seorang rasul dari kaummu sendiri, berat terasa olehnya penderitaanmu, sangat menginginkan (keimanan dan keselamatan) bagimu, amat belas kasihan lagi penyayang terhadap orang-orang mu'min. (QS. 9:128)

Kelima belas, Kreatif dan Tawakal, Q.S. Ali Imran: 159

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لنت لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقُلُوبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya, Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian

apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya. (QS. 3:159)

Keenam belas, Berkepribadian Baik dan Berpenampilan Rapi, Q.S. al-'Araf: 31.

يَا بَنِي آدَمَ خُذُوا زِينَتَكُمْ عِنْدَ كُلِّ مَسْجِدٍ وَكُلُوا وَاشْرَبُوا وَلَا تُسْرِفُوا
إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ

Artinya, Hai anak Adam, pakailah pakaianmu yang indah di setiap (memasuki) masjid, makan dan minumlah, dan jangan berlebih-lebihan. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berlebih-lebihan. (QS. 7:31)

Kedua puluh, Selalu Harmonis dan Proporsional Dalam Bertindak, Q.S.Ali-Imran: 159

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا
مِّنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا
عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya, Maka disebabkan rahmat dari Allahlah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya. (QS. 3:159)

Kedua puluh satu, Disiplin dan Produktif. Q.S. al-'Ashr : 1-4.

وَالْعَصْرِ إِنَّ الْإِنْسَانَ لَفِي خُسْرٍ إِلَّا الَّذِينَ ءَامَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ وَتَوَاصَوْا بِالْحَقِّ وَتَوَاصَوْا بِالصَّبْرِ

Artinya, Demi masa. (QS. 103:1) Sesungguhnya manusia itu benar-benar berada dalam kerugian, (QS. 103:2) kecuali orang-orang yang beriman dan mengerjakan amal saleh dan nasehat menasehati supaya mentaati kebenaran dan nasehat menasihati supaya menetapi kesabaran. (QS. 103:3)

Sifat-sifat yang disebutkan di atas, memang tidaklah mungkin dimiliki secara sempurna oleh setiap pemimpin, kecuali pemimpin yang diangkat dan ditetapkan secara langsung oleh Allah SWT. Seperti para Rasul dan para Nabi. Kenyataannya tidak sedikit pemimpin yang memiliki kelemahan dan kekurangan. Namun demikian, semakin dimengerti dan dipahami sifat-sifat kepemimpinan yang terpuji, maka dapatlah pemimpin mawas diri dengan berusaha keras meningkatkan kemampuan dan mengikis habis kekurangan dan kelemahan yang ada pada dirinya. Keinginan yang jujur untuk memperbaiki diri sendiri bagi seorang pemimpin sangatlah penting agar tidak lalai dalam menjalankan amanat yang dipikulnya. Sebagai pemimpin ia hidup di bawah pengawasan Allah dan manusia. Segala yang dikatakan atau dilakukan pemimpin tidak terlepas dari pengamatan yang diteliti cermat oleh Allah dan manusia di sekelilingnya. Tindakan dan perilaku serta ucapannya mengandung pesan, mengungkapkan makna, atau mengajarkan dan mewariskan sifat-sifat untuk melakukan sesuatu atau tidak.



Perpustakaan UIN Mataram

BAB 3

MODEL KEBIJAKAN DAN PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA [KASUS PELAYANAN HAJI DI INDONESIA]

AGAMA mempunyai posisi dan peranan yang sangat signifikan dan strategis, sebagai landasan spiritual, moral, dan etika dalam pembangunan masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan. Agama sebagai institusi formal dan sistem nilai, jika dipahami dan diamalkan oleh setiap individu, keluarga, dan masyarakat akan bisa mewarnai secara positif kehidupan berbangsa dan bernegara dalam berbagai sektor. Agama disamping memiliki tata aturan formal, juga menyimpan kekuatan transformatif untuk menggerakkan para pemeluknya dalam memperbaiki kualitas hidup mereka secara menyeluruh yang mencakup kehidupan material, sosial, dan spiritual. Namun, seringkali muncul paradoks ketika idealitas tersebut menampilkan fenomena sebaliknya. Agama tidak jarang muncul sebagai pemicu konflik, baik antar pemeluk agama dan bahkan konflik antara pemeluk agama dalam satu agama. Ini ditunjukkan oleh silih bergantinya kerusuhan sosial berlatar belakang agama di berbagai daerah di negeri ini. Agama juga sering menjadi alat untuk menindas dan mengeksploitasi masyarakat baik secara sosial, ekonomi dan juga politik. Sudah jamak ditemukan, otoritas agama baik organisasi atau individu yang memanfaatkan ketundukan pemeluk agama untuk menghisap dan melakukan eksploitasi ekonomi. Demikian juga para politikus yang menjadikan masyarakat beragama sebagai instrument untuk memenuhi ambisi politik dan

kekuasaan pribadi tanpa memberikan kontribusi apa-apa untuk mensejahterakan mereka dan memperjuangkan keadilan sebagaimana yang diajarkan oleh agama. Terdapat kesenjangan yang sangat mencolok antara idealitas ajaran agama dengan praktek pemeluknya yang seakan-akan menjauhi ajaran agama yang mereka anut. Agama mengajarkan keadilan, kejujuran, dedikasi dan saling menghargai antara sesama manusia.

Simbol-simbol agama dan seremoni formal justru yang nampak semakin menguat seiring dengan iklim informasi dan kebebasan media mempublikasikan dan mengkomersialisasikan agama. Ini semakin memperkuat kesenjangan antara kesemarakan kehidupan simbolik-formal beragama di satu pihak dengan perilaku sosial yang bertentangan dengan norma agama di lain pihak. Di tengah menguatnya kecenderungan menonjolkan identitas formal agama, etika dan nilai-nilai agama semakin dijauhi dan sendi-sendi moralitas agama semakin lemah. Praktik korupsi, kriminalitas, perjudian, perilaku asusila, peredaran dan pemakaian narkoba, dan perilaku permisif yang tidak lagi mengindahkan adab kesopanan dan kesantunan merupakan sebagian bukti rendahnya kualitas pengetahuan, pemahaman, dan pengamalan masyarakat Indonesia terhadap ajaran agamanya. Kehidupan beragama pada sebagian masyarakat baru mencapai tataran simbol-simbol keagamaan dan belum sepenuhnya bersifat substansial. Angka perceraian yang masih tinggi dan ketidakharmonisan keluarga menunjukkan masih lemahnya peran agama dalam keluarga sebagai basis pembinaan masyarakat dan bangsa.

Kehidupan beragama di sebagian kelompok masyarakat tampak eksklusif baik dalam hubungan intern umat beragama maupun dalam hubungan antar umat beragama. Kehidupan harmoni di dalam masyarakat belum sepenuhnya dapat diwujudkan antara lain akibat munculnya ketegangan

sosial yang sering melahirkan konflik intern dan antar umat beragama. Konflik ini seringkali bermula dari ketimpangan sosial dan ketidakadilan ekonomi yang beranjak kepada sentimen agama.

Menghadapi fenomena paradok tersebut, peran pemerintah menjadi sangat penting dalam menjembani ke-senjangan antara idealitas agama dengan prakteknya. Negara memiliki kewajiban untuk memfasilitasi dan melayani warganya dalam mengamalkan agama secara lebih proporsional. Peran ini sebenarnya telah dimainkan sejak awal oleh pemerintah di negara ini. Hanya saja, hingga sekarang hasil-hasilnya masih jauh dari yang diharapkan. Bahkan wacana yang mengemuka kemudian adalah pemerintah tidak maksimal dalam menjalankan fungsinya sebagai fasilitator dan pelayan dalam masalah-masalah keagamaan. Padahal lembaga dan institusi yang khusus menangani masalah-masalah praktis keagamaan sudah lebih dari cukup.

Problem-problem keagamaan sebagaimana disebutkan sering-kalinya kemudian memunculkan anggapan bahwa pelayanan kehidupan beragama oleh pemerintah belum memadai. Kurangnya sarana dan prasarana ibadah, belum optimalnya pemanfaatan tempat peribadatan, serta belum optimalnya pengelolaan dana sosial keagamaan adalah yang disebut-sebut sebagai indikator minimnya dan kurangnya pelayanan keagamaan. Singkatnya, isu-isu material yang mengemuka sebagai upaya untuk meningkatkan pembangunan dalam bidang keagamaan. Ada anggapan, seakan-akan peningkatan anggaran, penambahan jumlah tenaga dan sarana serta dilengkapinya perangkat perundang-undangan dan peraturan akan memberikan solusi bagi problem yang terkait dengan kehidupan beragama masyarakat. Intervensi yang dilakukan oleh pemerintah, melalui petugas-petugas lapangan yang

langsung terjun ke masyarakat atau melalui peraturan, atau bahkan melalui kegiatan-kegiatan pendampingan dan penyuluhan tidak membuahkan hasil yang nyata. Bahkan seringkali, hanya ditanggapi sebagai kegiatan seremoni dan formalitas yang tidak mengikat dan mengerakkan perilaku masyarakat beragama.

Problem pelayanan keagamaan yang selama ini belum maksimal, tidak sepenuhnya disebabkan karena isu material, pembiayaan, keterbatasan sarana dan juga minimnya perangkat-perangkat perundang-undangan. Yang lebih mendasar sebenarnya adalah problem sumber daya manusia yang terjebak pada paradigma formal, dan menjalankan sistem organisasi mekanistik, yang memposisikan diri sebagai “penyedia layanan” dan “institusi kontrol”, sedangkan masyarakat sebagai “pengguna layanan” dan “pihak yang harus dikontrol dan dikendalikan”.

Melihat masyarakat sebagai konsumen, apalagi dengan otoritas formal yang melekat pada lembaga pemerintah, secara pasti akan mengarah kepada sikap egois dan cenderung ingin melakukan kontrol dan pengendalian secara mekanistik. Padahal, sejalan dengan perkembangan dalam bidang sains yang sedang mengalami titik balik, organisasi mekanistik sudah tidak relevan karena hanya cocok untuk organisasi fisik-material atau benda mati. Sedangkan untuk konteks masyarakat sebagai *living system* (organisasi biologis) dan *social system* (organisasi sosial), harus mempertimbangkan keunikan yang berupa unsur kehidupan dan kesadaran yang tidak bisa diperlakukan sama dengan benda mati atau fisik material. Pendekatan mekanistik dalam pelayanan keagamaan terhadap masyarakat beragama menjadi kontra-produktif. Dibutuhkan pendekatan lain yang mempertimbangkan secara serius unsur kehidupan dan kesadaran yang dimiliki oleh subyek-

subyek dalam masyarakat. Manusia adalah subyek dan tidak bisa direduksi menjadi obyek dengan menempatkan mereka sebagai pihak yang diatur dan dikendalikan.

Terkait dengan itu, pendekatan rekognitif (pengakuan akan secara sejajar sebagai sesama subyek) adalah yang harus diterapkan dalam konteks lembaga keagamaan, termasuk yang memposisikan diri sebagai penyedia jasa yang memberikan pelayanan. Strategi untuk melakukan itu adalah melalui “dialog” dan “komunikasi” untuk membangun pengertian, pemahaman, inisiatif dan komitmen. Dialog dan komunikasi yang dimaksudkan di sini adalah dialog dan komunikasi yang sejajar dengan prinsip-prinsip yang benar dan bukan dialog komunikasi dramaturgis, bukan juga dialog dan komunikasi nomatif, ataupun dialog dan komunikasi strategis yang menempatkan orang lain sebagai obyek.

Format organisasi yang masih menggunakan pendekatan mekanistik, hanya akan mampu menyelesaikan masalah jangka pendek, akan tetapi akan mengurangi kerja sama, tanggung jawab, kepekaan dan juga kreatifitas. Oleh sebab itu, aspek utama yang perlu mendapat perhatian adalah pada aspek lain yaitu organisasi sebagai *living system* dan *social system* yang mengedepankan dialog, kerjasama, empati, pemahaman dan komunikasi sebagai strategi mendasarnya, bukan kontrol dan pengendalian.

Salah satu fenomena yang sangat krusial terkait dengan pelayanan keagamaan adalah regulasi pelaksanaan haji di Indonesia yang berada di bawah kementerian agama. Pelaksanaan haji yang merupakan kebutuhan dan kepentingan masyarakat atau publik harus diakomodasi melalui kebijakan-kebijakan yang unggul dan juga implementasi pelayanan yang prima. Sebab, masalah haji di Indonesia, selalu menyisakan masalah yang jika tidak diselesaikan secara serius akan sangat

rawan menjadi salah satu pemicu konflik. Minat masyarakat Muslim Indonesia untuk melaksanakan haji setiap tahun cenderung meningkat, sehingga pendaftar haji melebihi kuota yang telah ditetapkan. Hal ini menimbulkan banyaknya jemaah haji yang masuk ke dalam daftar tunggu (*waiting list*). Peningkatan jumlah ini dipengaruhi oleh berbagai faktor baik sosial budaya, ekonomi, dan pemahaman keagamaan.

Secara nasional jumlah peminat haji dari tahun ke tahun terus meningkat, bahkan dari tahun 2009-2013 jumlah pendaftar jemaah calon haji telah melebihi kuota nasional (205.000) orang/tahun. Hal ini dapat dilihat perkembangan jemaah haji Indonesia lima tahun terakhir, yaitu tahun 2005, sebanyak 207.076 orang, tahun 2006 sebanyak 206.826 orang, tahun 2007 sebanyak 216.936 orang, tahun 2008 sebanyak 192.982 orang, dan tahun 2009 sebanyak 209.953 orang. Demikian pula daftar tunggu jemaah calon haji di Provinsi Nusa Tenggara Barat tahun 2009 mencapai 27.113 orang (Dokumentasi: Data Pelunasan BPIH (Tahap II) Musim Haji Tahun 1430 H/2009 Provinsi Nusa Tenggara Barat, dikutip tanggal 23 Juli 2009).

Meningkatnya tuntutan transparansi terhadap penyelenggara negara, semakin menguatnya *image* masyarakat tentang profesionalisme yang dimiliki oleh para birokrat. Karena itu, tidak sedikit masyarakat masih meragukan kinerja yang ditunjukkan oleh para birokrat, yang terkesan saling berebut keuntungan, bukan berusaha menumbuhkan kinerja yang efektif dan efisien.

Tantangan praktis terhadap tuntutan layanan yang lebih baik, disertai dengan semakin membaiknya pengertian masyarakat terhadap hak-haknya sebagai warga negara dan warga masyarakat. Hal ini tentunya membawa dampak terhadap perubahan iklim kerja di pemerintahan, sebagai abdi negara dan pelayan masyarakat. Jika hal tersebut dikaitkan

dengan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu organisasi yang berorientasi pada *public service*, maka petugas layanan yang profesional perlu diwujudkan. Hal ini penting mengingat dalam sistem pemberian layanan kepada masyarakat, menunjukkan banyak permasalahan.

Untuk dapat memenuhi kriteria layanan publik yang efisien dan efektif, maka penyelenggara pelayanan publik harus memenuhi unsur-unsur sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yaitu: (a) Hak dan kewajiban bagi pemberi layanan maupun penerima layanan, harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing, (b) Pengaturan setiap bentuk layanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan calon dan kemampuan masyarakat untuk membayar, (c) Mutu proses dan hasil pelayanan umum, harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum, (d) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya pemerintah telah memberikan rambu-rambu kepada para birokrat untuk dapat memberikan pelayanan prima, seperti yang tertuang dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993, yakni: (a) sederhana, mudah, lancar dan tidak berbelit-belit, (b) jelas dan pasti, (c) aman, (d) terbuka, (e) ekonomis, (f) efisien, (g) adil dan merata, serta (h) tepat waktu.

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut dapat disebabkan

oleh ketidaksiapan untuk menghadapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, teknologi, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.

Contoh kebijakan dan sekaligus model pelayanan publik yang menjadi diskusi serius adalah masalah kebijakan dan pelayanan haji oleh pemerintah. Regulasi yang ada menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan haji di Indonesia masih dimonopoli oleh pemerintah yang secara kelembagaan di bawah Kementerian Agama. Salah satu problem yang sering mengemuka dalam pelaksanaan haji ini antara lain anggapan bahwa hak para jamaah tidak terpenuhi dengan baik. Semua serba tidak jelas padahal para jamaah telah memenuhi kewajibannya bahkan 2 (dua) tahun sebelum berangkat haji. Ketidakjelasan itu terjadi pada hampir semua hal. Sebagaimana terungkap dalam diskusi tentang Carut Marutnya Pelaksanaan Haji di Indonesia, yang diselenggarakan oleh Lembaga Konsumen Muslim Indonesia pada tanggal 13 Januari 2007 di Marios Place Jakarta. Amal Ghazali yang bertindak sebagai *key speaker* pada diskusi tersebut mengatakan bahwa penyelenggaraan haji bukan hanya masalah ibadah, tetapi juga masalah penanganan manajerial yang bagus.

Idris Laena praktisi haji dan umrah menilai pelaksanaan haji dari tahun ke tahun tidak pernah lepas dari masalah. Pelaksanaannya hanya ditangani oleh kepanitiaan saja. Lebih mengherankan lagi adalah rendahnya nilai tawar yang dimiliki pemerintah Indonesia padahal jamaah haji Indonesia adalah jamaah haji dengan jumlah terbesar. Dalam banyak hal kita kalah dengan negara lain misalnya Brunae Darussalam dan

Malaysia, seperti dalam hal *maktab* dan pemondokan. Dua negara tersebut diatas, bisa mendapatkan tempat yang jauh lebih strategis dan memudahkan jamaahnya (www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/01/13/brk,0070113-91211,id.html).

Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan, cita-cita dan tujuan nasional. Dalam hal ini, termasuk pula pelayanan haji yang prima yang harus diberikan pemerintah kepada jemaah haji di Indonesia.

Bagi komunitas Muslim, salah satu doktrin yang fundamental dalam ritualistiknya adalah menunaikan ibadah haji ke *Baitullah* (Ka'bah) Mekah. Tidak seperti rukun Islam lainnya, ibadah haji memiliki makna tersendiri bagi umat Islam. Orang yang telah menunaikan ibadah haji memperoleh penghargaan masyarakat sekelilingnya dengan sebutan "haji". Secara sosiologis orang yang berpredikat haji memperoleh kedudukan yang lebih tinggi dibanding orang yang bukan haji. Panggilan haji sendiri menunjukkan strata sosial yang khusus. Sebagaimana hasil penelitian Ecklund (1981 : 4) dan Judd (1980 : 89) tentang persepsi masyarakat Sasak Lombok tentang ibadah haji, menggambarkan bahwa orang Sasak Lombok yang telah menunaikan ibadah haji, merupakan kelompok masyarakat yang memiliki status sosial tinggi. Di tempat-tempat pertemuan, mereka mendapat kehormatan untuk duduk di barisan paling

depan. Secara sosiologis, para haji dipandang sebagai kelompok masyarakat yang dapat dimintai legitimasi terhadap berbagai persoalan sosial kemasyarakatan.

Dengan berbagai “imbalan” sosial yang cukup menguntungkan, tak mengherankan jika minat masyarakat Muslim, untuk menunaikan ibadah haji dari tahun ke tahun terus meningkat. Peningkatan jumlah jemaah haji, ini mengharuskan pemerintah mengeluarkan regulasi-regulasi tentang penyelenggaraan haji.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2005-2009, setidaknya terdapat lima hal pokok yang menjadi fokus program utama Departemen Agama Republik Indonesia sebagai penyelenggara haji, meliputi: (a) Peningkatan kualitas kehidupan beragama, (b) Peningkatan kerukunan beragama, (c) Peningkatan pendidikan agama dan keagamaan, (d) Peningkatan kualitas penyelenggaraan haji, dan (e) Penciptaan tata kelola pemerintahan yang bersih (Basyuni: 2009).

Dalam teks sambutan Menteri Agama Republik Indonesia (periode 2004-2009) Maftuh Basyuni pada acara pembukaan Rakernas Departemen Agama tanggal 5-7 Maret 2009 di Jakarta mengatakan bahwa “dalam bidang pelayanan ibadah haji Departemen Agama secara sungguh-sungguh telah melakukan berbagai langkah perbaikan, terutama di bidang regulasi, manajemen, peningkatan profesionalisme petugas, dan pengembangan sarana dan prasarana. Hasil yang dicapai adalah adanya kepastian keberangkatan calon jemaah haji, efisiensi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), penerbangan langsung, mengembangkan perumahan haji berjangka panjang, meningkatnya kompetensi petugas dan meningkatnya pelayanan pendukung ibadah haji di Arab Saudi dan akuntabilitas pengelolaan BPIH”.

Pemerintah secara konsisten terus berusaha meningkatkan mutu layanan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008. Dengan maksud memperjelas operasionalisasi undang-undang tersebut, Menteri Agama mengeluarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 371 Tahun 2002 dan Keputusan Menteri Agama Nomor 396 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Haji dan Umrah. Selanjutnya Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji mengeluarkan Keputusan Nomor D/377 Tahun 2002 dan Nomor D/348 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Haji dan Umrah.

Peningkatan jumlah jemaah calon haji secara signifikan yang berasal dari Provinsi Nusa Tenggara Barat, memberi konsekuensi kepada tuntutan peningkatan standar layanan bagi jemaah calon haji. Berbagai permasalahan selalu terjadi setiap tahun pemberangkatan haji, bahkan sejak dimulainya pemberangkatan haji di Indonesia. Sejak kemerdekaan pengaturan jemaah haji yang dimaksudkan untuk memberi kemudahan bagi jemaah karena beratnya persyaratan pengaturan yang diselenggarakan oleh pemerintah kolonial, ternyata dari waktu ke waktu tetap tidak sepi dari persoalan. Persoalan itu umumnya disebabkan oleh pihak-pihak yang mengambil keuntungan pribadi atau kelompok, baik melalui penipuan, pemerasan, penyimpangan dari ketentuan yang berlaku atau cara-cara lain yang merugikan jemaah (Basyuni, 2004). Permasalahan-permasalahan penyelenggaraan haji di tingkat nasional, sebagaimana diungkapkan di atas juga masih banyak terjadi di daerah-daerah.

Permasalahan sistem pemberian informasi haji tampak pada belum seluruh wilayah dapat dijangkau dengan mudah.

Walaupun sistem informasi haji telah memanfaatkan berbagai media, baik media cetak maupun elektronik. Namun demikian hal ini belum dapat menjangkau kepada seluruh masyarakat yang berniat untuk melaksanakan ibadah haji. Jika informasi haji tersebut disampaikan melalui media elektronik tidak dapat dengan mudah diakses karena latar belakang pendidikan sebagian besar masyarakat sebagai jemaah haji relative rendah. Oleh karena itu masyarakat yang ada di daerah biasanya memerlukan bantuan dari pihak lain untuk mendapatkan informasi tersebut.

Pada aspek administrasi penyetoran biaya perjalanan kepada beberapa bank yang ditunjuk pemerintah dinilai masyarakat memberikan pelayanan administrasi yang berbeda. Dengan keadaan ini dapat terjadi calon jemaah haji memindahkan dana yang disiapkan sebagai ongkos haji pada bank tertentu yang sudah ditunjuk pemerintah kepada bank lain yang juga telah ditunjuk oleh pemerintah yang dianggap lebih mudah dalam memberikan layanan.

Permasalahan dalam aspek pendaftaran umumnya karena dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan masyarakat sebagai jemaah calon haji. Misalnya tidak sedikit masyarakat sebagai calon haji buta huruf, yang berakibat menyulitkan dalam proses pendaftaran. Hal ini juga membutuhkan waktu yang lebih banyak bagi petugas untuk memberikan pelayanan pendaftaran. Masyarakat yang men-daftar memerlukan orang lain atau pihak keluarga untuk mendampingi saat pendaftaran.

Dalam pelayanan kesehatan masih pula menyisakan permasalahan, terutama karena penyediaan petugas dan fasilitas yang belum berimbang dengan jumlah jemaah haji. Meskipun pada saat jemaah haji telah masuk asrama haji di Mataram, namun tempat khusus yang digunakan untuk

pemberian pelayanan kesehatan masih belum memadai. Karena keterbatasan ini jemaah haji dalam mendapatkan pelayanan kesehatan melalui antrean panjang dan cukup melelahkan.

Pada aspek pelayanan transportasi permasalahan yang dirasakan adalah masih beratnya transportasi dari daerah-daerah terpencil. Pada pelayanan konsumsi pada prinsipnya hanya permasalahan menata kedisiplinan jemaah haji di saat mereka harus antre dalam mengambil makanan. Sementara pada aspek pelayanan manasik, sering timbul permasalahan dalam mengelola layanan, karena umumnya jemaah lebih percaya kepada layanan manasik yang diselenggarakan KBIH. Selain itu, tidak sedikit jemaah haji yang berpendidikan rendah, kurang berpengalaman dan lugu, sehingga potensial menjadi “santapan” empuk bagi oknum yang tidak bertanggungjawab.

Permasalahan-permasalahan sebagaimana di atas, merupakan permasalahan yang ada sejak lama, dalam setiap tahun pelaksanaan ibadah haji. Komponen-komponen yang diperlukan khususnya seperti transportasi, pemondokan, dan konsumsi terus meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah jemaah haji setiap tahunnya. Pengadaan komponen-komponen ini memiliki nilai ekonomi yang cukup besar sehingga dapat berubah menjadi lahan bisnis yang sangat menggiurkan, tidak saja bagi orang Indonesia tetapi juga bagi orang Arab Saudi. Sehingga seringkali muncul permasalahan pelayanan dalam komponen-komponen tersebut, seperti adanya pihak-pihak yang ingin mengeruk manfaat dari kegiatan tersebut.

Ini adalah contoh permasalahan dan tantangan pelayanan publik dalam bidang keagamaan yang hingga sekarang masih menyisakan banyak problem. Oleh sebab itu, diperlukan paradigma baru pelayanan publik yang memposisikan masyarakat bukan sebagai entitas mekanik akan tetapi *living system* dan *social system* yang harus mengedepankan dialog,

kerjasama, empati, pemahaman dan komunikasi sebagai strategi mendasarnya, bukan kontrol dan pengendalian.



Perpustakaan **UIN Mataram**

BAB 4

PUBLIC POLICY DAN PELAYANAN PUBLIK

A. Kebijakan Publik (*Public Policy*)

KEBIJAKAN PUBLIK (*public policy*) dan Pelayanan Publik (*public service*) adalah dua hal yang berbeda akan tetapi sangat terkait satu dengan yang lainnya. Pelayanan publik adalah implimentasi dari kebijakan publik dan sebaliknya kebijakan publik dibuat adalah dalam rangka untuk memberikan pelayanan kepada publik atau masyarakat. Mengkaji salah satu secara terpisah hanya akan melahirkan analisis yang pincang dan tidak utuh. Kajian mengenai pelayanan publik, bagaimanapun populisnya, dengan melepaskannya dari konteks kebijakan publik hanya akan menyebabkan analisis akan menjadi liar dan tidak memiliki standar evaluasi yang jelas. Sebaliknya, melakukan kajian terhadap kebijakan publik tanpa mengaitkannya dengan implimentasi dalam bentuk pelayanan publik hanya akan menjadi analisis yang sangat abstrak dan tidak memiliki basis empirik yang jelas. Oleh sebab itu, kajian-kajian mengenai pelayanan publik harus dimulai dari kajian mengenai kebijakan publik yang produknya adalah peraturan atau perundangan yang memberikan panduan bagi pelaksanaan pelayanan publik oleh pemerintah atau petugas birokrasi.

Problem pelayanan publik secara kritis harus dilihat pada dua sisi yang berbeda akan tetapi saling terkait. Yang pertama adalah sisi normatif yang jelas harus merujuk kepada aturan atau ketentuan-ketentuan formal yang ada. Aturan atau ketentuan

formal inipun tidak bisa dibatasi hanya dengan menggunakan kajian sektoral, yaitu dengan langsung merujuk kepada satu aturan perundangan yang spesifik tanpa melihat hubungannya dengan sistem peraturan atau perundangan yang ada. Setidaknya ada dua level analisis yang dibutuhkan yaitu analisis sistem perundangan secara keseluruhan untuk melakukan evaluasi mengenai hubungan atau koherensi logis antara satu aturan dengan aturan yang lain yang dalam sistem Indonesia bersifat hierarkis. Umumnya, problem-problem serius ada pada level ini sehingga analisis terhadapnya akan sangat membantu dalam analisis pada level implimentasi kebijakan. Pada level kedua adalah analisis sektoral yang mengarah kepada substansi mengenai detail-detail sebuah peraturan yang terkait dengan kepentingan publik. Umumnya problem-problem pada level ini tidak terlalu mencolok dibandingkan dengan problem pada level pertama yaitu koherensi antar aturan yang satu dengan yang lainnya dalam satu sistem.

Terkait dengan pelayanan publik yang menjadi bagian hilir dari kebijakan publik, tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, berprosedur jelas, dilaksanakan dengan segera, dan dengan biaya yang pantas, telah terus mengedepan dari waktu ke waktu. Tuntutan ini berkembang seiring dengan berkembangnya kesadaran bahwa warga negara dalam kehidupan bernegara bangsa yang demokratik memiliki hak untuk dilayani. Tugas dan sekaligus wewenang pemerintah untuk bertindak sebagai regulator dan sekaligus implementator kebijakan. Pemerintah telah mendudukan diri di satu pihak sebagai pemberi perintah, yang akan memposisikan dirinya berhadap-hadapan dengan yang diperintah, dalam hubungan *governor-governed* atau *regulator-regulated*.

Riant Nugroho (2002), membagi dua jenis faham atau aliran dalam melihat hakikat kebijakan publik. *Pertama*, aliran kontinental yang melihat bahwa kebijakan adalah turunan dari hukum atau bahkan menurut aliran ini, hukum dan kebijakan publik adalah dua istilah yang sebenarnya mengandung makna yang sama, terutama ketika yang pertama ini secara lebih spesifik terkait dengan hukum publik atau hukum tata usaha negara. Menurut cara pandang ini, kebijakan publik adalah hasil dari interaksi antara institusi-institusi negara. *Kedua*, aliran *anglo-saxon* yang melihat kebijakan publik sebagai turunan dari politik demokrasi sehingga melihat kebijakan publik sebagai produk yang berada di antara institusi negara dan publik.

Dua cara pandang dalam melihat kebijakan publik ini memiliki implikasi luas. Cara pandang pertama, berimplikasi pada cara melihat hukum sebagai salah satu dari bentuk kebijakan publik baik dari segi eksistensi, proses dan juga muatan. Dari segi eksistensi misalnya, produk dari kebijakan publik bisa berupa hukum, bisa juga berupa konvensi atau kesepakatan dan bahkan hingga batas tertentu bisa berupa keputusan lisan atau perilaku dari pejabat publik. Sedangkan dari segi proses, hukum merupakan produk dari negara atau pemerintah sedangkan rakyat atau masyarakat diposisikan sebagai penerima akibat dari perilaku negara. Lebih lanjut menurut cara berpikir ini, pembuatan hukum tidak mensyaratkan pelibatan publik dalam prosesnya dan cukup mereka menerimanya. Dengan bahasa yang ekstrim, cara pandang seperti ini menganggap bahwa masyarakat atau publik sebagai obyek yang bisa diatur dengan prinsip-prinsip mekanik.

Cara pandang seperti ini tidak melihat bahwa kebijakan publik harus menghasilkan produk yang memperjuangkan kepentingan publik yang mempersyaratkan pelibatan publik sejak proses awal perumusan hingga proses akhir atau

evaluasinya. Dalam konteks Indonesia, cara pandang yang seperti inilah yang nampaknya menjadi *mainstream*. Ini bisa dimaklumi karena Indonesia adalah salah satu negara yang secara sistem sangat dekat dengan aliran kontinental. Dalam sistem politik kontinental seperti pada model negara-negara Eropa, keberadaan publik cukup diwakili oleh perwakilan rakyat atau parlemen dan pelibatan publik dalam proses kebijakan secara langsung tidak menjadi prioritas.

Cara pandang yang sangat berbeda dengan aliran Anglo-Saxon yang menganggap bahwa sistem politik yang ideal adalah demokrasi dalam arti pelibatan rakyat dalam pengertian yang lebih luas, yang bukan hanya pada saat PEMILU, akan tetapi juga pada proses perumusan, implementasi, pengawasan dan juga evaluasi kebijakan. Cara pandang ini melihat partisipasi publik sebagai proses yang melekat dalam sistem politik. Cara pandang ini, di Indonesia masih wacana marginal atau setidaknya belum bisa menggantikan pandangan *mainstream*. Ini tentu berimplikasi baik secara struktural terhadap sistem politik Indonesia ataupun secara kultural terhadap cara pandang dan kultur masyarakat Indonesia? Indonesia secara sistem cenderung kepada yang pertama, karena pengaruh sistem Belanda yang menguasai Indonesia selama masa kononialisme dan hingga sekarang sistem hukum dan administrasi Indonesia masih berkiblat kepada sistem warisan era kolonial. Sekalipun demikian, wacana-wacana yang diusung oleh cara pandang Anglo-Saxon secara akademik kultural juga banyak mempengaruhi pandangan masyarakat akademik.

Secara singkat, ada dua aliran atau cara pandang dalam melihat kebijakan publik ini; *pertama* yaitu kebijakan publik sebagai produk negara, pemerintah, birokrasi dan administrasi publik dan *kedua* yaitu kebijakan publik sebagai pertemuan antara kepentingan negara dan rakyat. Ada dua kutub utama

dalam kebijakan publik yaitu negara di satu sisi dan masyarakat atau rakyat di sisi yang lain. Pandangan pertama lebih dominan negara dengan melihat kebijakan publik sebagai produk negara sedangkan rakyat pada kutub yang lain sebagai penerima akibat atau dalam bahasa ekstrimnya adalah obyek. Kebijakan apapun, rakyat harus menerima dan taat karena supremasi hukum yang diutamakan. Sedangkan menurut pandangan yang kedua, negara dan rakyat dalam posisi yang seimbang dan kebijakan publik adalah perbaduan antara kepentingan negara dengan kepentingan rakyat dan bahkan terbuka peluang untuk negosiasi dan saling kontrol antara institusi negara dengan masyarakat atau publik.

Jika dicermati lebih jauh, Indonesia karena secara sistem sangat terpengaruh oleh cara pandang kontinental, sangat banyak memiliki bentuk-bentuk aturan atau perundangan yang berisi kebijakan publik yang mewakili negara. Berbagai jenis aturan dan perundangan yang merupakan representasi dari kebijakan publik lalu dibuatkan hierarki yaitu: 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4) Peraturan Pemerintah; 5) Peraturan Presiden; 6) Peraturan Daerah Provinsi; 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Selain itu juga diatur mengenai peraturan Perundang-undangan selain dari yang di atas yang mencakup antara lain: 1) Ketetapan MPR; 2) Ketetapan DPR; 3) Ketetapan DPRD; 4) Ketetapan MA; 5) Ketetapan MK; 6) Ketetapan BPK; 7) Ketetapan KY; 8) Ketetapan BI; 9) Ketetapan Menteri; 10) Ketetapan *Badan* yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Kepala Desa atau yang setingkat; 11) Ketetapan *Lembaga* yang dibentuk dengan

Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Kepala Desa atau yang setingkat; 12) Ketetapan *Komisi* yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Jika melihat komposisi dan struktur undang-undang sebagai produk dari kebijakan publik, ada beberapa problem yang muncul yaitu: *Pertama*, tidak ada kejelasan mengenai hubungan antara 12 kebijakan ini dengan 7 peraturan sebelumnya. Ada fenomena inkohereni antara berbagai peraturan yang ada sehingga terlihat tumpang tindih yang pada level implementasi menyebabkan adanya saling bertabrakan satu dengan yang lainnya. Ini tentu berimplikasi kepada apa yang diistilahkan oleh Riant Nugroho sebagai krisis kebijakan di Indonesia. Atau lebih parahnya lagi adalah krisis kebijakan tentang kebijakan yang menunjukkan miskinnya pemahaman mengenai kebijakan publik pada kebijakan tentang kebijakan publik tersebut.

Model struktur struktur dan hirarki kebijakan yang sangat berlapis ini yang mencakup *makro*, *meso* dan *mikro*, menunjukkan bahwa Indonesia masih mengikuti pola kontinentalis. Sebagai akibatnya, kebijakan publik di Indonesia dapat sepenuhnya diimplimentasikan setelah sekian banyak kebijakan pelaksanaannya siap.

Menurut Nugroho (2002) kecenderungan kontinentalis dalam pemahaman dan praktiks kebijakan publik di Indonesia disebabkan oleh tiga faktor yaitu: *pertama*, faktor sejarah dimana Indonesia mewarisi sistem administrasi publik Belanda yang bercorak kontinental. *Kedua*, kebanyakan para ahli hukum di Indonesia berkiblat ke Belanda yang dianggap sebagai rujukan ideal dalam masalah hukum. Buku-buku *teks books* yang digunakan oleh para mahasiswa dan akademisi adalah

lebih banyak dari buku-buku Belanda dibandingkan dengan sumber-sumber lainnya. *Ketiga*, sekalipun sekarang sudah mulai berkembang wacana-wacana kebijakan publik yang Anglo-Saxon, akan tetapi belum menemukan posisi yang strategis baik secara akademik ataupun secara birokrasi dan masih menjadi wacana pinggir, sekalipun pada perkembangan terkini ada upaya dan kecenderungan untuk melakukan konvergensi.

Sebenarnya pilihan apapun, baik itu Kontinentalis yang bersifat *top-down* dan Anglo-Saxon yang *bottom-up*, tidak menjadi masalah dengan catatan bahwa kualitas aparatur publik baik di sektor eksekutif atau birokrasi, legislasi atau representasi publik atau parlemen. Kualitas yang dimaksudkan ini berkaitan dengan integritas dan profesionalitas yang terutama ditandai oleh rendahnya tingkat persepsi korupsi, sehingga sekalipun bersifat *top-down* misalnya akan tetapi kualitas manusia yang ada mampu mengelola aspirasi publik dengan efektif sehingga pola *top-down* hanya bentuk formalnya sedangkan secara operasional bersifat *bottom-up*. Hal lain adalah proses artikulasi dan agregasi kepentingan publik harus berjalan dengan baik yang diwadahi oleh mekanisme sosial, mekanisme bisnis, hingga mekanisme melalui media masa dan juga perlunya meningkatkan budaya politik dari komunitas politik warga negara.

Setiap kebijakan publik yang ditetapkan sebagai sebuah dokumen formal dan berlaku mengikat kehidupan bersama, maka saat itu pula kebijakan publik menjadi hukum. Jadi, hukum adalah salah satu bentuk kebijakan publik sehingga dengan dasar ini dinyatakan bahwa hukum adalah bagian dari kebijakan publik. Akan tetapi tidak lantas kemudian kebijakan publik bisa disamakan dengan hukum karena ini akan mereduksi makna kebijakan publik yang lebih luas dan mencakup juga hal-hal yang tidak bersifat formal dan juga tidak mengikat secara hukum. Perbedaan hukum dengan kebijakan

publik adalah wujud eksistensialnya. Hukum secara eksistensial dalam kehidupan modern tentunya selalu terkodifikasi secara legal atau formal. Sedangkan kebijakan publik disamping bisa berwujud formal juga bisa berupa pernyataan-pernyataan dan perilaku-prilaku.

Sedangkan secara kontekstual, perbedaan keduanya adalah bahwa hukum dibuat untuk menyelesaikan masalah yang sudah terjadi sehingga hukum selalu ada di belakang masalah. Sementara kebijakan publik dibuat untuk mengatasi masalah dan mengantisipasi masalah. Hakikat kontekstual ini menyebabkan kebijakan publik mengatasi hukum. Sekalipun demikian perlu ditegaskan bahwa dalam kehidupan modern ini kebijakan publik yang dikehendaki untuk dapat dilaksanakan dengan baik memerlukan kodifikasi dalam bentuk hukum.

Jika ada kebijakan publik maka diujungnya dibutuhkan hukum publik. Menurut Andrew Le Suer dan Maurice Sunkin, sebagaimana dikutip oleh Nugroho, hukum publik merupakan bagian dari proses akhir kebijakan publik karena hukum publik memberikan wadah legal bagi negara untuk mencapai tujuan yang dibawa oleh kebijakan publik tersebut di satu sisi sedangkan di sisi yang lain, sebagai bentuk cara untuk membatasi kekuasaan negara karena prinsip modern negara adalah kekuasaan yang tidak tak terbatas.

B. Pelayanan Publik (*Public Service*)

Memberi pelayanan untuk mendapatkan kepuasan publik merupakan kata kunci kinerja birokrasi yang efisien dan efektif. Publik di sini berarti luas yakni mencakup internal dan eksternal karena birokrasi saat ini berhadapan dengan mekanisme pasar yang bersifat terbuka. Untuk menuju kepada pelayanan publik yang memuaskan, beberapa hal perlu mendapatkan perhatian yaitu tipe birokrasi pemerintah dalam membuat kebijakan

dalam menyelenggarakan pelayanan publik tidak boleh bersifat monopolis. Kebijakan dibuat secara monopolis, tidak mengikutsertakan pihak swasta, sehingga tidak mendorong kompetisi dengan lembaga lain yang berujung pada peningkatan layanan.

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang/ kelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Miftah Thoha: 1991). Sedangkan Handayani (1988) membedakan antara pelayanan masyarakat dan pelayanan umum (*public service*). Pelayanan masyarakat yaitu aktivitas yang dilakukan untuk memberikan jasa-jasa dan kemudahan-kemudahan kepada masyarakat, sedangkan pelayanan umum (*public service*) yaitu pelayanan yang diberikan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas dan penghematan dengan melayani kepentingan umum di bidang produksi atau distribusi yang bergerak di bidang jasa-jasa vital.

Jika dilihat dari segi dimensi pelayanan, dapat dibagi dalam beberapa jenis misalnya Chitwood (dalam Frederickson, 1988) menyebutkan apabila pelayanan publik dikaitkan dengan keadilan maka dapat dibagi dalam tiga bentuk dasar yaitu: (1) Pelayanan yang sama bagi semua misalnya; pendidikan yang diwajibkan bagi penduduk usia muda; (2) Pelayanan yang sama secara proporsional bagi semua, yaitu distribusi pelayanan yang didasarkan atas suatu ciri tertentu yang berhubungan dengan kebutuhan. Misalnya jumlah polisi yang ditugaskan untuk berpatroli dalam wilayah tertentu berbeda-beda berdasarkan angka kriminalitas, dan; (3) Pelayanan yang tidak sama bagi individu-individu bersesuaian dengan perbedaan yang relevan.

Ada beberapa kriteria mengapa pelayanan itu tidak sama, antara lain: a). Pelayanan yang diberikan berdasarkan

kemampuan untuk membayar dari penerima layanan, dan b). Penyediaan pelayanan atas dasar kebutuhan-kebutuhan.

Berkembangnya ragam pelayanan publik dan kian tingginya tuntutan pelayanan publik yang lebih efisien, cepat, fleksibel, berbiaya rendah serta memuaskan, akan menjadikan negara pada posisi kewalahan manakala masih tetap memaksakan dirinya sebagai satu-satunya institusi yang paling sah dalam memberikan pelayanan.

Pelayanan publik saat ini menjadi isu yang semakin strategis karena tingkat kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam berbagai aspek kehidupan. Perbaikan kinerja pelayanan birokrasi di bidang ekonomi misalnya, akan dapat mendorong terciptanya iklim yang kondusif pada kegiatan usaha dan investasi. Secara politis kinerja pelayanan birokrasi akan berdampak terhadap tumbuhnya kepercayaan dan partisipasi masyarakat terhadap pemerintah. Sebaliknya kinerja birokrasi yang buruk dapat menjadi salah satu faktor pendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik diharapkan akan memperbaiki citra pemerintahan di mata masyarakat, karena dengan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, kepuasan dan kepercayaan masyarakat bisa dibangun kembali, sehingga legitimasi pemerintah akan semakin kuat. Disadari bahwa jajaran aparatur pemerintah memang masih mempunyai berbagai kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam berbagai sektor pelayanan.

Kelemahan yang terus terjadi pada ranah pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, seperti dijelaskan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (2004) sebagai berikut: bahwa kelemahan-kelemahan yang terjadi pada pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dapat

diketahui melalui pengaduan dan keluhan yang disampaikan masyarakat, baik secara langsung maupun melalui media massa, antara lain menyangkut sistem dan prosedur pelayanan yang berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif, dan tidak konsisten, sehingga tidak menjamin kepastian hukum, waktu dan biaya serta masih adanya praktek dan pungutan tidak resmi. Di sisi lain, harus diakui pula bahwa jajaran birokrasi telah berusaha keras memperbaiki kinerja pelayanannya kepada publik, seperti sejumlah Kepala Daerah/Bupati/Wali Kota telah membuka *hotline* pengaduan masyarakat selama 24 jam terhadap berbagai pelayanan yang kurang memuaskan. Sejumlah unit pelayanan telah memperoleh *International Standart Organizatin* (ISO) 9000 karena keberhasilannya dalam memperbaiki business proses pelayanannya, antara lain penggunaan teknologi informasi (TI) yang mampu meningkatkan efisiensi dan transparansi pelayanan.

Salah satu upaya nyata yang dilakukan pemerintah antara lain seperti yang dilakukan oleh Kementerian Koperasi dan UKM dengan mengembangkan program pemberdayaan pengusaha mikro melalui penguatan modal koperasi simpan pinjam di sektor agribisnis. Demikian juga halnya dengan Departemen Agama Republik Indonesia yang menerapkan Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (SISKOHAT) dalam meningkatkan layanan haji. Upaya peningkatan pelayanan publik harus dilakukan secara terus menerus dan berkelanjutan dimana diperlukan komitmen yang kuat dari para pimpinan daerah maupun para penyelenggara pelayanan publik.

Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik dalam tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) tidak semata-mata disandarkan pada pemerintah, tetapi peran serta dari media massa, Lembaga

Swadaya Masyarakat (LSM), dunia usaha, Perguruan Tinggi dan masyarakat luas juga harus mendukung pemerintah sehingga tercipta peningkatan kualitas pelayanan publik yang diidam-idamkan masyarakat.

1. Dasar Hukum Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang menjadi fokus studi disiplin ilmu administrasi publik di Indonesia masih membutuhkan perhatian. Pada dasarnya manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia.

Masyarakat menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, walaupun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan. Kenyataan menunjukkan bahwa pelayanan publik masih berbelit-belit, lambat, dan mahal.

Untuk menjamin pelaksanaan pelayanan publik yang berkualitas, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, telah mengeluarkan tiga keputusan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam sistem dan pola penyelenggaraan pelayanan publik yaitu:

- a. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/ KEP/Men.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- b. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/Men.PAN/2/2004, tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.
- c. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M. PAN/2/2004, tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Ketiga keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tersebut dikeluarkan sebagai landasan penyelenggaraan pelayanan publik, baik pelayanan administratif, maupun pelayanan barang dan jasa. Keputusan-keputusan tersebut juga memberikan ruang terhadap pengaduan publik yang merupakan bagian integral dari sistem pelayanan publik pada umumnya.

Pelayanan publik dipahami sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Kurniawan, 2005:1-2). Sedangkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 / KEP / Men.PAN / 7 / 2003 dinyatakan bahwa, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya memenuhi kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan konsep pelayanan publik yang dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) adalah: "Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan lingkungan BUMN / BUMD dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan" (LAN, 1998).

Oleh karena itu maka pada hakekatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat misalnya, kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, air bersih, listrik dan lain-lainnya (Sinambela, 2006).

2. Optimalisasi Layanan Publik

Setidaknya ada tiga perspektif teori administrasi publik yang dapat digunakan untuk mendeskripsikan tentang optimalisasi layanan publik yang harus dilakukan oleh pemerintah. Ketiga teori tersebut dikonstruksi oleh Denhardt & Denhardt (2002) yaitu: a) Teori Administrasi Lama (*Old Public Administration* / OPA; b) Teori Administrasi Baru (*New Public Manajemen* / NPM; dan c) *New Public Service* (NPS).

1. Teori Administrasi Lama (*Old Public Administration*)

Fenomena praktek layanan publik dalam perspektif teori administrasi lama mendeskripsikan bahwa hubungan pemerintah sebagai penyelenggara layanan publik dengan publiknya semata-mata sebagai klien, konstituen dan/atau sebagai pelanggan yang harus dipuaskan. Pemerintah sendiri secara politis mendefinisikan apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan publik tanpa melibatkan publik. Setelah itu pemerintah menganggap dirinya sebagai satu-satunya institusi yang mengetahui, memiliki sumber daya dan mempunyai kemampuan memecahkan masalah publik. Oleh karena itu pemerintahlah yang paling *legitimate* untuk memberikan pelayanan kepada publik dan untuk mendukung pelaksanaan peran pemerintah cenderung menggunakan organ-organ pemerintah yang sudah ada.

Perilaku pelayanan tersebut di atas diiringi juga dengan pendekatan birokratis yang mengandalkan hubungan hirarkial (*superior versus subordinat*) serta ketaatan asas yang bersifat *top down*. Implikasinya adalah model pertanggungjawaban akan terbatas pada atasannya, kliennya ataupun pelanggan. Karena tingginya tuntutan kepatuhan terhadap atasannya maupun prosedur yang sudah ditetapkan, maka pada umumnya diskresi pejabat publik untuk mengembangkan cara-cara terbaik dalam pelayanan publik menjadi terbatas.

2. Teori Administrasi Baru (*New Public Management*)

Teori ini mengandaikan pergeseran paradigma layanan publik dari kebijakan dan administrasi ke manajemen. Dalam praktiknya, layanan publik didasarkan pada pertimbangan ekonomi yang rasional atau kepentingan pengambil keputusan (*stakeholders*). Kebutuhan dan kepentingan publik dirumuskan sebagai agregasi dari kepentingan-kepentingan publik. Publik diposisikan sebagai pelanggan (*customer*) sedangkan pemerintah berperan mengarahkan (*steering*). Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan kebijakan perlu diciptakan mekanisme dan struktur sosial yang mendukung yakni melalui organisasi-organisasi *privat* atau *non-privat*.

Deskripsi di atas, mengeksplanasikan bahwa teori administrasi lama dan teori administrasi publik baru cenderung memposisikan negara sebagai aktor sentral bahkan sebagai satu-satunya institusi yang paling menentukan apa yang menjadi materi pelayanan, bagaimana desain dan pelaksanaan pelayanan itu sendiri. Negara menjadi representasi penyelenggara segala bentuk pelayanan (*service provider*). Segala yang terjadi dalam masyarakat harus diselenggarakan oleh negara. Negara adalah pihak yang aktif memberi, sedangkan masyarakat adalah pihak yang pasif menerima kebaikan negara. Negara memandang dirinya sebagai sumber kebaikan bagi masyarakatnya, sedangkan masyarakat diharapkan mengakui kebaikan negara dan wajib menunjukkan rasa terima kasihnya.

Permasalahan pelayanan publik bukan semata-mata persoalan keputusan politik yang kemudian dituangkan dalam bentuk hukum yang harus dilaksanakan dan ditaati oleh masyarakat. Keputusan politik tidak boleh dibiarkan untuk memanipulasi jabatan administratif. Demikian juga keputusan politik tidak boleh dan tidak bisa memanipulasi kebutuhan dan kepentingan publik. Pelayanan publik yang menekankan pada

pengembangan dan pengokohan lembaga pemerintah sebagai aktor tunggal dalam penyelenggaraan urusan publik sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang modern saat ini.

Apa yang menjadi urusan publik seyogyanya dikembangkan berdasarkan kebutuhan dan kepentingan yang berkembang dari hasil dialog publik itu sendiri. Pendefinisian secara politis seringkali tidak cukup mengakomodasi keragaman publik itu sendiri. Keputusan politik yang dimanifestasikan sebagai kebijakan publik dan diekspresikan dalam bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan seringkali gagal memecahkan permasalahan yang ada di masyarakat, bahkan sering memunculkan masalah-masalah baru. Ketidakmampuan merumuskan apa yang menjadi masalah publik menjadi sumber kegagalan kebijakan publik.

3. *New Public Service* (NPS)

Dalam perspektif *New Public Service*, layanan publik dikembangkan berdasarkan upaya untuk memenuhi dan mengakomodasi nilai-nilai kebutuhan dan kepentingan publik yang didefinisikan melalui proses dialog publik yang rasional dengan pertimbangan politik, ekonomi maupun organisasional. Dengan demikian, peran pemerintah adalah melayani (*serving*), tidak lagi mengarahkan (*steering*) dan posisi publik bukan lagi sekedar klien, konstituen ataupun pelanggan, tetapi lebih sebagai warga negara. Materi layanan publik lahir dari apa yang menjadi kebutuhan publik, sedangkan bentuk dan pelaksanaannya merupakan hasil kesepakatan *stakeholders*.

Untuk mendukung akuntabilitas pelaksanaannya, maka seluruh proses kerja harus berlandaskan pada aturan hukum yang berlaku, nilai publik yang disepakati, norma-norma politik yang etis, standar profesional dan kepentingan publik. Setiap penyelenggara memiliki diskresi untuk mengoptimalkan

perannya, tetapi harus dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, layanan publik merupakan tanggung jawab negara yang penyelenggaraannya dapat dilakukan oleh berbagai kalangan yang dikembangkan sebagai kontribusi untuk menyelenggarakan urusan-urusan publik dan memberikan layanan publik secara adil dan tanpa diskriminasi.

Probabilitas perspektif ketiga teori administrasi publik seperti yang dideskripsikan di atas, dapat dicermati pada tabel di bawah ini:

Tabel 2.1 Probabilitas Perspektif Administrasi Publik Lama, Manajemen Publik Baru dan Pelayanan Publik Baru

Pisau Analisis	Administrasi Publik Lama	Administrasi Publik Baru	Pelayanan Publik Baru
Konsepsi dari kepentingan publik	Kepentingan publik adalah penjelasan dari politik yang diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik merepresentasikan agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog bersama tentang nilai-nilai
Kepada siapa aparat pelayanan bertanggung jawab	Klien dan konsumen	Pelanggan	Warganegara

Pisau Analisis	Administrasi Publik Lama	Administrasi Publik Baru	Pelayanan Publik Baru
P e r a n pemerintah	Mengendalikan (mendesain dan menerapkan kebijakan yang terfokus pada satu tujuan politis tertentu)	Mengarahkan (bertindak sebagai katalis untuk melepaskan kekuatan pasar)	Melayani (negosiasi dan bertindak sebagai broker dan kepentingan-kepentingan warga negara dan komunitas atau kelompok masyarakat)
Mekanisme untuk mencapai kebijakan publik atau pelanggan)	Tujuan tergantung dari keberadaan agensi pemerintah	Mekanisme yang dibuat dan struktur insentif untuk mencapai tujuan publik melalui agensi swasta dan lembaga non profit	Membutuhkan nilai bersama, membangun koalisi publik, lembaga non profit dan lembaga swasta untuk mencapai kesepakatan dalam kebutuhan bersama
Pendekatan akuntabilitas	Hierarki administrasi yang bertanggung-jawab kepada pimpinan politik	Pada kepentingan pasar, dimana akumulasi dari kepentingan pribadi (warga atau pelanggan)	Multidimensi, pejabat publik tunduk pada hukum, nilai-nilai masyarakat, norma politis, standar profesional dan kepentingan warga negara

Pisau Analisis	Administrasi Publik Lama	Administrasi Publik Baru	Pelayanan Publik Baru
D i s k r e s i administrasi	Diskresi terbatas	Garis yang melebar untuk mencapai tujuan kewira-usahaan	D i s k r e s i dibutuhkan tetapi hanya terbatas
S t r u k t u r organisasi	Birokratis, otoritas atas bawah, kontrol regulasi klien	Organisasi publik yang terdesentralisasi	Struktur yang terkolaborasi d e n g a n kepemimpinan bersama antara eksternal dan internal
Dasar motivasi dari pelayan dan administratur	Dibayar dan mendapatkan keuntungan, perlindungan pelayan publik	Semangat wirausaha, dan ideologis untuk pengurangan besaran pemerintah	P e l a y a n a n publik untuk kepentingan masyarakat

Sumber: Sulastio, dkk., Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik, 2000.

Dari berbagai perspektif teori administrasi yang dieksplanasikan di atas, terdapat beberapa alternatif yang dapat digunakan sebagai solusi dalam mengoptimalkan layanan publik, antara lain: *reinventing government* dan *citizens' charter*.

Reinventing government yang tergolong pada *The New Public Management* merupakan demistifikasi atas *The Old Public Management*. Dan sekarang telah muncul demistifikasi atas *The New Public Management* yaitu dengan hadirnya konsep *The New Public Service*, (Denhardt & Denhardt, 2002). *Reinventing government* (mewirausahakan birokrasi) yang digagas oleh Osborne dan Gaebler yang dipublikasikan pada tahun 1992, muncul sebagai respon atas buruknya pelayanan publik yang terjadi di pemerintahan Amerika sehingga timbul krisis

kepercayaan terhadap pemerintah. Buruknya pelayanan publik ini dibuktikan dengan menurunnya kualitas pendidikan sekolah-sekolah di Amerika adalah yang terburuk di antara negara-negara maju.

Reinventing government yang digagas oleh Osborn dan Gaebler mencakup 10 prinsip, antara lain: a) Pemerintahan katalis, mengarahkan ketimbang mengayuh, b) Pemerintahan milik rakyat, memberi wewenang ketimbang melayani, c) Pemerintahan yang kompetitif, menyuntikkan persaingan dalam pemberian pelayanan, d) Pemerintahan yang digerakkan oleh misi, mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan, e) Pemerintahan yang berorientasi hasil, membiayai hasil, bukan masukan, f) Pemerintahan yang berorientasi pelanggan, memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi, g) Pemerintahan wirausaha, menghasilkan ketimbang membelanjakan, h) Pemerintah antisipatif, mencegah daripada mengobati, i) Pemerintahan desentralisasi, dari hirarki menuju partisipasi dan tim kerja, j) Pemerintahan berorientasi pasar, mendorong perubahan melalui pasar (Rasyid, 1996).

Dalam rangka melakukan optimalisasi pelayanan publik, 10 prinsip di atas seharusnya dijalankan oleh pemerintah sekaligus, dijadikan menjadi satu dalam sistem pemerintahan, sehingga pelayanan publik yang dilakukan bisa berjalan lebih optimal dan maksimal. Sepuluh prinsip tersebut bertujuan untuk menciptakan organisasi pelayanan publik yang *smaller* (kecil, efisien), *faster* (kinerjanya cepat, efektif) *cheaper* (operasionalnya murah) dan kompetitif. Dengan demikian, pelayanan publik oleh birokrasi kita bisa menjadi lebih optimal dan akuntabel.

Solusi lain yang dapat dipertimbangkan untuk melakukan optimalisasi layanan publik adalah menerapkan konsep *citizen's charter* (Kontrak Pelayanan/Piagam Warga). Secara konseptual, *citizen's charter* dimaknai sebagai suatu

pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik (Kurniawan dan Najah, 2008).

Konsep ini memposisikan birokrasi sebagai penyedia layanan, harus memiliki kesadaran untuk menempatkan warga masyarakat sebagai “pengguna layanan”, bukan sebagai obyek yang harus tunduk pada aturan yang dibuat oleh birokrasi. Namun sebaliknya, warga masyarakat sebagai penerima layanan memiliki posisi tawar yang seimbang dengan penyelenggara layanan. Untuk mencapai tujuan tersebut, *citizen's charter* mendorong penyedia layanan untuk bersama pengguna layanan dan pihak-pihak yang berkepentingan untuk menyepakati jenis, prosedur, waktu, biaya serta cara pelayanan.

Kesepakatan tersebut harus mempertimbangkan keseimbangan hak dan kewajiban antara penyedia layanan, pengguna layanan serta *stakeholders*. Kesepakatan inilah yang nantinya menjadi dasar praktek penyelenggaraan pelayanan publik. Tujuan dari terbentuknya *citizen's charter* memang untuk membuat agar pelayanan publik menjadi lebih tanggap atau responsif, transparan dan bertanggungjawab atau akuntabel. Maka perumusan *citizen's charter* itu harus melibatkan para pengguna layanan, seluruh satuan yang terlibat dalam penyediaan layanan, LSM, DPRD, dan tokoh masyarakat lokal.

Ada banyak hal yang bersifat fungsional di dalam *citizen's charter* yaitu (1) dapat dijadikan sebagai bentuk rumusan dari kesepakatan bersama yang bersifat terbuka, (2) sebagai instrumen publik untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan, dan (3) sebagai sarana untuk mengatur hak dan kewajiban dari pengguna maupun penyedia pelayanan secara

seimbang dan adil. Dengan demikian asumsi yang terdapat di dalam *good governance* sangat sejalan dengan *citizens' charter*, yaitu bahwa pelayanan publik akan menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat pengguna pada umumnya.

Penerapan sistem *citizen's charter* di Indonesia masih merupakan hal yang baru dan belum banyak dipahami dengan baik oleh para perumus kebijakan di daerah. Dari beberapa kasus di daerah yang telah berhasil menerapkan kontrak pelayanan, tampak bahwa sistem kontrak pelayanan bisa menjadi terobosan bagi penciptaan mekanisme pelayanan yang lebih berkualitas serta reformasi birokrasi publik di Indonesia. Kontrak pelayanan sangat sesuai dengan gagasan tata pemerintahan yang baik, sebab prinsip dasar dari *good governance* adalah keterlibatan tiga pihak dalam proses pelayanan, yaitu pemerintah daerah, unsur swasta, dan unsur masyarakat sebagai pengguna jasa layanan.

Banyak kebijakan yang sudah ditempuh oleh pemerintah dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik. Tetapi nampaknya masih banyak menemui kendala di lapangan. Sebagai contoh: tahun 1990-an kantor Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara telah memperbarui sistem pelayanan publik dengan keluarnya keputusan nomor 81 tahun 1993. Dalam ketentuan tersebut digariskan delapan ketentuan sendi-sendi pelayanan umum yang meliputi: kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata dan ketepatan waktu. Namun dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik tidak banyak instansi pemerintah yang menerapkan prinsip-prinsip tersebut secara serius. Demikian juga penyediaan sumber daya manusia yang menyelenggarakan pelayanan publik juga terus dibenahi, antara lain dengan sistem kepegawaian yang lebih profesional dengan diubahnya Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974

menjadi Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang sistem kepegawaian negeri sipil. Namun sistem yang baru juga belum mampu mengubah pola pelayanan publik di Indonesia karena tidak adanya "paksaan" dari publik sebagaimana dapat diterapkan dalam sistem *citizens' charter*.

Masih banyaknya pungutan liar dalam penyelenggaraan pelayanan publik juga menjadi masalah tersendiri. Pemerintah telah mengeluarkan Instruksi Presiden nomor 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Sejalan dengan itu, pihak Kementrian PAN juga mengeluarkan Keputusan nomor 26 tahun 2004 tentang petunjuk teknis transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Inpres nomor 7 tahun 1999 tentang AKIP (Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) dengan maksud untuk meningkatkan akuntabilitas satuan-satuan pemerintah, termasuk akuntabilitas dalam pelayanan publik. Demikian juga Lembaga Administrasi Negara telah mengeluarkan Keputusan nomor 589 tahun 1999 dan Keputusan nomor 239 tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) serta upaya untuk mengukur dan mengevaluasi kinerja instansi pemerintah secara berkesinambungan. Namun pembenahan aspek formal dalam bentuk peraturan dan kebijakan-kebijakan baru tersebut belum efektif untuk memberantas korupsi birokrasi di bidang pelayanan publik.

Demikian juga dalam upaya membenahi sistem pelayanan, Departemen Dalam Negeri telah mengeluarkan Permendagri Nomor 24/2006 mengenai pembentukan UPTSA (Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap), namun ternyata banyak pembentukan UPTSA masih dilandasi dengan semangat pemda yang mendua, antara keinginan untuk menarik investasi ke daerah dengan keinginan untuk memperoleh pemasukan dari retribusi perijinan.

Oleh karena itu, sudah saatnya pemerintah untuk mempertimbangkan secara serius penerapan sistem *citizens' charter* dalam mekanisme berbagai bentuk pelayanan publik di Indonesia. Penerapan *citizens' charter*, tidak harus secara formal dituangkan dalam berbagai peraturan formal pemerintah, tetapi yang lebih penting ialah upaya untuk menciptakan sistem pelayanan yang melibatkan unsur-unsur yang lebih luas, seperti unsur pengusaha, tokoh masyarakat, LSM, media, dan masyarakat lainnya.

Penerapan *citizens' charter* dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik akan mendorong birokrasi untuk melakukan perubahan *mindset* dan kultur pelayanan yang diskriminatif. Dengan menciptakan kultur pelayanan, berbagai praktek pelayanan yang merugikan pengguna layanan, seperti kolusi, korupsi, suap dan sebagainya akan dapat dikurangi. Aparatur birokrasi juga akan didorong untuk profesional, mampu mengembangkan nilai-nilai partisipatif dalam penyelenggaraan layanan publik melalui pelebagaan survei pelanggan. Arogansi birokrasi secara sistematis akan berkurang karena pejabat birokrasi akan menempatkan diri sebagai "service provider", bukan sebagai penguasa. Kinerja pelayanan akan jauh lebih akuntabel karena forum *multistakeholders* akan turut mengawasi kinerja birokrasi, sekaligus menjadi mitra birokrasi bagi penciptaan optimalisasi layanan publik.

Secara normatif, pemerintah telah banyak membuat undang-undang yang berkaitan dengan optimalisasi layanan publik, antara lain:

- a. Undang-undang Nomor 9 tahun 1998 tentang Kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum pasal 2 ayat (1) Setiap warga Negara, secara perorangan atau kelompok, bebas menyampaikan pendapat sebagai perwujudan hak dan tanggungjawab berdemokrasi dalam kehidupan

bermasyarakat. Amanat yang terkandung dalam ayat ini dapat digambarkan bahwa, masyarakat sebagai penerima layanan mendapatkan hak untuk menyuarakan ketidakpuasan atas layanan yang dirasakan kurang bahkan tidak mendapatkan layanan yang sepatutnya diterima. Namun demikian tetap dalam bingkai penyampaian suara yang beretika, dan tidak merugikan kepentingan bersama.

- b. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme BAB VI Peran serta Masyarakat Pasal 8 : ayat (1) Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan Negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih. Undang-undang ini menegaskan dengan nyata bahwa masyarakat diberikan kesempatan seluas-luasnya dalam berpartisipasi sebagai penyelenggara Negara yang bersih. Oleh karena itu bentuk partisipasi dalam layanan publik, masyarakat harus mendapatkan kesempatan dan ikut serta mengambil kebijakan-kebijakan yang terkait dengan bentuk maupun strategi pelayanan yang efektif.
- c. Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, bagian kedelapan “Hak turut serta dalam Pemerintahan. Pasal 43 : Setiap orang baik sendiri maupun bersama-sama berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dalam pernyataan undang-undang ini merupakan pernyataan yang lebih konkrit dari Undang Undang No. 9 Tahun 1998. Dapat pula dimaknai bahwa pernyataan dalam UU Nomor 9 tersebut menjadi lebih tegas dan jelas lagi hak setiap orang dinyatakan dalam UU No 39, dimana

hak yang diberikan menjadi memiliki posisi sentral dalam keterlibatan pemerintahan bersih, efektif dan efisien.

- d. Undang-undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam pasal 25 dan pasal 26, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban: dalam point D dinyatakan “Melaksanakan kehidupan Demokrasi”. Pada penjelasan juga disebutkan bahwa yang dimaksud dengan kehidupan demokrasi dalam ketentuan ini adalah menyerap aspirasi, peningkatan partisipasi, serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat. Dalam point H juga dinyatakan “melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik”.
- e. Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Dalam pasal 18 ayat (1) dinyatakan bahwa masyarakat secara perorangan maupun kelompok dan atau organisasi masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung baik lisan maupun tertulis berupa permintaan keterangan, pemberian informasi, saran dan pendapat kepada Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan lembaga lainnya sesuai dengan tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- f. Dalam peraturan lainnya yakni Peraturan Presiden No. 74 Tahun 2001 tentang Tata cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam peraturan presiden tersebut masyarakat melakukan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui (a) pemberian informasi adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan Pemerintah Daerah maupun Perwakilan Rakyat Daerah; (b) penyampaian pendapat dan saran

mengenai perbaikan, penyempurnaan baik preventif maupun refresif atas masalah yang disampaikan. Dalam ayat (2) dijelaskan pengawasan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pejabat yang berwenang dan instansi yang terkait. Ayat (3) masyarakat berhak memperoleh informasi perkembangan penyelesaian masalah yang diajukan kepada pejabat yang berwenang.

Namun bagaimanapun perubahan peningkatan layanan publik belum seluruhnya dapat dilaksanakan dengan baik. Salah satu penyebab dimungkinkan karena tidak selalu strategi layanan publik dapat dengan cepat mengikuti perkembangan dan tuntutan masyarakat. Oleh karena itu pemerintah memerlukan berbagai gagasan dan terobosan baru sebagai salah satu acuan dalam meningkatkan strategi layanan publik. Dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna, bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

3. Aspek-Aspek dalam Pelayanan Publik

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu, dituntut kualitas pelayanan yang prima. Kualitas pelayanan prima tercermin dari aspek-aspek:

- a. Transparansi, artinya pelayanan yang diberikan bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang

membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti,

- b. Akuntabilitas, pelayanan yang diberikan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kondisional, diartikan bahwa pelayanan yang diberikan diupayakan sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas,
- d. Partisipasi, diartikan bahwa pelayanan yang diberikan diharapkan dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat,
- e. Kesamaan hak, pelayanan diberikan secara adil, tidak diskriminatif dilihat dari aspek apapun, khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain,
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, pelayanan yang diberikan harus mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima layanan publik.

Menurut Fitzsimmons (dalam Budiman, 2004), bahwa terdapat lima indikator pelayanan publik, yaitu: (1) keandalan (*realibility*) yang ditandai dengan pemberian layanan yang tepat dan benar, (2) pembuktian secara nyata (*tangibles*) yang ditandai dengan penyediaan SDM dan sumber daya lain, (3) cepat tanggap (*responsiveness*) yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat, (4) jaminan kepastian, (*assurance*) yang ditandai dengan tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan layanan, (5) empati (*empathy*) yang ditandai dengan tingkat kemauan untuk mendengar dan mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.

Pelayanan publik terbagi dalam dua kategori, yakni (1) pelayanan publik yang bersifat *regulatory* dan (2) pelayanan

publik yang bersifat tuntutan. Contoh pelayanan publik yang *regulatory* adalah kewajiban penduduk untuk memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP). Jadi pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat, karena sebagai konsekuensi dari aturan yang dibuat oleh pemerintah. Sedangkan pelayanan publik yang berdasarkan tuntutan atau permintaan masyarakat adalah dalam bentuk jasa, antara lain jalan umum, penerangan, fasilitas ekonomi seperti pasar, pelabuhan dan sebagainya.

Pelayanan publik perlu ditangani dengan manajemen yang baik dengan alasan (a) tidak efisien (*in-efisiensi*) (b) ketidakmerataan layanan publik dan fasilitas sosial, dan (c) biaya tinggi dan ketidakpastian biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat. Dengan demikian, manajemen akan berguna untuk pelayanan publik dalam hal ini (1) *responsibilitas-profesional*, (2) *akuntabilitas-standar eksternal*, (3) *responsivitas-kepekaan*.

Faktor *responsibilitas*, artinya aparatur pemerintah memiliki standar profesional dan kompetensi teknis yang tinggi, aparatur pemerintah akan lebih mengedepankan etika dan kemanusiaan (adil, merata dan terbuka) dalam memberikan layanan pada masyarakat.

Akuntabilitas, artinya aparatur pemerintah yang memberikan pelayanan publik harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kebijakannya kepada masyarakat. Dengan pertanggungjawaban ini menunjukkan bahwa kepentingan publik terlindungi.

Responsivitas, aparatur pemerintah diharapkan menjadi peka, tanggap terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi masyarakat. Aparatur pemerintah dikatakan bertanggung jawab apabila masyarakat menilai bahwa aparat mempunyai daya tanggap yang tinggi terhadap apa yang menjadi masalah, kebutuhan, keluhan, dan aspirasi masyarakat.

Dengan kepastian adanya responsibilitas, akuntabilitas, dan responsivitas, akan dihasilkan kinerja yang baik dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dengan tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Pelaksanaan berbagai macam model pelayanan publik bergantung pada kebutuhan dan latar belakang karakteristik masyarakat serta persoalan yang dihadapi. Untuk itu, model pelayanan publik memerlukan prinsip pelayanan prima, yang meliputi sembilan indikator, yaitu:

- a. Prinsip kesederhanaan, prosedur/ tata cara diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta layanan.
- b. Prinsip kejelasan dan kepastian, harus dapat dibuktikan adanya kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur/ tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan, pejabat yang berwenang dan tanggung jawab, rincian biaya/ tarif, dan tata cara pembayaran, serta waktu penyelesaian pelayanan.
- c. Prinsip keamanan, proses hasil pelayanan harus dapat memberikan keamanan, kenyamanan, dan kepastian hukum bagi masyarakat.
- d. Prinsip keterbukaan, proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
- e. Prinsip efisiensi membatasi persyaratan pelayanan hanya pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan produk layanan, menghindari adanya pengulangan pemenuhan persyaratan.
- f. Prinsip ekonomis, pengenaan biaya ditetapkan secara wajar dengan mempertimbangkan kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar.

- g. Prinsip keadilan yang merata menjamin pelayanan dan distribusi yang merata dapat menjangkau seluas mungkin kalangan dan memberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
- h. Prinsip ketepatan waktu menjamin bahwa pelaksanaan pelayanan masyarakat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan.
- i. Prinsip kuantitatif, harus dapat diukur adanya hal-hal berikut: (1) jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan (naik/tidak naik); (2) lamanya waktu pemberian layanan masyarakat (rata-rata durasi); (3) penggunaan piranti modern (komputer, telepon/faximile, web, e-mail, dsb); dan (4) frekuensi kritik dan saran dari masyarakat yang dilayani (respon masyarakat)

Permasalahan yang timbul di dalam masyarakat bernegara semakin kompleks. Hal ini akan menambah semakin luasnya pelayanan publik yang harus dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya. Dengan kondisi begitu, konsekuensi yang timbul adalah: (1) birokrasi (jumlah aparturnya) akan menjadi semakin besar; (2) anggaran pemerintah juga akan semakin bertambah besar; dan (3) tingkat efisiensi pelayanan publik makin rendah.

Kondisi demikian akan mengurangi peranan pemerintah dalam pelayanan publik. Langkah selanjutnya lazim mengembalikan sistem perekonomian nasional ke pasar bebas dalam wujud: (1) deregulasi; (2) desentralisasi; (3) debirokratisasi; (4) privatisasi; dan (5) pemberdayaan komunitas.

Jika diidentifikasi, pelayanan publik dapat dijabarkan ke dalam: (1) kerja kontrak (*contract work*), (2) hak (*franchises*), (3) sistem kupon (*voucher system*), (4) subsidi, (5) pasar, (6) sumbangan sukarela, dan (7) melayani sendiri (*self-sevice*). Konsekuensi dari identifikasi demikian adalah bahwa

pemerintah perlu melibatkan pihak swasta atau privat. Dengan pelibatan ini, dimungkinkan adanya privatisasi dalam pelayanan publik. Privatisasi pelayanan publik timbul sebagai berikut: (1) terbatasnya dana sektor publik untuk menyediakan layanan publik; (2) tuntutan menciptakan iklim kompetisi agar kualitas layanan publik dapat dijamin (privatisasi).

4. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Dalam praktik kebijakan mewujudkan birokrasi yang “netral” dalam penyelenggaraan administrasi dan pemerintah negara ternyata banyak menghadapi rintangan. Padahal di tengah rintangan itu, masyarakat sangat merindukan pelayanan publik yang baik, dalam arti proporsional dengan kepentingan, yaitu birokrasi yang berorientasi kepada penciptaan keseimbangan antara kekuasaan (*power*) yang dimiliki dan tanggungjawab (*accountability*) yang mesti diberikan kepada masyarakat yang dilayani. Terlebih jika diingat bahwa pegawai negeri-sebagai aparat birokrasi-selain sebagai aparatur negara dan abdi negara, juga merupakan abdi masyarakat. Dengan demikian, kepada kepentingan masyarakatlah aparat birokrasi harus memberikan pengabdian. Aparat birokrasi memang sangat diharapkan memiliki jiwa pengabdian dan pelayanan kepada masyarakat. Aparat birokrasi diandalkan mampu mengubah citra dari “minta dilayani” menjadi “siap melayani” yang secara teoritis ada pada pegawai negeri yang berada pada tataran manajerial tingkat menengah ke bawah, misalnya para kepala dinas, kepala unit, camat, kepala biro di pusat maupun di daerah, dan lain-lain.

Muncul pertanyaan, mungkinkah aparat birokrasi bisa benar-benar tampil sebagai *public service*? Kemudian, seberapa jauhkah aparatur birokrasi akan mampu menyeimbangkan antara kekuasaan yang dimiliki dan tanggung jawab yang mesti diberikan? Pertanyaan-pertanyaan ini tampaknya perlu

direnungkan dengan cerdas. Untuk itu, berikut penulis mencoba mengupas hal tersebut, yang tinjauannya lebih didasarkan kepada aspek legalistik-organisasional, yakni dengan melihat unsur yang paling melekat dalam setiap kekuasaan birokrasi, yang disimpulkan dalam bentuk jabatan.

Suatu pemerintahan akan berjalan dengan baik apabila dikontrol oleh kekuatan-kekuatan politik atau organisasi massa. Namun, bila kekuatan-kekuatan politik dan organisasi massa tersebut kurang mampu menjalankan fungsi-fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat-apalagi bila tidak ditunjang oleh proses pengambilan keputusan (*rule making*) dan pengontrolan atas pelaksanaannya. Hal ini bisa mengakibatkan kekuasaan birokrasi menjadi semakin besar. Kekuasaan birokrasi yang makin besar makin memungkinkan aparat birokrasi mengendalikan lingkungan luar birokrasi dengan leluasa, sehingga dapat mengokohkan kedudukannya dalam tatanan organisasi pemerintahan negara.

Ditinjau dari persepsi teoritis, hal demikian mencerminkan adanya kegagalan dalam mewujudkan ide demokratisasi dan menutup keterbukaan birokrasi dari masyarakat. Dengan demikian, dikotomi “politik-administrasi”, yang semula akan diharapkan akan memungkinkan terwujudnya asas tanggung gugat (*administrative accountability*), menjadi hal yang sangat sulit direalisasikan. Bila kondisi seperti itu terjadi dalam tatanan pemerintahan, ide pemisahan eksekutif dan legislatif (sebagai realisasi prinsip *check and balance*) sudah tentu tidak akan berjalan efektif. Keadaan demikian cepat atau lambat akan memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan oleh aparat birokrasi. Penyalahgunaan kekuasaan tersebut dapat mengakibatkan pemerintah gagal memberikan layanan kepada masyarakat dan

gagal merealisasikan program-program yang telah diputuskan dan dibiayai negara.

Mempertimbangkan hal tersebut, perlu adanya alat pengendali, yang tidak saja bersifat normatif, tetapi juga legalistik, bagi aparat birokrasi dalam menggunakan kekuasaannya. Alat pengendali ini antara lain berupa pembudayaan disiplin kerja dan pengawasan melekat, fungsionalisasi unit-unit kerja, revitalisasi pegawai dengan memberikan motivasi kerja yang memadai, pembenahan etika kerja, dan sebagainya, termasuk penerapan pengadilan tata usaha negara (PTUN) secara benar dan profesional.

Para penyelenggara pemerintahan negara yang berkehendak menyatukan tindakan dan kebijakan dengan tatanan nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat haruslah sensitif, responsif, dan akuntabel. Sensitivitas dan responsibilitas pada dasarnya merupakan wujud sikap tanggung jawab aparat birokrasi terhadap kepentingan masyarakat. Sementara, akuntabilitas atau tanggung gugat merupakan perwujudan tanggung jawab publik dalam pelayanan publik. Dengan demikian, pada dasarnya pengertian tanggung gugat itu sendiri memiliki dua dimensi: (1) pemberian kewenangan kepada aparat birokrasi untuk menjalankan kekuasaannya dan (2) pemberian keleluasaan kepada masyarakat untuk mengontrol kerja aparat birokrasi.

Kekuasaan aparat birokrasi sebenarnya bukan tanpa kendali (*out of control*) karena ia tetap dibatasi oleh perangkat kendali dari luar dan sarana kendali dari dalam. Dengan demikian pelaksanaan kerja aparat birokrasi sebenarnya merupakan hubungan timbal balik yang berkesinambungan, yakni antara kekuasaan yang dimiliki dan tanggung jawab yang harus diberikan kepada masyarakat.

Berdasarkan pemikiran demikian, dalam pelayanan publik setiap aparat birokrasi harus memahami dan memegang konsep tanggung gugat. Dalam konsep ini terkandung tiga keharusan yang harus dilakukan aparat birokrasi sebagai berikut:

1. Setiap pejabat pada setiap tingkat manajerial harus memiliki tanggung jawab yang lebih besar.
2. Setiap aparat birokrasi harus bersikap responsif terhadap segala permasalahan yang terjadi di masyarakat, khususnya kelompok masyarakat yang membutuhkan prioritas layanan.
3. Setiap aparatur harus mempunyai komitmen yang besar pada nilai dan standar moralitas yang tinggi dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan.

Dengan konsep tanggung gugat, para pejabat pemegang kekuasaan (*the holders of power*) hendaknya menyadari bahwa mereka pada dasarnya merupakan pelaksana dari tugas-tugas yang diberikan atau dimandatkan oleh pihak-pihak yang secara politis dan administratif memiliki kewenangan untuk mengontrol segala tindakannya, baik berdasarkan kode etik, peraturan, arah kebijaksanaan, dan sebagainya.

Masalahnya sekarang, mampukah aparat birokrasi melaksanakan semuanya itu? Jawaban atas pertanyaan tersebut tentulah tidak mudah karena dalam praktik penyelenggaraan organisasi pemerintah, para aparat birokrasi hingga sekarang masih dihadapkan pada beberapa permasalahan. Permasalahan tersebut sering kali justru menjadi kendala dalam memberikan layanan yang cepat, tepat, dan murah kepada masyarakat.

5. Efektifitas Kinerja Layanan Publik

Perubahan dan kebutuhan masyarakat terus berkembang, oleh karena itu sistem pelayanan yang harus diberikan aparat birokrasi harus mengikuti perkembangan kebutuhan

masyarakat. Tidak seharusnya pelayanan masih menggunakan sistem monoton, kaku malah menghambat proses pelayanan publik. Aparat birokrasi harus memiliki kepekaan dan visioner, mampu membaca situasi, sehingga meminimalkan kesalahan pelayanan yang merugikan pelanggan, dan dapat berdampak kepada kerugian yang diderita oleh aparat birokrasi sebagai pelayan publik, seperti tidak lagi mendapatkan kepercayaan publik.

Beberapa pemikiran yang dapat dijadikan pilihan dalam mengefektifkan kinerja layanan publik, antara lain dapat mengacu kepada pandangan yang diungkapkan oleh Sinoeng N Rachmadi.

Melakukan inovasi birokrasi dalam praktik kebijakan yang ditempuh agar makin mampu menyikapi tuntutan perubahan yang ada melalui interaksi sosial politik dan kolaborasi yang efektif dengan masyarakat dan swasta. Dengan praktik kebijakan seperti ini masyarakat sebagai pelanggan merasakan ikut serta dalam pengambilan keputusan sistem pelayanan yang berbasis kepada kebutuhan masyarakat.

Melakukan inovasi kebijakan pemerintahan yang dilakukan secara eksternal berupa kebijakan yang langsung bersentuhan dengan kehidupan kemasyarakatan. Disinilah peran dari sistem birokrasi yang harus mampu membaca situasi dan merasakan kebutuhan pelayanan yang sesuai kepentingan pelanggan.

Melakukan inovasi birokrasi dalam praktik kebijakan yang dilakukan secara internal berupa kebijakan penataan struktur kelembagaan, konsistensi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, peningkatan kapasitas SDM aparatur, mekanisme pola karier dan penajaman kompetensi aparatur pemangku jabatan serta peningkatan kesejahteraan aparatur pemerintah. Bagaimana mungkin sebuah pelayanan dapat dilaksanakan dengan

efektif jika struktur kelembagaan tidak ditata secara benar, tidak memiliki tugas dan tanggungjawab yang jelas. Salah satu cirri birokrasi yang kurang efektif antara lain terjadinya penumpukan pekerjaan pada unit-unit tertentu saja, sedangkan unit lain selalu terjadi kekosongan kegiatan. Selain itu untuk menciptakan pelayanan yang semakin memuaskan peningkatan sumber daya aparatur harus ditingkatkan.

Punishment and Rewards System yang dijalankan secara nyata dan konsisten sebagai wujud penegakan "aturan main" di kalangan birokrasi. Mengingat penilaian publik terhadap birokrasi masih belum jauh dari stigmatisasi institusi yang gemuk, lambat, boros dan bahkan korup secara berjemaah.

Konsep layanan prima menjadi model yang diterapkan guna meningkatkan kualitas layanan publik. Pelayanan prima merupakan strategi mewujudkan budaya kualitas dalam pelayanan publik. Orientasi dari pelayanan prima adalah kepuasan masyarakat pengguna layanan. Membangun pelayanan prima harus dimulai dari mewujudkan atau meningkatkan profesionalisme SDM untuk dapat memberi pelayanan yang terbaik, mendekati atau melebihi standar pelayanan yang ada (Sedaryanti, 2004).

Kendala terbatasnya SDM yang ber-kompeten harus menjadi tantangan bagaimana kompetensi SDM yang ada dapat ditingkatkan. Upaya peningkatan kualitas layanan publik melalui pelayanan prima mengandung makna menutup kesenjangan antara persepsi pemberi layanan dan pengguna layanan akan proses dan hasil layanan. Dalam perspektif pengguna layanan kriteria kualitas layanan meliputi, murah, mudah dan baik. Oleh sebab itu pemerintah daerah sebagai pemberi layanan senantiasa mengupayakan pelayanan yang terjangkau (dekat), tepat dan cepat.

Kriteria yang dapat dijadikan indikator kinerja birokrasi dalam memberikan layanan yang efektif antara lain seperti yang disebutkan oleh Zeithaml, Parasuraman & Berry, 1990; Gibson & Donnelly, 1996; Kep. Men PAN 81/1995 seperti yang dikutip Bambang Wicaksono adalah :

1. Kepastian; pelayanan dapat memberikan ketepatan atau kesesuaian dengan aturan yang meliputi waktu, biaya, persyaratan dan prosedur. Berbagai jenis ketentuan tersebut juga harus diketahui pelanggan agar dapat membantu proses kelancaran layanan yang diberikan aparat birokrasi. Aparat birokrasi harus memberikan kepastian akan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sebagai pelanggan. Agar tidak lagi menjadi keluhan klasik masyarakat bahwa pelayanan yang diberikan tidak transparan, tidak tepat waktu, dan tidak sesuai dengan kebutuhan pelayanan.
2. Sederhana; tata-cara pelayanan tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan. Informasi yang jelas bagi pelanggan, menggunakan sistem informasi yang mudah diakses, menggunakan bahasa singkat padat dan jelas, sistem birokrasi yang tidak terlalu panjang, serta ramah dalam memberikan layanan bagi pelanggan.
3. Empati; memposisikan diri beradadi pihak pengguna layanan. Pemberian pelayanan yang baik jika kesan-kesan positif dapat dirasakan pelanggan selama mereka mendapatkan pelayanan. Pelayanan yang dapat memberikan rasa kepuasan pelanggan apabila aparat birokrasi merasakan kebutuhan pelanggan dengan benar. Kekeliruan yang kadang terjadi adalah pelayanan yang kurang memuaskan karena aparat birokrasi tidak memahami kebutuhan pelanggan.
4. Etika; kemampuan untuk memperlakukan pengguna layanan secara manusiawi dan pemenuhan hak-kewajiban pelayanan. Meluruskan jika pelanggan melakukan

kekeliruan dalam memenuhi persyaratan mendapatkan layanan yang prima, bila perlu pelanggan mendapatkan bimbingan yang memadai untuk dapat memenuhi layanan efektif.

5. Responsivitas; kemampuan memenuhi aspirasi pelayanan warga pengguna layanan. Oleh karena itu aparat birokrasi harus dibekali dengan kemampuan cepat tanggap terhadap berbagai persoalan yang dengan segera harus mendapatkan layanan.
6. Transparan; kejelasan dan kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi layanan yang meliputi waktu, biaya, persyaratan dan prosedur.
7. Keadilan; pemberian layanan menganut prinsip 'antrian' pelayanan, tanpa membedakan berdasar status sosial-ekonomi, pertemanan, kekeluargaan.
8. Efisien; pemberian layanan tidak memberi beban persyaratan, biaya, waktu, dan prosedur yang memberatkan masyarakat, termasuk pelayanan yang tidak berbelit-belit.
9. Efektif; produk layanan yang diberikan sesuai dengan standar pelayanan yang ditentukan. Tercapainya kepuasan yang dirasakan pelanggan dalam menerima layanan aparat birokrasi, dan terpenuhinya tujuan yang ingin dicapai dalam pemberian layanan
10. Konteks pelayanan; kemampuan menyediakan fasilitas pelayanan yang memadai, sesuai dengan kebutuhan pelanggan, keamanan pelayanan, kenyamanan pelayanan seperti kebersihan, ruang layanan yang nyaman.
11. Manfaat Bagi Pemerintah; pelayanan yang diberikan secara prima berdampak kepada pengakuan dan kepercayaan masyarakat meningkat.

12. Pemenuhan amanat konstitusi sebagai 'abdi negara'; Pemerintah dibentuk untuk melayani warga negara dengan baik.
13. Menciptakan kepercayaan (*social trust*); masyarakat merasa sadar pentingnya partisipasi dan dukungan masyarakat terhadap program/kebijakan pemerintah akan meningkat.
14. Inovasi pelayanan; para PNS akan semakin kreatif untuk menciptakan model pelayanan yang memenuhi kepuasan warga masyarakat.
15. Meningkatkan daya saing bangsa; Para calon investor akan tertarik berbisnis di daerah karena adanya kemudahan, keramahan dan kepastian pelayanan publik.
16. Menghindari pemborosan anggaran; pelayanan publik akan berorientasi pada anggaran berbasis kinerja, yakni penggunaan sumber daya secara efisien untuk memperoleh hasil yang optimal.
17. Citra pelayanan prima; warga masyarakat akan senantiasa 'mengenal' para pejabat pemerintah, sehingga tidak ragu lagi untuk memilih kembali pada pilkada mendatang.
18. Standar pelayanan; aparat pemerintah memiliki pedoman, tolok ukur, dan standar perlakuan yang sama dalam memberikan pelayanan.

Untuk dapat memenuhi kriteria layanan publik yang efisien dan efektif bahwa penyelenggaraan layanan tersebut harus memenuhi unsur-unsur sebagaimana diungkapkan dalam Keputusan Men PAN Nomor 81 Tahun 1993 yaitu :

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi layanan maupun penerima layanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing. Menjadi penting jika akan diselenggarakan pelayanan publik, maka harus dapat diketahui dengan jelas

semua hak dan kewajiban kedua pihak baik pelayan maupun pelayanan. Informasi hal dan kewajiban bagi keduanya harus dengan mudah diperoleh, bila perlu terpampang dan dapat dibaca umum. Dengan demikian keduanya (pelayan dan yang dilayani) mengetahui batasan-batasan sebagai pihak yang melayani dan pihak yang dilayani.

2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan calon kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ke-tentu-an perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan per-undang-undangan yang berlaku.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tersebut juga ditegaskan, bahwa pemberian layanan umum kepada masyarakat merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sehingga penyelenggaraannya perlu ditingkatkan secara terus-menerus sesuai dengan sasaran pembangunan. Dalam pemberian pelayanan oleh aparatur pemerintah se-bagai abdi negara dan masyarakat harus pelayanan yang berdasarkan kepada kriteria-kriteria profesionalisme. Kriteria yang dimaksudkan adalah (1) aparatur pemerintah mampu memberikan pelayanan memuaskan karena memiliki keahlian khusus, sesuai dengan bidang pelayanan yang di-berikan (2) profesi harus diambil sebagai pemenuhan panggilan hidup,

profesi yang diambil tersebut dikerjakan dengan sepenuh hati dan sepenuh waktu. Sebagai panggilan hidup artinya profesi itu dipilih karena dirasakan itulah panggilan hidupnya, artinya itulah lapangan pengabdianya. Profesi itu dipilih bukan karena panggilan uang, bukan karena panggilan kedudukan, bukan pula karena terbawa oleh orang lain. Jadi ada kesungguhan dalam memilih profesi. Jika aparat birokrasi melayani pelanggan sebagai panggilan hidup menjamin terselenggaranya pelayanan yang memuaskan. (3) profesi adalah untuk masyarakat, bukan untuk diri sendiri. Maksudnya adalah profesi merupakan alat dalam mengabdikan diri kepada masyarakat, bukan untuk kepentingan diri sendiri, seperti untuk mengumpulkan uang atau mengejar kedudukan. Ini berhubungan dengan profesi sebagai panggilan hidup. (4) profesi hendaknya mempunyai kode etik; ini disebut kode etik profesi. Gunanya ialah untuk dijadikan pedoman sebagai aturan kesopanan. Pelanggaran kode etik dapat dituntut di pengadilan. Dengan demikian setiap memberikan pelayanan selalu berpedoman kepada kode etik yang sudah disepakati dan menjamin pelayanan yang memberi kepuasan pelanggan.

Sebagai suatu profesi pemberian pelayanan merupakan profesi yang dibutuhkan masyarakat dan juga memiliki dampak terhadap sosial kemasyarakatan, sehingga masyarakat memiliki kepekaan yang sangat tinggi terhadap setiap efek yang ditimbulkan dari pekerjaan profesinya itu.

Keputusan Menteri Pendayaaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tersebut menetapkan delapan sendi yang harus dapat dilaksanakan oleh instansi atau satuan kerja dalam suatu departemen yang berfungsi sebagai unit pelayanan umum. Kedelapan sendi tersebut adalah: Kesederhanaan; baik sistem pelayanan maupun kesederhanaan informasi dengan bahasa yang mudah dipahami pelanggan. Kejelasan dan kepastian;

berupa kejelasan ketentuan pelayanan, kejelasan dan kepastian hak dan kewajiban pelayan dan yang melayani. Keamanan; pelanggan merasakan kenyamanan mendapatkan pelayanan. Keterbukaan; informasi yang tidak ditutup-tutupi tentang prosedur pelayanan bagi pelanggan. Efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu.

Untuk menuju kinerja layanan publik yang efektif selain beberapa gambaran di atas menjadi penting untuk memperhatikan empat pilar *good governance*, yaitu :

1. Partisipasi masyarakat; maksudnya semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah, berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat.
2. Penegakan hukum; kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk hak asasi manusia.
3. Transparansi; Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
4. Akuntabilitas; Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggungjawab kepada masyarakat. (Departemen Agama RI. 2008:68)

Sementara itu berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas antara lain dapat dilakukan dengan memperhatikan kriteria-kriteria sebagai berikut:

1. Kesederhanaan, yaitu bahwa tata cara pelayanan dapat diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pelanggan.
2. Reliabilitas, meliputi konsistensi dari kinerja yang tetap diperhatikan dan menjaga saling ketergantungan antara pelanggan dengan pihak penyedia pelayanan, seperti menjaga keakuratan perhitungan keuangan, teliti dalam pencatatan data dan tepat waktu.
3. Tanggungjawab dari para petugas pelayanan yang meliputi pelayanan sesuai dengan urutan waktunya, menghubungi pelanggan secepatnya apabila terjadi sesuatu yang perlu segera diberitahukan.
4. Kecakapan para petugas pelayanan, yaitu bahwa para petugas pelayanan menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
5. Pendekatan kepada para pelanggan dan kemudahan kontak pelanggan dengan petugas. Petugas pelayanan harus mudah dihubungi oleh pelanggan, tidak hanya dengan pertemuan secara langsung, tetapi juga melalui telepon atau internet.
6. Keramahan, meliputi kesabaran, perhatian dan persahabatan dalam kontak antara petugas pelayanan dan pelanggan. Keramahan hanya diperlukan jika layanan yang diberikan tidak dikonsumsi para pelanggan melalui kontak langsung.
7. Keterbukaan, yaitu bahwa pelanggan bisa mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan gampang, meliputi informasi mengenai tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya dan lain-lain.
8. Komunikasi antara petugas pelanggan. Komunikasi yang baik dengan pelanggan adalah bahwa pelanggan tetap memperoleh informasi yang berhak diperolehnya dari penyedia pelayanan dalam bahasa yang mereka mengerti.

9. Kredibilitas, meliputi adanya saling percaya antara pelanggan dengan penyedia pelayanan, adanya usaha yang membuat penyedia pelayanan tetap layak dipercaya, adanya kejujuran kepada pelanggan dan kemampuan penyedia pelayanan untuk menjaga pelanggan untuk tetap setia.
10. Kejelasan dan kepastian, yaitu mengenai tata cara, rincian biaya pelayanan, dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan tersebut. Hal ini sangat penting karena pelanggan tidak boleh ragu-ragu terhadap pelayanan yang diberikan.
11. Keamanan, yaitu usaha untuk memberikan rasa dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko dan keraguan. Jaminan keamanan yang perlu kita berikan berupa keamanan fisik, finansial dan kepercayaan pada diri sendiri.
12. Mengerti apa yang diharapkan pelanggan. Hal ini dapat dilakukan dengan berusaha mengerti apa saja yang dibutuhkan pelanggan. Mengerti apa yang diinginkan pelanggan sebenarnya tidaklah sukar. Dapat dimulai dengan mempelajari kebutuhan-kebutuhan khusus yang diinginkan pelanggan dan memberikan perhatian secara personal.
13. Kenyataan, meliputi bukti-bukti atau wujud nyata dari pelayanan, berupa fasilitas fisik, adanya petugas yang melayani pelanggan, peralatan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, kartu pengenalan dan fasilitas penunjang lainnya.
14. Efisien, yaitu bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk layanan.

15. Ekonomis, yaitu agar pengenaaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai-nilai barang/jasa dan kemampuan pelanggan untuk membayar.

Searah dengan hakekat dari aparatur pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, maka dimensi kualitas pelayanan di atas juga berlaku dalam pelayanan aparatur Negara kepada masyarakat sebagai pelanggan. Apabila dimensi-dimensi tersebut dilaksanakan dengan baik, maka akan memberikan kepuasan kepada publik (masyarakat) yang pada akhirnya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.



Perpustakaan UIN Mataram

BAB 5

MENUJU KEBIJAKAN DAN PELAYANAN PUBLIK UNGGUL

KEUNGGULAN setiap bangsa (*nation*) ditentukan seberapa mampu bangsa tersebut membangun kebijakan publik yang unggul dan menerapkannya dalam manajemen dan pelayanan publik kepada masyarakat. Ini disebabkan karena kebijakan tidak lahir di ruang hampa, melainkan dalam rangka untuk merespon kebutuhan-kebutuhan pelayanan kepada masyarakat dengan menghargai sepenuhnya keberadaan mereka sebagai manusia. Oleh sebab itulah, kebijakan publik ataupun pelayanan publik, termasuk dalam bidang keagamaan, adalah dalam rangka untuk memanusiakan manusia. Ekspresi keberagamaan dan kebutuhan0kebutuhan esensial mereka dalam melaksanakan keyakinan agama mereka adalah bagian yang tidak terpisahkan dari hak-hak asasi manusia yang sudah menjadi konvensi internasional. Kebijakan publik dan pelayanan publik hadir ideal harus dirancang sejak awal dan dijalankan untuk mengabdikan kepada kemanusiaan.

Tidak berlebihan jika mengatakan bahwa kegagalan atau keberhasilan suatu organisasi, lembaga atau bahkan bangsa yang sedang mengalami krisis untuk bangkit sangat bergantung pada ketersediaan kebijakan public yang unggul dari Negara tersebut. Jika Ross Garnaut (1999) mengemukakan premis secara umum, bahwa kejatuhan Presiden Soeharto pada dasarnya disebabkan kegagalannya membangun kebijakan public yang unggul, maka dapat ditambahkan juga dengan

ketidakmampuan pemerintahan Orde Baru dalam memberikan pelayanan publik yang berbasis kemanusiaan (*humanity*).

Kebijakan adalah panduan atau pedoman untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh generasi sebelumnya terutama sekali generasi peletak dasar. Kebijakan sebagai sebuah pedoman terdiri atas beberapa nilai, yaitu pertama kebijakan harus cerdas (*intelligent*), yang secara sederhana dapat dipahami sebagai suatu cara yang mampu menyelesaikan masalah sesuai dengan masalahnya sehingga sebuah kebijakan harus disusun setelah meneliti data dan menyusunnya dengan cara-cara yang ilmiah. Nilai kedua, adalah kebijaksanaan. Sebab kebijakan haruslah bijaksana yang dalam istilah umumnya adalah menyelesaikan masalah tanpa membuat masalah (baru). Untuk dapat mencapai kebijakan yang baik, perlu didapat data kebijakan, untuk kemudian dianalisis dan dijadikan rumusan kebijakan.

Nilai ketiga, setelah cerdas dan bijaksana, adalah kebijakan harus memberikan harapan. Kebijakan publik tidak sepenuhnya identik dengan hukum publik, karena hukum publik berkenaan dengan larangan-larangan yang tidak boleh dilanggar oleh publik, agar kehidupan bersama berjalan dengan tertib, bukan semata-mata kepentingan Negara. Oleh karena itu, ukuran ketiga dari kebijakan ideal adalah memberikan harapan bagi publik, baik yang menjadi pemanfaat maupun konstituen secara luas.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik yang ideal, yaitu yang unggul, mempunyai tiga ciri utama, yang sekaligus dijadikan sebagai kriteria, yaitu:

Pertama, cerdas dalam arti memecahkan masalah pada inti permasalahannya. Kecerdasan membuat pengambil keputusan publik fokus pada isu kebijakan yang hendak dikelola dalam

kebijakan publik daripada popularitasnya sebagai pengambil keputusan kebijakan.

Kedua, bijaksana dalam arti bahwa kebijakan tidak menghasilkan masalah baru yang lebih besar daripada masalah yang dipecahkan. Kebijaksanaan membuat pengambil keputusan kebijakan public tidak menghindarkan diri dari kesalahan yang tidak perlu.

Ketiga, memberikan harapan dalam arti bahwa kebijakan harus memberikan harapan kepada seluruh warga bahwa mereka dapat memasuki hari esok lebih baik dari hari ini.

Hal lain yang juga harus diperhatikan terkait dengan kebijakan publik adalah diperlukannya indikator-indikator kebijakan yang unggul dan berbasis humanity yaitu:

Pertama, kebijakan publik harus memprioritaskan kepada bidang yang berkenaan dengan *human development index*, yaitu pendidikan, kesehatan, dan ekonomi, yaitu berkenaan dengan undang-undang jaminan pendidikan, undang-undang jaminan kesehatan dan jaminan social, dan undang-undang penguatan penguasaan pelaku ekonomi nasional berkenaan dengan asset-aset strategis nasional.

Kedua, kebijakan publik harus juga memprioritaskan bidang yang akan menjadi sumber konflik di masa depan, yaitu energi, pangan dan air, yaitu undang-undang tentang kecukupan pangan, dan undang-undang tentang pengelolaan air dan lingkungan hidup.

Ketiga, kebijakan publik harus juga memprioritaskan bidang yang berkenaan dengan pengembangan tata kelola yang baik (*good governance*), yaitu undang-undang tentang manajemen negara atau juga dikenal sebagai administrasi publik, termasuk tentang desentralisasi dan proses politik.

Setelah tahap ini terlampaui maka analisis selanjutnya fokus kepada aliansi antar kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan *human development index*, yaitu pendidikan, kesehatan dan ekonomi, yaitu berkenaan dengan undang-undang jaminan pendidikan, undang-undang jaminan kesehatan dan jaminan sosial, dan undang-undang penguatan penguasaan pelaku ekonomi nasional berkenaan dengan aset-aset sumber konflik di masa depan, yaitu energi, pangan dan air, yaitu undang-undang yang berkenaan dengan energi konvensional dan energi terbarukan, undang-undang tentang kecukupan pangan, dan undang-undang tentang kecukupan air dan lingkungan hidup; dan ketiga, kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan pengembangan manajemen negara atau dikenal juga sebagai administrasi public, termasuk tentang desentralisasi dan proses politik.

Pemahaman umum selanjutnya adalah bahwa kita mempunyai dua model, yaitu model kriteria 1 (cerdas, bijaksana, harapan) dan model kompleks berkenaan dengan lima jenjang kualitas kebijakan. Model sederhana kriteria 1 ini dapat digunakan untuk melakukan *asesment* internal (*domestic assesment*), untuk kebutuhan *asesment* cepat (*rapid assesment*). Sedangkan model kompleks bermanfaat untuk digunakan untuk model *asesment* posisi (*positioning assesment*) secara historikal dan komparatikal (dengan sejumlah negara kawasan). Tentu saja, pengembangan masing-masing indikator disesuaikan dengan kebutuhan riil dari analisis kebijakan. Sebagai pelengkap, ada kriteria penguat bagi kebijakan yang unggul, yaitu kebijakan tersebut harus relevan dengan zaman.

Namun, di luar itu, sebenarnya ada kriteria lain yang perlu diangkat, bahwa setiap kebijakan public yang kemudian ditemukan terkontaminasi oleh korupsi harus dibuatkan kriteria batal demi hukum dan demi kehormatan negara. Hal ini perlu

dikedepankan agar setiap penyelenggara negara benar-benar mengedepankan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi dan kelompok. Setelah dibatalkan, semua orang dan organisasi yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut harus membayar kerugian yang sama, ditambah eksekusi kebijakan yang terjadi, dan mereka yang terbukti korupsi dihukum seberat-beratnya. Kebijakan yang unggul hanya dikembangkan oleh kelembagaan yang bersih dari korupsi.

Faktor kunci selanjutnya untuk membangun *excellent public policy* adalah menjadikan setiap dimensi proses kebijakan public align dan bersinergi. Artinya, diperlukan proses perumusan kebijakan yang unggul, untuk menghasilkan rumusan kebijakan yang unggul. Implementasi kebijakan harus sesuai dengan rumusan kebijakan yang unggul tersebut. Kesenjangan rumusan dan implementasi sudah waktunya menjadi histori. Diskresi dan penyesuaian tetap dimungkinkan, tetapi penyimpangan karena kepentingan pribadi dan kelompok, serta kesalahan yang tidak sepatutnya dibuat tidak ada lagi, atau tidak dapat ditoleransi. Implementasi harus menghasilkan kinerja yang optimal.

Setelah melihat tiga dimensi kebijakan unggul tersebut, agenda berikutnya adalah melakukan *aligning* kebijakan publik. *Aligning* pertama, yaitu antara perumusan, implementasi, kinerja, dilakukan dengan tiga cara yang berurutan:

Pertama, memastikan proses kebijakan public berjalan dengan baik, khususnya di setiap dimensi, dengan memerhatikan jenis kebijakan dan strategi serta teknik yang harus dipergunakan sesuai dengan jenis kebijakannya. Rasionalisasinya adalah bahwa setiap kebijakan harus tailored made dengan isu kebijakannya.

Kedua, memastikan bahwa kebijakan tidak menuntut apa yang berada di luar kemampuan sistem politik untuk

menyediakannya. Rasionalisasinya adalah bahwa kebijakan tidak hadir di ruang hampa.

Ketiga, memastikan bahwa seluruh aktor yang seharusnya terlibat pada setiap proses, benar-benar terlibat. Rasionalisasinya adalah bahwa kebijakan public adalah dari manusia, oleh manusia dan untuk manusia. Jadi, sebagaimana manajemen..

Dengan cara seperti itulah selanjutnya akan terbentuk sinergi antar-kebijakan. Sinergi yang minimal adalah jika 1+1 menghasilkan 3. Sinergi yang maksimal adalah jika 1+1 menghasilkan lebih dari 3. Jika 1+1 masih menghasilkan 2, belum ada sinergi, apalagi jika hasilnya kurang dari 2—apalagi minus, seperti ditunjukkan dari kebijakan yang saling menabrak satu sama lain. Dan, sinergi adalah the best energy pada hari ini. Bagi kebijakan public, energi itu adalah energi untuk pembangunan bangsa. Jadi, ke depan, the aligned public policy, akan menjadi energi dengan kekuatan ekstra untuk membangun Indonesia.

Faktor kunci kemudian adalah kualitas profesionalitas pemerintahan. Arti penting ini dikaitkan dengan konsep yang diikonkan Sidney Low sebagai *government by amateurs*, pemerintahan yang diselenggarakan oleh para amatir. Low memahaminya sebagai sebuah fenomena yang mengandung kesenjangan antara perkembangan yang dahsyat di lapangan politik dan kemasyarakatan dengan kapasitas lembaga pembuat UUD. Manifestasi *government by amateurs* ini diperkuat kekuasaan eksekutif (*verseking van de executive*), serta perundangan dari arah terbalik atau langkah surut pembentuk undang-undang (*wetgeving in omgekeerde richting*) (Soedarsono, 2005). Konsep *government by amateurs* ini mengacu pada kondisi kesenjangan kompetensi antara kemajuan dalam masyarakat yang mengakibatkan peningkatan tuntutan di satu sisi dan di sisi lain pemerintah atau negara tidak mengalami peningkatan

serta kompetensi yang memadai untuk merespons kemajuan masyarakat dan peningkatan tantangan. Dalam hal ini, pemerintah kemudian mengambil kebijakan public (sebagai mekanisme respons tuntutan masyarakat) yang tidak sesuai dengan tuntutan yang muncul tersebut.

Birokrasi pemerintah sangat rentan terhadap “penyakit” ini. Karena ukurannya yang raksasa, birokrasi sangat sulit untuk belajar, berubah, dan mengembangkan diri. Birokrasi yang sesungguhnya adalah sebuah mesin yang sangat ampuh untuk mengelola kehidupan public yang berkembang menjadi mesin hebat yang dijalankan orang-orang yang tidak cakap. Persis seperti ledakan David Osborne dan Peter Plastrik dalam *Banishing Bureaucracy* (1997), bahwa *bureaucracies have been described as systems designed by a genius to be run by idiots*. Tantangannya adalah bagaimana mengembangkan kelembagaan birokrasi dan aparat birokrasi yang professional untuk membangun *government by professional*. Kebijakan public adalah ukuran kinerja pemerintahan. Pemerintah yang unggul atau bodoh, amatiran atau professional, dicerminkan dari kualitas kebijakan public yang dibuat—dan dilaksanakannya.

Faktor kunci yang akhirnya menentukan keunggulan kebijakan public serta kinerjanya tidak lain adalah kepemimpinan. Juwono Sudarsono mengemukakan bahwa mengemukakan bahwa keadaan negara tidak akan membaik sampai dan kecuali bila organisasi negara itu mempunyai kepemimpinan politik yang tegas dan kuat (Soedarsono, 2002). Berarti, organisasi Negara memerlukan pemimpin yang cakap (*capable*). Tanpa pemimpin yang cakap, kebijakan public yang unggul bukan saja sulit dibuat, bahkan seandainya pun dibuat, sulit untuk diimplementasikan. Prasyarat selanjutnya, adalah *committed leader*, atau pemimpin yang mempunyai komitmen untuk membangun kebijakan public yang unggul. Pengalaman

Jembrana menunjukkan bahwa daerah yang terbelakang pun bias menjadi salah satu best practices jika pemimpinnya mempunyai komitmen (Dwidjowijito, 2007).

Adalah menguntungkan jika mempunyai pemimpin yang pandai, apalagi jenius, namun pada kondisi tertentu, misalnya tidak mempunyai super pandai pun, tidak akan menjadi penghalang untuk membangun kebijakan unggul—karena yang diperlukan adalah pemimpin yang mau belajar, atau a learning leader.

Akhirnya, harapan kepada pemimpin adalah bahwa mereka diharapkan mempunyai kemampuan untuk melihat jauh ke depan dan mengajak setiap orang menuju ke masa depan yang dilihatnya. Pemimpin yang hebat bukanlah pemimpin yang membuat pengikutnya mengatakan, “Memang pemimpin kita ini hebat, ya.” Melainkan pemimpin yang membuat pengikutnya berkata, “Ternyata kita ini hebat, ya.” Itulah pemimpin yang memampukan dan memberdayakan pengikutnya. Pemimpin yang hebat adalah pemimpin yang mampu membangun kebijakan-kebijakan public yang memberdayakan seluruh pengikutnya—seluruh warga negara.

Inilah catatan penting dalam kebijakan public, apakah tantangan di masa depan? Pertama bahwa keberadaan analisis kebijakan dalam proses politik akan semakin krusial. Seperti yang dikemukakan Erick A. Hanushek (2005) pada Spencer Foundation Distinguish Lecture in Education and Policy Management, analisis kebijakan akan menjadi pilar kelima atau The Fifth Estate, karena pers, sebagai The Forth Estate, tidak mampu lagi memerani perannya sebagai institusi yang independen untuk memberikan arah ke masa depan. Pers semakin menjadi institusi bisnis yang mengejar laba daripada institusi yang memperjuangkan idealisme, di satu sisi, dan

institusi yang menjadi bagian dari kepentingan tertentu daripada lembaga yang non-partisan, di sisi lain.

Tantangan selanjutnya adalah masuknya pendekatan-pendekatan dari ilmu pengetahuan lain ke kebijakan public. Empat pendekatan yang sudah mulai berkembang dan ke depan diperkirakan menjadi model pendekatan dalam kebijakan public. Pertama, pendekatan ekonomi, yang memahami bahwa memahami bahwa kebijakan public senantiasa berada pada posisi *bargaining position* yang bersifat ekonomi, di sini kebijakan publik semakin mendapatkan tantangan dalam ekonomi terbuka (lihat Dombusch, 1993; Porter, 1998). Kedua, pendekatan biologi dalam kebijakan public, yang premis semisal dikembangkan oleh Caldwell (1987). Ketiga, model matematika, seperti yang dicoba-kembangkan oleh Fauzi dan Anna (2005) sebagai model analisis kebijakan. Keempat, model fisika dengan pendekatan *critical mass* yang dikembangkan oleh Dwidjowijoto (2006a) mengemukakan bahwa kebijakan public tidak akan efektif sampai ia mencapai titik masa kritis (*critical mass*) tertentu, yang membuatnya benar-benar matang, dan melahirkan sebuah internal dynamic dari kebijakan public tersebut.

Akhirnya, tantangan praktikal dalam kebijakan public adalah involusi kebijakan. Konsep involusi dikembangkan oleh Clifford Geertz (1963) untuk menjelaskan involusi pertanian yang mengakibatkan menyebarnya kemiskinan yang semakin mendalam di Jawa pada masa lalu. Sebuah kondisi dengan lahan sawah yang tidak bertambah, tetapi jumlah orang yang bekerja di dalamnya semakin banyak akibat bertambahnya jumlah penduduk pedesaan yang tidak terkendali. Yang terjadi adalah pencanggihan cara pengelolaan sawah, namun karena luas lahan terbatas, yang terjadi adalah produktivitas lahan terhenti dan “kue” harus dibagi kepada lebih banyak manusia.

Involusi adalah perubahan bentuk, atau pencanggihan bentuk, tanpa diikuti perubahan substansi. Involusi kebijakan terjadi ketika suatu kebijakan public dikembangkan melalui proses yang canggih, bentuk kebijakannya indah dan menawan, namun tidak ada substansi penting yang dapat dikonstruksikan, baik karena tidak dapat diimplementasikan, maupun karena kebijakan tersebut justru merusak kehidupan publik. Intinya, involusi kebijakan terjadi jika suatu kebijakan yang baik secara proses dan rumusan, tetapi tidak memberikan kebaikan kepada publik. Penyebab terbesar adalah karena para politisi dan/atau birokrat pembuatnya terjebak pada ilusi untuk membangun citra tentang kebaikan suatu rezim atau kekuasaan politik daripada fakta kebaikan tentang kebaikan suatu rezim atau kekuasaan politik.

Tantangan-tantangan di atas diyakini akan menjadi agenda ke depan untuk memahami kebijakan publik kontemporer; tantangan bagi setiap para ilmuwan dan praktisi kebijakan public.

Dengan premis keunggulan setiap negara-bangsa semakin ditentukan oleh keunggulan kebijakan publiknya, maka membangun kebijakan public unggul bukan semata-mata untuk membangun Negara-bangsa, melainkan untuk memastikan bahwa Negara-bangsa itu stay alive.

Agustin (2001) menyebut model seperti ini sebagai sebuah pragmatisme dalam kebijakan publik, sebuah pola yang banyak diadopsi oleh negara-negara berkembang dan maju di kawasan Asia. Barangkali model ini dapat disetarakan dengan model kebijakan yang menggunakan rasio “untung-rugi” dari sebuah kebijakan, seperti yang diperkenalkan dalam paradigma *cost benefit analysis* (Boardman, dkk., 2011). Pada praktiknya, ternyata memang demikian adanya. Setiap kebijakan harus mengandung unsur pragmatisme dan untung-rugi. Tentu saja, pemahamannya pertama kali perlu diletakkan dalam konteks etikal, yaitu tentang nilai kebaikan dan keburukan.

Pragmatisme tidak identik dengan oportunisme. Pragmatisme juga tidak sekadar praktisisme. Pragmatisme lebih mengacu pada keharusan dari setiap ide untuk merujuk pada konsekuensi implementasinya. Pragmatisme lebih dekat dengan *goal setting theory*, yakni bahwa setiap tindakan

Esensi dari pengkonstruksian sebuah negara atau pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada rakyat, pemerintahan ada karena kehendak rakyat. Untuk itu pemerintahan diadakan bukan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani rakyat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap rakyat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998)

Dengan demikian, kata kunci dari eksistensi suatu negara adalah keniscayaannya memberikan pelayanan kepada warga negaranya. Dalam hal ini, membangun tata pemerintahan yang baik (*good governance*), merupakan keniscayaan yang bersifat *condition sine quanon* bagi bangsa Indonesia. Salah satu cara untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia adalah mengaitkan konsep dan gagasan ini dengan pelayanan publik (*public service*) (Dwiyanto, 2006). Menghubungkan dua kutub ini terasa penting dalam konteks keIndonesiaan, mengingat sampai memasuki usia 65 tahun kemerdekaannya, pelayanan publik oleh aparatur pemerintah disimpul dengan citra sangat rendah (buruk). Simpulan ini dijustifikasi hasil riset *World Bank* yang dilaporkan dalam *World Development Report 2004* dan hasil penelitian *Governance and Desentralization Survey (GDS) 2002* (Dwiyanto dan Kusumasari: 2003).

Ini terkait dengan kebijakan publik, sedangkan yang terkait dengan pelayanan publik, problem yang harus menjadi diskusi serius adalah masih muruknya pelayanan publik oleh aparatur pemerintah, diidentifikasi oleh dua institusi

itu dengan bersandar pada fakta empiris yang terjadi di lapangan, yaitu: *Pertama*, besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih sangat dipengaruhi oleh hubungan pertemanan, kesamaan afiliasi politik, etnis dan agama. Fenomena semacam ini tetap marak bahkan laten, walaupun telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan kepada masyarakat/publik. *Kedua*, tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan. Ketidakpastian ini kerap menjadi penyebab timbulnya praktek KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih jalan pintas walaupun dengan resiko biaya tinggi. *Ketiga*, rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidakpastian tadi (Dwiyanto dan Kusumasari, 2003).

Sementara itu Kurniawan dan Najah (2008) mengidentifikasi bahwa rendahnya kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik lebih disebabkan oleh tidak adanya etika kuat yang bisa digunakan oleh pejabat birokrasi untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang baik. Pada umumnya pejabat birokrasi belum mampu menempatkan para pengguna jasa (masyarakat) sebagai “pelanggan” yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi nasib diri dan birokrasinya. Para pengguna jasa masih diperlakukan sebagai klien yang nasibnya ditentukan oleh tindakan birokrasi. Nilai-nilai kesetaraan, non-partisipan, dan profesionalisme yang seharusnya menjadi dasar dalam pengembangan etika pelayanan masih amat jauh dari realitas realisasi penyelenggaraan pelayanan publik. Akibatnya diskriminasi, perlakuan tidak adil dan sewenang-wenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih dengan mudah dijumpai di banyak birokrasi pelayanan publik.

Pada umumnya, prosedur dan etika pelayanan publik yang berkembang dalam birokrasi kita sangat jauh dari nilai-nilai dan praktek yang menghargai warga bangsa sebagai warga negara yang berdaulat. Prosedur pelayanan, tidak dibuat untuk mempermudah pelayanan tetapi lebih untuk melakukan kontrol terhadap perilaku warga sehingga prosedurnya berbelit-belit dan rumit (Dwiyanto, 1997).

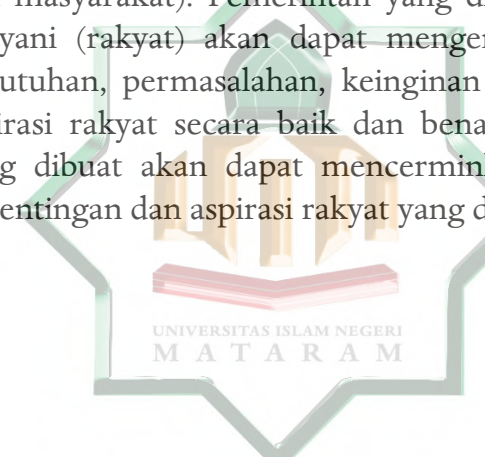
Hasil survey yang dilakukan oleh berbagai lembaga tentang buruknya kinerja birokrasi Indonesia, mengundang perhatian serius dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Lembaga ini berjanji untuk memprioritaskan pemberantasan korupsi, terutama yang terkait dengan pelayanan publik, baik dengan cara penindakan maupun pencegahan. Prioritas tersebut tertuang dalam rencana strategis KPK periode 2007-2011 (Warta Anti Korupsi, 2008).

Seiring dengan semakin semaraknya kehidupan berdemokrasi, maka wacana optimalisasi layanan publik (*public service*) telah menjadi isu strategis. Tentu saja ini sangat logis, mengingat pelayanan publik merupakan hak dasar setiap warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. Pelayanan publik bukan semata-mata hanya menyiapkan instrumen bagi berjalannya birokrasi untuk menggugurkan kewajiban negara, melainkan lebih dari itu, bahwa pelayanan publik merupakan esensi dasar bagi terwujudnya keadilan sosial.

Dalam konteks berbangsa dan bernegara, suatu kehidupan, baru dapat dikatakan demokratis manakala hubungan antara negara dan rakyat terjadi keseimbangan yang memungkinkan rakyat mempunyai daya tawar dan kemampuan membatasi dan mengontrol terhadap keberlangsungan kekuasaan negara. Karenanya, membangun *good government* (pemerintahan yang baik) setidaknya-tidaknya dapat diupayakan melalui transformasi

prinsip-prinsip *good governance* (tata pemerintahan yang baik) dengan memberikan pelayanan prima terhadap rakyat.

Tatapemerintahanyangbaik(*good governance*)mensyaratkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik tidak semata-mata di-dasar-kan pada pemerintah (*government*) atau negara (*state*) saja, tapi harus melibatkan seluruh elemen, baik dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik (masyarakat). Implementasi tata pemerintahanyangbaik, menuntut keterlibatan se-luruh elemen yang ada dalam masyarakat, dan di dalam perwujudannya pihak pelayan harus didekatkan dengan yang dilayani (pemerintah dan masyarakat). Pemerintah yang didekatkan dengan yang dilayani (rakyat) akan dapat mengenali apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan dan kepentingan serta aspirasi rakyat secara baik dan benar, karenanya kebijakan yang dibuat akan dapat mencerminkan apa yang menjadi kepentingan dan aspirasi rakyat yang dilayaninya.



Perpustakaan UIN Mataram

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 1997. *Analisis Kebijakan Negara, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- _____. 1999. *Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasinya*, Brawijaya University Press, Malang.
- Albrecht Hart, Karl., 1992. *The Only Think That Matter, Bringing the Power of the Customer into the Center of Your Business*, Harper Business, New York.
- Anderson, J. E., 1979. *Public Policy Marketing*, Holt. Rine Hart and Winston, New York.
- Ariyadi, 1998. *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*, LP3ES, Jakarta.
- Azhar, Muhammad, Lalu, *Sejarah Lombok Arya Banjar Getas, Bedah Takepan – Babad dan Buku Sasak*, Yayasan Pendidikan Pariwisata, Pejanggik: Mataram.
- Azhar, Muhammad, & Sholeh Muhammad, 2002. *Sekilas Tentang Tuang Guru*, Yayasan Pondok Pesantren as-Sholehiyah – Lopan – Monggas, Lombok Tengah.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2007. *Profil Daerah Nusa Tenggara Barat Tahun 2007*, Genta Perss, Mataram.
- _____. 2008, *Data tentang Komposisi Penduduk NTB Berdasarkan Agama*.
- Basyuni, Muhammad Maftuh, 2008. *Reformasi Manajemen Haji*, FDK Press, Jakarta.
- Bogdan, R.C. dan Biklen, S.H., 1998. *Qualitative Research For Education: An Introduction to Theory and Methods*, Boston,

Allyn and Bacon Inc.

Departemen Agama RI, 2001. *Bimbingan Manasik Haji, Umrah dan Ziarah, Bagi Petugas Haji*, Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, Jakarta.

_____, 2002. *Perundang-undangan tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, Proyek Peningkatan Pelayanan Ibadah Haji*, Jakarta.

_____, 2003. *Kebijaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, Jakarta.

_____, 2004. *Realitas dan Tantangan Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji, Jakarta.

_____, 2004. *Mendialogkan Agenda Reformasi Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji, Jakarta.

_____, 2007. *Data dan Profil Jamaah Haji Indonesia Tahun 1990-2007*, Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, Jakarta.

Davidow H. William & Bro Uttal, 1989. *Total Customer Service, The Ultimate Weapon*, Harper & Row Publisher, New York.

De Vries, Peter, 1995. *A Review Of Some Critical Perspectives On Development Bureucracy and Policy*, Wegeningen Agricultural University, The Netherland.

Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Departemen Agama Republik Indonesia, 2007. *Data dan Profil Jemaah Haji Indonesia Tahun 1990-2000*, Balai Penelitian dan Pengembangan Agama, Jakarta.

Donald Ary. dkk., 1982. *Pengantar Penelitian dalam Pendidikan*, terjemahkan Arief Furchan, Usaha Nasional, Surabaya

Indonesia.

- Dwiyanto, Agus, 2005. *Mengapa Pelayanan Publik? Dalam Agus Dwiyanto (ed.) Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Dye, R. Thomas, 1966. *Understanding Public Policy*, Yale University, New Haven.
- Farida, Anik, 2006. *Pelayanan Ibadah Haji di Jawa Barat*, Balai Penelitian dan Pengembangan Agama: Jakarta.
- Handyaningrat, S, 1988. *Administrasi Dalam Pembangunan Nasional*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ilmar, Amiruddin dan Abdullah, Kasman, 2006. *Reformasi Pelayanan Publik*. Balai Penelitian dan Pengembangan Agama, Jakarta.
- Islamy, M. Irfan, 1997. *Prinsip-prinsip Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- John, Bortolomew, 2001. *Alif Lam Mim: Kearifan Masyarakat Sasak*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Judith Echlund, 1979. *Tradition or non Tradition, Adat Islam and Local Control on Lombok*, University Center, Ohio.
- Kantor Wilayah Departemen Agama NTB, 2003. Laporan Hasil Rapat Koordinasi dalam Rangka Persiapan Embarkasi Antara (Transfer Flight) Bandara Selaparang Mataram.
- Koentjaraningrat, 1989. *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta.
- Kurniawan, 2005. *Transparansi Pelayanan Publik*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Laporan, 2006. *Best Practices in Innovation United Nation Publik Services*, Award, Winners.
- Lembaga Administrasi Negara RI, 2006. *Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*, LAN, Jakarta.

- Lineberry Robert L., 1978. *American Public Policy*, North Western University: New York.
- Lovelock H. Christopher, 1992. *Managing Service: Marketing, Operations and Human Resources*, Englewood Clifft, New Jersey.
- Mary Poo-Mooi Judd, 1980. *The Sociology of Rural Poverty in Lombok Indonesia*, Brekly University, New York.
- Miles, B. Matthew & Huberman, 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Terj. Tjetjep Rohendi Rohadi. Universitas Indonesia, Jakarta.
- Moleong, J., Lexy., 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Munir, H. A. S., 1992. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksra, Jakarta.
- Nawawi, Hadari, 2006. *Pengaruh Kualitas Pelayanan terhadap Kepuasan Jemaah Haji di Kota Bandung*, Bandung.
- Nashuddin. 2011. *Pelayanan Publik*, Sentra Media, Jakarta.
- Nidjam dan Hasan, 2004. *Manajemen Haji, Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker*, Alfabeta, Bandung.
- _____. 2006. *Manajemen Haji Jakarta*, Mediacita, Jakarta.
- Osborne, David and Gaebler Ted, 1997. *Mewirausahakan Birokrasi, Reinventing Government, Transformasi Semangat Usaha ke dalam Sektor Publik*. Terjemahan Abdul Rosyid. Pustaka Bina, Jakarta.
- Osborne, David and Ted Saebler, 1992. *Reinvanting Government, How The Enterprise Spirit is Transforming The Public Sector From Schoolhouse to Statehouse, City Hall To Pentagon* Reading, M, Addison Wesley.
- Prasojo, dkk., 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Depok Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI,

Jakarta.

Putu Hena, Shaleh, 2007. *Historiografi Haji Indonesia*, LkiS, Yogyakarta.

_____. 2006. *Historiografi Haji Indonesia*, LkiS, Yog-yakarta.

Sabatier, 1988. *Implemtation: The Concepts of Optimal Condition for Efevtively Accomplishing Objectives in Public Administration*, George Masson University.

Sarkanski, 1971. *Public Administration, Agencies, Politics*, Fremman Company, San Francisco.

Sudiarto dan Nashuddin, 2003. *Evaluasi tentang Pelaksanaan Embarkasi Antara Mataram bagi Jamaah Haji NTB*, Kanwil Depag NTB, Mataram.

Sulistio, dkk., 2008. *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik (Rekonstruksi Pelayanan Publik Menuju Pelayanan Yang Adil, Berkualitas, Demokratis dan Berbasis Hak Rakyat*, In-Trans, Malang.

Sumanto, 1990. *Pengantar Penelitian Sosial dan Pendidikan*, Andi Offset, Yogyakarta.

Thoha, Miftah, 1991. *Beberapa Aspek kebijaksanaan Birokrasi*, Widya Mandala Jogjakarta.

Van Meter, Donald S. & Carl E. Van Horn, 1975. *The Policy Implementation Process: A Coceptual Framework*, Sage Publications, Inc, Ohio.

Wahab, Solichin Abdul, 1997. *Evaluasi Kebijakan Publik*, FIA. UNIBRAW dan IKIP Malang.

Winarno, Budi, 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Presindo, Yogyakarta.

PERATURAN PERUNDANGAN

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008, tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 60 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4845).

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2008 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1429 H/2008 M.

Keputusan Menteri PAN Nomor: KEP/21/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

Keputusan Menteri PAN Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Keputusan Menteri PAN Nomor 63/Kep.Men-PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 tentang Penetapan Kuota Haji Tahun 1429 H/2008M.

Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Dan Penyelenggaraan Haji Nomor D/116/2008 tentang Pengesahan Kesimpulan Rapat Kerja Nasional (Peluang/Evaluasi Penyelenggaraan Haji 1425 H/ 2005 M).

Surat Keputusan Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, Nomor D/40/Tahun 2008 tentang Penetapan Embarkasi Antara Mataram.

Surat Keputusan Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Nomor: D/174/2008, tentang Petunjuk Teknis

Penyelenggaraan Haji.

- Surat Keputusan Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Nomor D/174 Tahun 2008 tentang Petunjuk Teknis Penyiapan Petugas Haji Indonesia.
- Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Nomor D/410 Tahun 2002 tentang Penetapan Embarkasi Antara Mataram Tahun 2003 M/1423 H.
- Surat Keputusan Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 263 Tahun 2008 tentang Pembentukan Panitia Penyelenggaraan Ibadah Haji (PPIH) Embarkasi Antara/ Transpers Flight/Mataram.
- Surat Keputusan Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 149 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Embarkasi Antara (Transpers Flight) Bandara Selaparang Musim Haji 1429 H/2008 M.
- Surat Keputusan Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 292 Tahun 2008 tentang Biaya Transportasi Mataram-Surabaya (PP) Jamaah Haji Provinsi Nusa Tenggara Barat Musim Haji 1429 H/2008 M.
- Surat Keputusan Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 177/A Tahun 2008 tentang Pembentukan Tim Negosiasi Angkutan Mataram-Surabaya (PP) Jamaah Haji Provinsi Nusa Tenggara Barat Musim Haji 1429 H/2008 M.
- Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Nusa Tenggara Barat Nomor Kw.19.1/2/651/2008 tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Barang/Jasa Katering Jamaah Haji dan Panitia Penyelenggaraan Ibadah Haji Embarkasi Antara Mataram Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 1429 H/2008 M.
- Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Departemen

Agama Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor Kw. 19.1/2/751/2008 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Dokumen Paspor Haji Provinsi Nusa Tenggara Barat Musim Haji Tahun 1429 H/2008 M.

Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor K.w.19.1/2/322/2008 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Calon Petugas Haji Kloter/Kelompok Terbang (TPHI, TPIHI Tahun 1429 H/2008 M.

ARTIKEL

De-Leon, Linda, "Ethics and Entrepreneurship Policy", *Sturies Journal*, Vol. 24, No. 3 (495-510), 1996.

Jamaluddin, "Islam Sasak, Sejarah Sosial Keagamaan di Lombok, Abad XVI-XIX", *Jurnal Ulumuna*: Vol. 5 Januari-Juni 2008, IAIN Mataram.

Sohimun, Faisol, "Kontribusi Tarekat Qadariyah wa Naqsyabandiyah dalam

Dakwah Islamiyah di Lombok", *Jurnal Penelitian Keislaman*, Vol. 1 No. 2 Juni 2005, Lemlit IAIN Mataram.

Riggs, Fred W., "Modernity and Bureucracy Public Administration Review", July-August Vol. 57, No.4. 1997.

Riggs, Fred W., 1997, "Modernity and Bureucracy Public Administrations Review", Juli- Agustus. Vol. 57. No.4, 2007.

Tarigan, Antonius, "Transparansi Model New Governance Sebagai Kunci Menuju Optimalisasi Pelayanan Publik di Indonesia", *Jurnal Usahawan* No. 02 Tahun XXXII, Februari 2003.

Tjokroamidjojo, Bintoro, "Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Pembangunan". *Jurnal Administrasi*

Negara, Vol. 2 (1), 2003.

INTERNET

Amirul Haj, Optimalkan Layanan Haji, www.jurnalhaji.com,
Senin, 16 November 2009.

Budiman, Rusli, Pelayanan Publik di Era Reformasi, www.PikiranRakyat.com. Edisi 7 Juni 2004.

DPR Minta Perbaiki Pelayanan Haji, www.poskota.com 15
November 2009.

Jemaah Keluhkan Bus, Air, dan Kualitas Pemandokan, www.informasihaji.com, Kamis, 19 November 2009.

Kloter Terakhir Calon Haji Indonesia Diberangkatkan, www.antaranews.com Sabtu, 21 November 2009.

KPK Pelajari Prosedur Layanan Haji di Surabaya, www.infohaji.com,
Senin, 26 Oktober 2009.

Manajerial Penyelenggaraan Haji, www.temppointeraktif.com,
Sabtu, 13 Januari 2007.

Menag: Persoalan Paspor Sudah Selesai, www.antaranews.com,
Selasa, 6 Oktober 2009.

Muhammad M Basyumi, Pokok-pokok Pikiran Mengenai Perbaikan Pelaksanaan Haji Tahun 2005 dan Kaitannya dengan Hubungan Indonesia-Arab Saudi, disampaikan pada Lokakarya Penyelenggaraan Haji di Jakarta, 20 Mei 2004, www.kbri-riyadh.org.sa.

Pelayanan Publik dan Konsep Tentang Kepuasan Pelanggan, www.triatmodjo.wordpress.com.

Pengembangan Strategi dan Kebijakan Peningkatan Manajemen Kualitas Pelayanan Haji Indonesia: Studi Kasus di DKI Jakarta, Nursi Arsyirawati, www.gilib.ui.ac.id.

Program Maharani Ampuhuri Baru Sebatas Usulan, www.informasihaji.com, Kamis, 19 November 2009.

Sikapi dengan Arief Jemaah Non-Kuota, www.informasihaji.com.

com, Kamis 19 November 2009

Tahun 2012 Pelayanan Haji Harus Bersertifikasi ISO, www.jurnalhaji.com, 12 November 2009.

Makalah

Chaniago, Andrinof, "Potret Pelayanan Publik". Makalah disampaikan dalam Expert Meeting dalam rangka merespon RUU Pelayanan Publik, yang diselenggarakan oleh Masyarakat Peduli Pelayanan Publik, di Hotel Radin Ancol Jakarta, 14 – 16 Maret 2006.

Ratminto, "Pengembangan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik Melalui Perumusan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimum", Makalah disampaikan dalam Expert Meeting dalam rangka merespon RUU pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh Masyarakat Peduli Pelayanan Publik, Hotel Radin, Ancol Jakarta dari tanggal 14-16 Maret 2006.



Perpustakaan UIN Mataram

INDEX

A

abuse of power 137
 accountability 136, 137
 administrasi publik 1, 108,
 110, 116, 118, 119, 121,
 153
 Administrasi Publik Baru 121
 Administrasi Publik Lama 121
 administrative accountability
 137
 Agustin 160
 Akuntabilitas 116, 127, 132,
 133, 147, 170
 akuntabilitas-standar eksternal
 133
 Andrew Le Suer 112
 Anglo-Saxon 108, 111
 a part of problem 3
 a part of solution 3
 asesmen internal 154
 assurance 132

B

Baitullah 99
 Bambang Wicaksono 142
 bargaining position 159
 Basyuni 100, 101, 165
 Belanda 108, 110, 111
 Berry 142
 birokrat 3, 96, 97, 116, 117,

160

budaya negatif 3
 budgeting 1

C

Carrol 39
 cheaper 124
 check and balance 137
 Chitwood 113
 citizens charter 123, 126, 127,
 128
 Clifford Geertz 69
 contract work 135
 coordinating 1
 cost benefit analysis 160
 critical mass 159
 customer 27, 119
 customer focus 27

D

debirokratisasi 135
 Denhardt 118, 123
 deregulasi 11, 135
 desentralisasi 124, 135, 153,
 154
 directing 1
 disfunctional 79
 dispersid 15
 domestic assessment 154
 Donnelly 142

E

Ecklund 99
Efektif 70, 143
efisien 16, 24, 29, 52, 71, 96,
97, 114, 124, 129, 130,
133, 144
Efisien 143, 149
Ekonomis 150
empathy 132
Empati 10, 142
empowerment 30
environment 14
Etika 142
excellence service 9, 10
expected service 9
external relation 1

F

faster 124
fragmentasi 48, 55, 56, 57, 59,
66, 67, 70
Fragmentasi 48, 49, 54, 55, 57
franchises 135

G

Gaebler 17, 123, 124, 168
Ghazali 98
Gibson 142
Goleman 25
Good Governance 115, 167,
172
good governance 153
governor-governed 106
Group monetary 32

H

Holistik 67
humanity 152, 153

I

image 96
imbalan sosial 100
Individual monetary 32
in-efisiensi 133
insparable 8
institusi kontrol 94
intangible 8
intelligent 152
International Standart
Organizatin 115
Interrelationships 78
Intrinsic Motivation 75
Islam 99, 101, 166, 167, 170,
171, 172

K

Keadilan 32, 143
Keamanan 147, 149
Kebijakan Publik 105, 165, 169
Kenyataan 7, 43, 116, 149
Kepastian 142
Keramahan 148
Keterbukaan 147, 148
key speaker 98
kompetitif 64, 124
konstituen 118, 120, 152

- konstituten 15
Kredibilitas 149
kuantitatif 135
- L**
- layanan publik 11, 23, 97, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 128, 129, 131, 132, 133, 136, 140, 141, 144, 147, 163
legalistik-organisasional 137
legetimate 118
living system 94, 95, 103
Lombok Tengah 165
- M**
- Maftuh Basyuni 100
mainstream 36, 108
maktab 99
Manajemen Pelayanan Publik 1, 8, 9
Manajemen Publik Baru 121
Martin Luther King 60
Maurice Sunkin 112
Miftah Thoha 113
mindset 33, 38, 50, 51, 60, 62, 73, 74, 76, 128
multistakeholders 128
- N**
- nation 151
New Governance 2, 13, 16, 172
New Public Management 119, 123
New Public Service 118, 120, 123
Non Monetary 32
non-privat 119
normatif 13, 14, 105, 128, 138
normative leap 13
Nugroho 107, 110, 112
Nursi Arsyirawati 173
- O**
- Old Public Administration 118
organisasi biologis 94
organisasi sosial 94
organizing 1
Osborne 17, 123, 157, 168
out of control 138
out-sourcing 11
- P**
- Paradigma 5, 6, 123, 169, 172
Paradigma Pelayanan Publik 6
Parasuraman 142
pelaporan 1
pelayanan keagamaan 93, 94, 95
pelayanan prima 27, 97, 131, 134, 141, 144, 164
pelayanan publik 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 25, 27, 31, 33, 35, 39, 48, 50, 51, 59, 60, 62, 65, 72, 97, 98, 99, 103, 105, 106, 112, 113,

- 114, 115, 116, 117, 118,
119, 123, 124, 125, 126,
127, 128, 131, 132, 133,
134, 135, 136, 138, 139,
140, 141, 144, 151, 152,
161, 162, 163, 164
- Pelayanan Publik Baru 121
- penganggaran 1
- pengarahan 1, 59
- pengguna layanan 4, 9, 94,
125, 128, 141, 142, 143
- pengisian staf 1
- pengkoordinasian 1
- pengorganisasian 1, 34
- penyedia layanan 19, 23, 28,
94, 125
- perceived service 9
- perencanaan 1, 6, 15, 73, 74,
76
- pergeseran Galilean 54
- perishable 8
- permeable 15
- planning 1, 15, 73
- political will 15
- politik-administrasi 137
- positioning assessment 154
- power 136, 137, 139
- Prasojo 6, 168
- Prederickson 113
- principal-agent 2
- privat 1, 8, 119, 136
- privatisasi 11, 135, 136
- profit making 1
- public policy 105, 155, 156
- public service 97, 105, 113,
136, 161, 163
- punishment 32, 33
- Punishment 141
- Punishment System 141
- R**
- rapid assessment 154
- rationality of planning 15
- realibility 132
- realisme 71
- regulator-regulated 106
- regulatory 132, 133
- reinventing government 1, 123
- rekognitif 95
- Reliabilitas 148
- reporting 1
- responsibilitas 133, 134, 138
- responsibilitas-profesional 133
- responsiveness 132
- responsivitas 4, 133, 134
- responsivitas-kepekaan 133
- reward 32
- Rewards System 141
- Riant Nugroho 107
- Richard M. Steer 25
- S**
- Sasak 99, 165, 167, 172
- Sederhana 142
- self-sevice 135
- service provider 119, 128
- serving 120
- Singapura 58

Sinoeng N Rachmadi 140

smaller 124

social system 94, 95, 103

social trust 144

solipsisme 71

staffing 1

stakeholder 19

stakeholders 119, 120, 125

Standar pelayanan Publik 28

steering 119, 120

streamlining 15

subversif 17

Sulastio 5, 7, 123

T

tangibles 132

Teori Administrasi Baru 118,
119

Teori Administrasi Lama 118

the holders of power 139

time horizons 13

top-down 111

Transfer Flight 167

Transparan 143

Transparansi 116, 131, 147,
167, 170, 172

V

variable 8

visi ekstrinsik 64

visi intrinsik 64

voucher system 135

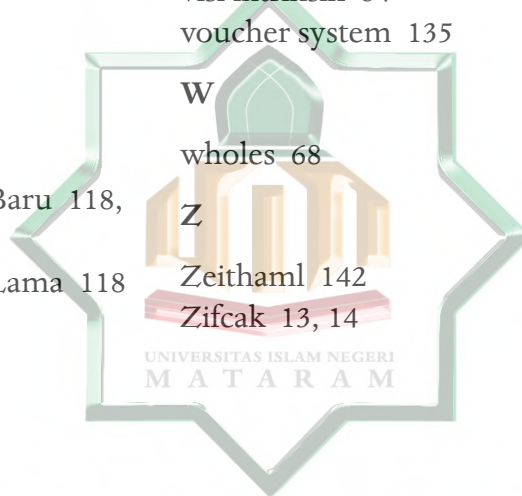
W

wholes 68

Z

Zeithaml 142

Zifcak 13, 14



Perpustakaan UIN Mataram



Perpustakaan UIN Mataram



Dr. H. Nashuddin, M.Pd. dilahirkan di Lombok Timur, 31 Desember 1952. Beliau adalah dosen tetap IAIN Mataram. Riwayat pendidikan dimulai dari SRN (1962/1963), PGAP 4 tahun (1970), PGA 6 tahun (1974), Sarjana Muda di IAIN Sunan Ampel di Mataram (1976), Sarjana lengkap (1985) di IAIN Sunan Ampel Mataram, S2 Magister Pendidikan (1998) di IKIP Malang, dan S3 Doktor Ilmu Administrasi (2009) di Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya. Di antara karyanya adalah: (1) Kepemimpinan Perspektif Islam; (2) Pelayanan Publik, Pengembangan Model Pelayanan Prima dalam Proses Layanan Publik; (3) Pengantar Manajemen Pendidikan; dan lainnya.



Perpustakaan UIN Mataram