

**MANAJEMEN PELAYANAN DAN PENGEMBANGAN
ORGANISASI PUBLIK**

**Dalam Perspektif Riset
Ilmu Administrasi Publik Kontemporer**

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Dr. Hardiyansyah, M.Si.

**MANAJEMEN PELAYANAN DAN PENGEMBANGAN
ORGANISASI PUBLIK**

**Dalam Perspektif Riset
Ilmu Administrasi Publik Kontemporer**



PENERBIT GAVA MEDIA

MANAJEMEN PELAYANAN DAN PENGEMBANGAN ORGANISASI PUBLIK

Dalam Perspektif Riset Ilmu Administrasi Publik Kontemporer

Penulis:

Dr. Hardiyansyah, M.Si.

Desain cover:

Turi

Layout:

Turi

Ukuran buku:

16 x 23 cm

Halaman:

xiv + 182

ISBN:

978-602-6948-70-0

Cetakan I, 2017

Diterbitkan Oleh:

PENERBIT GAVA MEDIA

Anggota IKAPI DIY

Alamat :

Klitren Lor GK III/15 Yogyakarta

Telp./Fax.(0274) 558502

HP. 08122597214

e-mail: infogavamedia@yahoo.com

website: www.gavamedia.net

© Hak Cipta 2017 pada penulis,

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfoto copy, merekam, atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

*Buku ini dipersembahkan untuk
istriku Dra. Hj. Aspi Laitun dan anak-anakku Rosyidah
Azzahra, Azzam, Likri, Fikri, dan Irsyad.*

PRAKATA

Alhamdulillah, buku yang berjudul: “**Manajemen Pelayanan dan Pengembangan Organisasi Publik**” ini telah dapat diselesaikan. Bahan-bahan yang berkaitan dengan tajuk dan topik buku ini dikumpulkan dari hasil penelitian dan pemikiran penulis, baik yang belum maupun yang telah dipublikasi pada jurnal ilmiah, baik jurnal nasional terakreditasi, jurnal tidak terakreditasi, maupun yang telah diseminarkan pada seminar nasional atau internasional.

Buku ini terdiri dari sembilan bab. Bab pertama “Pendahuluan” yang berisi tentang beberapa pengertian ilmu administrasi dan administrasi publik serta ruang lingkup administrasi publik. Bab kedua tentang Implementasi Kebijakan Pelayanan Publik. Lahirnya UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik merupakan langkah dan harapan besar akan terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas. Pelayanan yang berkualitas tentu saja pelayanan yang dapat memberikan kepuasan semua pihak, mulai dari penyelenggara pelayanan itu sendiri hingga kepada masyarakat yang dilayani. Substansi undang-undang tersebut telah mengarah kepada bentuk perwujudan kualitas pelayanan yang diinginkan oleh semua pihak (*stakeholder*). Namun demikian, yang sering terjadi permasalahan bukan pada regulasi tersebut, tetapi masalah terkadang muncul dari sisi implementasinya. Melalui pendekatan model Edwards III, ada empat faktor yang akan mempengaruhi peluang keberhasilan sekaligus ancaman dalam implementasi kebijakan undang-undang tersebut. Keempat faktor tersebut meliputi: komunikasi, sumber daya, sikap implementor, dan struktur birokrasi.

Bab ketiga tentang Kualitas Pelayanan Publik. Kualitas pelayanan publik menjadi barometer keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah. Salah satu pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota adalah pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB). Seharusnya semua bangunan di kota Palembang memiliki IMB, namun realitas menunjukkan baru 35,10 persen bangunan yang telah memiliki IMB. Hal ini merupakan indikasi bahwa kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB) masih rendah.

Bab keempat tentang Implementasi Kebijakan *E-Government* pada Pemerintah Kota. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi telah memberikan dampak yang sangat luas dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk pada pengelolaan pemerintahan dan pelayanan publik. Teknologi informasi dan komunikasi pada bidang pemerintahan, dikenal dengan istilah *electronic government* atau *e-government*. Berbagai lembaga pemerintahan, baik pusat maupun daerah sebagian besar telah mengadopsi teknologi *e-government* dalam pengelolaan pemerintahan. Implementasi *e-government* di negara-negara maju telah menunjukkan keberhasilan yang luar biasa, pelayanan publik yang dilakukan telah memberikan kepuasan bagi masyarakat.

Bab kelima tentang Model Implementasi Kebijakan Publik dalam Pengelolaan Sampah dan Kebersihan Kota (bab ini diambil dari karya Hardiyansyah dan Rahmad Effendi yang telah dipublikasikan pada *Jurnal Mimbar, Sosial dan Pembangunan* Volume 30, No. 1, Year 2014 [Accredited by Dikti] hal. 108-117). Topik ini mengkaji dan membahas model implementasi kebijakan publik dalam Pengelolaan Persampahan dan Kebersihan di Kota Palembang. Melalui observasi dan wawancara mendalam diperoleh kesimpulan sebagai berikut: (1) model implementasi kebijakan dalam pengelolaan kebersihan dan persampahan di Kota Palembang lebih mengarah kepada model implementasi kebijakan dari Edwards III yang meliputi faktor komunikasi, sikap pelaksana, sumber daya, dan struktur birokrasi; (2) realitas menunjukkan bahwa faktor komunikasi, sikap pelaksana, sumber daya, dan struktur birokrasi yang dikemukakan oleh Edwards

III perlu ditambah dengan faktor lain, yaitu "komitmen pimpinan." Dalam penelitian ditemukan bahwa komitmen pimpinan (walikota) ternyata turut melengkapi keempat faktor tersebut; (3) model implementasi kebijakan dari Edwards III yang terdiri dari empat faktor tersebut, setelah direkonstruksi ulang menjadi lima faktor, yaitu: komunikasi, sikap pelaksana, sumber daya, struktur birokrasi, dan komitmen pimpinan.

Bab keenam tentang Faktor-faktor Dominan yang mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik. Sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, isu tentang pelayanan publik selalu menarik untuk dikaji dan dibahas, karena pelayanan publik menjadi salah satu barometer keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Berbagai kajian dan hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh banyak faktor, variabel, dimensi dan indikator. Berbagai konsep dan teori yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik telah digunakan oleh para peneliti dalam pembahasan kajiannya, baik dalam bentuk tesis maupun dalam bentuk disertasi. Berdasarkan hasil kajian pada Perpustakaan Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung terhadap tesis dan disertasi yang berkaitan dengan tema "kualitas pelayanan publik," baik kajian yang dilakukan secara kuantitatif maupun secara kualitatif, diperoleh berbagai faktor yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Berbagai faktor tersebut adalah sebagai berikut: (1) Motivasi kerja birokrasi dan aparatur; (2) Kemampuan aparatur; (3) Pengawasan/kontrol sosial; (4) Perilaku birokrasi/aparatur; (5) Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi serta iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi; dan (6) Restrukturisasi organisasi.

Bab ketujuh tentang Pengembangan Organisasi. Bab ini diambil dari artikel penulis yang telah dipublikasikan pada *Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Volume 10, Nomor 1, Januari 2010: 25–36. (Terakreditasi Dikti)*. Lingkungan dimana organisasi berada tidaklah bersifat statis, tetapi dinamis, berubah-ubah, mengikuti *trend* perkembangan zaman. Perubahan yang terjadi pada lingkungan organisasi penuh ketidakpastian. Apabila organisasi ingin tetap eksis maka organisasi

harus fleksibel dan mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan tersebut. Untuk beradaptasi dengan perubahan lingkungan, setiap organisasi harus berusaha belajar atau disebut dengan *learning organization* agar lebih responsif terhadap lingkungan maupun tuntutan dari dalam organisasi. Dengan mengetahui keadaan lingkungan, organisasi dapat mengantisipasi dan mengambil keputusan-keputusan yang tepat demi kemajuan organisasi.

Bab kedelapan tentang “Rasionalisasi dan Restrukturisasi Organisasi Pelayanan Publik.” Bahwa struktur organisasi Pemerintah Daerah masih terlalu besar, sehingga aktivitas pelayanan publik belum efektif dan efisien. Tujuan penelitian ini adalah untuk menata kembali struktur organisasi pemerintahan kabupaten OKU agar sesuai dengan kondisi dan kebutuhan Kabupaten OKU. Data dikumpulkan dari data primer dan sekunder dan dianalisis dalam secara kuantitatif deskriptif dan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur organisasi perangkat (OPD) Kabupaten OKU masih sangat besar dan tidak sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam PP. 41 tahun 2007. Setelah rasionalisasi dan restrukturisasi, jumlah organisasi perangkat daerah di lingkungan Kabupaten OKU yang semula terdiri dari Sekretariat Daerah dengan 3 Asisten, sebuah Sekretariat DPRD, 16 (enam belas) Kantor, 15 (lima belas) Lembaga Teknis dengan rincian, ada 9 dinas, 3 kantor, 1 Rumah Sakit Umum, 1 Satpol-PP, dan Inspektorat, berubah menjadi 2 (dua) asisten, ditambah dengan lima (5) staf ahli Bupati, 12 kantor dan 12 lembaga teknis (badan/dinas).

Dengan telah selesainya penyusunan dan penulisan buku ini, pada kesempatan ini pula penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Prof. H. Bochari Rachman, M.Sc. Rektor Universitas Bina Darma, yang telah menjadi inspirator, serta teladan yang patut penulis ikuti sebagai seorang guru besar dan pimpinan yang berilmu dan santun, dan kepada Bapak Prof. Dr. H. Zainuddin Ismail, M.M. Wakil Rektor I Universitas Bina Darma, yang terus memberikan motivasi agar penulis dapat mempublikasikan artikel pada jurnal internasional bereputasi, serta Ibu Dr. Sunda Ariana,

M.Pd., M.M. Wakil Rektor II yang selalu memberikan semangat untuk terus berkarya.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada almarhum Rahmad Effendi, S.E., M.M. yang turut membantu dalam penelitian hibah fundamental tentang Model Implementasi Kebijakan Publik dalam Pengelolaan Sampah dan Kebersihan Kota Palembang. Semoga almarhum diterima disisiNya, aamiin. Terima kasih juga disampaikan kepada rekan-rekan diskusi, Heriyanto, S.E., M.Si., Drs. H. Mukran Roni, M.B.A., Dr. Emi Suwarni, Rabin Ibnu Zainal, Ph.D., Dina Mellita, S.E., M.Ec. (kandidat doktor), Trisninawati, S.E., M.M. (kandidat doktor), Muhamad Akbar, S.T., M.I.T., H.M. Kumroni Makmuri, M.Sc., Dr. Firdaus, Darius Antoni, Ph.D., Dr. Ir. Hj. Ratu Mutialela, Prof. Dra. Hj. Isnawijayani, Ph.D., Dedy Syamsuar, Ph.D., dan Ferdi Aditya, S.Kom (staf LPPM UBD).

Selanjutnya, ucapan terima kasih dan doa yang tulus dipersembahkan kepada kedua orang tua tercinta Ibunda Rahma binti H. Tjik 'Aim dan Ayahnda Ahmad Juri bin H. Muhammad Thoyib. Beliau berdua senantiasa mencurahkan kasih sayang dan perhatian serta doa-doanya sepanjang masa, selalu memberikan inspirasi, motivasi, serta nasehatnya. Teristimewa ungkapan rasa terima kasih penulis sampaikan kepada istri tercinta Dra. Hj. Aspi Zaitun Muflihun dan kelima anak kami, ananda Rosyidah Azzahra, Azzam, Zikri, Fikri, dan Irsyad semoga semuanya sukses dunia akhirat.

Penulis sadari bahwa dalam proses penyusunan dan penulisannya, buku ini pasti terdapat kekurangan atau kekeliruannya yang luput dari perhatian penulis. Oleh karena itu semua kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan melalui email: hardiyansyah@binadarma.ac.id. atau dempo66@gmail.com. dan semoga buku ini bermanfaat bagi kita semua. Amin.

Palembang Seberang Ulu, 17 November 2016/17 Shafar 1438 H

Penulis,

Dr. Hardiyansyah

DAFTAR ISI

Prakata	vii
Daftar Isi	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
A. Pengertian Administrasi	1
B. Pengertian Administrasi Publik	9
C. Ruang Lingkup Administrasi Publik	12
BAB 2 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK	15
A. Pendahuluan	15
B. Konsep Implementasi Kebijakan.....	20
C. Model-model Implementasi Kebijakan	23
D. Implementasi Kebijakan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik	30
E. Penutup	35
BAB 3 KUALITAS PELAYANAN ADMINISTRATIF	37
A. Pendahuluan.....	37
B. Kualitas Pelayanan Publik.....	43
C. Hasil Riset dan Analisis Kualitas Pelayanan IMB.....	45
D. Kesimpulan dan Rekomendasi.....	55
BAB 4 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN <i>E-GOVERNMENT</i>	57
A. Pendahuluan	57
B. Metode Riset	61
C. Hasil Riset dan Pembahasan	61
D. Implementasi Kebijakan <i>E-Government</i> di Kota Palembang	64
E. Kesimpulan dan Saran	67

BAB 5	MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PENGELOLAAN SAMPAH DAN KEBERSIHAN KOTA	69
A.	Pendahuluan	69
B.	Model Implementasi Kebijakan Publik dalam Pengelolaan Sampah dan Kebersihan Kota di Kota Palembang	77
C.	Kesimpulan	88
BAB 6	FAKTOR-FAKTOR DOMINAN YANG MEMPENGARUHI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK	89
A.	Pendahuluan	89
B.	Dimensi dan Indikator Kualitas Pelayanan Publik.....	92
C.	Hasil dan Pembahasan.....	100
D.	Faktor-Faktor Dominan Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik	106
BAB 7	PENGEMBANGAN ORGANISASI DENGAN MODEL WEISBORD	111
A.	Pendahuluan.....	111
B.	Metode Riset	116
C.	Hasil riset dan Analisis	118
D.	Pembahasan	126
E.	Kesimpulan dan Rekomendasi.....	133
BAB 8	RASIONALISASI DAN RESTRUKTURISASI ORGANISASI PELAYANAN PUBLIK.....	135
A.	Pendahuluan.....	135
B.	Rasionalisasi dan Restrukturisasi.....	140
C.	Perumpunan Urusan Pemerintahan	142
D.	Metode Penelitian	144
E.	Hasil dan Pembahasan.....	146
	Daftar Pustaka	169
	Profil Penulis.....	181

PENDAHULUAN

“Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu’amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. Dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah telah mengajarkannya...” (QS. Al-Baqarah: 282)

A. Pengertian Administrasi

Seiring dengan perjalanan waktu serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), kebutuhan manusia semakin banyak dan beragam, mulai dari kebutuhan jasmani, seperti kebutuhan makanan dan minuman, pakaian, perumahan, dan juga kebutuhan rohani seperti rekreasi, menjalankan ajaran agama dengan baik, termasuk kebutuhan akan ilmu pengetahuan dan teknologi dan lain sebagainya. Artinya, kebutuhan manusia itu sangat banyak dan beragam, dan tentu saja tidak semua kebutuhan itu mampu dipenuhi secara personal dan mandiri. Bahkan hampir semua peralatan yang ada di rumah dan kantor kita merupakan hasil pekerjaan orang lain. Atau paling tidak merupakan hasil kerjasama dengan orang lain. Misalnya saja nasi yang kita makan, mulai dari pembibitan padi, menanam padi, menuai padi, menjemur, menggiling, mendistribusikan, hingga menanak nasi dan menghidangkannya, semuanya melibatkan kerjasama dengan orang lain. Apalagi kebutuhan dan tujuan yang besar dan berat

untuk dicapai, maka sangat diperlukan bantuan dan kerjasama dengan orang lain. Oleh karena itu, timbullah keharusan orang untuk bersama-sama orang lain mengupayakan tercapainya berbagai kebutuhan dan tujuan yang diharapkan tersebut. Karena sebab itulah maka terjadi proses kerjasama dengan orang atau pihak lain.

Menurut The Liang Gie (1998) kerjasama adalah rangkaian perbuatan yang dilakukan bersama-sama secara teratur oleh lebih dari seorang yang menimbulkan akibat yang sebenarnya tidak akan terjadi apabila dilakukan oleh masing-masing seorang diri. Demikianlah, dimana-mana dari waktu ke waktu selalu terdapat sekelompok orang, tujuan tertentu dan kerja sama. Ketiga faktor ini jalin-menjalin sehingga menimbulkan suatu proses dalam masyarakat berupa rangkaian kegiatan manusia yang secara teratur diarahkan kepada tercapainya tujuan tertentu. Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu dapat dicakup dengan satu istilah, yaitu administrasi, yang dalam bahasa Inggris disebut "*administration*." Perkataan "*administrasi*" berasal dari bahasa Latin *ad+ministrare*, suatu kata kerja yang berarti melayani, membantu, menunjang atau memenuhi. Dari perkataan itu terjadi kata benda "*administratio*" dan kata sifat "*administrativus*." The Liang Gie (1998) mengatakan bahwa untuk Indonesia sudahlah tepat dan baik memakai istilah "*administrasi*." Perkataan ini selain sudah umum dikenal walaupun perlu diberi ketegasan mengenai isinya, juga sudah tepat menggambarkan peristiwa yang di dalamnya sesuatu tujuan tertentu, dilayani, diperlancar, atau ditunjang penataannya sehingga tujuan itu benar-benar tercapai. Kemudian perlu dipersoalkan lebih lanjut, rangkaian kegiatan yang mempunyai sifat atau arah bagaimanakah yang merupakan administrasi untuk dibedakan dengan berbagai macam rangkaian kegiatan lainnya.

Lebih lanjut The Liang Gie (1998) mengatakan bahwa rangkaian kegiatan yang digolongkan sebagai administrasi mencakup: (1) dilakukan oleh sekelompok orang (dua orang atau lebih); (2) berlangsung dalam suatu kerja sama; dan (3) dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Tiga faktor inilah

yang merupakan tanda pengenal atau ciri khas dari administrasi yang apabila faktor-faktor tersebut disingkat adalah sekelompok orang, kerja sama, dan tujuan tertentu. Tetapi hakekat administrasi ini belumlah memberikan gambaran selengkapnya mengenai isi rangkaian kegiatan tersebut. Kegiatan-kegiatan macam apakah atau kegiatan-kegiatan yang berwujud bagaimanakah yang termasuk pengertian administrasi? Atas pertanyaan tersebut dapat diberikan jawaban bahwa administrasi merupakan rangkaian kegiatan yang wujudnya membuat kebijaksanaan, merencanakan, memutuskan, menyusun, mengatur, memimpin, mengurus, mengarahkan, membimbing, menyelaraskan, mengendalikan, mengawasi, menyempurnakan, dan kegiatan-kegiatan lain semacam itu. Untuk ringkasnya segenap kegiatan tersebut sesungguhnya dapat dicakup dengan satu istilah, yaitu "menata." Perkataan menata berasal dari bahasa Jawa kuno "tata/nata" dan bahasa Sanskerta "tatha" yang dapat mengandung arti mengatur, mengurus, menyusun, dan sebagainya. Raja-raja di Nusantara pada zaman dahulu yang merupakan pejabat yang membuat kebijakan, merencanakan, memutuskan, menyusun, mengatur, mengurus, memimpin, mengarahkan, membimbing, menyelaraskan, mengendalikan, mengawasi, menyempurnakan dan kegiatan-kegiatan lain semacam itu terhadap penyelenggaraan kegiatan-kegiatan negara sebagai suatu bentuk usaha bersama manusia mempunyai gelar "Sang Nata." Dengan demikian dapat ditegaskan disini, baik dari segi bahasa maupun dari segi kenyataan tidaklah salah bilamana dinyatakan bahwa kegiatan-kegiatan yang termasuk pengertian administrasi ialah rangkaian kegiatan "penataan." Tujuan yang hendak dicapai dan sifat sesuatu kerjasama dapat bermacam-macam. Demikian pula, jumlah dan susunan orang-orangnya yang berkerjasama itu dapat berbeda-beda. Selanjutnya usaha itu dapat berlangsung pada waktu dan tempat yang berlain-lainan. Tetapi pada setiap kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang pasti terdapat rangkaian kegiatan penataan yang menuju ke arah tercapainya tujuan yang telah ditentukan. Rangkaian kegiatan penataan sebagai suatu kebulatan kini biasanya dibebankan kepada seorang atau beberapa orang pelaku tertentu yang dinamakan

pejabat tertentu sehingga lalu menjadi fungsi. Fungsi adalah sekelompok kegiatan yang tergolong dalam jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaannya ataupun sesuatu pertimbangan lainnya. Di luar negeri pelaku yang dibebani kegiatan-kegiatan penataan itu lazimnya dinamakan administrator/manager adalah pejabat yang memikul dan melaksanakan suatu fungsi yang disebut administrasi. Dari perumusan di atas ternyata bahwa administrasi hanyalah merupakan kegiatan penataan saja, bukan merupakan rangkaian kegiatan pekerjaan substantif¹ yang langsung bertalian dengan tujuan yang hendak dicapai. Administrasi merupakan rangkaian kegiatan penataan yang menunjang rangkaian kegiatan pekerjaan substantif yang merupakan kegiatan pokok. Untuk menegaskan perbedaan antara kegiatan penataan dan rangkaian kegiatan pekerjaan substantif dapat diberikan contoh sebagai berikut: Dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi yang dilakukan oleh suatu universitas yang bertujuan menghasilkan sarjana, yang termasuk rangkaian kegiatan pekerjaan substantif antara lain kegiatan:

1. mengajar suatu mata pelajaran
2. menguji mahasiswa
3. melakukan penelitian
4. membuat skripsi
5. mengarang buku

Sedang yang termasuk rangkaian kegiatan penataan antara lain kegiatan-kegiatan:

1. membuat rencana kerja tahunan
2. membagi tugas diantara para pengajar
3. menyusun kalender akademi
4. mengatur ketertiban jalannya ujian
5. menegakan disiplin mahasiswa dalam mengikuti kuliah

1 **Substansi**/sub·stan·si/ *n* 1 watak yang sebenarnya dari sesuatu; isi; pokok; inti; 2 unsur; zat: 3 kekayaan; harta: *pikiran itu merupakan -- yang tidak kelihatan* (<http://kbbi.web.id/substansi>)

6. mengurus tersedianya alat peraga pada saat yang tepat di ruang kuliah
7. mengatur pembayaran honorarium
8. menghimpun dan menyampaikan informasi dari pimpinan Universitas kepada para pengajar
9. mengurus kenaikan pangkat para pengajar
10. mengawasi apakah kuliah - kuliah berjalan tertib sesuai jadwal
11. usaha menemukan cara kerja yang lebih baik

Contoh lain misalnya di dalam proses produksi yang dilakukan oleh suatu pabrik yang termasuk rangkaian kegiatan pekerjaan substantif antara lain kegiatan-kegiatan:

1. mencampurkan bahan-bahan yang diperlukan
2. menjalankan mesin pengolahnya
3. menambahkan berbagai zat yang dibutuhkan
4. memotong menjadi suatu bentuk dan ukuran sehingga barang itu benar - benar selesai

Sedang yang termasuk rangkaian kegiatan penataan yang menunjang pembuatan barang tersebut antara lain kegiatan-kegiatan:

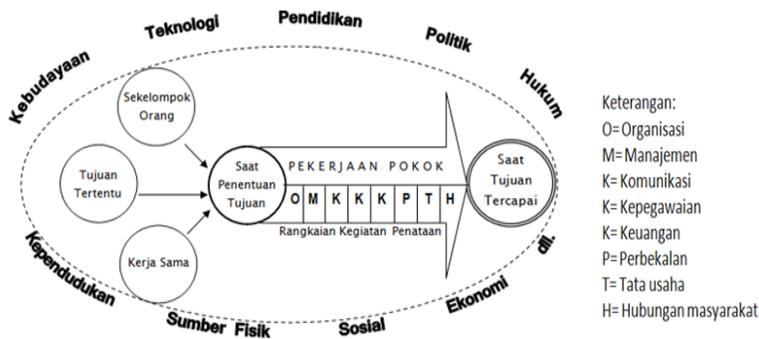
1. membuat rencana kerja
2. membagi tugas diantara pekerja
3. menyusun perjanjian perburuhan
4. mengurus keuangan pabrik
5. memelihara mesin - mesin
6. mencatat hasil produksi
7. mengatur penyimpanan hasil produksi didalam gudang
8. mengurus kesejahteraan para pekerja
9. memberikan instruksi tentang pengiriman barang hasil produksi ke pelabuhan

10. mengawasi pengeluaran hasil produksi dari dalam gudang ke atas truk.

Untuk lebih memperjelas perbedaan antara rangkaian kegiatan pekerjaan substantif dan rangkaian kegiatan penataan dapatlah kiranya disini diberikan sebuah contoh lagi secara singkat sebagai berikut: di dalam suatu pertempuran yang dilakukan oleh suatu pasukan yang hendak merebut kubu-kubu lawan, bertempurnya itu sendiri, saling tembak, saling baku hantam, tegas-tegas bukanlah termasuk rangkaian kegiatan penataan yang disebut administrasi melainkan merupakan rangkaian kegiatan pekerjaan substantif atau dikenal dengan sebutan operasi tempur, sedang yang termasuk administrasi adalah antara lain perintah-perintah dari komandan, penyampaian informasi ke markas komando, pengaturan pengisian peluru, pengurusan makanan para prajurit.

Kelompok pekerjaan yang dilakukan dengan rangkaian kegiatan pekerjaan substantif dinamakan pekerjaan pokok atau pekerjaan induk. Di dalam praktek tidak akan ada administrasi apabila tidak ada pekerjaan pokok atau pekerjaan induk. Dengan demikian proses administrasi selalu berkaitan dengan pekerjaan pokok.

Misalnya pemerintah akan membangun jalan baru, maka sebelum kegiatan pokok dilakukan yang antara lain penelitian, pengukuran, penebangan hutan, perataan tanah, pemasangan batu, dan pengaspalan lebih dahulu dilakukan pembentukan organisasi, menyusun rencana, anggaran, kontrak, menyiapkan peralatan, memberitakan di surat kabar dan setelah jalan jadi (selesai) masih dilakukan pengontrolan dan laporan. Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas maka menurut The Liang Gie (1998) dapat disusun batasan administrasi sebagai berikut: Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu. Pengertian administrasi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1.1. Posisi kegiatan administrasi dalam pekerjaan substantif/ pokok
 (The Liang Gie, 1998)

Istilah administrasi sering digunakan dalam kehidupan sehari-hari dan kita tidak menyadari apakah administrasi yang sering diucapkan tersebut merujuk kepada administrasi secara keilmuan atau administrasi secara praktis. Misalnya saat kita mengurus akta kelahiran di Kantor Catatan Sipil, pada papan pengumuman tertulis kata-kata syarat administrasi pembuatan akta kelahiran, satu diantaranya disebutkan adalah “uang administrasi” dan kita pun menyebutnya juga sama, yaitu uang administrasi. Pada saat pengumuman lowongan pekerjaan kita juga membaca kata-kata syarat administrasi atau membutuhkan staf administrasi dan lain-lain. Beberapa istilah administrasi dalam contoh tersebut memang tidak salah dan juga tidak selalu benar. Sebab kita juga pernah membaca surat kabar bahwa kepala negara merupakan seorang administrator pembangunan. Artinya, penggunaan kata-kata administrasi dapat dipakai pada banyak hal, mulai dari yang sangat praktis hingga kepada hal-hal yang konseptual, teoritis dan bersifat makro.

Pada perkembangan berikutnya, administrasi dapat dibedakan menjadi dua sudut pandang. Pertama, administrasi dalam ruang lingkup yang sempit dan kedua dilihat dalam ruang lingkup yang luas. Administrasi dalam arti sempit menurut Handyaningrat (1994) berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik,

agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan ketatausahaan yang meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan. Sementara menurut Silalahi (2005) administrasi secara sempit didefinisikan sebagai penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis baik internal maupun eksternal dengan maksud menyediakan keterangan serta memudahkan untuk memperoleh kembali baik sebagian maupun menyeluruh. Pengertian administrasi secara sempit ini lebih dikenal dengan istilah “tata usaha.”

Sedangkan pengertian administrasi dalam arti luas, sebagaimana dikemukakan oleh The Liang Gie (1998) yang mengatakan bahwa administrasi adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Administrasi secara luas pada dasarnya mengandung semua unsur pokok yang sama yaitu adanya kegiatan tertentu, adanya manusia yang melakukan kerjasama serta mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Senada dengan pendapat di atas, Siagian (2004) mengemukakan bahwa administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Berdasarkan uraian dan definisi tersebut maka dapat diambil kesimpulan bahwa administrasi adalah seluruh kegiatan yang dilakukan melalui kerjasama dalam suatu organisasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan. Administrasi pada intinya melingkupi seluruh kegiatan dari pengaturan hingga pengurusan sekelompok orang yang memiliki diferensiasi pekerjaan untuk mencapai suatu tujuan bersama. Administrasi dapat berjalan dengan dua atau banyak orang terlibat di dalamnya. Sebagian besar literatur menggunakan istilah administrasi perkantoran dan manajemen perkantoran untuk menyebut administrasi.

B. Pengertian Administrasi Publik

Salah satu cabang dari ilmu administrasi adalah ilmu administrasi publik, menurut Keban (2008:4-5) administrasi publik mempunyai variasi makna. Ada yang menterjemahkan administrasi publik sebagai *administration of public* atau administrasi dari publik. Ada yang *administration for public* atau administrasi untuk publik, bahkan ada yang melihatnya sebagai *administration by public* atau administrasi oleh publik. Variasi terjemahan tersebut menarik karena dapat menunjukkan suatu rentangan kemajuan administrasi publik mulai dari administrasi publik yang berparadigma paling tidak demokratis sampai yang paling demokratis, atau dari yang tidak memperhatikan aspek pemberdayaan masyarakat sampai ke yang benar-benar memperhatikan pemberdayaan masyarakat. Lebih lanjut beliau mengatakan, istilah *administration of public* menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur oleh pemerintah. Kemudian istilah *administration for public* menunjukkan suatu konteks yang lebih maju dari yang pertama di atas, yaitu pemerintah lebih berperan dalam mengemban misi pemberian pelayanan publik (*service provider*). Dalam konteks ini diasumsikan bahwa pemerintah lebih responsif atau lebih tanggap terhadap apa yang dibutuhkan masyarakat dan lebih mengetahui cara terbaik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Meskipun kebutuhan publik merupakan sasaran utama kegiatan pemerintah, namun pemerintah tidak berupaya memberdayakan *masyarakat*. Selanjutnya, istilah *administration by public* merupakan suatu konsep yang sangat berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat, lebih mengutamakan kemandirian dan kemampuan masyarakat karena pemerintah memberikan kesempatan untuk itu. Dalam hal ini, kegiatan pemerintah lebih mengarah kepada "*empowerment*" yaitu pemerintah berupaya memfasilitasi masyarakat agar mampu mengatur

hidupnya tanpa harus sepenuhnya tergantung terus-menerus kepada pemerintah. Akibatnya masyarakat dapat memiliki tingkat partisipasi yang tinggi, mulai dari penentuan kebutuhan sampai pada pelaksanaan dan penilaian hasil, sementara pemerintah lebih memainkan perannya sebagai fasilitator, dan dapat memfokuskan diri pada urusan-urusan kenegaraan yang bersifat strategis.

Definisi administrasi dapat dikelompokkan ke dalam tiga macam kategori definisi administrasi, *Pertama*; istilah administrasi dalam pengertian proses atau kegiatan. Menurut Siagian (2004) administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan menurut Soetarto & Soewarno dalam Mufiz (1986) administrasi adalah suatu proses penyelenggaraan dan pengurusan segenap tindakan/kegiatan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan.

Kedua; istilah Administrasi dalam pengertian tata usaha. Munawardi Reksahadiprawiro dalam Mufiz (1986) mengemukakan bahwa dalam arti sempit, administrasi berarti tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis, dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya". Sedangkan menurut Kartasapoetra (1987), administrasi adalah: suatu alat yang dapat dipakai menjamin kelancaran dan keberesan bagi setiap manusia untuk melakukan perhubungan, persetujuan dan perjanjian atau lain sebagainya antara sesama manusia dan/atau badan hukum yang dilakukan secara tertulis". Sedangkan menurut Harris Muda Nasution dalam Mufiz (1986), administrasi adalah suatu pekerjaan yang sifatnya: mengatur segala sesuatu pekerjaan yang berhubungan dengan tulis-menulis, surat menyurat dan mencatat (membukukan) setiap perubahan/kejadian yang terjadi di dalam organisasi itu.

Ketiga; istilah administrasi dalam pengertian pemerintah atau administrasi publik. Menurut Wijana dalam Mufiz (1986) administrasi publik adalah rangkaian semua organ-organ negara rendah dan tinggi, yang bertugas menjalankan pemerintahan, pelaksanaan dan kepolisian.

Nigro and Nigro (1984) mengemukakan: *The definition offered by is illustrative of the modern comprehensive view of public administration. According to the Nigros, "Public Administration is a co-operative group effort in public setting, Covers all three branches—executive, legislative, and judicial and their inter-relationships, Has an important role in the formulation of public policy and is thus a part of the political process, is different in significant ways from private administration and, is closely associated with numerous private groups and individuals in providing services to the community."* Mencermati pendapat Nigro dan Nigro tersebut, bahwa kerjasama kelompok pemerintahan bukan hanya pihak eksekutif, tapi juga meliputi legislative, eksekutif, dan hubungan diantara mereka yang mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik, juga sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan publik. Sementara itu, pendapat kontemporer tentang administrasi publik dikemukakan oleh Rosenbloom & Kravchuk (2009) *"...public Administration does involve activity, it is concerned with politics and policy-making, it tends to be concentrated in the executive branch of government, it does differ from private administration, and it is concerned with implementing law. Public Administration is the use of managerial, legal and political theories and processes to fulfill legislative, executive and judicial governmental mandates for the provision of regulatory and service functions for the society as a whole or for some segments of it."* Pada dasarnya, pendapat Rosenbloom tersebut menekankan bahwa administrasi publik adalah penggunaan teori dan proses manajerial, hukum dan politik untuk menunjang kegiatan legislatif, eksekutif dan mandat pemerintah peradilan guna penyediaan regulasi dan layanan fungsi untuk masyarakat secara keseluruhan atau untuk beberapa segmen itu.

C. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Ruang lingkup administrasi publik sangat luas dan kompleks seiring dengan tuntutan perkembangan zaman, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta kebutuhan dan dinamika berbagai

masalah yang dihadapi dalam kehidupan umat manusia. Chandler & Plano (1988) mengemukakan bahwa kehidupan manusia menjadi semakin kompleks maka apa yang akan dikerjakan oleh pemerintahan atau administrasi publik juga semakin kompleks. Untuk mengetahui sejauhmana ruang lingkup administrasi publik, maka bisa dipelajari dari berbagai tulisan, konsep dan teori dari para ahli serta dari para praktisi administrasi publik.

Henry (1995) memberikan beberapa ruang lingkup yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas antara lain: (1) Organisasi Publik, yang pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi; (2) Manajemen Publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumberdaya manusia; dan (3) Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintah dan etika birokrasi.

Sedangkan menurut Perry & Christensen (2015) bahwa pokok-pokok bahasan administrasi publik meliputi:

1. Tantangan-tantangan administrasi publik dan bagaimana menyesuaikan diri,
2. Sistem administrasi dan organisasi efektif,
3. Administrasi publik terkait dengan usaha memperkuat hubungan dengan badan legislatif, badan-badan yang diangkat dan dipilih oleh rakyat,
4. Bagaimana menyusun kebijakan dan program sukses,
5. Administrasi perpajakan dan anggaran yang efektif,
6. Manajemen sumber daya manusia,
7. Bagaimana operasi pelayanan publik yang baik,
8. Bagaimana praktek administrasi publik yang profesional dan etis (beretika).

Shafritz dan Russel (1996) menggambarkan bab-bab administrasi publik sebagai berikut:

1. Lingkungan politik dan budaya,
2. Penerapan *reinventing government*,
3. Hubungan antar lembaga pemerintahan,
4. Perkebangan teori manajemen dan organisasi,
5. Perilaku Organisasi,
6. Manajerialisme dan kinerja,
7. Manajemen strategis di sektor publik,
8. Kepemimpinan dan akuntabilitas,
9. Manajemen personalia dan hubungan kerja,
10. Keadilan sosial,
11. Manajemen keuangan,
12. Auditing, accounting, dan evaluasi,
13. Penghargaan dan Etika.

Ruang lingkup administrasi publik akan terus berkembang, karena lingkungan internal dan eksternal organisasi terus mengalami perubahan. Masalah dan tantangan yang akan dihadapi semakin kompleks, demikian juga masalah administrasi publik di masa-masa yang akan datang akan terus mengalami perubahan dan perkembangan. Menurut Cooper (1997) tantangan administrasi publik abad 21 yang akan berdampak pada kajian dan ruang lingkup administrasi publik mencakup lima arena yakni: *globalization, diversirty, the important of culture, the significance of limits (environmental, economic, social), the increasing complexity of intergovernmental and intersectoral relations, the important of public law and legal processes.*

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK

“Satu hari bagi seorang pemimpin yang adil, adalah lebih utama daripada beribadah sunat enam puluh tahun: Dan satu hukum yang ditegakkan dengan adil lagi jujur di atas bumi ini, adalah lebih bersih lagi murni daripada air hujan yang turun dalam waktu empat puluh hari di setiap pagi.” (H.R. Thabrani).

A. Pendahuluan

Pelayanan publik yang masih buruk sudah menjadi pemandangan sehari-hari kita sejak zaman dulu hingga sekarang zaman reformasi, dan kondisinya tidak banyak yang mengalami perubahan. Namun demikian, kita harus yakin dan percaya bahwa semuanya bisa berubah, karena memang sesungguhnya kehidupan ini selalu berubah, tidak ada yang kekal di dunia ini, kecuali perubahan, termasuk pada pelayanan publik. Untuk mengawali pembahasan pada bab ini, kita mulai dengan pertanyaan apa yang dimaksud dengan pelayanan publik? Menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Secara umum seluruh pelayanan publik yang diselenggarakan di negara kita adalah tanggung jawab

pemerintah, karena sebagai penyelenggara negara, pemerintah mengemban amanat undang-undang dasar negara. Dalam UUD 1945 terkandung dengan jelas pasal-pasal yang berkaitan dengan pelayanan publik. Misalnya Pasal 31 untuk masalah pendidikan, Pasal 33 untuk masalah ekonomi dan kekayaan alam dan masih banyak lagi. Lebih jauh lagi, kini pelayanan publik telah diatur secara rinci, spesifik dan detail dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Lalu bagaimana pelaksanaan dan implementasinya sejauh ini? Kita perhatikan ilustrasi berikut ini: "...sebagai warga negara kita mempunyai kewajiban membayar pajak, seperti pajak bumi dan bangunan, pajak pertambahan nilai, pajak penghasilan, pajak rumah makan, pajak kendaraan bermotor, pajak restoran serta retribusi lainnya. Kemudian, pemerintah sebagai penyelenggara negara berkewajiban mengelola anggaran tersebut untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, salah satunya adalah untuk pelayanan publik, namun pada kenyataannya, alokasi anggaran untuk pelayanan publik selama ini tidak proporsional atau tidak berimbang." Lebih mengagetkan dan mengejutkan lagi, menurut Ketua Ombudsman,² peringkat pelayanan publik Indonesia saat ini berada di urutan 129 dari 188 negara di dunia. Padahal dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 mengenai Pelayanan Publik telah mengamanahkan agar memperkuat komitmen negara dalam mempercepat pelayanan publik. Berdasarkan peringkat tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kondisi pelayanan publik di negara kita sangat terpuruk dan sungguh merupakan kondisi dan situasi memprihatinkan untuk ukuran negara kita yang sangat dikenal sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam. Hal ini belum seberapa, karena masih ada fakta lain yang mengejutkan mengapa pelayanan publik kita mandeg (tidak maju-maju), dalam masyarakat kita selama ini seringkali pemerintah lebih dianggap dan menganggap dirinya sebagai penguasa ketimbang sebagai pelayan publik, paham ini jelas keliru dan anggapan inilah yang membuat salah satu kondisi pelayanan publik kita masih sangat memprihatinkan.

2 <http://bisnis.liputan6.com/read/2079787/pelayanan-publik-indonesia-di-urutan-129>

Negara kita menganut sistem demokrasi, yaitu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi, konsep ini kemudian diatur dalam peraturan dan perundang-undangan agar dapat berjalan dengan baik. Jadi, siapapun yang duduk di pemerintahan pada dasarnya bekerja untuk rakyat atau lebih tepatnya bekerja untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Sebenarnya hubungan hak dan kewajiban antara rakyat dan pemerintah bukanlah seperti “hubungan dagang” dimana pemerintah hanya akan melayani rakyat apabila rakyat telah membayar pajak atau retribusi. Sesuai dengan UUD 1945 Pasal 33 pemerintah melayani rakyat karena rakyat telah mempercayakan seluruh kekayaan alam negara untuk dikelola oleh pemerintah untuk sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Jadi sudah jelas pemerintah mempunyai kewajiban untuk melayani rakyat, bukan dilayani rakyat apalagi menguasai rakyat. Jadi tidak ada pernah ada istilah “pemerintah bermurah hati” dalam memberi pelayanan publik yang baik dan berkualitas. Prinsip bahwa pemerintah pelayan rakyat inilah yang harus kita pegang teguh. Pelayanan publik yang berkualitas bisa diwujudkan apabila semua komponen masyarakat peduli terhadap pelayanan publik.³

Sebelum reformasi, penyelenggaraan negara dan pemerintahan diwarnai dengan praktek maladministrasi antara lain terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga mutlak diperlukan reformasi birokrasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan demi terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat tercapai dengan peningkatan mutu aparatur Penyelenggara Negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik (Penjelasan UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman).

3 <https://www.youtube.com/watch?v=GbySZUFJ8yQ&t=10s> diakses tanggal 18 Juli 2016

Salah satu upaya untuk menindaklanjuti tuntutan tersebut di atas, pada tanggal 8 Desember 2011 dilakukan “Deklarasi Birokrasi Bersih dan Melayani” di Balai Sidang Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat, dan saya (penulis) menjadi salah satu peserta pada acara dimaksud. Deklarasi tersebut di samping merupakan wujud nyata dari berbagai kalangan masyarakat yang menginginkan terciptanya pelayanan publik yang lebih baik, juga merupakan refleksi dari kondisi pelayanan yang tidak berkualitas yang dirasakan selama ini. Para deklarator telah menyampaikan berbagai gagasannya, mulai dari kalangan lembaga swadaya masyarakat, pengusaha, yudikatif, dan terakhir dari pihak eksekutif yang diwakili oleh Walikota Solo. Pernyataan dari yudikatif yang disampaikan oleh Prof. Dr. Mahfud MD sepertinya sudah agak pesimis; beliau mengatakan bahwa tidak ada lagi teori atau konsep yang dapat dirujuk untuk menyelesaikan persoalan birokrasi dan pelayanan yang tidak baik selama ini, kecuali dengan cara “dilibas” bagi yang melanggar. Beliau mengatakan, sudah kehabisan teori dan pendekatan yang ilmiah untuk menyelesaikan carut-marut birokrasi dan pelayanan publik di Indonesia. Namun demikian, ternyata pernyataan yang sangat optimis dan yang paling menarik dan berkesan, justeru muncul dari kalangan eksekutif yang disampaikan oleh Walikota Solo Joko Widodo. Beliau mengatakan: “Siapkan saja sistem yang bagus. Merekrut orang harus yang benar-benar punya kemampuan. Yang tidak punya niat, ganti saja, di Solo, 6,5 tahun silam, pelayanan pembuatan KTP harus makan waktu tiga hingga empat minggu baru kelar. Tergantung amplop, lantas saya panggil *programmer*. Dia bilang urus KTP delapan menit selesai. Saya bilang ke masyarakat, sehari selesai. Waktu rapat, ada tiga-empat lurah dan camat, merasa keberatan. Dia bilang tak mungkin sejam, tak mungkin sehari. Empat orang yang ngomong gitu, besoknya saya copot karena niat saja tidak punya, apalagi melaksanakan. Saya cari yang punya niat, kata beliau.”

Berdasarkan penjelasan di atas, implementasi kebijakan tentang pelayanan yang berkualitas sesungguhnya di samping sangat dipengaruhi oleh komitmen pimpinan (kepala daerah), juga

ditentukan oleh dukungan aparatur sebagai ujung tombak dalam pelaksanaan segala bentuk kebijakan publik, termasuk di dalamnya yang berhubungan dengan pelayanan publik.

Berbagai kebijakan, regulasi, aturan, cara dan lain-lain telah dicoba dan dilaksanakan oleh pemerintah/pemerintah daerah guna terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas. Namun kenyataan dan realitas menunjukkan bahwa pelayanan yang berkualitas tersebut masih jauh dari yang diharapkan oleh semua kalangan masyarakat (*stakeholder*). Terakhir, pemerintah bersama-sama dengan pihak legislative telah mengesahkan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pasal 3 dalam undang-undang tersebut menyebutkan bahwa tujuan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik adalah: (a) terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; (b) terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; (c) terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (d) terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Selama ini posisi masyarakat dalam aktivitas pelayanan publik berada pada posisi yang terpaksa dan tidak ada pilihan lain kecuali harus ikut dengan berbagai kemauan aparatur yang melayani mereka. Dengan kondisi demikian, implementasi kebijakan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik di satu sisi memberikan pencerahan dan harapan akan kondisi yang lebih baik, tetapi di sisi lain, dengan melihat kenyataan yang ada sekarang, terutama di lingkungan Kota Palembang sebagaimana diinformasikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) masih banyak terjadi kecurangan.

KPK membeberkan kecurangan beberapa pelayanan publik di Kota Palembang, mulai dari pelayanan publik di badan pertanahan, samsat, catatan sipil, kantor imigrasi, notaris dan lainnya. Gubernur Sumatera Selatan (Alex Noerdin) berjanji, jika tidak ada perubahan hingga tiga bulan ke depan, kantor pelayanan publik tersebut perlu

ditindak. Hal ini terungkap dalam seminar pemberantasan korupsi, dengan tema pemberantasan korupsi melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, yang diadakan di Hotel Aryaduta Palembang. “Meski terindikasi buruknya pelayanan publik dan maraknya perkara korupsi, tapi kita tetap harus optimis, karena banyak pemerintah daerah yang sudah mampu memperbaiki pelayanan publiknya, karena semangat otomomi daerah memberikan peluang luas daerah memunculkan inovasi dan meningkatkan pelayanan publik, seperti pelayanan satu atap untuk memangkas birokrasi sreta menutup celah korupsi, yang telah dilaksanakan Pemprov Sumsel melalui *one stop service* PTSP di kantor BPMD Sumsel,” kata Alex (Gubernur Sumsel).⁴ Berkenaan dengan hal tersebut di atas, tulisan ini akan membahas secara panjang lebar tentang “Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik: Analisis Peluang dan Ancaman di Kota Palembang.”

B. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan, dalam pengertian yang luas, dipandang sebagai suatu tindakan dari proses kebijakan segera setelah undang-undang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang, dan selanjutnya dilakukan oleh pemerintah, individu secara pribadi atau kelompok masyarakat untuk mencapai tujuan. Tindakan-tindakan yang dilakukan itu harus mampu mengaitkan antara tujuan yang dirumuskan dan realisasi atau hasil yang akan dan atau telah dilakukan, agar ada sinkronisasi. Grindle (1980:6) menghubungkan antara tujuan kebijakan terhadap realisasi dengan hasil kegiatan pemerintah, dengan menyatakan bahwa:

In general, the task of implementation is to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity. In involves, therefore, the creation of a “policy delivery system”, in which specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends.

4 <http://informasipagi.wordpress.com/2010/09/30/kpk-beberkan-kecurangan-pelayanan-publik-di-palembang/> diakses 16/12/2014

Tindakan-tindakan yang cermat tersebut dalam suatu organisasi dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan atau otoritas sesuai mekanisme dan prosedur yang berlaku, menggunakan sarana dan prasarana, serta dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan. Dalam kaitan makna implementasi tersebut, Lester dan Stewart (2000:104-105) mengemukakan bahwa: Implementasi bermakna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan adalah melaksanakan undang-undang dalam bentuk program kerja yang lebih operasional oleh aktor/implementor dalam organisasi yang terorganisir dengan baik, dilakukan dengan prosedur dan teknik kerja yang jelas, serta dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan kebijakan. Memang kenyataan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang kompleks, karena dalam pelaksanaannya merupakan satu sistem yang tidak lepas dari sub-sub sistem yang ada (*input – proses – output*) sampai dengan *outcome* atau dampak yang ditimbulkan.

Dampak yang ditimbulkan dari implementasi kebijakan merupakan sasaran utama, oleh karena itu konsensus atau kesepakatan-kesepakatan para pejabat bawahan (implementor) sangat berperan serta dalam hal ini. Disamping itu konsensus tersebut menunjukkan bahwa motivasi dan tanggungjawab implementor dalam membangun organisasi sebagai wadah menjalankan amanah mensejahterakan masyarakat semakin terwujud. Gross dan Berstein *dalam* Winarno (2007:153) mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi konsensus dalam rangka pencapaian tujuan, yaitu:

Pertama, peran serta dapat menimbulkan semangat staf yang tinggi dan semangat staf yang tinggi diperlukan bagi implementasi yang berhasil; *kedua*, peran serta menimbulkan komitmen yang besar

dan tingkat komitmen yang tinggi diperlukan untuk mempengaruhi perubahan; *ketiga*, peran serta menimbulkan kejelasan yang lebih besar tentang suatu pembaruan dan kejelasan diperlukan untuk implementasi; dan *keempat*, peran serta memudahkan implementasi yang berhasil; para pejabat bawahan akan cenderung menentang suatu pembaruan, jika prakarsa atas pelaksanaan kebijakan semata-mata berasal dari pejabat yang menjadi atasan mereka.

Dalam pandangan lain, bahwa Implementasi kebijakan mutlak terdiri dari 3 (tiga) unsur utama yang saling berkaitan satu sama lain sebagai suatu sistem. Menurut Abdullah (1988: 11) dan Smith (1987: 261), ketiga unsur utama tersebut meliputi: "1) unsur pelaksana (*implementor*); 2) adanya program yang akan dilaksanakan; 3) *target groups*". Pada tingkat pemerintahan, pihak yang terutama berkewajiban melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokrasi (Sharkansky, 1975; Ripley & Franklin, 1986). Selanjutnya Smith *dalam* Quade (1975:261) menyebutnya dengan istilah "*implementing organization*", maknanya adalah birokrasi pemerintah bertanggungjawab dalam melaksanakan kebijakan publik.

Birokrasi pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan yang dalam posisinya secara hirarkial adalah para pejabat dalam struktur organisasi mempunyai kekuasaan personil. Kekuasaan personil dalam pandangan Winarno (2007:159) dapat diukur dari: *Pertama*, pejabat melakukan rekrutmen dan seleksi, penugasan dan korelasi, kenaikan pangkat, dan akhirnya pemecatan. *Kedua*, pejabat dapat melakukan kontrol anggaran belanja pada unit-unit yang ada, memiliki kewenangan untuk menanggapi pencapaian kebijakan yang memuaskan atau tidak memuaskan, dan mempunyai kekuasaan untuk mempengaruhi perilaku bawahan.

Bentuk yang dipertanggungjawabkan pemerintah dalam implementasi kebijakan adalah program-program yang telah dibuat dan disepakati sebelumnya melalui keputusan-keputusan kebijakan publik. Dalam kaitan itu Tachjan (2008: 31) menyatakan bahwa: "pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program". Hal yang sama juga dikemukakan oleh Grindle (1980:6) bahwa:

“Implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect”. Berbagai program yang bersifat operasional tersebut harus dipahami oleh implementor/pelaksana program mengenai aspek isinya, tujuan/sasaran dari program tersebut, pengalokasian anggaran dan ketepatan peruntukannya, metode dan prosedur kerja secara tepat, serta kejelasan standar yang menjadi pedoman dalam pelaksanaannya.

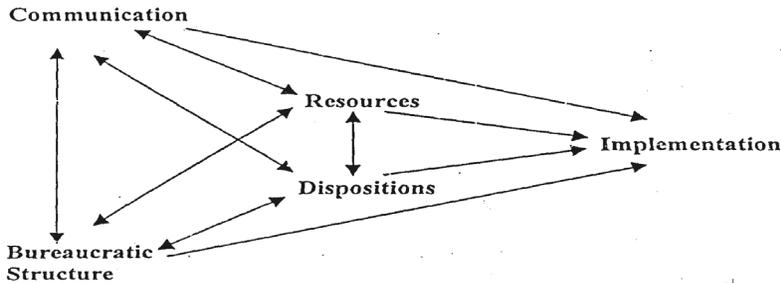
C. Model-model Implementasi Kebijakan

Beberapa ahli berbeda pandangan mengenai keberhasilan suatu implementasi kebijakan apabila diterapkan dalam dunia nyata. Perbedaan tersebut maksudnya adalah ada sebagian para ahli mengemukakan bahwa implementasi kebijakan itu dapat berhasil jika didukung oleh faktor-faktor yang saling menguatkan seperti sebuah sistem yang saling terkait, dan disisi lain ada yang mengemukakan sebagai variabel-variabel. Perbedaan pandangan tersebut adalah logis karena tergantung pada konteks mana para ahli kebijakan itu memandangnya dari berbagai sisi masing-masing. Dalam mengkaji berbagai faktor dan atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan akan dipaparkan beberapa model implementasi kebijakan sebagai bagian berikut:

Model Edwards III

Edwards III (1980: 9) berpandangan bahwa dalam mengkaji implementasi kebijakan, terlebih dahulu perlu diajukan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: *“What are the preconditions for successful policy implementation? What are the primary obstacles to successful policy implementation?”* Maksudnya, Apa prasyarat untuk keberhasilan implementasi kebijakan? Apa hambatan utama keberhasilan implementasi kebijakan? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan menguraikan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah: *communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure* (Edwards III, 1980: 10).

Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan dan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan. Bila ditampilkan dalam bentuk gambar bagaimana keterkaitan antara faktor-faktor atau variabel-variabel yang saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi kebijakan, maka dapat ditampilkan sebagai berikut:



Gambar 2.1. Implementasi kebijakan menurut Edwards III (1980)

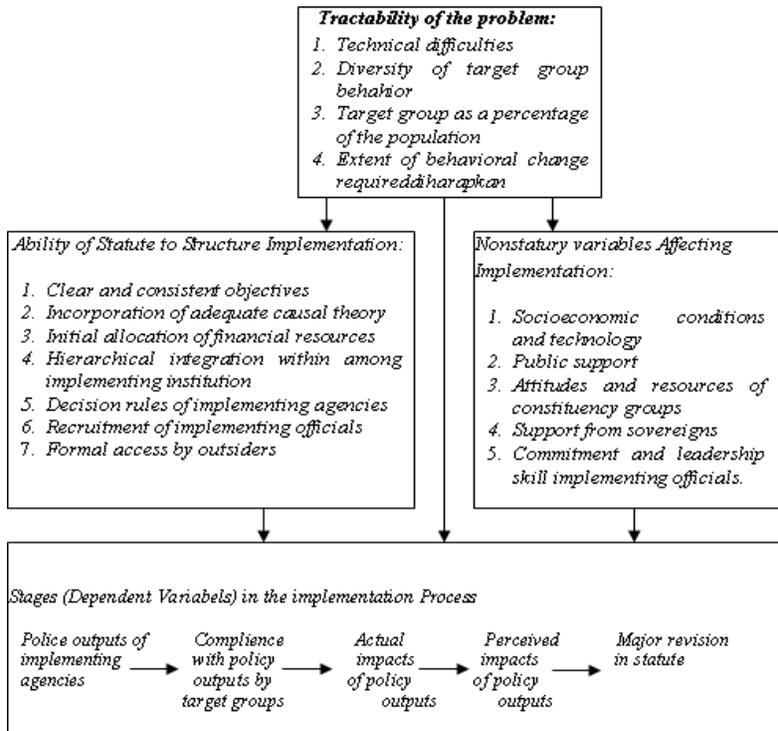
Dari gambar tersebut nampak bahwa faktor-faktor komunikasi, sumber daya, sikap implementor, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan. Disamping itu secara tidak langsung faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling pengaruh-mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan.

Model Mazmanian and Sabatier

Pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang dituangkan dalam tulisan mereka yang berjudul: *A Frame Work for Implementations Analysis* bahwa implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Keseluruhan proses implementasi selanjutnya diklasifikasi oleh Mazmanian dan Sabatier (1993: 21-30)

dalam tiga variabel sebagai berikut: “1) *Tractability of the problems*; 2) *Ability of policy decision to structure implementation*; and 3) *Nonstatury variable affecting implementation*”.

Berikut ini digambarkan kerangka pemikiran Mazmanian dan Sabatier (1993: 22) tentang implementasi kebijakan.



Gambar 2.2. Model Implementasi Kebijakan (Mazmanian & Sabatier, 1993)

Uraian lebih jelas mengenai pemikiran Mazmanian dan Sabatier dirumuskan lebih operasional oleh Tachjan (2008:59-60), sebagai berikut: Mudah/tidaknya masalah dikendalikan, dengan indikator: kesukaran-kesukaran teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, prosentase kelompok sasaran sebanding jumlah penduduk, dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, dengan indikator: kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakannya teori kausal yang

memadai, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, akses formal pihak luar. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi, dengan indikator: kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan, komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter and Van Horn (1975:462-474) menyatakan bahwa kinerja implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat tercapainya standar dan sasaran tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Model yang mereka kembangkan lebih populer disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan. Model yang ditawarkan meliputi enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antar variabel-variabel bebas. Variabel-variabel tersebut seperti diuraikan oleh Tachjan (2008: 39-40), meliputi: standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

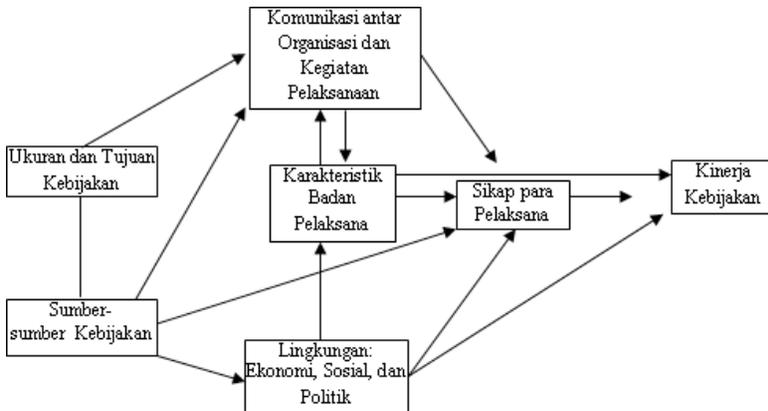
Menentukan indikator-indikator untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial yang dihadapi oleh implementor di lapangan. Oleh karena itu Meter dan Horn menyarankan sebelum suatu kebijakan diimplementasikan ditentukan terlebih dahulu standar dan sasaran program secara tertulis, sehingga para implementor melakukan aktivitasnya mengacu pada standar yang ada, dan hasil pekerjaan yang dilakukan tidak menyimpang dari sasaran.

Winarno (2007: 159) lebih spesifik memaknai pemikiran Meter dan Horn, khususnya dalam komunikasi organisasi yang perlu dibaharui adalah pada rekrutmen dan seleksi, penugasan dan relokasi, kenaikan pangkat, dan bahkan kalau perlu tindakan pemecatan. Hal ini menunjukkan bahwa komunikasi organisasi tersebut sifatnya tegas, tetapi tetap menurut koridor atau aturan yang ada dan tidak mengesampingkan suasana komunikasi yang fleksibel, humoris dan suasana senda gurau. Komunikasi organisasi sering terlalu tegang, bahkan terlalu panas antara pejabat dan pelaksana kebijakan disebabkan oleh pemaknaan yang keliru diantara pelaksana kebijakan dalam pelaksanaan kegiatan, misalnya benturan kekurangan dana, diantara pelaksana tidak bekerja sesuai target, dan mungkin tidak sinkronnya antara hasil capaian dengan kondisi di lapangan.

Implementasi kebijakan juga tidak terlepas dengan karakteristik badan-badan pelaksana yang juga mempengaruhi pencapaian kebijakan. Karakteristik badan-badan ini diidentikkan oleh Meter dan Horn dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi pada umumnya dicirikan oleh adanya kekakuan dalam alur kerja, terlalu ketatnya norma-norma dan pola-pola hubungan yang secara rutinitas berlaku dalam organisasi atau suatu lembaga yang memungkinkan suasana dinamis tidak tercipta. Kecenderungan yang diinginkan adalah suasana tidak formal dan tidak terlalu dibatasi oleh sekat-sekat yang terlalu kaku.

Berikutnya adalah variabel kondisi ekonomi, sosial dan politik. Untuk menilai kinerja implementasi kebijakan yang perlu dipertimbangkan adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

Dari beberapa uraian mengenai variabel-variabel yang saling mempengaruhi terhadap kinerja implementasi kebijakan, dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.3. Model Implementasi Kebijakan menurut Van Meter & Van Horn
(Sumber: Winarno, 2007:157)

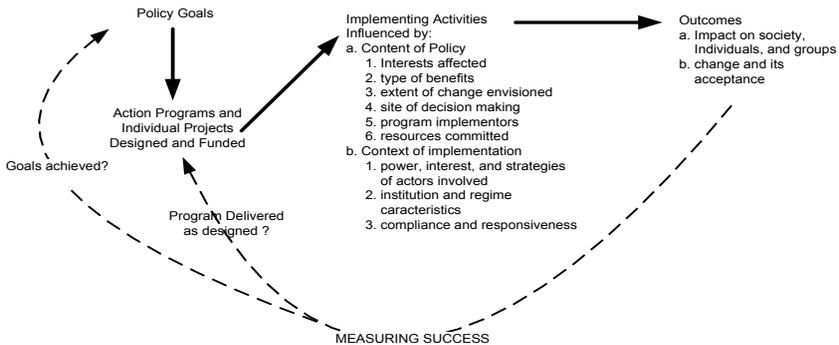
Model Merilee S. Grindle

Model Grindle (1980) lebih dikenal dengan pendekatan *top-down*. Pendekatan ini dikenal dengan: *Implementation is A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik meliputi dua hal: *pertama*, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya. *Kedua*, apakah tujuan kebijakan tercapai. Tolok ukurnya dilihat dari dua faktor: 1) dampak atau efek pada masyarakat secara individu dan kelompok; 2) tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran.

Oleh karena itu Grindle (1980) mengomentari mengenai implementasi kebijakan sebagai berikut: Implementasi kebijakan sesungguhnya tidaklah sekadar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Kerangka pemikiran Grindle (1980:5) mengenai implementasi kebijakan khususnya di negara berkembang keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut,

yaitu *Content of Policy* (isi kebijakan) and *Context of Implementation* (konteks implementasi). Gambaran mengenai variabel yang saling mempengaruhi dalam implementasi kebijakan digambarkan dalam ilustrasi berikut.



Gambar: 2.4. *Implementation* sebagai proses politik dan administrasi

Beberapa model implementasi kebijakan yang telah diuraikan di atas pada prinsipnya memiliki keunggulan masing-masing sesuai dengan pandangan dari ahli yang memunculkan model tersebut dan konteks dimana kebijakan itu diimplementasikan. Tidak ada variabel tunggal yang sangat cocok betul atau sesuai dalam suatu kegiatan implementasi kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh banyak faktor, baik menyangkut kebijakan yang diimplementasikan, pelaksana kebijakan, maupun lingkungan dimana kebijakan tersebut diimplementasikan (*target group*). Pada artikel ini, penulis akan mengemukakan dan menguraikan tentang Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik di Kota Palembang melalui Pendekatan Model Edwards III. Alasan utama diadopsinya Model Edwards III tersebut adalah bahwa keempat dimensi pada model tersebut dapat menjelaskan secara komprehensif tentang implementasi kebijakan.

D. Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa persoalan dalam sebuah kebijakan seringkali banyak muncul pada tahapan implementasi, karena pihak-pihak terkait (*stakeholder*) dengan kebijakan itu sangat heterogen dan kompleks dan berhadapan dengan berbagai karakter masyarakat. Andaikan jumlah penduduk dalam suatu daerah berjumlah dua juta orang, maka itu artinya ada dua juta karakter masyarakat yang harus diakomodasi dalam implementasi kebijakan yang ada.

Berbagai karakter masyarakat tersebut, tentu ada yang merupakan peluang atau faktor penentu keberhasilan dalam implementasi kebijakan dan seiring dengan itu pula ada juga yang menjadi faktor ancaman. Besar dan kecilnya peluang keberhasilan dan ancaman implementasi kebijakan tersebut juga sangat dipengaruhi oleh apa, siapa, dimana, bilamana, mengapa dan bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan.

Dalam hubungan dan kaitannya dengan implementasi kebijakan tentang pelayanan publik dengan pendekatan Model Edwards III dilihat dari sisi peluang dan ancaman di Kota Palembang, berdasarkan hasil observasi dan data empiris serta hasil penelitian sebelumnya, dapat dilakukan serangkaian analisis sebagai berikut: Menurut Edwards III, ada empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut meliputi: komunikasi, sumber daya, sikap implementor, dan struktur birokrasi. Disamping itu secara tidak langsung faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling pengaruh-mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan. Selanjutnya masing-masing faktor atau variabel yang saling berpengaruh, baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi kebijakan, diuraikan sebagai berikut.

Faktor Komunikasi

Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi dari ukuran dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implementor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

Berdasarkan hasil penelitian Hardiyansyah (2011:238), Komunikasi berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB) pada Dinas Tata Kota, Kota Palembang. Besarnya pengaruh komunikasi terhadap kualitas pelayanan IMB tersebut ditentukan oleh dimensi-dimensi komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek. Pada sisi komunikasi ini, ada peluang yang dapat dimanfaatkan yaitu pemanfaatan teknologi komunikasi dengan pelayanan online. Fasilitas internet di kota Palembang sangat menunjang pelayanan *online* ini, bahkan beberapa kawasan memberikan fasilitas gratis bagi pengguna hot-spot dan wifi. Artinya, apabila teknologi komunikasi ini dimanfaatkan dengan baik dan optimal, pelayanan publik dapat lebih mudah, murah dan cepat.

Namun demikian, implementasi kebijakan UU No. 25/2009 inipun masih memiliki berbagai ancaman, seperti informasi yang

disampaikan masih tidak akurat, tidak lengkap, tidak utuh dan tidak memublikasikan maklumat pelayanan kepada masyarakat dan hal ini bertentangan dengan Pasal 15 (b) UU 25/2009. Masih ada kebiasaan menyembunyikan informasi seperti besaran tarif/biaya pelayanan yang tidak jelas serta membingungkan disertai dengan prosedur yang berbelit-belit, seperti pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB), izin tempat usaha, dan izin usaha perdagangan.

Sumber daya (Resources)

Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna, karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas, maka hal yang harus dilakukan adalah meningkatkan skill/ kemampuan para pelaksana untuk melaksanakan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program.

Berdasarkan faktor sumber daya, ada beberapa peluang yang dapat dimanfaatkan bagi keberhasilan implementasi kebijakan UU No. 25/2009, diantaranya adalah mayoritas pendidikan aparatur yang telah sarjana dan master (72,54%)⁵ serta fasilitas penunjang yang cukup representatif. Namun demikian, beberapa hal juga dapat menjadi ancaman dalam implementasi kebijakan pelayanan publik dimaksud,

5 Lihat Hardiyansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik. Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya*. Yogyakarta: Gava Media. Hal. 196

seperti penempatan staf/aparat yang masih belum sesuai dengan bidang ilmu dan keahlian, hal ini bertentangan dengan Pasal 14 (c) UU 25/2009.

Karena UU atau perda tentang pelayanan publik, baik pasal maupun ayat serta penjelasannya sangat banyak, maka untuk menjelaskan berbagai hal tentang pelayanan memerlukan waktu yang lama, sehingga informasinya pun tidak lengkap, tidak jelas dan tidak akurat. Ancaman lainnya adalah berkaitan dengan kewenangan. Walaupun wewenang sudah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing, namun masih sering ditemukan ketidakjelasan siapa melakukan apa dan kepada siapa urusan tersebut harus dilaporkan serta penggunaan fasilitas, sarana dan prasarana yang belum optimal.

Faktor Disposisi (Disposition)

Ada dua bentuk sikap implementor terhadap kebijakan, yaitu: kesadaran pelaksana, dan pemahaman dalam merespon program sehingga dapat diterima atau ditolak. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program, namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi-sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan kondisi daerah secara proporsional, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program, agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

Pada faktor ini, hanya ditemukan sisi ancaman, yaitu perilaku aparat yang patuh asal ada imbalannya dan respon aparat dalam pelayanan yang masih rendah serta komitmen pimpinan yang juga masih rendah untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Insentif yang diharapkan masih bersifat materi/uang, sehingga ukuran insentif semata-mata dilihat dari nominal uang yang diterima. Padahal insentif tidak hanya uang, bisa dalam bentuk pengakuan atas prestasi, penghargaan dan dukungan. Penghargaan dan dukungan yang diberikan kepada implementor masih sangat minim sekali, bahkan hamper tidak ada penghargaan dan dukungan berkenaan dengan prestasi yang dilakukan oleh para implementor di lapangan.

Faktor Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure)

Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting disamping faktor-faktor komunikasi, sumber daya, dan perilaku pelak-sana. Salah satu aspek yang paling mendasar dalam struktur birokrasi ini adalah adanya *Standard Operating Procedure* (SOP). SOP memberi arah pada pelaksana atau implementor dalam hal pemanfaatan waktu, tindakan-tindakan yang dilaku-kan termasuk tindakan para pejabat. SOP juga memberi ruang pada pelaksana dalam suatu organisasi bila, terjadi mutasi atau perpindahan pegawai ke posisi lain. SOP memberi pijakan yang jelas pada pegawai agar dalam melaksanakan aktivitas barunya tidak mencari-cari bagaimana cara mengerjakan sesuatu, kepada siapa dan apa isi yang dituntut dalam pekerjaannya.

Pemikiran Edward III tentang variabel atau faktor krusial yang mempe-ngaruhi implementasi kebijakan dalam pandangan peneliti terdapat beberapa hal yang penting disimak: *pertama*, variabel atau faktor krusial dapat dijadikan acuan untuk mengukur produk suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, baik secara nasional, regional maupun di tingkat lokal dalam upaya meningkatkan kesejah-teraan masyarakat sesuai kebutuhan dan harapan mereka. Memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat tersebut merupakan tanggung-jawab pemerintah dalam bentuk intervensi dalam berbagai kebijakan. *Kedua*, dalam

mengimplementasikan suatu kebijakan, idealnya pemerintah telah siap dengan berbagai kemungkinan/ tindakan alternatif jika terjadi sesuatu di luar dugaan; *ketiga*, dalam implementasi kebijakan, karakteristik kelompok sasaran perlu diperhitungkan, sehingga antara implementor dan kelompok sasaran saling bersinergi dan akhirnya implementasi kebijakan mencapai tujuan yang diharapkan.

Dilihat dari faktor struktur birokrasi, ada beberapa peluang yang dapat dimanfaatkan guna keberhasilan implementasi kebijakan UU No. 25/2009. Peluang tersebut antara lain adalah: Slogan “Miskin struktur dan Kaya fungsi” diharapkan terwujudnya struktur organisasi yang ramping dan akan lebih mudah untuk melakukan pelayanan. Sementara ancaman yang masih akan menjadi masalah adalah Karena banyaknya aparatur/staf yang masuk dalam tim sukses pemilukada, maka mereka perlu diakomodir dalam jabatan structural. Sehingga struktur birokrasi tidak menjadi ramping, melainkan semakin “gemuk/tambun”. Akibatnya pelayanan yang diberikanpun lamban, susah, berbelit-belit, dan bahkan diskriminatif. Tugas pokok dan fungsi memang memang jelas, tetapi masih sering terjadi duplikasi antar SKDP terkait, sehingga kerja pelayanan tidak efektif dan daya dukung tim juga kurang optimal.

E. Penutup

Berdasarkan atas pembahasan dan analisis tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik di Kota Palembang masih menghadapi berbagai ancaman, diantaranya adalah: (1) Seringkali informasi yang disampaikan tidak akurat, tidak lengkap, tidak utuh dan tidak memublikasikan maklumat pelayanan kepada publik. Masih sering terjadi kebiasaan menyembunyikan informasi seperti tarif/biaya pelayanan yang tidak jelas serta membingungkan. Prosedur yang berbelit-belit; (2) Penempatan staf/aparat yang masih belum sesuai dengan bidang ilmu dan keahlian, bertentangan dengan Pasal 14 (c) UU 25/2009; (3) penjelasan tentang pelayanan publik memerlukan waktu yang lama, sehingga informasinya pun tidak lengkap, tidak

jelas dan tidak akurat; (4) Walaupun wewenang sudah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing, namun masih sering ditemukan ketidakjelasan siapa melakukan apa dan kepada siapa urusan tersebut harus dilaporkan; (5) Penggunaan fasilitas, sarana dan prasarana yang belum optimal; (6) Perilaku aparat yang patuh asal ada imbalannya dan respon aparat dalam pelayanan yang masih rendah serta komitmen pimpinan yang juga masih rendah untuk meningkatkan kualitas pelayanan; (7) Insentif yang diharapkan masih bersifat materi/uang, sehingga ukuran insentif semata-mata dilihat dari nominal uang yang diterima. Padahal insentif tidak hanya uang, bisa dalam bentuk pengakuan atas prestasi, penghargaan dan dukungan; (8) Penghargaan dan dukungan yang diberikan kepada implementor masih sangat rendah; (9) Karena banyaknya aparatur/staf yang masuk dalam tim sukses pemilukada, maka mereka perlu diakomodir dalam jabatan structural. Sehingga struktur birokrasi tidak menjadi ramping, melainkan semakin “gemuk/tambun”. Akibatnya pelayanan yang diberikan pun lamban, susah, berbelit-belit, dan bahkan diskriminatif; dan (10) Tugas pokok dan fungsi memang memang jelas, tetapi masih sering terjadi duplikasi antar SKDP terkait, sehingga kerja pelayanan tidak efektif dan daya dukung tim juga kurang optimal.

Sementara peluang yang dapat dimanfaatkan dalam rangka keberhasilan implementasi kebijakan UU No. 25/2009 di Kota Palembang antara lain adalah: (1) Pemanfaatan teknologi Informasi dengan pelayanan *online* merupakan peluang yang harus dimanfaatkan agar pelayanan publik dapat berjalan lebih cepat, murah dan akurat; (2) Mayoritas tingkat pendidikan aparatur yang sarjana; (3) Sebagian fasilitas, sarana dan prasarana telah memadai; (4) Dengan slogan “Miskin struktur dan Kaya fungsi” diharapkan terwujudnya struktur organisasi yang ramping dan akan lebih mudah untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat.

KUALITAS PELAYANAN ADMINISTRATIF

(Studi tentang Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan
pada Dinas Tata Kota, Kota Palembang)⁶

“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.”

(Q.S. Ali Imran ayat 159)

A. Pendahuluan

Prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian jangka waktu penyelesaian, tidak jelas besar/kecilnya biaya yang harus dibayarkan, persyaratan yang tidak jelas, tidak transparan, sikap petugas yang tidak ramah, kurang responsif dan lain-lain, adalah gambaran kondisi penyelenggaraan pelayanan publik saat ini yang masih belum memadai. Gambaran pelayanan publik tersebut adalah merupakan keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa. Menurut Ismail Mohamad (2003:2), permasalahan utama pelayanan publik pada dasarnya adalah berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan itu sendiri. Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa: “...pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan antara lain: kurang responsif, kurang informatif, kurang *accessible*, kurang koordinasi,

6 Artikel ini diambil dari tulisan Hardiyansyah yang dipublikasikan pada Jurnal Mimbar (Jurnal Sosial dan Pembangunan) Vol. 28, No. 2 (Desember 2012) hal. 191-199 (Terakreditasi)

birokratis, kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat, dan *in-efisien*.”

Dari sekian banyak pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota, diantaranya adalah pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB). Memiliki IMB merupakan hal yang sangat penting dan urgen. Bila tidak memiliki IMB, maka bangunan yang didirikan dianggap bangunan “liar” dan tidak legal. Oleh karenanya, pemerintah daerah berhak untuk menghentikan proses pembangunan tersebut dan jika bangunan tersebut telah didirikan, tetapi tidak memiliki IMB, maka pemerintah daerah pun berhak untuk merobohkan bangunan tersebut. Sudah sangat sering media memberitakan bagaimana polisi pamong praja (Pol-PP) menghancurkan atau merobohkan bangunan yang sudah berdiri namun tidak memiliki IMB dan bentrokanpun tidak dapat dihindari.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Ony Ariyanti (2008) tentang “Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pada Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan Provinsi DKI Jakarta,” diperoleh kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*, bahwa telah terjadi kesenjangan (gap) antara kualitas pelayanan yang diharapkan dengan yang dirasakan (kenyataan). Artinya, petugas pelayanan IMB masih belum dapat memberikan pelayanan yang dapat memuaskan para konsumen IMB. *Kedua*, secara keseluruhan, konsumen merasa kurang puas terhadap pelayanan yang mereka rasakan/terima. Ketidakpuasan tersebut, terutama disebabkan oleh faktor (1) waktu penyelesaian pelayanan yang tidak pasti; (2) kurangnya ketulusan dan kesungguhan petugas pelayanan dalam menyelesaikan permasalahan konsumen; (3) akurasi dokumen atau persyaratan pelayanan; (4) relatif lambatnya pelayanan diberikan oleh petugas pelayanan; (5) kurang tanggapnya petugas pelayanan dalam memenuhi kebutuhan konsumen; (6) sarana/fasilitas pelayanan yang kurang memadai; (7) kurang nyamannya lingkungan tempat pelaksanaan pelayanan; (8) kurang mampunya petugas dalam memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan konsumen; (9) kurang ramahnya petugas pelayanan dalam memberikan pelayanan; (10) ketidaksesuaian waktu/jam kerja petugas pelayanan dalam memberikan pelayanan; dan (11) sebagian besar konsumen kurang

merasakan adanya perhatian khusus dari petugas pelayanan kepada konsumen.

Fenomena dan fakta tersebut hampir terjadi diberbagai kantor pelayanan publik, demikian juga dengan Dinas Tata Kota, Kota Palembang, sebagai institusi/instansi yang diberikan kewenangan mengurus dan mengeluarkan IMB di lingkungan Kota Palembang. Hal itu tercermin dari data dan fakta yang menunjukkan bahwa masih sangat banyak bangunan di Kota Palembang yang tidak/belum memiliki izin mendirikan bangunan. Padahal banyak sekali keterkaitan antara IMB dengan berbagai jenis perizinan yang lain. Misalnya, untuk mendapatkan surat izin tempat usaha perdagangan, maka salah satu syaratnya harus terlebih dahulu mendapatkan IMB. Artinya, betapa berharga dan pentingnya IMB bagi masyarakat dan akan sangat bermasalah apabila tidak mempunyai IMB, tidak hanya berguna bagi legalitas bangunan/rumah yang didirikan, juga menyangkut kelancaran berbagai bentuk pengurusan surat perizinan yang lain.

Sejak diberlakukannya Peraturan Daerah (Perda) Kota Palembang No. 11/1996 tentang Izin Mendirikan dan Membongkar Bangunan, dan Perda No. 13/2004 tentang Pembinaan dan Retribusi Perizinan Pembangunan, baru menghasilkan angka kepemilikan IMB sebesar 35,10 persen atau 88.538 bangunan dari total jumlah bangunan di Kota Palembang sebanyak 252.246 (Dinas Tata Kota, Kota Palembang, 2009). Angka tersebut menjadi indikasi bahwa pelayanan IMB di Kota Palembang belum berkualitas. Dengan kondisi demikian, potensi keributan/konflik atau bentrokan antara masyarakat dengan aparat pemerintah kota, terutama dengan satuan polisi pamong praja (Sat Pol PP) sangat mungkin terjadi.

Beberapa bentrokan yang sempat diberitakan media massa (cetak dan elektronik), antara lain dari Koran Seputar Indonesia (Sindo, 15 Juni 2009) yang melaporkan bentrokan antara Sat Pol-PP dengan warga masyarakat di kota Palembang dan juga diberitakan oleh televisi swasta indosiar yang memberitakan: "...tiga tempat usaha perbengkelan las dan servis AC yang terletak di Jalan Demang Lebar Daun Palembang, terpaksa dibongkar paksa oleh gabungan polisi Pamong Praja dan

satuan Shabara Poltabes Palembang. Upaya eksekusi yang sempat menarik perhatian sejumlah warga ini berjalan cukup tegang karena pemilik rumah memberikan perlawanan dan tidak bersedia rumahnya dibongkar petugas. Bahkan petugas yang berjumlah sekitar seratus orang ini nyaris terluka dilempar pemilik rumah dengan botol minuman dan batu. Menurut Kepala Kantor Polisi Pamong Praja Kota Palembang Drs. Marwan Hasmen, ketiga bangunan tersebut melanggar sempadan jalan serta tidak memiliki IMB (http://www.indosiar.com/patroli/bangunan-tanpa-imb-dibongkar_32563.html. diakses 27/01/2009).

Bentrokan serupa, terutama di daerah pemukiman baru dan daerah pinggiran kota, dalam skala kecil yang tidak sempat diberitakan media massa sudah sering terjadi. Apabila kesadaran masyarakat terhadap IMB masih rendah dan kualitas pelayanan IMB buruk, maka tidak menutup kemungkinan kejadian serupa akan terus berulang. Berdasarkan fakta dan data di atas, menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan IMB masih buruk. Dengan kata lain terdapat kesenjangan antara harapan (*das Sein*) dengan kenyataan (*das Sollen*) dalam pelayanan IMB di lingkungan Kota Palembang. Diharapkan seluruh bangunan atau setiap kali masyarakat akan mendirikan bangunan/rumah harus mendapatkan IMB terlebih dahulu, namun kenyataannya masih sangat banyak (64,90 persen) bangunan/rumah yang tidak memiliki IMB atau masyarakat yang tidak mengurus IMB saat mendirikan bangunan/rumah. Berdasarkan pengamatan di lapangan, masih banyak masyarakat (pemohon) yang tidak mengerti tentang bangunan seperti apa saja yang harus memiliki IMB.

Selain itu, banyak masyarakat tidak tahu tentang sanksi bagi pendirian bangunan/rumah tanpa IMB, masyarakat juga banyak yang belum tahu bagaimana proses dan prosedur untuk mendapatkan IMB dan berapa lama waktu yang diperlukan, serta berapa biaya/tarif retribusi untuk memperoleh IMB tersebut. Berkenaan dengan informasi di atas, beberapa pemohon mengatakan bahwa hal tersebut disebabkan karena kurangnya informasi dan komunikasi yang disampaikan secara tertulis, seperti petunjuk/papan informasi dan brosur tentang mekanisme permohonan IMB. Sedangkan informasi

secara lisan yang disampaikan oleh petugas (pegawai) dirasakan tidak jelas, tidak transparan, dan tidak paham, serta pelayanan yang kurang ramah.

Apabila kualitas pelayanan IMB yang diberikan oleh Dinas Tata Kota Palembang tidak ditingkatkan, maka akan menimbulkan citra negatif dan rendahnya tingkat kepercayaan publik kepada Dinas Tata Kota, Kota Palembang khususnya dan kepada Pemerintahan Kota Palembang pada umumnya, dan pada akhirnya berpotensi menjadi bahan keributan (bentrokan) antara aparat Pemerintah Kota, terutama antara Satuan Polisi Pamong Praja (Sat Pol PP) dengan warga masyarakat. Berdasarkan latar belakang di atas, dengan demikian yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah: “bagaimanakah kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB) di Kota Palembang dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kualitas pelayanan IMB tersebut?”

Berkenaan dengan hal tersebut, melalui tulisan ini peneliti bermaksud mengungkapkan dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan masih belum berkualitasnya pelayanan IMB di Kota Palembang. Populasi dalam penelitian adalah kepala keluarga dalam wilayah Kota Palembang yang memiliki rumah tinggal sendiri dan telah memiliki/mendapatkan IMB. Pengambilan sampel dilakukan dengan teknik “*Pengambilan Sampel Gugus Bertahap.*” Pengambilan sampel gugus bertahap adalah pengambilan sampel yang dilakukan secara bertahap berdasarkan wilayah-wilayah yang ada; misalnya: kelurahan, kecamatan dan kabupaten. Terdapat 7 (tujuh) kecamatan terpilih yang menjadi wilayah objek penelitian. Kepala keluarga pada 7 (tujuh) kecamatan tersebut berjumlah 178.439 orang dan 35,10 persen di antaranya telah memiliki IMB (Dinas Tata Kota, Kota Palembang, 2009). Untuk menghitung ukuran sampel dari populasi yang telah diketahui jumlahnya, digunakan rumus yang dikembangkan oleh Isaac & Michael (Sugiyono, 2005:98-99). Dari populasi (kepala keluarga) sebanyak 62.632 orang pada taraf kesalahan 10 persen, diperoleh jumlah sampel sebanyak 269 orang kepala keluarga.

Penelitian ini menggunakan metode survey, dilakukan dengan cara pengumpulan data primer dan data sekunder. Untuk data primer diperoleh melalui penyebaran angket kepada 269 responden. Angket yang diberikan tersebut disebarakan secara acak kepada sampel terpilih, di samping itu, dilakukan pula wawancara singkat terhadap beberapa orang responden. Sedangkan untuk data sekunder diperoleh dari dokumen dan buku-buku serta bahan-bahan pendukung lainnya yang berkaitan dengan tema kualitas pelayanan publik.

Teknik analisis yang digunakan melalui pendekatan “Metode *Servqual*” yang terdiri atas lima dimensi yaitu *tangibel* (berwujud), *reliability* (kehandalan), *responsiviness* (respon/ketanggapan), *assurance* (jaminan), dan *empathy* (empati). Setiap dimensi disediakan pernyataan untuk kemudian dimintakan tanggapan dari para responden. Penilaian terhadap tanggapan responden dilakukan dengan menggunakan instrumen (berupa angket) yang disusun secara terstruktur. Angket terdiri dari beberapa butir pernyataan disertai alternatif jawaban, sehingga responden dapat memilih jawaban sesuai dengan keadaan yang sesungguhnya. Penelitian ini menggunakan skala Likert yang digunakan untuk mengukur sikap, pendapat, dan persepsi seseorang (Sugiyono, 2005:107). Melalui skala Likert, variabel yang akan diukur dijabarkan menjadi indikator-indikator sebagai titik tolak untuk menyusun butir-butir instrumen yang dapat berupa pertanyaan atau pernyataan. Penelitian ini menggunakan kategori jawaban tertutup yang meliputi lima (5) kategori jawaban dengan berpedoman pada skala perbedaan semantik yang menunjukkan adanya gradasi dari nilai yang sangat ideal hingga nilai yang sangat tidak ideal, yakni dari angka/bobot 5, 4, 3, 2, dan 1.

B. Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Ibrahim (2008:22), kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut. Sedangkan menurut Tjiptono (2002) ciri-ciri atau atribut-atribut yang

ikut menentukan kualitas pelayanan publik adalah: (1) Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses; (2) Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan; (3) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan; (4) Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer; (5) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain; (6) Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Zeithaml dkk. (2010:3-4) menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu:

“... expected service dan perceived service. Expected service dan perceived service ditentukan oleh dimension of service quality yang terdiri dari sepuluh dimensi, yaitu: (1) Tangibles. Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials; (2) Reliability. Ability to perform the promised service dependably and accurately; (3) Responsiveness. Willingness to help customers and provide prompt service; (4) Competence. Possession of required skill and knowledge to perform service; (5) Courtesy. Politeness, respect, consideration and friendliness of contact personnel; (6) Credibility. Trustworthiness, believability, honesty of the service provider; (7) Feel secure. Freedom from danger, risk, or doubt; (8) Access. Approachable and easy of contact; (9) Communication. Listens to its customers and acknowledges their comments. Keeps customers informed. In a language which they can understand; and (10) Understanding the customer. Making the effort to know customers and their needs.

Dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut, kemudian Zeithaml et. al. (2010:2) menyederhanakan menjadi lima dimensi, yaitu dimensi SERVQUAL (kualitas pelayanan) sebagai berikut: (1) *Tangibles. Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials; (2) Reliability. Ability to perform the promised service dependably and accurately; (3) Responsiveness. Willingness to help customers and provide prompt service; (4) Assurance. Knowledge and courtesy of employees and their*

ability to convey trust and confidence; and (5) Empathy. The firm provides care and individualized attention to its customers.

Lebih lanjut Zeithaml *et. al.* (2010:3) mengemukakan bahwa:

SERVQUAL is an empirically derived method that may be used by a services organization to improve service quality. The method involves the development of an understanding of the perceived service needs of target customers. These measured perceptions of service quality for the organization in question, are then compared against an organization that is "excellent." The resulting gap analysis may then be used as a driver for service quality improvement.

Dari semua uraian diatas jelas menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara sesungguhnya tidak dapat lepas dari birokrasi dan tidak dapat lepas dari etika pelayanan birokrat itu sendiri. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, dari sekian banyak teori tentang kualitas pelayanan, menurut penulis, bahwa kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Zeithaml dkk lebih relevan untuk dijadikan dimensi dan indikator dalam penelitian ini, karena dalam pengantar bukunya ia mengatakan bahwa metode *SERVQUAL* (*service quality*) tersebut dapat digunakan dan dipraktekkan untuk semua tipe pelayanan organisasi yang berorientasi profit maupun non profit, termasuk pelayanan izin mendirikan bangunan yang dilakukan oleh Dinas Tata Kota Palembang.

Kemudian, dari berbagai dimensi yang ada pada metode *Servqual* tersebut, semuanya relevan untuk mengukur tinggi atau rendahnya kualitas pelayanan yang dilakukan. Metode *servqual* tersebut telah dilakukan oleh berbagai peneliti dan hasilnya telah dapat menjelaskan berbagai kasus pelayanan, baik yang dilakukan oleh perusahaan maupun oleh organisasi pelayanan publik. Artinya, metode tersebut masih sangat relevan untuk juga dipergunakan dalam penelitian ini.

Dari sekian banyak ukuran atau dimensi yang telah dikemukakan sebelumnya tentang kualitas pelayanan, kelima dimensi yang dikemukakan oleh Zeithaml dkk telah sesuai dengan topik yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu tentang kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB). Kenyataan menunjukkan bahwa

pelayanan IMB yang berlangsung selama ini (sebagaimana diuraikan dalam latar belakang) belum optimal, masih banyak masyarakat yang mengeluh dan tidak tahu tentang prosedur pelayanan, biaya yang diperlukan, persyaratan yang harus dipenuhi, waktu yang diperlukan untuk pengurusan, dan lain sebagainya.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian lapangan, karakteristik responden (kepala keluarga yang memiliki IMB) yang berjumlah 269 orang (sampel); terdiri dari tingkat usia, jenis kelamin, pendidikan dan pekerjaan. Berdasarkan data yang diperoleh, ada tiga kelompok umur/usia responden yang paling banyak, yaitu kelompok umur antara 50-54=(24,90 persen), kelompok umur 45-49=(16,35 persen), dan kelompok umur 40-44=(14,12 persen). Dari data di atas, menunjukkan bahwa ketiga kelompok umur inilah yang banyak berhubungan dengan Dinas Tata Kota Palembang dalam rangka mengurus IMB. Hal tersebut wajar terjadi karena pada kelompok umur inilah masa-masa produktif responden. Responden jenis kelamin laki-laki yang paling banyak mengurus IMB, yaitu sebesar 84,38 persen dan hanya sebagian kecil saja responden dengan jenis kelamin perempuan, yaitu sebesar 15,62 persen. Dalam penelitian ini, yang dijadikan responden memang kepala keluarga yang rumahnya telah memiliki IMB dan yang bersangkutan mengurus langsung IMB tersebut. Ternyata, ada juga responden dengan jenis kelamin perempuan, meskipun bukan kepala keluarga, tetapi pernah mengurus langsung IMB pada Dinas Tata Kota Palembang.

Tingkat pendidikan responden didominasi dari tamatan SLTA/SMU, yakni sebanyak 45,72 persen dan diikuti responden dengan tingkat pendidikan sarjana (S1) sebanyak 30,85 persen. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat dengan tingkat pendidikan yang lebih baik memiliki kecenderungan untuk mengurus IMB. Selanjutnya, terungkap bahwa 46,47 persen responden bekerja sebagai wiraswasta atau bekerja pada sektor swasta, 20,81 persen berprofesi sebagai pegawai negeri sipil (PNS) dan terbanyak ketiga adalah pensiunan,

yaitu 17.47 persen. Dapat dikatakan bahwa masyarakat yang paling banyak mengurus IMB adalah mereka yang bergerak pada sektor swasta, hal ini menjadi sesuatu yang lumrah karena untuk membuat atau mendapatkan izin tempat usaha atau perizinan lainnya yang berkaitan dengan wiraswasta harus terlebih dahulu memiliki IMB, terutama rumah tinggal yang juga berfungsi sebagai toko (ruko), di samping itu sebagai kota perdagangan, Palembang memang banyak dihuni oleh penduduk yang berprofesi sebagai wirausaha (pedagang, pengusaha, pengrajin dll.)

Angket yang dibagikan pada responden tersebut di atas, dioperasionalkan ke dalam 25 butir pernyataan, yang terdiri dari 6 butir pernyataan untuk dimensi *tangibel* (berwujud), 4 butir pernyataan untuk dimensi *reliability* (kehandalan), 6 butir pernyataan untuk dimensi *responsiviness* (respon/ketanggapan), 4 butir pernyataan untuk dimensi *assurance* (jaminan), dan 5 butir pernyataan untuk dimensi *empathy* (empati). Tanggapan responden terhadap masing-masing dimensi diuraikan secara rinci dalam penjelasan berikut ini. *Pertama*, tanggapan responden terhadap Dimensi *Tangibel*. *Tangibel* adalah penampilan fisik dari fasilitas, peralatan, aparatur, dan sarana komunikasi pada Dinas Tata Kota Palembang yang digunakan/dimanfaatkan dalam proses pelayanan IMB kepada para pemohon IMB yang ada di Kota Palembang. Dimensi *tangibel*, dioperasionalkan ke dalam 6 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu: Penampilan (butir nomor 1); Kenyamanan (butir nomor 2); Kemudahan (butir nomor 3); Kedisiplinan (butir nomor 4); Kemudahan akses (butir nomor 5); dan Penggunaan alat bantu komputer (butir nomor 6). Jawaban dan tanggapan dari 269 responden atas angket pada dimensi *tangibel*, menunjukkan bahwa atas dasar hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi *tangibel* adalah 6569, berada pada interval antara 5487.6 dan 6778.8. Skor tersebut masuk dalam “kategori baik.”

Kedua, tanggapan responden terhadap Dimensi *Reliability*. *Reliability* merupakan kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan secara cermat, sesuai standar, kemampuan dan keahlian

penggunaan alat bantu dalam pelayanan IMB yang dilakukan. Dalam dimensi *reliability*, dioperasionalkan ke dalam 4 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu: Kecermatan (butir nomor 7); Standar pelayanan (butir nomor 8); Kemampuan menggunakan alat bantu (butir nomor 9); dan Keahlian menggunakan alat bantu (butir nomor 10). Jawaban dan tanggapan dari 269 responden atas angket pada dimensi *reliability*, menunjukkan bahwa berdasarkan hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi *reliability* adalah 4371 berada pada interval antara 3658.4 dan 4519.2. Skor tersebut masuk dalam “kategori baik.”

Ketiga, tanggapan Responden terhadap Dimensi *Responsiviness*. *Responsiviness* merupakan kesediaan dan kesadaran untuk merespon setiap pemohon layanan dengan cepat, tepat, cermat, dan merespon setiap keluhan yang disampaikan oleh pemohon IMB. Dalam dimensi *responsiviness*, dioperasionalkan ke dalam 6 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu: Merespon setiap pemohon (butir nomor 11); Cepat (butir nomor 12); Tepat (butir nomor 13); Cermat (butir nomor 14); Ketepatan waktu (butir nomor 15); dan Merespon setiap keluhan (butir nomor 16). Jawaban dan tanggapan dari 269 responden atas angket pada dimensi *responsiviness*, menunjukkan bahwa berdasarkan hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi *responsiviness* adalah 5324, berada pada interval antara 4196.4 dan 5487.6. Skor tersebut masuk dalam “kategori sedang.”

Keempat, tanggapan Responden terhadap Dimensi *Assurance*. *Assurance* merupakan kemampuan aparatur dalam memberikan jaminan, jaminan dari segi ketepatan waktu, biaya, legalitas, serta kepastian besarnya biaya dalam proses pelayanan IMB. Dalam dimensi *assurance*, dioperasionalkan ke dalam 6 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu: Jaminan tepat waktu (butir nomor 17); Jaminan biaya (butir nomor 18); Jaminan legalitas (butir nomor 19); dan Kepastian biaya (butir nomor 20). Jawaban dan tanggapan dari 269 responden atas angket pada dimensi *assurance*, menunjukkan bahwa berdasarkan hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi *assurance* adalah 4273, berada pada

interval antara 3658.4 dan 4519.2. Skor tersebut masuk dalam “kategori baik.”

Kelima, tanggapan Responden terhadap Dimensi *Empathy*. *Empathy* yaitu perhatian yang diberikan kepada pemohon layanan IMB. Kesiediaan mendahulukan kepentingan pemohon IMB, sikap ramah, sopan, santu, tidak diskriminatif, dan menghargai setiap pemohon IMB. Dalam dimensi *empathy*, dioperasionalkan ke dalam 5 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu: Mendahulukan kepentingan pemohon IMB (butir nomor 21); Sikap ramah (butir nomor 22); Sikap sopan santun (butir nomor 23); Tidak diskriminatif (membeda-bedakan) (butir nomor 24); dan menghargai setiap pemohon IMB (butir nomor 25). Jawaban dan tanggapan dari 269 responden atas angket pada dimensi *empathy*, menunjukkan bahwa berdasarkan hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi *empathy* adalah 5410, berada pada interval antara 4573 dan 5649. Skor tersebut masuk dalam “kategori baik.”

Bertitik tolak dari teori yang dikembangkan oleh Zeithaml dkk. (2010:2) bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh lima dimensi, yaitu *tangibel*, *reliability*, *responsiviness*, *assurance*, dan *empathy*. Hasil penelitian dapat diuraikan dan dijelaskan sebagai berikut: *Pertama*, dimensi *tangibel*. Dimensi ini mencakup hal-hal sebagai berikut: penampilan fisik dari aparatur, fasilitas, peralatan dan sarana komunikasi dan informasi pada Dinas Tata Kota Palembang yang dimanfaatkan dalam melaksanakan pelayanan IMB kepada seluruh masyarakat kota Palembang yang bangunan rumahnya wajib memiliki IMB. Dimensi *tangibel* ditentukan oleh indikator-indikator; yaitu penampilan aparatur saat melaksanakan tugas, kenyamanan sarana pelayanan, kemudahan memenuhi persyaratan pengurusan IMB, kedisiplinan aparatur dalam pelayanan, kemudahan akses menjangkau lokasi pelayanan, dan penggunaan alat bantu komputer dalam pelayanan IMB.

Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi *tangibel* dapat dijelaskan sebagai berikut: Tanggapan responden terhadap dimensi *tangibel* berada pada kategori “baik,” yang menggambarkan bahwa dimensi *tangibel* dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan

yang diberikan juga baik. Berdasarkan data hasil analisis terhadap jawaban/tanggapan responden, menunjukkan bahwa indikator 'penggunaan alat bantu komputer' memiliki skor tertinggi sedangkan indikator 'kemudahan akses menjangkau lokasi pelayanan' memiliki skor terendah, yang berarti lokasi pelayanan yang strategis dan mudah dijangkau perlu mendapat perhatian serius dari Pemerintah Kota Palembang.

Kualitas pelayanan ditinjau dari dimensi *tangibel* pada Dinas Tata Kota Palembang walaupun sudah cukup baik, namun ada beberapa hal yang belum optimal dan perlu mendapat perhatian, di antaranya adalah: Letak atau lokasi pelayanan IMB (kantor Dinas Tata Kota Palembang) yang tidak strategis dan susah untuk dijangkau dari berbagai arah dalam kota Palembang. Satu-satunya akses kendaraan umum bagi masyarakat yang hendak berurusan ke Dinas Tata Kota adalah kendaraan yang melalui jalur wilayah pelabuhan Boom Baru, dan pada jam-jam kerja jalan tersebut sangat padat/sibuk, jalan tersebut sangat sulit untuk dilalui karena berdekatan dengan lokasi Pasar Kuto Palembang. Dalam kondisi demikian, perlu ada alternative agar akses masyarakat dalam pelayanan IMB tidak terkendala karena letak pelayanan seperti tersebut di atas. Menurut Putera dan Valentina (2011:196), pada penyelenggaraan pelayanan publik, beberapa ahli telah menawarkan penggunaan Teknologi Informasi (IT) dalam bentuk penerapan *e-government* bagi pelayanan birokrasi publik di Indonesia. Penerapan *e-government* tentu saja tidak akan terkendala dengan lokasi, waktu dan tempat pelayanan. Sementara itu, menurut Tjiptono (2002:41) pertimbangan-pertimbangan yang cermat dalam menentukan lokasi antara lain: (a) Akses atau kemudahan untuk dijangkau dengan sarana transportasi umum; (b) *Visibilitas* yang baik yaitu keberadaan lokasi yang dapat dilihat dengan jelas dari tepi jalan; (c) Lokasi berada pada lalu lintas (*traffic*). Dimana ada dua hal yang perlu dipertimbangkan yaitu: Banyaknya orang lalu lalang bisa memberikan peluang terjadinya *impulse buying* (hasrat/dorongan untuk membeli) dan kepadatan dan kemacetan lalu lintas bisa pula menjadi hambatan, misalnya pelayanan polisi, pemadam kebakaran atau ambulans; (d) Tempat parkir yang luas dan aman; (e) Ekspansi, tersedia tempat yang cukup luas untuk

perluasan usaha dikemudian hari; (f) Lingkungan, yaitu daerah sekitar yang mendukung barang dan jasa yang ditawarkan; (g) Persaingan, yaitu lokasi pesaing; (h) Peraturan pemerintah. Selain itu, masih banyak aparatur yang belum disiplin dalam melaksanakan tugasnya, hal ini terlihat dari indikator 'disiplin' yang menempati urutan keempat dari tanggapan responden.

Kedua, dimensi *reliability*. *Reliability* merupakan kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan secara cermat, sesuai standar, kemampuan dan keahlian penggunaan alat bantu dalam pelayanan IMB yang dilakukan pada Dinas Tata Kota Palembang. Dimensi *reliability* ditentukan oleh indikator-indikator kecermatan; standar pelayanan; kemampuan menggunakan alat bantu; dan keahlian menggunakan alat bantu. Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi *reliability* dapat dijelaskan sebagai berikut: Tanggapan responden terhadap dimensi *reliability* berada pada kategori "baik," yang menggambarkan bahwa *reliability* dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan juga baik. Berdasarkan data hasil analisis terhadap jawaban/tanggapan responden, menunjukkan bahwa indikator 'keahlian menggunakan alat bantu' memiliki skor tertinggi, sedangkan indikator 'standar pelayanan' memiliki skor terendah, yang berarti bahwa selama ini pelayanan permohonan IMB yang dilakukan belum memiliki standar yang baku. Hal ini perlu mendapat perhatian serius, karena dengan lahirnya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, standar pelayanan sudah diatur sedemikian rupa, dan pelanggaran terhadap peraturan ini akan dikenakan sanksi.

Kualitas pelayanan ditinjau dari dimensi *realibility* pada Dinas Tata Kota Palembang walaupun sudah cukup baik, namun ada beberapa hal yang belum optimal dan perlu mendapat perhatian, di antaranya adalah: Pelayanan IMB yang dilakukan belum memenuhi standar pelayanan. Tidak semua aparatur memiliki kemampuan dan keahlian menggunakan alat bantu dalam melakukan proses pelayanan IMB. Menurut Wiharto (2011), saat ini sebagian besar penyelenggara pelayanan publik tidak memiliki standar pelayanan yang merata.

Nantinya, setiap penyelenggara pelayanan publik harus menyusun standar. Standar tersebut, lanjutnya, bisa disusun setelah penyelenggara pelayanan publik melakukan survei kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan.

Ketiga, dimensi responsiveness. Responsiveness merupakan kesediaan dan kesadaran untuk merespon setiap pemohon layanan dengan cepat, tepat, cermat, dan merespon setiap keluhan yang disampaikan oleh pemohon IMB. Dimensi *responsiveness* dalam penelitian ini ditentukan oleh indikator-indikator merespon setiap pemohon IMB dengan cepat, tepat, cermat, tepat waktu, dan merespon keluhan-keluhan pemohon IMB.

Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi *responsiveness* dapat dijelaskan sebagai berikut: Tanggapan responden terhadap dimensi *responsiveness* berada pada kategori “sedang,” yang menggambarkan bahwa *responsiveness* dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan masih belum optimal. Berdasarkan data hasil analisis terhadap jawaban/tanggapan responden, menunjukkan bahwa indikator ‘merespon setiap pemohon’ memiliki skor tertinggi, sedangkan indikator ‘ketepatan waktu’ memiliki skor terendah, yang berarti bahwa pelayanan permohonan IMB belum tepat waktu sesuai dengan alur penyelesaian pemberian IMB, yaitu 8 hari kerja untuk mengurus *advis planning* dan 21 kerja untuk mengurus IMB. Artinya, waktu yang digunakan untuk menyelesaikan permohonan IMB secara keseluruhan lebih dari satu bulan hari kerja.

Dari hasil konfirmasi dan wawancara saat penelitian berlangsung, diperoleh informasi dan penjelasan bahwa memang masih sangat sulit untuk memenuhi penyelesaian pemberian IMB dengan tepat waktu. Hal ini disebabkan antara lain masih kurangnya jumlah pegawai secara umum, sementara pemohon IMB dari waktu ke waktu sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat akan perumahan semakin meningkat, sementara jumlah aparatur penambahannya tidak signifikan serta alur/prosedur pelayanan yang berbelit-belit dan membutuhkan waktu yang lama. Di samping itu, aparatur yang ahli di bidang pertanahan, pengukuran, dan perhitungan retribusi juga masih kurang. Sehingga

dengan demikian akan berdampak pada waktu penyelesaian IMB yang sering terlambat.

Senada dengan hal tersebut di atas, Feisal Tamin (2004:4) mengatakan:

“...kita sungguh menyadari bahwa jajaran aparatur pemerintah memang masih mempunyai berbagai kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam berbagai sektor pelayanan. Kelemahan-kelemahan tersebut 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 percaloan dan pungutan tidak resmi.”

Menurut Saefullah (2008:28), untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik perlu ada upaya untuk memahami sikap dan perubahan kepentingan publik sendiri. Perubahan kehidupan dunia yang begitu cepat mempunyai pengaruh yang cepat pula terhadap perubahan sikap dan perilaku masyarakat secara umum. Selain itu, menurut Thoha (2008:19), dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis.

Keempat, dimensi Assurance. Assurance merupakan kemampuan aparatur dalam memberikan jaminan, jaminan dari segi ketepatan waktu, biaya, legalitas, serta kepastian besarnya biaya dalam proses pelayanan IMB. Dimensi *assurance* ditentukan oleh indikator-indikator; yaitu jaminan tepat waktu, jaminan biaya, jaminan legalitas, dan kepastian biaya retribusi IMB.

Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi *assurance* dapat dijelaskan sebagai berikut: Tanggapan responden terhadap dimensi *assurance* berada pada kategori “baik,” yang menggambarkan bahwa *assurance* dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan juga baik. Berdasarkan data hasil analisis terhadap jawaban/ tanggapan responden, menunjukkan bahwa indikator ‘jaminan legalitas’ memiliki skor tertinggi, sedangkan indikator ‘jaminan biaya’ memiliki skor terendah, yang berarti besarnya tarif retribusi pembuatan IMB yang telah dijanjikan tidak sesuai dengan kenyataan. Di samping biaya-biaya resmi yang harus dikeluarkan, ternyata masih ada biaya-biaya lain yang juga harus dikeluarkan, dan biaya lain yang dikeluarkan tersebut terutama berkaitan dengan cepat atau lambatnya penyelesaian IMB.

Kualitas pelayanan ditinjau dari dimensi *assurance* pada Dinas Tata Kota Palembang walaupun sudah cukup baik, namun ada beberapa hal yang belum optimal dan perlu mendapat perhatian, di antaranya adalah: (1) Jaminan akan besarnya biaya retribusi IMB. Seringkali aparat tidak dapat menjamin berapa besaran biaya retribusi yang harus dibayarkan dalam mengurus IMB dan (2) Jaminan waktu penyelesaian juga belum bisa diberikan oleh aparat. Seringkali waktu penyelesaian IMB tidak tepat (molor) dari waktu yang dijanjikan. Sesuai ketentuan, waktu penyelesaian IMB secara keseluruhan (*advis planning* + IMB) dibutuhkan waktu 29 hari kerja, namun kenyataannya sangat sulit untuk dipenuhi. Hasil penelitian Astuti (2008:82) pada Dinas Tata Kota Pekanbaru juga menyatakan bahwa jarang sekali atau tidak ada pengurusan IMB selesai dalam waktu yang cepat, kurang dari 4 minggu (satu bulan) sebagai jangka waktu yang paling lama diberlakukan. Pada kenyataannya IMB pada umumnya diselesaikan sekitar 5-6 minggu (30 persen) dan 7-8 minggu (16,6 persen).

Kelima, dimensi *empathy*. *Empathy* yaitu perhatian yang diberikan kepada pemohon layanan IMB. Kesiediaan mendahulukan kepentingan pemohon IMB, sikap ramah, sopan, santun, tidak diskriminatif, dan menghargai setiap pemohon IMB. Dimensi *empathy* ditentukan oleh indikator-indikator: mendahulukan kepentingan pemohon IMB;

sikap ramah; sikap sopan santun; dan tidak diskriminatif (membedakan). Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi *empathy* dapat dijelaskan sebagai berikut: Tanggapan responden terhadap dimensi *empathy* berada pada kategori “baik,” yang menggambarkan bahwa dimensi *empathy* dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan juga baik. Berdasarkan data hasil analisis terhadap jawaban/tanggapan responden, menunjukkan bahwa indikator ‘sikap sopan santun’ memiliki skor tertinggi, sedangkan indikator ‘tidak diskriminatif’ memiliki skor terendah, yang berarti bahwa pelayanan pemberian IMB masih diskriminatif, yaitu ada perlakuan yang berbeda antara orang-orang tertentu. Sebagaimana disampaikan oleh salah seorang pemohon IMB, bahwa kalau mau cepat mengurus IMB harus ada biaya tambahan diluar dari biaya resmi. Bila yang mengurus IMB tersebut adalah orang besar (pejabat, atau anggota DPRD, atau orang-orang Cina kaya, pengusaha besar [seperti pengembang dll.] maka terlihat mereka lebih cepat selesai urusan IMB-nya.

Kualitas pelayanan ditinjau dari dimensi *empathy* pada Dinas Tata Kota Palembang walaupun sudah cukup baik, namun ada beberapa hal yang belum optimal dan perlu mendapat perhatian, di antaranya adalah perlakuan yang masih diskriminatif terhadap pemohon IMB. Orang-orang tertentu, seperti pejabat daerah, anggota DPRD, orang Cina kaya, pengusaha, pengembang, dan orang-orang beruang lainnya dalam pengurusan IMB lebih didahulukan dan lebih cepat penyelesaiannya.

D. Kesimpulan dan Rekomendasi

Secara umum diperoleh kesimpulan bahwa kualitas pelayanan IMB dilihat dari masing-masing indikator, masih rendah. Rendahnya kualitas pelayanan IMB tersebut ditandai dari masih terdapat indikator-indikator yang tidak baik, di antaranya adalah: (1) lokasi pelayanan yang tidak strategis dan sulit dijangkau; (2) pelayanan permohonan IMB belum memiliki standar yang baku; (3) pelayanan permohonan IMB belum tepat waktu dari waktu yang dijanjikan; (4) besarnya tarif retribusi tidak sesuai dengan kenyataan; serta (5) pelayanan pemberian

IMB masih diskriminatif, yaitu ada perlakuan yang berbeda antara orang-orang tertentu. Seperti pejabat daerah, anggota DPRD, orang Cina kaya, pengusaha, pengembang, dan orang-orang ber-uang lainnya dalam pengurusan IMB lebih didahulukan dan lebih cepat penyelesaiannya.

Sehubungan dengan kesimpulan di atas, guna mengantisipasi lokasi pelayanan yang tidak strategis dan sulit dijangkau, perlu dibentuk unit-unit pelayanan pada cabang dinas di berbagai kecamatan serta pemanfaatan dan penggunaan teknologi informasi dalam bentuk penerapan *e-government*; Dinas Tata Kota harus membuat/menyusun standar pelayanan permohonan IMB yang baku; mulai dari besaran biaya, waktu, prosedur, dan perlakuan yang sama dan transparan terhadap seluruh pemohon IMB dan semua aturan tersebut dituangkan dalam regulasi yang jelas dan tegas.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN E-GOVERNMENT

(Studi Kasus pada Pemerintah Kota Palembang)⁷

A. Pendahuluan

Berbagai lembaga pemerintahan, baik pusat maupun daerah sebagian besar telah mengadopsi teknologi e-government dalam pengelolaan pemerintahan. Implementasi e-government di negara-negara maju telah menunjukkan keberhasilan yang luar biasa, pelayanan publik yang dilakukan telah memberikan kepuasan bagi masyarakat. Keberhasilan implementasi e-government di negara-negara maju tersebut telah mengilhami negara-negara berkembang untuk mengikuti jejak langkah dalam penerapan e-government tersebut. Pemerintah Kota Palembang tidak ketinggalan untuk juga mengadopsi e-government dalam pengelolaan pemerintahan dan pelayanan publik. Semua organisasi perangkat daerah, mulai dari kantor walikota, sekretariat daerah, dinas, badan, kantor, dan lembaga-lembaga teknis lainnya telah mengimplementasikan e-government dalam pengelolaan organisasinya.

Sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, Kota Palembang mengalami kemajuan yang sangat pesat. Sebelum otonomi daerah, kota Palembang dikenal sebagai kota yang jorok, kotor, dan rawan penodongan. Sekarang kondisi tersebut telah berubah, Palembang

7 Tulisan ini telah diseminarkan pada Seminar Ilmiah Nasional Komputer dan Sistem Intelijen (KOMMIT 2012) Universitas Gunadarma – Depok 18 – 19 September 2012
ISSN: 2302-3740

telah menjadi kota bersih dan rapi, di berbagai sudut kota telah tumbuh taman-taman kota. Alhasil, atas kerjasama yang baik antara pemerintah kota, masyarakat dan dunia usaha, maka selama lima tahun berturut-turut tahun 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, Palembang mendapat penghargaan kota terbersih dengan memperoleh piala adipura, dan Taman Kota Terbaik se-Indonesia, atas nama Taman Kambang Iwak (Kambang Iwak *Family Park*). Bahkan Palembang dinobatkan sebagai kota terbersih se-ASEAN (*Asean Environment Sustainable City 2008*). Berdasarkan prestasi-prestasi tersebut di atas, maka pada tahun 2011 yang lalu, Palembang terpilih dan ditetapkan sebagai penyelenggara SEA Games, dan penyelenggaraannya dinilai sukses.

Melihat berbagai situasi dan kondisi yang dimiliki kota Palembang, maka Palembang sudah menjadi kota metropolitan. Hal ini bisa dilihat dari kepadatan penduduk, tingkat perekonomian, ketersediaan sarana dan prasarana serta variabel penunjang lainnya. Penduduk kota Palembang berjumlah 1,452,840 jiwa (hasil sensus penduduk 2010). Dengan asumsi pertumbuhan penduduk 5 persen per tahun, diperkirakan penduduk Palembang sudah mencapai 1,7 juta jiwa lebih pada 2015. Setelah Palembang menjadi kota metropolitan, maka sangat beralasan bila Palembang melalui kepala daerahnya (walikota) mencanangkan suatu visi strategis, Palembang sebagai kota bertaraf internasional. "Palembang harus jadi kota internasional, minimal di level Asia. Setara dengan Chiang Mai dan Singapura. Sejarah kebesaran Sriwijaya harus kembali," kata Walikota Palembang (Ir. H. Eddy Santana Putra, M.T.)

Visi tersebut memiliki makna bahwa selama lima tahun kedepan, pembangunan di Kota Palembang memiliki cita-cita untuk mencapai terwujudnya Kota Palembang sebagai salah satu kota internasional yang senantiasa dinamis dalam merespon semua peluang dan tuntutan global, disertai dengan kepedulian tinggi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berbudaya. Terdapat tiga kunci pokok dalam visi Kota Palembang yakni, Kota Internasional, Sejahtera, dan Berbudaya. Kota Internasional mengandung arti bahwa pembangunan di Kota Palembang bertujuan untuk senantiasa meningkatkan kualitas

pelayanan kepada masyarakat, sehingga Kota Palembang memiliki kualitas pelayanan yang berdaya saing internasional, baik dari segi sarana prasarana, maupun sistem birokrasi beserta aparaturnya; Sejahtera bermaksud bahwa pembangunan di Kota Palembang bertujuan untuk mewujudkan kota yang aman, sentosa dan makmur dengan terpenuhinya kebutuhan hidup dasar disemua lapisan masyarakat; Berbudaya mengandung arti bahwa pembangunan di Kota Palembang akan tetap memperhatikan keberadaan dan keragaman budaya lokal, dalam bingkai dan tatanan masyarakat yang senantiasa dijiwai oleh nilai-nilai religius guna mewujudkan kesejahteraan seluruh masyarakat (<http://www.palembang.go.id/?nmodul=halaman&judul=visi-kota-palembang&bhsnyo=id> diaskes 28/5/2012)

Merujuk kepada kota-kota yang sudah terlebih dahulu menjadi kota bertaraf internasional, seperti Jakarta, Medan dan Surabaya, maka keinginan untuk menjadikan Palembang menjadi kota bertaraf internasional, serupa dengan tiga kota di atas, hal ini tentu saja merupakan suatu keniscayaan. Berbagai even dan pertemuan internasional sudah sering dilaksanakan di Palembang, baik even olahraga, seminar, pertemuan, konferensi dan lain-lain. Infrastruktur, sarana dan prasarana, seperti jalan, jembatan, pusat perbelanjaan, kompleks perkantoran, hotel berbintang serta restoran tumbuh subur. Palembang telah pula memiliki Bandar Udara internasional, Bandara Sultan Mahmud Badaruddin II. Bandara ini telah digunakan sebagai bandara embarkasi haji. Bandara ini telah mendapatkan penghargaan sebagai bandara terbaik kategori pelayanan prima dari Kementerian Perhubungan beberapa waktu lalu, dan yang tidak kalah pentingnya adalah fasilitas olahraga yang bertaraf internasional (telah digunakan untuk even SEA Games).

Berbagai kebijakan telah dihasilkan guna men-*support* pelaksanaan dan perwujudan visi kota Palembang tersebut, termasuk diantaranya adalah implementasi kebijakan e-government. Sebagai indikator dari kota yang bertaraf internasional, maka implementasi e-government di lingkungan Pemerintah Kota Palembang merupakan suatu keharusan. Pada kawasan kantor walikota Palembang, masyarakat dapat mengakses

internet secara gratis, termasuk di kawasan mall, kampus, sekolah dan taman-taman hiburan. Berbagai warnet (warung internet) muncul bagai jamur di musim hujan. Artinya, masyarakat sudah tidak asing lagi dengan yang namanya internet. Sudah tidak ada alasan bagi pemerintah Kota Palembang untuk mengimplementasikan e-government. *E-Government* sudah menjadi program nasional sejak tahun 2003. Melalui Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-government*, pemerintah menyatakan *e-government* sebagai arah strategis pengembangan layanan pemerintahan yang harus diimplementasikan di tingkat pusat maupun daerah. Pada kenyataannya, hingga saat ini realisasi *e-government* belum menggembirakan. Masih banyak lembaga pemerintah, baik di pusat maupun daerah, yang belum menganggap *e-government* sebagai prioritas (Adronafis, 2012).

Menurut Kurniawan dalam Hardiyansyah (2011), terminologi "*e-government*" dapat diartikan sebagai kumpulan konsep untuk semua tindakan dalam sektor publik (baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah) yang melibatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam rangka mengoptimalkan proses pelayanan publik yang efisien, transparan dan efektif. Sejalan hal tersebut, Purbo menyatakan bahwa *e-government* bukan cuma sekedar memasang komputer di kantor masing-masing, karena *e-government* mempunyai banyak konsekuensi sosial budaya bagi pemerintah (terutama pemerintah daerah), karena *e-government* sebetulnya akan memaksa mereka bekerja secara profesional, bekerja bersih, tidak melakukan korupsi, tidak pungli dan lain-lain, karena komputer tidak bisa dibohongi dan tidak bisa mentolerir penipuan-penipuan, untuk itu aparat pemda harus diubah paradigmanya sebelum *e-government* ini bisa dijalankan dengan baik (Hardiyansyah, 2011).

Implementasi kebijakan tentang e-government pada Pemerintah Kota Palembang telah dijalankan, semua organisasi perangkat daerah, mulai dari kantor walikota, sekretariat daerah, dinas, badan, kantor, dan badan usaha milik daerah telah memiliki website. Pertanyaannya adalah; sejauhmana implementasi kebijakan e-government dalam

rangka mensukseskan visi dan misi Pemerintah Kota Palembang? Berkenaan dengan latar belakang tersebut, maka judul artikel ini adalah: "Implementasi Kebijakan E-government pada Pemerintah Kota Palembang."

B. Metode Riset

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan analisis kualitatif. Adapun metode pengumpulan datanya menggunakan observasi participant, wawancara, dan studi dokumentasi. Informan dalam penelitian ini aparatur/pejabat di lingkungan Pemerintah Kota Palembang yang memahami implementasi e-government pada dinas instansi yang ada. Sedangkan dokumentasi diperoleh dari berbagai literature, regulasi, dan referensi terkait serta alamat website dari masing-masing organisasi perangkat daerah (sekretariat daerah, dinas, badan, dan kantor) yang telah mempunyai website. Seperti contoh website Pemkot Palembang dengan alamat <http://www.palembang.go.id/> dan website Dinas Tata Kota dengan alamat <http://tatakota.palembang.go.id/> dan dinas, badan serta kantor yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Palembang.

C. Hasil dan Pembahasan

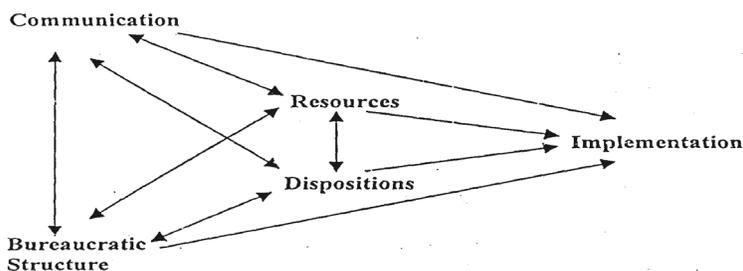
Implementasi kebijakan terdiri dari tiga unsur utama yang saling berkaitan satu sama lain sebagai suatu sistem. Menurut Smith (1987), ketiga unsur utama tersebut meliputi: "(1) unsur pelaksana (*implementator*); (2) adanya program yang akan dilaksanakan, dan; (3) *target groups*". Pada tingkat pemerintahan, pihak yang terutama berkewajiban melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokrasi (Ripley & Grace A. Franklin, 1986). Selanjutnya Smith dalam Quade (1977) menyebutnya dengan istilah "*implementing organization*," maknanya adalah birokrasi pemerintah bertanggungjawab dalam melaksanakan kebijakan publik. Sementara itu Abdul Wahab (2008) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah "Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk

undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya." Implementasi kebijakan yang baik, bila tidak dilakukan dengan baik pasti hasilnya tidak akan baik, demikian pula sebaliknya. Edward III mengemukakan bahwa: "...implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik.

Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan." (Winarno, 2007). Demikian penting kebijakan publik yang dijelaskan di atas, bukan sekedar produk yang dilahirkan oleh suatu lembaga ataupun deretan daftar hasil pekerjaan seperti peraturan, keputusan dan lain-lain, tetapi tanpa pelaksanaannya hanyalah sebuah pajangan tak bermakna. Implementasi kebijakan akan berhasil manakala para aktor yang terlibat mengikuti secara saksama dari awal perumusan kebijakan tersebut, hingga pelaksanaannya. Demikian juga dengan implementasi kebijakan e-government. Implementasi e-government artinya pelaksanaan pemerintahan dengan sistem *online*. Dengan adanya *online system* ini, masyarakat dapat memanfaatkan banyak waktunya untuk melakukan aktivitas yang lain sehingga diharapkan produktifitas pun dapat meningkat, baik tingkat daerah maupun tingkat nasional. Dapat dikatakan bahwa secara garis besar *e-government* mempunyai banyak keuntungan, antara lain: (1) Peningkatan kualitas pelayanan. Pelayanan publik dapat dilakukan selama 24 jam, berkat adanya teknologi internet. (2) Dengan menggunakan teknologi online, banyak proses yang dapat dilakukan dalam format digital, hal ini akan banyak mengurangi penggunaan kertas (*paperwork*) proses akan

menjadi lebih efisien dan hemat. (3) Database dan proses terintegrasi (akurasi data lebih tinggi, mengurangi kesalahan identitas dan lain-lain). (4) Semua proses dilakukan secara transparan, karena semua proses berjalan secara online (Hardiyansyah, 2011).

Menurut Edwards III dalam Winarno (2007) bahwa dalam mengkaji implementasi kebijakan, terlebih dahulu perlu diajukan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: “*What are the preconditions for successful policy implementation? What are the primary obstacles to successful policy implementation?*” Maksudnya, apa prasyarat untuk keberhasilan implementasi kebijakan? Apa hambatan utama keberhasilan implementasi kebijakan? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan menguraikan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah: *communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structur*. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan dan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan. Bila ditampilkan dalam bentuk gambar bagaimana keterkaitan antara faktor-faktor atau variabel-variabel yang saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi kebijakan, maka dapat ditampilkan sebagai berikut:



Gambar 4.1. Implementasi kebijakan menurut Edwards III

Dari gambar tersebut nampak bahwa faktor-faktor yang meliputi: komunikasi, sumber daya, sikap implementator, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan. Disamping itu secara tidak langsung faktor-faktor tersebut

mempengaruhi implementasi kebijakan melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling pengaruh-mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan.

D. Implementasi kebijakan E-government di Kota Palembang

Program *electronic government* (e-government) di Pemkot Palembang belum berjalan maksimal. Buktinya, dari sejumlah satuan perangkat kerja daerah (SKPD) yang ada, baru sekitar 40% yang menginformasikan kegiatannya di situs resmi pemerintah. Menurut Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) Kota Palembang Syaidina Ali, masih banyaknya SKPD yang belum maksimal memperbarui informasinya masing-masing disebabkan minimnya sumber daya manusia (SDM) yang memiliki keterampilan untuk itu. "Kita masih butuh SDM yang mengerti dan mau dilatih menjadi operator e-government. Jadi semua informasi di setiap instansi bisa diperbaharui setiap hari," (Anonymous, 2012).

Implementasi kebijakan e-government di Kota Palembang berdasarkan fakta dan observasi di lapangan dengan pendekatan model implementasi kebijakan dari Edwards III dapat dijelaskan sebagai berikut: *Pertama*, dilihat dari faktor komunikasi, memang betul bahwa semua organisasi perangkat daerah telah memiliki website. Namun website yang ada tersebut baru pada tahapan mempublikasikan informasi (komunikasi satu arah) seputar profil instansi tersebut, dan kebanyakan terdiri dari menu utama: (1) profil (2) visi dan misi, (3) prosedur pelayanan publik, dan (4) berita seputar instansi yang bersangkutan. Sumber informasi yang diperoleh, besar bukan dari instansi yang bersangkutan, tetapi hanya mengambil dari media/website lain. Informasi yang ditampilkan juga tidak selalu *ter-update* dengan baik karena banyak website yang menyajikan berita/informasi yang sudah kadaluwarsa. Artinya, pada tahap ini, implementasi e-government pada organisasi perangkat daerah di lingkungan pemerintah Kota Palembang masih sebatas pada informasi dan berita saja. Itupun sebagian besar tidak *ter-update* dengan baik.

Kedua, dilihat dari sisi sumberdaya, masih banyak sumberdaya (terutama sumberdaya manusia) di lingkungan pemerintah Kota Palembang yang belum memahami e-government. Bahkan di lingkungan pemerintah Kota Palembang ada istilah yang disebut dengan “gaptek (gagap teknologi)” karena masih banyaknya aparatur yang tidak atau belum bisa mengoperasikan e-government. Sehingga dengan demikian, aplikasi dan implementasi e-government masih belum berjalan dengan efektif dan efisien.

Ketiga, dilihat dari sisi struktur birokrasi, sebagian besar dari organisasi perangkat daerah yang ada masih terlalu “gemuk,” sehingga pelayanan menjadi lamban. Padahal yang diinginkan adalah struktur organisasi yang “kaya fungsi dan miskin struktur.” Bahkan beberapa organisasi perangkat daerah sudah seharusnya demerger agar pelayanan publik menjadi lebih mudah dan tidak berbelit-belit.

Keempat, dilihat dari sisi “sikap implementor” kenyataan menunjukkan bahwa implementor atau pejabat/aparatur yang akan melaksanakan kebijakan tersebut masih tidak komitmen dengan kebijakan yang telah dikeluarkan/dihasilkan. Sebagaimana telah diuraikan di atas, implementasi e-government masih sebatas informasi saja, adapun pelayanan langsung yang bisa diakses secara online belum berjalan sebagaimana mestinya. Masyarakat masih belum bisa melakukan aplikasi pelayanan secara online, baik pembuatan surat perizinan maupun surat-surat lain, seperti KTP, SIM, IMB, SIUP dan lain-lain.

Implementasi kebijakan e-government di Kota Palembang, masih dalam tahapan informasi. Semua website yang ada sudah mempublikasikan informasi seputar profil instansi, dan sebagian besar terdiri dari atas menu utama: (1) profil (2) visi dan misi, (3) prosedur pelayanan publik, dan (4) berita seputar instansi yang bersangkutan. Sumber berita sebagian besar bukan dari instansi tersebut tapi hanya mengambil dari media lain. Berita yang ditampilkan juga tidak selamanya ter-update dengan baik karena ada website yang menyajikan berita yang sudah kadaluwarsa. Pada tahapan interaksi, semua website masih dalam level interaksi. Aplikasi fasilitas interaksi yang disediakan

antara lain: buku tamu, forum, chatting, link kontak, dan polling. Buku tamu hanya menampilkan keluhan masyarakat tanpa ada respon dari pejabat atau staf birokrasi terkait ataupun dari admin website. Bahkan ada buku tamu yang hanya ditujukan kepada admin hanya bersifat interaksi satu arah. Hampir semua website sangat lambat dalam menanggapi komentar pengunjung, bahkan banyak yang belum ada jawaban. Forum diskusi juga masih banyak yang kosong tidak ada aktivitas. Beberapa website baru membuat topik diskusi namun sama sekali tidak ada aktivitas. Chatting, sebagian besar hanya untuk chat antar user, bukan chat dengan pejabat atau staf birokrasi terkait berkaitan dengan pelayanan publik. Sedangkan yang menyediakan sarana chat dengan pejabat atau aparat ada pada website, namun ketika dicoba untuk dikontak tidak dapat jawaban secara instan. Polling belum dapat dimanfaatkan untuk menjaring aspirasi masyarakat terhadap isu daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan pemerintah daerah. Tindak lanjut dari polling juga tidak diinformasikan kepada publik. Banyak pula polling diadakan hanya untuk menggali aspirasi tentang tampilan website, yang tentunya ditujukan untuk admin website bukan untuk peningkatan pelayanan publik.

Pada tahapan transaksi, tidak ada satu pun yang dapat melakukan transaksi untuk pelayanan publik. Ada beberapa dinas/instansi yang sudah menyediakan menu Layanan Publik, tapi masih berifat informatif saja, sekedar menampilkan persyaratan dan prosedur layanan. Kemudian pada tahap integrasi, belum ada website yang dapat menampilkan tahap integrasi ini.

E. Simpulan dan Saran

Berdasarkan latar belakang dan hasil serta pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa Implementasi Kebijakan E-Government pada Pemerintah Kota Palembang dalam perspektif model Edwards III belum optimal, hal ini ditandai oleh faktor-faktor sebagai berikut: (1) faktor komunikasi masih berjalan satu arah. Website dari masing-masing organisasi perangkat daerah baru

sebatas publikasi instansi saja; (2) mayoritas sumber daya manusia aparatur masih gaptek (gagap teknologi); (3) struktur organisasi masih terlalu gemuk; (4) sikap implementor (kepala organisasi perangkat daerah) belum menunjukkan komitmen untuk mengimplementasikan kebijakan e-government; dan (5) belum ada regulasi ditingkat daerah yang benar-benar mengikat untuk implementasi e-government.

Berdasarkan simpulan tersebut di atas, ada beberapa saran yang perlu disampaikan: (1) agar implementasi kebijakan e-government berjalan dengan optimal, maka antara implementor dengan pihak sasaran harus memiliki komitmen yang sama. Artinya, kedua komponen tersebut harus berjalan seiring dan berusaha agar e-government dapat berjalan sebagaimana mestinya; (2) semua aparatur (baik yang terlibat langsung maupun tidak langsung dengan implementasi e-government) harus mengetahui dan memahami e-government, terutama melalui pendidikan dan pelatihan atau workshop; (3) perlu dilakukan rasionalisasi dan restrukturisasi organisasi perangkat daerah agar terjadi penghematan dan keluwesan dalam pelayanan; (3) perlu adanya peraturan/regulasi yang tegas terhadap implementasi kebijakan e-government (baik dalam bentuk *reward and punishment*).

MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PENGELOLAAN SAMPAH DAN KEBERSIHAN KOTA⁸

A. Pendahuluan

Tahun 2006, Palembang merupakan kota terkotor dan jorok. Predikat tersebut wajar diberikan kepada Kota Palembang karena saat itu sampah berserakan dimana-mana, terutama di kawasan perbelanjaan tradisional, terminal, bantaran sungai Musi, dan di sepanjang jalan protokol. Namun seiring dengan berjalannya waktu dan pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah kota dan masyarakatnya berusaha sedemikian rupa menata kota Palembang sehingga status kota kotor dan jorok berubah menjadi kota bersih serta hijau dan telah mendapatkan piala Adipura dengan kriteria terbersih peringkat pertama untuk kota metropolitan. Bahkan Palembang telah menambah catatan baru atas sebuah prestasi gemilang dengan memperoleh Piala Adipura tujuh kali secara berturut-turut. Kondisi tersebut tentu saja mencengangkan banyak pihak, termasuk sebagian masyarakat Palembang sendiri yang masih kurang yakin dengan sejumlah penghargaan tersebut. Namun itulah kenyataannya, Kota Palembang kini semakin dikenal di kancah nasional dan internasional. Berbagai event nasional dan bahkan internasional telah dilaksanakan di kota ini. Karena kota Palembang merupakan kota yang sangat cepat dalam

8 Tulisan Hardiyansyah dan Rahmad Effendi (alm) ini telah dipublikasikan pada Jurnal Mimbar (Jurnal Sosial dan Pembangunan) Vol. 30, No. 1 (Juni 2014) hal. 108-117 (Terakreditasi)

menuntaskan masalah kebersihan, maka pada tahun 2008, Palembang dianugerahi tropi Asean *Award* untuk kategori Kota Bersih berwawasan lingkungan yang berkelanjutan (*Asean Suitable Environmentally City*) oleh panitia Adipura tingkat Asean. Atas dasar keberhasilan tersebut, kepada 1200 petugas kebersihan kota atau pasukan kuning yang bekerja tanpa kenal lelah, pemerintah kota telah memberikan apresiasi berupa kenaikan gaji, serta kado umroh bagi beberapa petugas. Ini sebagai penghargaan atas pengabdian mereka serta diharapkan dapat memacu dan memicu mereka lebih semangat dalam menjaga kebersihan Kota Palembang. Selain itu, untuk menjadikan Palembang lebih rindang dan membuat Ruang Terbuka Hijau (RTH) menjadi lebih proporsional, Pemerintah kota pun membagikan sekitar 5 ribu pohon tembesi ke 16 kecamatan di wilayah Kota Palembang. Dipilihnya pohon tembesi karena pohon ini dapat dikategorikan sebagai pohon yang sangat baik dalam mencegah pemanasan global. Ini dikarenakan pohon tembesi dapat mengikat secara efektif karbon dioksida dari udara. Berdasarkan penelitian untuk satu pohon tembesi yang memiliki usia 8 tahun, tinggi 10 meter mampu untuk menyerap 28 ton karbon dioksida pertahunnya. Jika 5 ribu pohon tersebut telah tumbuh besar di Palembang, bukan tidak mungkin ancaman pemanasan global dapat diminimalisir (<http://satriawongjawa.wordpress.com/2010/08/30/mensulap-palembang-dari-terjorok-menjadi-terbersih-go-to-clean-green-and-blue-city/> diakses tanggal 25 Juni 2013).

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, studi dokumentasi (dokumen tertulis, arsip, catatan resmi, catatan atau tulisan pribadi dan gambar atau foto) dan wawancara mendalam kepada informan terpilih. Ada 6 (enam) informan terpilih, 3 orang dari pejabat Dinas Kebersihan Kota Palembang, yang mengetahui dan memahami secara konsep dan praktis tentang tema yang diteliti, ditambah 3 (tiga) orang informan lagi, masing-masing 1 orang dari petugas kebersihan di lapangan (pasukan kuning), 1 (satu) orang anggota Tim Penilai Adipura di Jakarta, dan 1 (satu) orang anggota DPRD Kota Palembang yang membidangi komisi tentang kebersihan Kota Palembang. Setelah dilakukan observasi, studi

dokumentasi, dan wawancara mendalam, maka langkah berikutnya adalah melakukan triangulasi sumber data untuk menggali kebenaran informasi yang diperoleh. Melalui kajian akademik dan ilmiah, model implementasi kebijakan tersebut dikaji secara mendalam dan tidak menutup kemungkinan akan memunculkan dan melahirkan konsep model baru implementasi kebijakan dari sekian banyak model implementasi kebijakan yang telah ada sebelumnya, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan persampahan dan kebersihan kota.

Implementasi kebijakan, dalam pengertian yang luas, dipandang sebagai suatu tindakan dari proses kebijakan segera setelah undang-undang atau peraturan ditetapkan oleh lembaga yang berwenang, dan selanjutnya dilakukan oleh pemerintah, individu secara pribadi atau kelompok masyarakat untuk mencapai tujuan. Tindakan-tindakan yang dilakukan itu harus mampu mengaitkan antara tujuan yang dirumuskan dan realisasi atau hasil yang akan dan atau telah dilakukan, agar ada sinkronisasi. Grindle (1980:6) menghubungkan antara tujuan kebijakan terhadap realisasi dengan hasil kegiatan pemerintah, dengan menyatakan bahwa: *In general, the task of implementation is to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity. It involves, therefore, the creation of a "policy delivery system", in which specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends.* Mencermati pernyataan di atas, bahwa secara umum, implementasi adalah untuk membangun hubungan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah.

Tindakan-tindakan yang cermat tersebut dalam suatu organisasi dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan atau otoritas sesuai mekanisme dan prosedur yang berlaku, menggunakan sarana dan prasarana, serta dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan. Dalam kaitan makna implementasi tersebut, Lester dan Stewart (2000, 104-105) mengemukakan bahwa: Implementasi bermakna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-

program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan adalah melaksanakan undang-undang dalam bentuk program kerja yang lebih operasional oleh aktor/implementor dalam organisasi yang terorganisir dengan baik, dilakukan dengan prosedur dan teknik kerja yang jelas, serta dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan kebijakan. Memang kenyataan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang kompleks, karena dalam pelaksanaannya merupakan satu sistem yang tidak lepas dari sub-sub sistem yang ada (*input* – proses – *output*) sampai dengan *outcome* atau dampak yang ditimbulkan.

Dampak yang ditimbulkan dari implementasi kebijakan merupakan sasaran utama, oleh karena itu konsensus atau kesepakatan-kesepakatan para pejabat bawahan (*implementer*) sangat berperan serta dalam hal ini. Disamping itu konsensus tersebut menunjukkan bahwa motivasi dan tanggungjawab pelaksana kebijakan dalam membangun organisasi sebagai wadah menjalankan amanah mensejahterakan masyarakat semakin terwujud. Gross dan Berstein dalam Winarno (2007:153) mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi konsensus dalam rangka pencapaian tujuan, yaitu: Pertama, peran serta dapat menimbulkan semangat staf yang tinggi dan semangat staf yang tinggi diperlukan bagi implementasi yang berhasil; kedua, peran serta menimbulkan komitmen yang besar dan tingkat komitmen yang tinggi diperlukan untuk mempengaruhi perubahan; ketiga, peran serta menimbulkan kejelasan yang lebih besar tentang suatu pembaruan dan kejelasan diperlukan untuk implementasi; dan keempat, peran serta memudahkan implementasi yang berhasil; para pejabat bawahan akan cenderung menentang suatu pembaruan, jika prakarsa atas pelaksanaan kebijakan semata-mata berasal dari pejabat yang menjadi atasan mereka.

Dalam pandangan lain, bahwa implementasi kebijakan mutlak terdiri dari 3 (tiga) unsur utama yang saling berkaitan satu sama

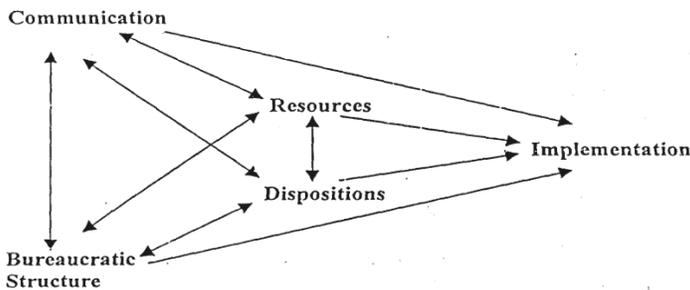
lain sebagai suatu sistem. Menurut Abdullah (1988: 11) ketiga unsur utama tersebut meliputi: “1) unsur pelaksana (implementor); 2) adanya program yang akan dilaksanakan; 3) *target groups*”. Pada tingkat pemerintahan, pihak yang terutama berkewajiban melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokrasi.

Birokrasi pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan yang dalam posisinya secara hirarkial adalah para pejabat dalam struktur organisasi mempunyai kekuasaan personil. Kekuasaan personil dalam pandangan Winarno (2007: 159) dapat diukur dari: Pertama, pejabat melakukan rekrutmen dan seleksi, penugasan dan korelasi, kenaikan pangkat, dan akhirnya pemecatan. Kedua, pejabat dapat melakukan kontrol anggaran belanja pada unit-unit yang ada, memiliki kewenangan untuk menanggapi pencapaian kebijakan yang memuaskan atau tidak memuaskan, dan mempunyai kekuasaan untuk mempengaruhi perilaku bawahan.

Bentuk yang dipertanggungjawabkan pemerintah dalam implementasi kebijakan adalah program-program yang telah dibuat dan disepakati sebelumnya melalui keputusan-keputusan kebijakan publik. Dalam kaitan itu Tachjan (2008: 31) menyatakan bahwa: “pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program”. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Grindle (1980: 6) bahwa: “*Implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect*”. Berbagai program yang bersifat operasional tersebut harus dipahami oleh implementor/pelaksana program mengenai aspek isinya, tujuan/sasaran dari program tersebut, pengalokasian anggaran dan ketepatan peruntukannya, metode dan prosedur kerja secara tepat, serta kejelasan standar yang menjadi pedoman dalam pelaksanaannya.

Beberapa ahli berbeda pandangan mengenai keberhasilan suatu implementasi kebijakan apabila diterapkan dalam dunia nyata. Menurut Edwards III (1980: 9) bahwa dalam mengkaji implementasi kebijakan, terlebih dahulu perlu diajukan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: “*What are the preconditions for successful policy implementation? What are the primary obstacles to successful policy implementation?*” Maksudnya, apa prasyarat untuk keberhasilan implementasi kebijakan? Apa hambatan

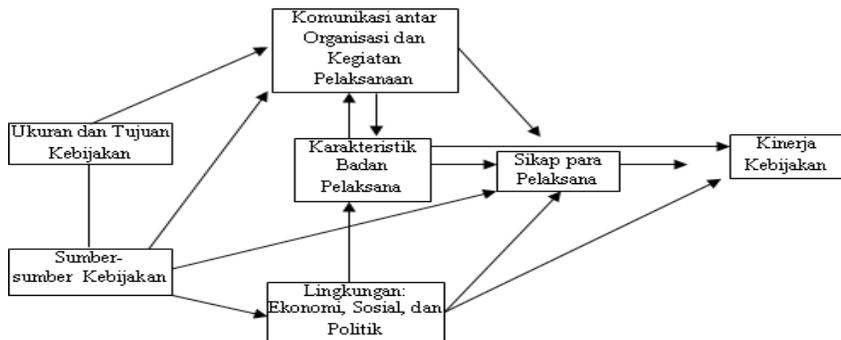
utama keberhasilan implementasi kebijakan? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan menguraikan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah: *communication*, *resources*, *dispositions or attitudes*, and *bureaucratic structure* (Edwards III, 1980: 10). Bila ditampilkan dalam bentuk gambar bagaimana keterkaitan antara faktor-faktor yang saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi kebijakan, dapat ditampilkan sebagai berikut:



Gambar 5.1. Implementasi kebijakan menurut Edwards III

Selanjutnya, menurut Van Meter and Van Horn (1975: 462-474) bahwa kinerja implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat tercapainya standar dan sasaran tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Model yang mereka kembangkan lebih populer disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan. Model yang ditawarkan meliputi enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antar variabel-variabel bebas. Variabel-variabel tersebut seperti diuraikan oleh Tachjan (2008: 39-40), meliputi: standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, karakteristik

organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Gambar model implementasi kebijakan dari Meter dan Horn adalah sebagai berikut:

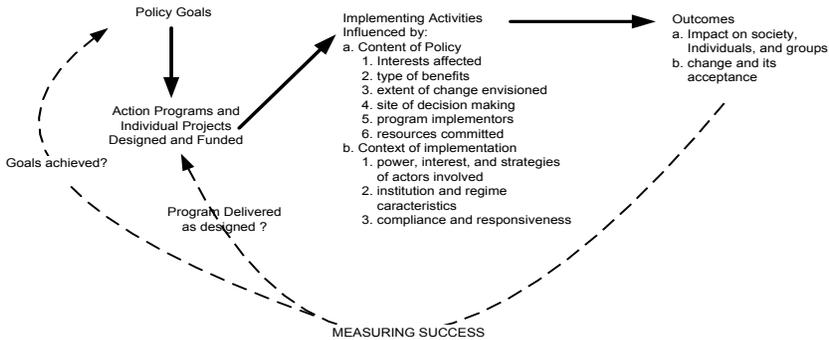


Gambar 5.2. Model Implementasi Kebijakan menurut Van Meter & Van Horn

Model implementasi kebijakan lainnya dikemukakan oleh Grindle (1980) yang lebih dikenal dengan pendekatan *top-down*. Pendekatan ini dikenal dengan: *Implementation is A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik meliputi dua hal: pertama, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Kedua, apakah tujuan kebijakan tercapai. Tolak ukurnya dilihat dari dua faktor: 1) dampak atau efek pada masyarakat secara individu dan kelompok; 2) tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran.

Oleh karena itu, Grindle (1980) mengomentari mengenai implementasi kebijakan sebagai berikut: Implementasi kebijakan sesungguhnya tidaklah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Kerangka pemikiran Grindle (1980: 5) mengenai implementasi kebijakan khususnya di negara berkembang, keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementasi dari kebijakan tersebut, yaitu isi kebijakan dan konteks implementasi. Gambaran mengenai variabel yang saling mempengaruhi dalam implementasi kebijakan tersebut digambarkan seperti di bawah ini:



Gambar 5.3. Implementasi sebagai proses politik dan administrasi

Berbagai model implementasi kebijakan yang telah dijelaskan di atas, masing-masing memiliki kelebihan sesuai dengan pandangan dari ahli yang melahirkan model tersebut dan konteks dimana kebijakan itu diimplementasikan. Tidak ada model tunggal yang sangat cocok betul atau sesuai dalam suatu kegiatan implementasi kebijakan, karena keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh banyak indikator, dimensi dan faktor, baik menyangkut implementasinya, pelaksana kebijakan, maupun lingkungan dimana kebijakan tersebut dilaksanakan.

B. Model Implementasi Kebijakan Publik dalam Pengelolaan Persampahan dan Kebersihan Kota Palembang

Komunikasi

Dinas Kebersihan Kota Palembang melaksanakan dua tugas pokok, yaitu (1) Melaksanakan kewenangan otonomi daerah di bidang

kebersihan dan (2) Melaksanakan tugas khusus yang diberikan oleh pimpinan (Walikota, Wakil Walikota dan Sekda Kota Palembang). Sedangkan fungsi Dinas Kebersihan meliputi: (a) Membersihkan/menyapu jalan, trotoar, pasar, terminal, dan fasilitas umum lainnya; (b) Mengangkut/membuang sampah dari TPS (tempat pembuangan sementara) ke TPA (tempat pembuangan akhir); (c) Melayani pengosongan septic tank dari lingkungan perumahan dan perkantoran lalu membuangnya ke instalasi pembuangan limbah tinja (IPLT); (d) Pengelolaan, pemanfaatan dan pemusnahan sampah di TPA; (e) Memelihara, merawat, menyimpan dan menyiapkan kendaraan angkutan sampah serta sarana kebersihan lainnya dan (f) Memberikan penyuluhan kepada masyarakat mengenai kebersihan.

Agar tugas pokok dan fungsi tersebut dapat berjalan dengan baik, maka berdasarkan hasil wawancara dengan informan dari Dinas Kebersihan diperoleh informasi dan keterangan sebagai berikut: "bahwa keberhasilan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Kebersihan Kota Palembang serta pelaksanaan peraturan daerah tersebut, ditentukan oleh banyak hal, yang pertama tentu saja kegiatan sosialisasi dan komunikasi. Menurut Bastaman (2010:135) bahwa keberhasilan organisasi atau kinerja organisasi pada setiap level atau jenis, termasuk organisasi pemerintah daerah akan sangat ditentukan oleh aktivitas komunikasinya atau komunikasi dalam organisasi. Pada tahap awal, Walikota Palembang beserta jajarannya mengumpulkan para camat, lurah, RT, RW, dan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) terkait, seperti Dinas Kesehatan, Dinas Informasi dan Komunikasi, dan Badan Lingkungan Hidup lalu menyampaikan tentang keinginan agar Palembang menjadi kota bersih dan bila memungkinkan mendapatkan piala Adipura. Pelaksanaan kebijakan tersebut dilakukan oleh Dinas Kebersihan sebagai penanggungjawab dan diperintahkan kepada pelaksana di lapangan dan masyarakat luas. Pelaksana di lapangan terdiri atas unsur Dinas Kebersihan, seluruh pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Kota Palembang, pasukan kuning, dan masyarakat umum." Komunikasi yang dilakukan tentu saja yang berkaitan dengan pengelolaan persampahan dan kebersihan kota

melalui berbagai media, mulai dari telepon, handphone, sms (short message service), televisi lokal (TVRI Stasiun Palembang, PalTV, atau Sriwijaya TV), koran, famplet, spanduk, baliho, dan lain-lain. Kemajuan teknologi komunikasi dan informasi dimanfaatkan secara optimal oleh pemerintah kota melalui Dinas Kebersihan, camat, lurah, RW, RT berserta jajarannya. Hasil observasi di lapangan memang menunjukkan bahwa pesan-pesan tentang kebersihan terlihat di jalan-jalan protokol dan sudut-sudut kota Palembang, terutama di tempat-tempat keramaian seperti pasar-pasar tradisional, pusat-pusat perbelanjaan, pertokoan, dan tempat-tempat pembuangan sampah sementara. Pesan-pesan tentang kebersihan kota-pun kadangkala disampaikan melalui media seni pertunjukan “Dul Muluk” yang merupakan kesenian panggung asli Palembang. Komunikasi dengan memanfaatkan berbagai media ini ternyata sangat efektif karena sesuai dengan budaya masyarakat Palembang, hal ini terlihat dari munculnya kesadaran sebagian besar masyarakat dalam rangka pengelolaan sampah dan kebersihan. Media lain yang juga dimanfaatkan adalah media cetak, seperti koran dan majalah/buletin.

Sumber daya

Kelancaran saluran komunikasi tersebut juga sangat didukung oleh ketersediaan sumber daya yang ada, terutama berkaitan dengan sumber daya manusia di lingkungan Pemerintah Kota Palembang, pada Dinas Kebersihan, Kantor Camat, Kelurahan beserta jajarannya. Sumber daya aparatur tersebut telah mampu dan mau mengkomunikasikan berbagai hal tentang kebijakan mengenai pengelolaan kebersihan dan persampahan, sehingga sebagian besar masyarakat memahami dan mentaati kebijakan tersebut. Berdasarkan hasil wawancara, bahwa sumber daya aparatur di lingkungan Dinas Kebersihan dilihat dari sisi jumlahnya sudah mencukupi, namun dilihat dari sisi kualitasnya relatif masih kurang, karena masih banyak aparat yang belum sempat mengikuti pendidikan dan latihan tentang pengelolaan persampahan dan kebersihan, padahal menurut Ariany & Putera (2013:40) pemerintah daerah harus memperhatikan kapasitas dan kualitas sumber daya

aparatur dengan melakukan pelatihan-pelatihan untuk meningkatkan kinerja organisasi pelayanan publik bagi organisasi pemberi layanan publik di daerah.

Semua aparatur di lingkungan Pemerintah Kota Palembang boleh dikatakan telah terlebih dahulu mencontohkan kepada masyarakat tentang pentingnya lingkungan bersih. Semua kantor-kantor (kantor walikota, sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas, badan, kecamatan, kelurahan, lingkungan sekolah TK, SD, SMP, SMA, SMK, dan perguruan tinggi) memiliki sarana dan prasarana untuk kebersihan dan memang dapat dijadikan contoh bagi masyarakat karena semuanya telah bersih. Selanjutnya, untuk kebersihan lingkungan masyarakat umum, fasilitas umum, dan fasilitas sosial lainnya, Dinas Kebersihan Kota Palembang telah mengangkat 1000-an lebih pasukan kuning yang bekerja 3x shift (selesai subuh, selesai zuhur, dan selesai asar). Sumber daya lain yang juga sangat menentukan dalam keberhasilan pengelolaan kebersihan di Kota Palembang adalah sumber daya keuangan. Pemerintah Kota Palembang telah mengalokasikan anggaran yang cukup besar untuk kebersihan dan pengelolaan sampah dalam APBD. Sumber daya berikutnya yang dimiliki oleh Dinas Kebersihan diantaranya fasilitas berupa armada angkutan yang dimiliki untuk menjaga kebersihan kota Palembang yang berjumlah 96 armada truk, dan 24 motor sampah. Untuk diketahui, dinas kebersihan kota Palembang rutin mengumpulkan sampah perhari dengan volume 600 ton. Sampah-sampah tersebut berasal dari rumah tangga, muara sungai, dan jalan raya.

Sikap Implementor/Pelaksana

Selanjutnya, diperoleh penjelasan pula bahwa implementasi kebijakan pengelolaan persampahan dan kebersihan ini sangat terkait juga dengan respon seluruh pelaksana di lapangan, mulai dari jajaran Dinas Kebersihan, seluruh aparatur, para camat, lurah beserta jajarannya, seluruh pasukan kuning (yang bertugas membersihkan/menyapu jalan, trotoar, pasar, terminal, dan fasilitas umum lainnya; mengangkut/membuang sampah dari TPS ke TPA; melayani

pengosongan septic tank dari lingkungan perumahan dan perkantoran lalu membuangnya ke Instalasi Pembuangan Limbah Tinja (IPLT); pengelolaan, pemanfaatan dan pemusnahan sampah di TPA; serta memelihara, merawat, menyimpan dan menyiapkan kendaraan angkutan sampah serta sarana kebersihan lainnya). Respon dan sikap pelaksana di lapangan ini tentu saja akan memberikan dampak yang luas bagi pengelolaan persampahan dan kebersihan di Kota Palembang. Selama ini, sesuai dengan hasil wawancara dan penjelasan yang diperoleh dari Dinas Kebersihan dan pasukan kuning di lapangan, bahwa respon dan sikap pelaksana sangat positif, baik pelaksana (pasukan kuning) maupun pelaksana dari masyarakat umum. Oleh karena itulah, maka apapun bentuk produk kebijakan publik, mestinya pula memperhatikan kepentingan publik atau masyarakat, sebagaimana dikemukakan Tachjan (2008 :18) bahwa: “Kebijakan publik yang berkualitas tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para administrator publik, tetapi harus berisi pula opini publik sebagai representasi dari kepentingan publik”. Komitmen para pelaksana untuk mensukseskan implementasi kebijakan dalam pengelolaan persampahan dan kebersihan sudah bagus, dibandingkan dengan respon dan sikap pelaksana di lapangan sekitar tujuh tahun yang lalu, memang luar biasa. Mereka, para pelaksana, terutama pegawai harian lepas (PHL) yang biasa dipanggil dengan “pasukan kuning” karena kostumnya berwarna kuning yang berjumlah 1088 orang telah bekerja secara optimal, dari pagi hingga petang mereka terus melakukan tugasnya. Pasukan kuning ini melakukan tiga fungsi; (1) sebagai penyapu rutin yang bertugas dari pukul 06.00 hingga pukul 09.00 pagi, kemudian dari pukul 14.00 hingga 16.00 sore; (2) penyapu keliling yang bertugas dari pukul 07.00 hingga 11.00 siang; dan (3) penyapu khusus yang bertugas di kawasan khusus (seputaran Benteng Kuto Besak, Pasar 16 Ilir, Taman Kambang Iwak, dan Taman *Flyover* Simpang Polda), mereka bertugas dari pagi, siang, dan malam. Para pasukan kuning ini mendapatkan upah sebesar Rp 1800000 (satu juta delapan ratus ribu rupiah) perbulan.

Respon dan sikap pelaksana yang positif tersebut tentu saja tidak terjadi dengan sendirinya dan secara tiba-tiba. Sikap pelaksana yang positif tersebut memang telah dibentuk sedemikian rupa dengan sistem reward dan punishment. Berdasarkan informasi dari Dinas Kebersihan, para pegawai dan pasukan kuning yang telah menunjukkan kinerja yang bagus diberikan reward; seperti naik haji gratis, umrah gratis, pemberian piagam, pemberian tunjangan hari raya, pemberian beras dan lain-lain. Sementara yang kinerjanya rendah, yang malas diberikan skorsing atau diganti dengan orang lain. Masyarakat juga memberikan respon dan sikap yang positif. Seringkali masyarakat memberikan informasi berkenaan dengan lingkungan yang kotor karena sampah kepada Dinas Kebersihan atau kepada UPTD di kecamatan setempat, baik secara lisan maupun melalui telepon atau sms. Masyarakat juga telah menjadi mitra kerja Dinas Kebersihan, banyak masyarakat yang secara swadaya melalui RT atau RW menyediakan motor sampah dan gerobak sampah. Sampai sekarang tercatat tidak kurang dari 750 buah motor sampah dan 5000-an gerobak sampah di setiap kelurahan guna membantu pengelolaan persampahan dan kebersihan. Dinas Kebersihan menyebut mereka sebagai mitra kerja.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Amelda (anggota Tim Penilai Adipura untuk Kota Palembang) diperoleh informasi sebagai berikut: "... bahwa Kota Palembang memang layak mendapatkan piala Adipura karena dibandingkan dengan kota-kota metropolitan yang lain di Indonesia, Kota Palembang telah mampu mengimplementasikan kebijakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. Penilaian indikator ini sangat menentukan, karena bobotnya sebesar 75% dari seluruh indikator yang ada. Indikator yang lain, seperti kualitas air dan udara juga memperoleh nilai yang lumayan (Wawancara, 19/8/2013)"

Struktur Birokrasi

Keberhasilan implementasi kebijakan dalam pengelolaan persampahan dan kebersihan di Kota Palembang juga ditopang oleh birokrasi yang mudah dan melayani. Karena memang organisasi publik berorientasi kepada kepentingan dan pelayanan publik. Struktur organisasi pada Dinas Kebersihan Kota Palembang yang dalam istilah Kementerian Dalam Negeri adalah organisasi perangkat daerah yang “miskin struktur dan kaya fungsi.” Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Palembang No. 4 Tahun 2005 Bab IV Pasal 6, susunan organisasi Dinas Kebersihan Kota Palembang terdiri dari (a) Kepala Dinas; (b) Bagian Tata Usaha; (c) Sub Dinas Operasional; (d) Sub Dinas Sarana Kebersihan; (e) Sub Dinas Pemakaman; (f) Sub Dinas Retribusi; (g) Kelompok Jabatan Fungsional; dan (h) UPTD. Pada tingkat kecamatan, kelurahan, RT dan RW serta wilayah-wilayah pinggiran, UPTD yang banyak berperan dalam pengelolaan persampahan dan kebersihan di kawasan tersebut. Sehingga birokrasi menjadi lebih gampang dan mudah. Implementasi kebijakan tentang pengelolaan persampahan dan kebersihan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan. Menurut Edwards III dalam Winarno (2007:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: *Standard Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi. SOP merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Edward III dalam Winarno

(2007:155) menjelaskan bahwa "fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi". Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan.

Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Berikut hambatan-hambatan yang terjadi dalam fragmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik (Winarno, 2007:153-154): "Pertama, tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk". "Kedua, pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan".

Sebelumnya, pada tahun 2005-2006, Palembang mendapat kategori kota terjorok di Indonesia. Kemudian dengan tekad dan keinginan serta komitmen yang kuat dari Walikota Palembang Eddy Santana Putra untuk mewujudkan Kota Palembang sebagai kota yang bersih, bukan hanya sekedar motto "BARI" (Bersih, Aman, Rapi dan Indah) namun realitasnya tidak demikian, maka berbagai daya dan upaya dilakukan oleh walikota beserta aparaturnya dan masyarakat Kota Palembang, dan akhirnya pada tahun 2006 kota Palembang mendapat predikat kota terbersih untuk kategori kota metropolitan dengan memperoleh piala Adipura. Predikat sebagai kota terbersih serta piala Adipura inipun terus disematkan kepada kota Palembang selama tujuh tahun berturut-turut. Keberhasilan Palembang mendapatkan predikat kota metropolitan terbersih dalam waktu relatif singkat tersebut telah

membuat penasaran pemerintah kota lainnya di Indonesia, sehingga mereka banyak yang melakukan studi banding ke Palembang, termasuk kalangan akademis untuk mengetahui model implementasi kebijakan yang bagaimana yang telah diadopsi Pemerintah Kota Palembang tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pengelolaan Kebersihan Dinas Kebersihan Kota Palembang diperoleh informasi bahwa: "...bahwa semula pengelolaan persampahan dan kebersihan di Kota Palembang sebelumnya diatur dalam Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Pengelolaan dan Retribusi Persampahan dan Kebersihan, kemudian setelah lima tahun diberlakukan, sesuai dengan perkembangan dan dinamika yang ada, terutama berkaitan dengan besaran uang/dana operasional kebersihan yang sudah tidak sesuai lagi, serta dalam rangka menindaklanjuti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, maka Pemerintah Kota Palembang mengeluarkan dan memberlakukan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2011 tentang Pengelolaan dan retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan dan Penyediaan/ Penyedotan Kakus. Keberhasilan dalam pengelolaan persampahan dan kebersihan di Kota Palembang tidak terlepas dari implementasi dua kebijakan tersebut (Wawancara, 27/6/2013).

Komitmen Pimpinan

Selanjutnya, keberhasilan kota Palembang mengelola persampahan dan kebersihan sehingga memperoleh piala Adipura hingga tujuh kali berturut-turut, di samping dipengaruhi dan ditentukan oleh empat faktor yang telah dikemukakan sebelumnya yaitu faktor komunikasi/ sosialisasi, sikap pelaksana, sumber daya, dan struktur birokrasi. Menurut Wakil Ketua Komisi III DPRD Kota Palembang bahwa adanya "komitmen pimpinan" untuk mewujudkan kota Palembang menjadi kota yang bersih. Komitmen pimpinan tersebut terlihat dari upaya yang sungguh-sungguh dari walikota, wakil walikota, sekretaris daerah, kepala dinas, dan jajaran pimpinan lainnya di lingkungan Pemerintah Kota Palembang. Menurutnya, tanpa ada komitmen yang teguh

dan baik dari pimpinan ini maka mustahil semua kebijakan tersebut dapat diimplementasikan. Komitmen ini betul-betul ditunjukkan oleh walikota dengan berbagai ide, pemikiran, gagasan, hingga pendanaan. Karena walikota sudah memiliki komitmen yang tinggi terhadap pengelolaan persampahan dan kebersihan ini, maka semua level pimpinan dalam jajaran pemerintahan mengikuti keinginan tersebut. Walikota Palembang (Eddy Santana Putra) seringkali langsung meninjau lokasi kota yang menjadi fokus yang dibersihkan, terutama kawasan-kawasan yang memang rentan dengan sampah (Wawancara, 9/8/2013).

Selanjutnya, sebagai bentuk komitmen dan tanggung jawab Walikota Palembang lainnya adalah: sebanyak seribu orang lebih petugas kebersihan di Kota Palembang telah mendapat jaminan asuransi. Wali Kota Eddy Santana Putra, mengatakan dalam menjalankan tugas mereka sangat rentan dengan kecelakaan kerja karena itu pemkot setempat telah mengasuransikan. Jaminan asuransi kecelakaan itu menjadi salah satu bentuk tanggung jawab pemkot terhadap petugas kebersihan yang telah sangat berjasa, katanya. Menurut dia, pihaknya berupaya optimal memberikan berbagai fasilitas untuk kesejahteraan petugas kebersihan. Karena mereka menjadi ujung tombak dalam menjaga kebersihan dan keindahan kota, sehingga berhasil mempertahankan penghargaan tertinggi bidang kebersihan, Piala Adipura. Ia mengatakan, setiap tahun peningkatan pendapatan atau upah petugas kebersihan dilaksanakan secara rutin. "Upah petugas kebersihan naik sebesar Rp 5000 per hari yang diberlakukan sejak Januari lalu," katanya. Dia menjelaskan, kenaikan pendapatan petugas kebersihan itu sebagai salah satu bentuk komitmen pemkot dalam mendorong kesejahteraan mereka. Namun, memang tidak bisa dilakukan secara terus menerus dengan jumlah besar. Sementara Kepala Dinas Kebersihan Kota Palembang, Kemas Abubakar menambahkan sebanyak 1085 orang petugas kebersihan mendapat tambahan upah Rp 5000 per hari. Dengan demikian, petugas kebersihan yang sebelumnya mendapat Rp 32500 per hari menjadi Rp37500 per hari, tambahnya.

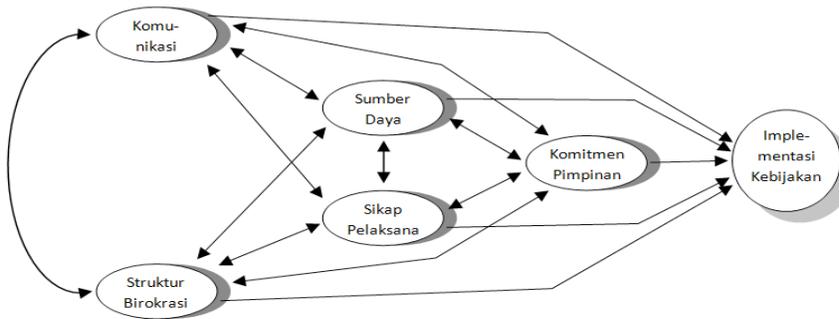
Dia mengatakan, khusus untuk pengemudi truk sampah naik menjadi Rp 65000 dari sebelumnya Rp60000 per hari. Kenaikan upah petugas kebersihan tahun ini lebih besar dari sebelumnya yang hanya Rp 2500 per hari. (<http://sumsel.antaranews.com/berita/273762/petugas-kebersihan-Palembang-dijamin-asuransi>. diakses tanggal 18 Juni 2013)

Beorientasi pada hasil penelitian yang telah dilakukan melalui wawancara mendalam dan observasi lapangan, maka dapat dikemukakan hasil kajian terhadap model implementasi kebijakan yang diadopsi/digunakan dalam pengelolaan kebersihan dan persampahan di Kota Palembang sebagai berikut: Pertama, model implementasi kebijakan yang dominan pada pengelolaan persampahan dan kebersihan di Kota Palembang lebih mengarah kepada model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III dengan empat faktor implementasinya, yakni: komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi adalah sebuah penegasan yang lebih menonjolkan pada eksistensi dari aparatur birokrasi pemerintahan baik sebagai aktor maupun sebagai implementor kebijakan.

Kedua, model tersebut belum dalam realitasnya masih belum mempertimbangkan kondisi riil di lapangan. Kondisi riil menunjukkan bahwa walaupun empat faktor dari model teori implementasi kebijakan Edwards III diimplementasikan secara optimal, namun apabila tidak didukung oleh komitmen pimpinan (terutama pimpinan puncak), maka kebijakan tersebut sulit untuk diimplementasikan. Hasil wawancara diperoleh keterangan bahwa pimpinan betul-betul memiliki komitmen untuk mewujudkan kota Palembang sebagai kota bersih. Hasilnya sudah dapat dirasakan sekarang ini dan piala Adipura selama tujuh tahun berturut-turut diperoleh Kota Palembang.

Oleh karena itulah, maka dapat dikemukakan disini bahwa dalam proses implementasi kebijakan, selain memperhatikan dan menerapkan keempat faktor implementasi kebijakan menurut Edwards III tersebut, juga perlu memperhatikan faktor lainnya yakni komitmen pimpinan, terutama pimpinan puncak (walikota). Dengan demikian, maka pengembangan teori model implementasi kebijakan menurut Edwards

III tersebut, dapat direkonstruksikan model pengembangannya sebagai berikut ini:



Gambar 5.4. Konsep Model Pengembangan Implementasi Kebijakan Publik dalam Pengelolaan Persampahan dan Kebersihan

Khusus faktor kelima dari model pengembangan teori implementasi kebijakan publik, yakni komitmen pimpinan merupakan sesuatu yang melekat dalam diri seorang pemimpin. Faktor komitmen pimpinan tersebut dipandang penting diperhatikan khususnya dalam tataran implementasi kebijakan publik. Tidak sedikit produk kebijakan pemerintah ketika akan diimplementasikan, justru tidak berjalan secara optimal, hal ini dikarenakan tidak adanya komitmen pimpinan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Telah banyak kebijakan yang dibuat oleh pemerintah namun tidak berhasil diimplementasikan di lapangan karena tidak didukung oleh komitmen pimpinan. Keberhasilan pengelolaan kebersihan dan persampahan di Kota Palembang di samping karena faktor pelaksanaan komunikasi dan sosialisasi yang baik dan optimal terhadap kebijakan yang diambil, sumber daya yang memadai, sikap pelaksana (implementor) yang positif dan struktur birokrasi yang melayani, yang tidak kalah pentingnya adalah adanya "komitmen pimpinan" terhadap kebijakan yang diberlakukan, yaitu kebijakan tentang pengelolaan kebersihan dan persampahan.

C. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis/pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut: (1) Bahwa model implementasi kebijakan dalam pengelolaan kebersihan dan persampahan di Kota Palembang lebih mengarah kepada model implementasi kebijakan dari Edwards III yang meliputi empat faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah komunikasi, sikap pelaksana, sumber daya, dan struktur birokrasi; (2) Realitas menunjukkan bahwa faktor komunikasi, sikap pelaksana, sumber daya, dan struktur birokrasi yang dikemukakan oleh Edwards III perlu ditambah dengan faktor lain, yaitu "komitmen pimpinan." Dalam penelitian ditemukan bahwa komitmen pimpinan (walikota) ternyata turut melengkapi keempat faktor tersebut; (3) Model implementasi kebijakan dari Edwards III yang terdiri dari empat faktor tersebut, setelah direkonstruksi ulang menjadi lima faktor, yaitu: komunikasi, sikap pelaksana, sumber daya, struktur birokrasi, dan komitmen pimpinan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, bahwa sudah seharusnya seorang pimpinan memiliki komitmen. Karena bila pimpinan memiliki komitmen yang jelas, maka akan diikuti oleh para bawahannya dan tentu saja pada gilirannya semua apa yang menjadi kebijakannya akan direspon positif oleh bawahannya, termasuk masyarakatnya dan kelompok kepentingan yang lain.

FAKTOR-FAKTOR DOMINAN YANG MEMPENGARUHI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

“...dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. Dan bertakwalah kamu kepada Allah, Sesungguhnya Allah amat berat siksa-Nya.” (QS. al-Maidah : 2)

A. Pendahuluan

Paradigma paling mutakhir dalam administrasi publik menurut Denhardt dan Denhardt (2007:28-29) adalah paradigma *New Public Service* (NPS). Berbeda dengan paradigma *Old Public Administration* (OPA), peran pemerintah sebagai *rowing* dan pada paradigma *New Public Management* (NPM), peran pemerintah sebagai *steering*, maka pada paradigma NPS, peran pemerintah adalah sebagai *servicing*. Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator pada paradigma NPS yaitu “Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat.” Sejalan dengan perkembangan paradigma di atas, bahwa meningkatnya kualitas pelayanan publik dan publik merasakan kepuasan atas pelayanan tersebut merupakan tujuan akhir dari reformasi birokrasi yang dijalankan pemerintah. Bahkan kualitas pelayanan publik (untuk ruang lingkup Indonesia) menjadi barometer bagi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, semua kementerian/

lembaga serta pemerintah daerah mempunyai target pencapaian yang jelas setiap tahunnya. “Kita harus menuju ke sana, dan harus ada ukuran-ukurannya, indikator-indikatornya setiap periode. Lalu indikator pencapaian tahunan, lima tahunan itu harus ada, konkret,” kata Wakil Presiden Boediono sesuai rapat reformasi birokrasi di Kantor Wakil Presiden, Jakarta, Rabu, 3 November 2010. Boediono menambahkan hasil dari reformasi birokrasi tidak bisa dirasakan seketika karena banyak aspek yang harus diperbaiki. “Itu tidak bisa kita harapkan dalam sehari dua hari, ini jangka menengah dan panjang.”

Penegasan Wapres juga sekaligus ditujukan untuk menjawab keresahan masyarakat akibat integritas pelayanan publik yang terus menurun. Survei integritas sektor publik yang dirilis Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebutkan hasilnya terus menurun dibandingkan tahun 2009. Pada 2009, Indeks Integritas mencapai 6,5 sedangkan pada 2010 menjadi 5,42. Penurunan tersebut disebabkan menurunnya “kualitas pelayanan publik” di beberapa unit pelayanan. Survei berlangsung sejak April-Agustus 2010 dan dilakukan di 353 unit layanan yang tersebar di 23 instansi pusat, enam instansi vertikal, dan 22 pemerintah kota. Boediono menambahkan pemerintah sedang menyusun rencana strategis reformasi birokrasi jangka menengah sampai 2014 dan jangka panjang hingga 2025. Selain itu, lanjut Boediono, pemerintah telah membentuk komite pengarah yang langsung diketuai oleh Wapres. Dan tim reformasi birokrasi nasional yang diketuai oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur. “Tim ini akan melaksanakan dan melihat secara garis besar dan detail pelaksanaan dari *grand design* dan *road map* reformasi birokrasi.” Tim Independen Wapres menambahkan pihaknya juga telah membentuk tim pendukung, yaitu tim independen dan tim *quality assurance* (penjaminan kualitas). Keduanya bekerja di luar dua tim yang pertama. Tim independen terdiri dari beberapa tokoh pemerintah maupun non pemerintah, akademisi, serta dunia usaha. Tugasnya memberikan pandangan dan evaluasi kepada komite pengarah reformasi birokrasi. Sedangkan tim *quality assurance* bertugas meneliti kualitas dari pelaksanaan setiap aspek reformasi birokrasi (Koran Jakarta, 4 November 2010).

Sejalan dengan hal tersebut di atas, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi juga menemukan bahwa kualitas pelayanan publik pada instansi pemerintah masih lemah dan setengah hati. Deputi Pelayanan Publik Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) mengaku, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat selama ini masih memiliki banyak kelemahan dan kekurangan sehingga perlu diperbaiki. Menurut dia, hampir semua instansi pemerintah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat melalui *one stop service* atau biasa disebut pelayanan terpadu satu atap. Namun, implementasinya masih banyak ditemukan penyimpangan dan terkesan setengah hati. Dalam hal perizinan misalnya, banyak masyarakat yang mengeluhkan sulitnya mendapatkan surat izin. Padahal, dalam peraturan perundang-undangan disebutkan, semua kewenangan instansi berada dalam satu pintu pelayanan terpadu. "Kita lihat pemerintah daerah masih setengah hati, namanya pelayanan terpadu semua kewenangan ada di situ sehingga kalau misalnya mau investasi atau usaha apa, di situ bisa diputuskan dalam ruangan atau gedung terpadu itu," jelasnya. Berdasarkan data yang ada, dari 524 pemerintah daerah kabupaten/kota, baru 70% yang membentuk pelayanan terpadu atau baru sekitar 300 instansi. Sisanya belum ada (pelayanan terpadu), yang sudah membentuk sebanyak 300 tersebut tapi belum 100% menjalankan fungsi pelayanan terpadu.⁹

Berbagai riset, penelitian, ide, gagasan dan kajian tentang kualitas pelayanan publik telah dilakukan, baik dalam bentuk opini, makalah, skripsi, tesis, maupun disertasi. Berbagai hal tentang kualitas pelayanan publik tersebut telah pula dipublikasikan dalam koran, buku, majalah, jurnal, atau di internet. Kualitas pelayanan publik akan selalu menarik untuk dikaji dan dibahas, karena masyarakat selalu mengalami dinamika, ilmu pengetahuan dan teknologi pun mengalami perkembangan dengan pesat. Seiring dengan hal tersebut, tentu saja konsep, dimensi, indikator-indikator tentang kualitas pelayanan

9 <http://www.menpan.go.id/index.php/liputan-media-index/143-kualitas-pelayanan-publik-rendah> [16-3-2011]

publik akan mengalami perubahan seiring dengan perubahan zaman. Kemampuan beradaptasi dengan perubahan tersebut, akan menjadi modal bagi pengambil kebijakan untuk selalu meningkatkan kualitas pelayanan publik. Kemampuan meningkatkan kualitas pelayanan publik, bagi kepala negara/daerah akan dapat meningkatkan kepercayaan publik/rakyat kepada mereka, sehingga tidak menutup kemungkinan, bila mereka kembali mencalonkan diri sebagai kepala negara/daerah akan dipilih lagi oleh rakyatnya bahkan kebaikan yang telah mereka lakukan akan selalu dikenang oleh rakyatnya sepanjang masa. Berkenaan dengan hal tersebut, bagi kepala negara/kepala daerah serta para pejabat publik lainnya agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik, langkah yang paling mendasar adalah mengetahui berbagai seluk beluk tentang kualitas pelayanan publik, termasuk faktor-faktor, dimensi, indikator yang menyangkut tentang kualitas pelayanan publik. Pemahaman mengenai kualitas pelayanan publik tentu saja akan menjadi modal awal bagi kepala Negara/kepala daerah serta para pejabat publik lainnya dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Tulisan ini berusaha untuk mengungkapkan berbagai fakta dan data serta menganalisis mengenai faktor-faktor dominan yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik.

Pengumpulan data tentang “faktor-faktor dominan yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik” tersebut dilaksanakan dengan metode *library research* dan telaah terhadap semua tesis dan disertasi yang tersimpan pada Perpustakaan Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung dengan tema tentang “kualitas pelayanan publik.” Telaah dan kajian terhadap tesis dan disertasi tersebut dilakukan pada kurun waktu tahun 2009-2010.

B. Dimensi dan Indikator Kualitas Pelayanan Publik

Kata “kualitas” mengandung banyak pengertian, beberapa contoh pengertian kualitas menurut Tjiptono (1995:24) adalah: (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan berkelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan

segala sesuatu secara benar; (7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Menurut Ibrahim (2008:22), kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut diatas dapat diterima. Yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut-atribut apakah yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut-atribut tersebut menurut Tjiptono (1995:25) antara lain adalah: (1) Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses; (2) Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan; (3) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan; (4) Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer; (5) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain; (6) Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. Umumnya yang sering muncul di mata publik adalah pelayanan yang diberikan para petugas pelayanan. Petugas pelayanan merupakan ujung tombak terdepan yang berhadapan langsung dengan publik. Itu sebabnya, sebagai petugas terdepan harus memiliki profesionalisme, bagaimana cara memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat? Pertanyaan pokok yang harus dijawab dan berkaitan dengan petugas atau pekerja yang terlibat dalam pelayanan antara lain; (1). Berapa banyak orang yang diperlukan? (2). Bagaimana perbandingan antara pegawai yang langsung berhadapan dengan pelanggan dan pegawai yang bekerja di belakang layar? (3). Apa saja keterampilan yang harus dimiliki? dan (4). Bagaimana perilaku yang diharapkan dari pegawai tersebut kepada pelanggan?

Menurut Lovelock dan Wright (2005:15) ada empat fungsi inti yang harus dipahami penyedia layanan jasa, yaitu: (1) Memahami persepsi masyarakat yang senantiasa berubah tentang nilai dan kualitas jasa atau produk; (2) Memahami kemampuan sumber daya dalam menyediakan pelayanan; (3) Memahami arah pengembangan lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas yang diinginkan masyarakat terwujud, dan (4) Memahami fungsi lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas jasa/ produk tercapai dan kebutuhan setiap *stakeholders* terpenuhi.

Untuk mengetahui kepuasan pelanggan, dapat dilakukan melalui survei pelanggan yang didasarkan pada dimensi-dimensi kualitas pelayanan yang berkaitan erat dengan kebutuhan pelanggan. Bagaimana mengukur kualitas pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan, sesungguhnya banyak dimensi-dimensi yang dirancang para ahli yang dapat diadopsi, atau sebagai alat pemandu bagi aparatur. Dimensi-dimensi kualitas pelayanan jasa menurut para ahli tidak hanya satu, dus ada berbagai macam, namun perlu diketahui bahwa dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik yang akan dieksplorasi “tidak ada satupun metafora tunggal” yang bisa memberikan teori umum atau berlaku secara umum, setiap dimensi memberikan keunggulan komparatif sebagai penjelasan dalam konteks yang berbeda-beda. Hal ini dipertegas oleh Winardi (2000:145) “Apabila kita ingin melaksanakan eksplorasi hingga melampaui model sederhana yang dikemukakan maka akan kita menghadapi kenyataan bahwa tidak ada teori yang diterima secara universal dan yang mencakup segala hal. Yang ada adalah banyak teori yang mendekati persoalan pokok dari sudut macam-macam perspektif.”

Menurut Van Looy dalam Jasfar (2005:50), suatu model dimensi kualitas jasa yang ideal baru memenuhi beberapa syarat, apabila: (1) Dimensi harus bersifat satuan yang komprehensif, artinya dapat menjelaskan karakteristik secara menyeluruh mengenai persepsi terhadap kualitas karena adanya perbedaan dari masing-masing dimensi yang diusulkan; (2) Model juga harus bersifat universal, artinya masing-masing dimensi harus bersifat umum dan valid untuk berbagai spektrum bidang jasa; (3) Masing-masing dimensi dalam model yang

diajukan haruslah bersifat bebas; dan (4) Sebaiknya jumlah dimensi dibatasi (*limited*).

Dengan demikian, untuk dapat menilai sejauhmana mutu pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, memang tidak bisa dihindari, bahkan menjadi tolok ukur kualitas pelayanan tersebut dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik.

Menurut Zeithaml dkk. (1990), Kualitas pelayanan dapat diukur dari lima dimensi, yaitu: *Tangibel* (Berwujud), *Reliability* (Kehandalan), *Responsiviness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Empathy* (Empati). Masing-masing dimensi memiliki indikator-indikator sebagai berikut: Untuk dimensi *Tangibel* (Berwujud), terdiri atas indikator: Penampilan Petugas/aparatur dalam melayani pelanggan, Kenyamanan tempat melakukan pelayanan, Kemudahan dalam proses pelayanan, Kedisiplinan petugas/aparatur dalam melakukan pelayanan, Kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan, dan Penggunaan alat bantu dalam pelayanan. Untuk dimensi *Reliability* (Kehandalan), terdiri atas indikator: Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan, Memiliki standar pelayanan yang jelas, Kemampuan petugas/aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan, dan Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan. Untuk dimensi *Responsiviness* (Respon/ketanggapan), terdiri atas indikator: Merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan, Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat, Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat, Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat, Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat, dan Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas. Untuk dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator: Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan, Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan, Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan, dan Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan. Untuk dimensi *Empathy* (Empati), terdiri atas indikator: Mendahulukan kepentingan pemohon/pelanggan, Petugas melayani dengan sikap ramah, Petugas melayani dengan sikap

sopan santun, Petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membedakan), dan Petugas melayani dan menghargai setiap pelanggan.

Lima dimensi pelayanan publik tersebut di atas, menurut Zeithaml dkk. (1990) dapat dikembangkan menjadi sepuluh dimensi sebagai berikut: (1) *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi; (2) *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat; (3) *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan; (4) *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan; (5) *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi; (6) *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat; (7) *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko; (8) *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan; (9) *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat; dan (10) *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Produk organisasi publik adalah pelayanan publik. Karenanya produk pelayanan yang berkualitas menjadi tuntutan pemberi pelayanan. Gibson, Ivancevich & Donnelly memasukkan dimensi waktu, yaitu menggunakan ukuran jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dalam melihat organisasi publik. Dalam hal ini kinerja pelayanan publik terdiri dari: (1) Produksi, adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya; (2) Mutu, adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan *clients*; (3) Efisiensi, adalah perbandingan terbaik antara keluaran (*output*) dan masukan (*input*); (4) Fleksibilitas, adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal. Fleksibilitas berhubungan dengan kemampuan organisasi

untuk mengalihkan sumberdaya dari aktivitas yang satu ke aktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan; (5) Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi; (6) Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis; (7) Pengembangan, adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumberdaya; dan (8) Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis dalam menghadapi segala perubahan (Depdagri, 2006:29-30).

Dengan demikian, dapat diketahui dan dipahami bahwa untuk mengukur kualitas pelayanan publik yang baik tidak cukup hanya menggunakan indikator tunggal, namun secara niscaya harus menggunakan *multi-indicator* atau indikator ganda dalam pelaksanaannya. Karena itu dimensi-dimensi pelayanan yang disajikan di atas, sangat berpengaruh kepada kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat, pada bidang pelayanan pemerintahan dan pembangunan; bidang ekonomi; bidang pendidikan; bidang kesehatan; bidang sosial; bidang kesejahteraan rakyat; dan bidang pertanian dan sebagainya.

Selanjutnya, Kumorotomo (1996) menyatakan bahwa kualitas pelayanan publik terdiri atas empat dimensi, yaitu dimensi efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap. Masing-masing dimensi terdiri atas beberapa indikator. Untuk dimensi efisiensi, indikatornya adalah: keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Untuk dimensi efektivitas, indikatornya adalah: apakah tujuan didirikannya organisasi pelayanan publik itu tercapai; Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi sebagai agen pembangunan. Untuk dimensi keadilan, indikatornya adalah: distribusi dan aloksi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik, dan untuk dimensi daya tanggap, indikatornya adalah: daya tanggap terhadap kebutuhan masyarakat.

Sedangkan menurut De Vreye dalam Sugiyanti (1999: 28-29), dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan, ada tujuh dimensi dan indikator yang harus diperhatikan: (1) *Self-esteem* (harga diri), dengan indikator: pengembangan prinsip pelayanan; menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya; menetapkan tugas pelayanan yang futuris; dan berpedoman pada kesuksesan 'hari esok lebih baik dari hari ini.' (2) *Exceed expectation* (memenuhi harapan), dengan indikator: penyesuaian standar pelayanan; pemahaman terhadap keinginan pelanggan; dan pelayanan sesuai harapan petugas. (3) *Recovery* (pembenahan), dengan indikator: menganggap keluhan merupakan peluang, bukan masalah; mengatasi keluhan pelanggan; mengumpulkan informasi tentang keinginan pelanggan; uji coba standar pelayanan; dan mendengar keluhan pelanggan. (4) *Vision* (pandangan ke depan), dengan indikator: perencanaan ideal di masa depan; memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin; dan memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan pelanggan. (5) *Improve* (perbaikan), dengan indikator: perbaikan secara terus menerus; menyesuaikan dengan perubahan; mengikutsertakan bawahan dalam penyusunan rencana; investasi yang bersifat non material (training); penciptaan lingkungan yang kondusif; dan penciptaan standar yang respinsif. (6) *Care* (perhatian), dengan indikator: menyusun sistem pelayanan yang memuaskan pelanggan; menjaga kualitas; menerapkan standar pelayanan yang tepat; dan uji coba standar pelayanan. (7) *Empower* (pemberdayaan), dengan indikator: memberdayakan karyawan/bawahan; belajar dari pengalaman; dan memberikan rangsangan, pengakuan dan penghargaan.

Pendapat lain dikemukakan oleh Gespersz (1997: 2), Gespersz menyebutkan adanya beberapa dimensi atau atribut yang harus diperhatikan dalam peningkatan kualitas pelayanan, yaitu: (1) Ketepatan waktu pelayanan; (2) Akurasi pelayanan, yang berkaitan dengan reliabilitas; (3) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan; (4) Tanggungjawab yang berkaitan dengan penerimaan pesanan, maupun penanganan keluhan; (5) Kelengkapan, menyangkut ketersediaan sarana pendukung; (6) Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan; (7) Variasi model pelayanan, berkaitan dengan inovasi;

(8) Pelayanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas/penanganan permintaan khusus; (9) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang, kemudahan, dan informasi; dan (10) Atribut yaitu pendukung pelayanan lainnya seperti kebersihan lingkungan, AC, fasilitas ruang tunggu, fasilitas musik atau TV, dan sebagainya.

Menurut Brown *dalam* Moenir (1998:33) bahwa di mata masyarakat, kualitas pelayanan meliputi ukuran-ukuran sebagai berikut: (1) *Reability*, yaitu kemampuan untuk memproduksi jasa sesuai yang diinginkan secara tepat; *Assurance*, yaitu pengetahuan dan kemampuannya untuk meyakinkan; (2) *Empathy*, yaitu tingkat perhatian dan atensi individual yang diberikan kepada pelanggan; (3) *Responsiviness*, yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan memberikan pelayanan yang tepat; dan (4) *Tangibel*, yaitu penyediaan fasilitas fisik dan kelengkapan serta penampilan pribadi.

Selanjutnya, Lovelock (1992) mengemukakan lima prinsip yang harus diperhatikan bagi penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu meliputi: (1) *Tangible* (terjamah) seperti kemampuan fisik, peralatan, personil dan komunitas material; (2) *Realiabie* (handal), kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dapat tepat dan memiliki keajegan; (3) *Responsiveness*. Rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan; (4) *Assurance* (jaminan), pengetahuan, perilaku dan kemampuan pegawai; dan (5) *Empaty*, perhatian perorangan pada pelanggan.

Dimensi-dimensi pelayanan publik yang dikemukakan oleh Lovelock di atas, tidak berbeda dengan yang dikemukakan oleh Zaithaml dkk. Pendapat lain dikemukakan oleh Salim & Woodward (1992). Menurutnya, dimensi kualitas pelayanan publik terdiri dari: (1) *Economy* atau ekonomis adalah penggunaan sumberdaya yang sesedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. (2) *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik. (3) *Efectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk

target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi, dan (4) *Equity* atau keadilan adalah pelayanan publik yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspek-aspek pemerataan.

Sementara menurut Lenvinne (1990), dimensi kualitas pelayanan terdiri atas: (1) *Responsiveness* atau responsivitas ini mengukur daya tanggap *providers* terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan *customers*; (2) *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan; (3) *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Pendapat lain yang senada mengenai dimensi atau ukuran kualitas pelayanan dikemukakan oleh Tjiptono (1997:14) dalam bukunya "*Prinsip-Prinsip Total Quality Service*," yaitu: (1) Bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi; (2) Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan; (3) Daya tanggap (*responsiveness*), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap; (4) Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan dapat dipercaya yang dimiliki para staf; bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan; dan (5) Empati, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

C. Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan hasil *library research* dan telaah terhadap semua tesis dan disertasi dengan tema penelitian tentang "kualitas pelayanan publik," diperoleh data sebagai berikut: ada 12 (duabelas) yang berbentuk tesis dan ada 11 (sebelas) yang berbentuk disertasi. Keduapuluhtiga hasil

penelitian tersebut, diuraikan secara ringkas sebagai berikut: *Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Rozaman Gea (2004) dengan judul tesis: “Pengaruh Motivasi Kerja Aparat terhadap Kualitas Pelayanan Publik.” Hasil penelitian menunjukkan bahwa “*motivasi kerja aparat memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik*” pada Dinas Pendapatan Kabupaten Nias. *Kedua*, penelitian Sri Winarni (2004) dengan judul tesis: “Pengaruh Pengawasan Melekat Terhadap Efektivitas Pelayanan Kartu Tanda Penduduk di Kantor Camat Tarakan Utara.” Hasil analisis menunjukkan bahwa antara variabel pengawasan melekat dan efektifitas pelayanan kartu tanda penduduk di Kantor Camat Utara terdapat korelasi yang signifikan. *Ketiga*, penelitian yang dilakukan oleh Bambang Budijono (2004) dengan judul: “Pengaruh Pengawasan Masyarakat terhadap Kualitas Pelayanan Publik.” Berdasarkan hasil penelitian maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini secara empirik dapat diterima yaitu kualitas pelayanan publik rendah, karena lemahnya pengawasan masyarakat dan “*pengawasan masyarakat yang meliputi komunikasi dan nilai masyarakat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik*” yang meliputi keandalan, ketanggapan, keyakinan, empati dan berwujud.

Keempat, penelitian yang dilakukan oleh Abas A. Renwarin (2005) dengan judul tesis: “Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas Layanan Kesehatan.” Hasil analisis data menunjukkan bahwa “*perilaku birokrasi sebagai variabel bebas berpengaruh terhadap kualitas layanan kesehatan*” sebagai variabel terikat, indikasi ini diperkuat setelah dilakukan analisis regresi menunjukkan bahwa perilaku birokrasi dengan kualitas layanan kesehatan di Puskesmas Un Kecamatan Kei Kecil Kabupaten Maluku Tenggara mempunyai pola hubungan linier dan positif. *Kelima*, penelitian yang dilakukan oleh Danil Defo (2005) dengan judul tesis: “Pengaruh Implementasi Kebijakan Pelayanan Terpadu Terhadap Kualitas Pelayanan Sipil.” Disimpulkan bahwa “*implementasi kebijakan pelayanan terpadu berpengaruh terhadap kualitas pelayanan sipil.*”

Keenam, penelitian yang dilakukan oleh Frans Jeffry Wirawan (2005) dengan judul tesis: “Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik.” Hasil penelitian menunjukkan bahwa “*perilaku birokrasi secara signifikan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik*”

di Dinas Kependudukan, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Nias. *Ketujuh*, penelitian yang dilakukan oleh Herman Semmy Tetelepta (2005) dengan judul: *"Pengaruh Kinerja Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik."* Hasil penelitian menunjukkan bahwa *"kinerja birokrasi berpengaruh terhadap terhadap kualitas pelayanan publik."* Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini dapat diterima. *Kedelapan*, penelitian yang dilakukan oleh Hendrikus Watratan (2005) dengan judul tesis: *"Pengaruh Kontrol Sosial terhadap Efektifitas Pelayanan Civil."* Hasil pengujian menunjukkan bahwa *"kontrol sosial berpengaruh positif dan signifikan terhadap terhadap efektifitas pelayanan civil."* Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini teruji dan dapat diterima. Pengaruh tersebut mengindikasikan bahwa kinerja pelayanan civil akan semakin meningkat apabila kontrol sosial dapat ditingkatkan.

Kesembilan, penelitian yang dilakukan oleh Ikhwan Agus (2004) dengan judul tesis: *"Pengaruh Implementasi Kebijakan Tata Ruang terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (Studi di Kota Bontang Provinsi Kalimantan Timur)."* disimpulkan bahwa *"implementasi kebijakan tata ruang mempunyai hubungan korelasi yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan" izin mendirikan bangunan.* *Kesepuluh*, penelitian yang dilakukan oleh Mohammad Husni (2005) dengan judul tesis: *"Pengaruh Motivasi Kerja dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Dalam Pelayanan Publik."* Hasil penelitian menunjukkan bahwa *"terdapat pengaruh motivasi kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai."* *Kesebelas*, penelitian yang dilakukan oleh Tri Supraptini (2005) dengan judul tesis: *"Pengaruh Perilaku Aparat terhadap Kualitas Layanan Publik di Bidang Perizinan."* Hasil penelitian menunjukkan bahwa *"perilaku aparat berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas layanan publik"* di bidang perizinan (Studi tentang layanan perizinan usaha di Kota Batam dengan lokus Dinas Perindustrian dan perdagangan Kota Batam, pada perizinan Dokumen Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).

Keduabelas, penelitian yang dilakukan oleh Titus F.L. Renwarin (2006) dengan judul tesis: *"Pengaruh Motivasi Kerja Aparat terhadap Kualitas Pelayanan Publik."* Hasil analisis dalam penelitian menunjukkan

bahwa *“motivasi kerja aparat yang meliputi dimensi kebutuhan, pengharapan, insentif dan keadilan berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan publik”* yang meliputi dimensi keandalan, ketanggapan, jaminan, empati, dan bukti langsung.

Ketigabelas, penelitian yang dilakukan oleh Liestyodono B. Irianto (2008) dengan judul disertasi: *“Pengaruh Kemampuan dan Perilaku Aparatur Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan.”* Hasil penelitian menunjukkan bahwa *“kemampuan aparatur memberikan pengaruh lebih besar daripada perilaku aparatur terhadap kualitas pelayanan”* kesehatan, dengan demikian kontribusi kemampuan aparatur lebih besar dari pada kontribusi perilaku aparatur terhadap kualitas pelayanan kesehatan. Dimensi *“pengalaman memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan”* kesehatan, hal ini menunjukkan bahwa dimensi pengalaman lebih dominan dalam membentuk kemampuan aparatur. Dimensi *“tanggung jawab memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan kesehatan,”* hal ini menunjukkan bahwa dimensi tanggung jawab lebih dominan dalam membentuk perilaku aparatur.

Keempatbelas, penelitian yang dilakukan oleh Ishak Kusnandar (2005) dengan judul disertasi: *“Pengaruh Implementasi Kebijakan terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan.”* Implementasi kebijakan berdasarkan dimensi komunikasi, disposisi, dan struktur birokrasi berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan artinya implementasi kebijakan berdasarkan ketiga dimensi tersebut sangat menentukan kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan di Kabupaten Garut, Tasikmalaya, dan Ciamis. Dari keseluruhan dimensi yang paling besar pengaruhnya terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan yaitu dimensi disposisi, dan yang paling kecil dimensi sumber-sumber. *Kelimabelas*, penelitian yang dilakukan oleh Soesilo Zauhar (2005) dengan judul disertasi: *“Pengaruh Pengembangan Sumber Daya Aparatur terhadap Kinerja Pelayanan Publik di Kota Malang.”* Hasil kajian menunjukkan bahwa variabel *“kemampuan aparatur, budaya organisasi dan kebijakan yang mendukung menjadi variabel utama yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik.”*

Sedangkan variabel *“motivasi menjadi faktor proaktif dan dinamisator bagi peningkatan kinerja pelayanan publik.”* Keenambelas, penelitian yang dilakukan oleh Tony Sukasah (2004) dengan judul disertasi: *“Pengaruh Iklim Komunikasi Organisasi dan Aliran Informasi dalam Pelayanan Publik terhadap Kepuasan Masyarakat di Kabupaten Bekasi.”* Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) *Iklim komunikasi organisasi dikembangkan dinas daerah berpengaruh positif terhadap pelaksanaan pelayanan publik;* (2) *Aliran informasi yang dikembangkan dalam dinas daerah berpengaruh positif terhadap pelaksanaan pelayanan publik;* dan (3) *Pelaksanaan pelayanan publik yang diselenggarakan dinas daerah berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat.*

Ketujuhbelas, penelitian yang dilakukan oleh Nur Hasan (2006) dengan judul disertasi: *“Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Kualitas Pelayanan terhadap Kinerja Penyelenggara Ibadah Haji Khusus di Indonesia.”* maka dapat disimpulkan bahwa: *“implementasi kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah haji dan kualitas pelayanan berpengaruh dan berperan besar terhadap kinerja penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia.”*Kedelapanbelas, penelitian yang dilakukan oleh Hidayat (2007) dengan judul disertasi: *“Pengaruh Restrukturisasi Organisasi Badan Usaha Milik Daerah terhadap Kinerja Pelayanan.”* Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, ditemukan bahwa *“restrukturisasi organisasi Badan Usaha Milik Daerah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pelayanan”* Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata Provinsi Jawa Barat. Adapun dimensi *human resources* memberikan pengaruh relatif sedang terhadap kinerja pelayanan. Dimensi *functional resources* memberikan pengaruh relatif kecil terhadap kinerja pelayanan. Dimensi *technological capabilities* memberikan pengaruh relatif kecil terhadap kinerja pelayanan, dan dimensi *organizational abilities* memberikan pengaruh relatif kecil terhadap kinerja pelayanan. Realitas demikian, menunjukkan bahwa pada lingkungan jasa layanan yang kompetitif, memiliki kemampuan untuk melayani pelanggan lebih baik dapat membawa sukses Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata Provinsi Jawa Barat.

Kesembilanbelas, penelitian yang dilakukan oleh Thomas Bustomi (2006) dengan judul disertasi: *“Pengaruh Perencanaan Fasilitas dan Koordinasi terhadap Kualitas Pelayanan Persampahan.”* Hasil penelitian mengungkapkan bahwa *“perencanaan fasilitas baik secara parsial maupun simultan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan”* persampahan, begitupun pengaruh koordinasi baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kualitas pelayanan persampahan. Sehingga dapat diperoleh gambaran secara simultan bahwa kualitas pelayanan persampahan di wilayah studi dipengaruhi secara signifikan oleh ke dua variabel tersebut.

Keduapuluh, penelitian yang dilakukan oleh Yamin M. Saleh (2006) dengan judul disertasi: *“Mutu Pelayanan Publik Bidang Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Sukabumi.”* Adapun hasil yang diperoleh sebagai berikut: (1) perubahan organisasi Pemerintah Daerah tidak mempertimbangkan secara cermat faktor lingkungan eksternal kondisi internal dan strategi organisasi Pemerintah Daerah, (2) proses penataan struktur organisasi Pemerintah Daerah dilaksanakan secara tertutup oleh pejabat birokrasi dan adanya *power control* yang kuat, sehingga tidak bersifat independent, dan menghasilkan bentuk struktur dan proses organisasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lingkungan (3) bentuk struktur organisasi Pemerintah Daerah yang sangat besar secara diferensiasi horizontal dan vertikal dan tidak memperbanyak diferensiasi spasial, pada daerah terpencil, ternyata menyebabkan jauhnya jangkauan pelayanan kesehatan masyarakat dan mutu pelayanan publik bidang kesehatan masyarakat tetap rendah, (4) pembinaan perilaku organisasi yang tidak dilaksanakan dengan rencana dan strategi yang jelas, menghasilkan bentuk perilaku organisasi yang tidak sesuai dengan formalisasi dan norma-norma organisasi yang telah ditetapkan sehingga menyebabkan mutu pelayanan publik bidang kesehatan masyarakat tetap rendah.

Keduapuluh satu, penelitian yang dilakukan oleh Edi Siswadi (2006) dengan judul disertasi: *“Pengaruh Pelaksanaan Rekayasa Ulang terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum.”* Hasil pengujian menunjukkan bahwa, *“perubahan radikal, restrukturisasi,*

pemanfaatan teknologi informasi dan efisiensi pelayanan mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan."

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Erika Revida (2005) dengan judul disertasi: *"Pengaruh Pemberdayaan Aparatur Birokrasi Terhadap Motivasi Kerja Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Izin Usaha Industri Di Kota Medan Sumatera Utara."* Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemberdayaan aparatur birokrasi berpengaruh positif terhadap Motivasi kerja, *"Pemberdayaan aparatur birokrasi berpengaruh positif terhadap Kualitas pelayanan"* izin usaha industri, Motivasi kerja berpengaruh positif terhadap Kualitas pelayanan izin usaha industri dan Pemberdayaan aparatur birokrasi berpengaruh terhadap Motivasi kerja dalam rangka meningkatkan Kualitas pelayanan izin usaha industri di kota Medan Sumatera Utara.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Ondang Surjana (2008) dengan judul disertasi: *"Pengaruh Kepemimpinan Terhadap Kinerja Pelayanan Pelanggan (Studi Pada Manajemen Unit Pelayanan Dan Jaringan PT.PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten)."* Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan penelitian yang dilakukan, dapat disimpulkan bahwa *"besarnya pengaruh kepemimpinan terhadap kinerja pelayanan pelanggan pada manajemen Unit Pelayanan dan Jaringan PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten, secara signifikan ditentukan oleh dimensi pemimpin, pengikut dan situasi."*

D. Faktor-Faktor Dominan yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Mencermati uraian hasil penelitian Hardiyansyah (2011:73-74), maka dapat diidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, sebagai berikut:

1. Motivasi kerja aparat memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik
2. Pengawasan masyarakat yang meliputi komunikasi dan nilai masyarakat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik

3. Perilaku birokrasi sebagai variabel bebas berpengaruh terhadap kualitas layanan
4. Implementasi kebijakan pelayanan terpadu berpengaruh terhadap kualitas pelayanan sipil
5. Perilaku birokrasi secara signifikan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik
6. Kinerja birokrasi berpengaruh terhadap terhadap kualitas pelayanan publik
7. Kontrol sosial berpengaruh positif dan signifikan terhadap terhadap efektifitas pelayanan civil
8. Implementasi kebijakan tata ruang mempunyai hubungan korelasi yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan
9. Terdapat pengaruh motivasi kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai
10. Perilaku aparat berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas layanan publik
11. Motivasi kerja aparat yang meliputi dimensi kebutuhan, pengharapan, insentif dan keadilan berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan publik
12. Kemampuan aparatur memberikan pengaruh lebih besar daripada perilaku aparatur terhadap kualitas pelayanan
13. Pengalaman memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan
14. Tanggung jawab memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan kesehatan
15. Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi yang berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan
16. Kemampuan aparatur, budaya organisasi dan kebijakan yang mendukung menjadi variabel utama yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik sedangkan variabel motivasi menjadi faktor proaktif dan dinamisator bagi peningkatan kinerja pelayanan publik

17. Iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi berpengaruh positif terhadap pelaksanaan pelayanan publik; dan pelaksanaan pelayanan publik berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat
18. Restrukturisasi organisasi badan usaha milik daerah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pelayanan
19. Perencanaan fasilitas baik secara parsial maupun simultan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan
20. Perubahan radikal, restrukturisasi, pemanfaatan teknologi informasi dan efisiensi pelayanan mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan
21. Pemberdayaan aparatur birokrasi berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan
22. Besarnya pengaruh kepemimpinan terhadap kinerja pelayanan secara signifikan ditentukan oleh dimensi pemimpin, pengikut dan situasi

Hasil identifikasi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik tersebut di atas, apabila dikelompokkan berdasarkan faktor-faktor yang ada, maka akan didapatkan beberapa faktor dominan yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Faktor-faktor dominan tersebut adalah: (1) Motivasi Kerja Birokrasi dan aparatur; (2) Kemampuan aparatur; (3) pengawasan/kontrol sosial; (4) Perilaku birokrasi/aparatur; (5) Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi serta iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi; dan (6) Restrukturisasi organisasi.

Faktor-faktor dominan yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik tersebut tentu saja berbeda antara lokasi penelitian yang satu dengan lokasi penelitian yang lain. Namun demikian, masing-masing faktor mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Artinya, secara umum dapat dikatakan bahwa keenam faktor tersebut secara dominan mempengaruhi kualitas pelayanan publik, di samping faktor-faktor lainnya.

Kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut (Ibrahim 2008, 22). Kualitas adalah: (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan berkelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan segala sesuatu secara benar; (7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*consumer behavior*), yaitu suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka (Tjiptono 1995, 24).

E. Penutup

Berdasarkan hasil kajian dan pembahasan di atas, diperoleh kesimpulan bahwa faktor-faktor dominan yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik adalah sebagai berikut: (1) Motivasi kerja birokrasi dan aparatur; (2) Kemampuan aparatur; (3) Pengawasan/kontrol sosial; (4) Perilaku birokrasi/aparatur; (5) Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi serta iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi; dan (6) Restrukturisasi organisasi. Keenam faktor tersebut, baik secara bersama-sama ataupun secara parsial dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah (Sinambela dkk., 2006: 42-43). Melalui proses demokratisasi dan desentralisasi, dimana kepala negara dan kepala daerah dipilih melalui proses pemilihan langsung oleh rakyat, maka calon kepala negara/kepala daerah berupaya sedemikian rupa agar masyarakat/rakyat memilihnya menjadi kepala negara atau kepala daerah. Agenda

dan tema-tema kampanye calon kepala negara/daerah yang paling dominan adalah tema tentang pelayanan publik. Semakin menarik tema itu dikemas, semakin direspon positif oleh masyarakat.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka calon kepala negara/daerah termasuk yang sedang menjabat sebagai pejabat publik atau pejabat politik, harus mengetahui dan memahami faktor-faktor apa saja yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dimaksud, semakin berkualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat, maka secara khusus diharapkan akan semakin tinggi dan semakin percaya (*trust*) masyarakat terhadap pejabat publik tersebut, dan secara umum akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah/pemerintah daerah.

PENGEMBANGAN ORGANISASI DENGAN MODEL WEISBORD¹⁰

A. Pendahuluan

Lingkungan dimana organisasi berada tidaklah bersifat statis, tetapi dinamis, berubah-ubah, mengikuti *trend* perkembangan zaman. Perubahan yang terjadi pada lingkungan organisasi penuh ketidakpastian. Apabila organisasi ingin tetap eksis maka organisasi harus fleksibel dan mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan tersebut. Untuk beradaptasi dengan perubahan lingkungan, setiap organisasi harus berusaha belajar atau disebut dengan *learning organization* agar lebih responsif terhadap lingkungan maupun tuntutan dari dalam organisasi. Dengan mengetahui keadaan lingkungan, organisasi dapat mengantisipasi dan mengambil keputusan-keputusan yang tepat demi kemajuan organisasi.

Hasil penelitian terdahulu tentang *learning organization* yang dilakukan oleh Syafrilenti (2006:113), bahwa untuk menjadi organisasi yang tangguh ke depan dengan penuh tantangan maka dalam *learning organization* perlu ditingkatkan faktor keahlian pribadi sumber daya manusia, pemahaman bersama terhadap visi organisasi dan pembelajaran tim. Setiap organisasi, baik organisasi yang bersifat *profit* seperti perusahaan maupun organisasi yang bersifat *non-profit* seperti organisasi massa, yayasan, dan lain-lainnya tentu menginginkan

10 Hardiyansyah. Jurnal Jiana Vol. 10 No. 1 Januari 2010 Hal. 25-36. (Terakreditasi)

adanya pertumbuhan dan keberlanjutan dalam setiap aktivitasnya. Meskipun demikian, sayangnya tidak semua organisasi mampu menciptakan pertumbuhan dan mempertahankan keberlanjutan aktivitasnya. Secara alamiah organisasi pasti mengalami siklus hidup. Dalam siklus hidup organisasi terlihat adanya organisasi yang mampu memperpanjang kehidupannya dan yang tidak mampu bertahan, serta organisasi yang mampu hidup sampai ratusan tahun, di samping yang gagal mempertahankan eksistensinya sebelum masa pertumbuhan dimulai. Untuk itu, diperlukan penelitian dan pengembangan yang berkesinambungan (Hubeis dan Najib, 2008:2).

Universitas Bina Darma (UBD) merupakan pengembangan dari STMIK Bina Darma dan STIE Bina Darma Palembang yang bernaung di bawah Yayasan Pendidikan Bina Darma. Perkembangan perguruan tinggi ini (baik mahasiswa ataupun infrastrukturnya) relative cepat dan pesat. Dalam waktu singkat, telah berdiri bangunan kampus yang cukup megah di kawasan Seberang Ulu, Jalan Ahmad Yani Palembang, demikian pula dengan keadaan mahasiswanya, setiap tahun akademik terus terjadinya peningkatan, baik input maupun outputnya, baik kuantitas maupun kualitasnya. UBD merupakan universitas swasta dengan jumlah mahasiswa terbanyak ketiga di Kota Palembang seperti tercantum pada tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 7.1. Jumlah Mahasiswa pada Universitas Swasta di Palembang

No	Nama Universitas Swasta	Jumlah Mhs.
1	Universitas PGRI Palembang	7.906
2	Universitas Muhammadiyah Palembang	5.947
3	Universitas Bina Darma Palembang	5.286
4	Universitas Kader Bangsa Palembang	2.069
5	Universitas Tridinanti Palembang	1.581
6	Universitas Palembang	1.430
7	Universitas Sjakhyakirti Palembang	963
8	Universitas Tamansiswa Palembang	768
9	Universitas IBA Palembang	449

Sumber : Kopertis Wilayah II dan Ditjen Dikti (2009)

Sesuai dengan mottonya, yaitu BERMUTU (Bertekad Maju untuk tetap Unggul), maka untuk tetap unggul pada masa-masa yang akan datang, bukanlah hal yang mudah. Universitas Bina Darma harus berani mengambil berbagai terobosan baru agar keberadaan UBD bukan saja diakui, tetapi lebih jauh dari itu adalah tetap “unggul”. Beberapa perguruan tinggi swasta (PTS) di Palembang yang tadinya maju dengan pesat, namun karena tidak bisa dan tidak mampu menghadapi perubahan lingkungan internal dan eksternal dan situasi yang sangat cepat, lalu PTS tersebut keberadaannya tidak atau kurang diperhitungkan lagi dan bahkan tidak diminati lagi oleh masyarakat.

Fenomena tersebut tidak menutup kemungkinan juga akan dialami oleh Universitas Bina Darma. Gejala-gejala tersebut sudah mulai muncul, misalnya, banyak karyawan termasuk para dosen yang tidak paham dengan visi, misi dan tujuan organisasi yang ada, struktur organisasi yang juga tidak jelas tupoksi (tugas pokok dan fungsi)-nya, yang ditandai dari pengambilan keputusan yang juga kurang jelas antara rektor, wakil rektor, dekan dan kepala biro umum; demikian juga dengan tata hubungan yang terjadi kurang jelas (kurang harmonis), siapa harus bekerja dengan siapa tentang apa dan dengan cara apa yang dipergunakan.

Kualitas tata hubungan kerja yang kurang baik; sistem penghargaan yang juga belum jelas wujudnya; pola kepemimpinan kolektif yang juga kurang jelas serta mekanisme tata kerja yang masih rancu antara rektor, wakil rektor, dekan, kepala biro umum, dan ketua program studi. Pembicaraan dan perbincangan informal tentang berbagai hal tersebut di atas sering terjadi di kalangan dosen. Gejala-gejala tersebut di atas apabila tidak segera diidentifikasi, didiagnosa, diteliti, dan dianalisis, maka cepat atau lambat Universitas Bina Darma akan mengalami nasib yang sama dengan PTS-PTS lain yang telah lebih dahulu mengalami kebangkrutan atau kemunduran.

Dalam rangka mewujudkan motto “Bermutu” (bertekad maju untuk tetap unggul), maka berbagai hal yang berhubungan dengan eksistensi Universitas Bina Darma ke depan dalam menghadapi perubahan-perubahan internal dan eksternal organisasi harus senantiasa

diupayakan, termasuk di antaranya melakukan diagnosa. Sehubungan dengan itu, maka fokus permasalahan penelitian adalah bagaimana eksistensi Universitas Bina Darma dalam menghadapi perubahan internal dan eksternal organisasi. Untuk menjawab permasalahan tersebut perlu dilakukan penelitian tentang diagnose organisasi. Dengan diagnosis organisasi dapat ditemukan dan diungkapkan berbagai masalah sebagai pengaruh internal dan eksternal organisasi. Dengan melakukan diagnosa akan dapat mendeteksi berbagai permasalahan dalam lembaga Universitas Bina Darma. Hasil diagnosa tentu saja akan menjadi bahan dan pijakan dalam melakukan perbaikan atau intervensi kelembagaan, sehingga diharapkan UBD akan tetap eksis pada masa-masa yang akan datang.

Mendiagnosis organisasi dengan memandang organisasi sebagai suatu sistem terbuka dapat dipandang melalui 3 tingkatan, yaitu: (1) Organisasi secara keseluruhan adalah cara memandang organisasi secara keseluruhan, termasuk bentuk perusahaan, struktur, mekanisme, sumber-sumber yang digunakan organisasi. (2) Kelompok kerja (unit, bagian) adalah kelompok-kelompok kerja yang ada pada organisasi, berikut struktur interaksi yang terjadi antar anggota kelompok. (3) Individu adalah pribadi-pribadi dalam organisasi, termasuk di sini adalah kewajiban individu dalam organisasi. Pada proses diagnosis organisasi yang perlu dilakukan adalah memperhatikan hal-hal yang terjadi pada tiap tingkat: Diagnosa merupakan suatu proses menemukan penyebab pokok dari masalah-masalah organisasi. Proses ini meliputi mengumpulkan informasi yang bertalian dengan masalah misalnya bagaimana seharusnya organisasi atau bagian dalam organisasi tersebut berfungsi, menganalisa informasi atau data tersebut, dan membuat kesimpulan untuk melakukan perubahan dan penyempurnaan (Thoha, 2002:93- 94).

Berdasarkan gambar di atas, agar lebih sederhana, maka dibuat dalam bentuk matrik pada Tabel 7.2, yang memberikan ringkasan model 6 Kotak/ Variabel dari Weisbord atas pernyataan/pertanyaan kunci yang diajukan dalam proses diagnosa.

Tabel 7.2. Matrik Rancangan Analisa Data Model 6 kotak dari Weisbord.

No.	Enam Variabel/Kotak	Sistem Formal	Sistem Informal
1.	Tujuan	Kejelasan	Peretujuan
2.	Struktur	Fungsional, program, matrik ?	Bagaimana sesungguhnya pekerjaan dikerjakan atau tidak dikerjakan.
3.	Tata Hubungan	Siapa harus bekerja dengan siapa, tentang apa. Dengan cara apa yang dipergunakan	Seberapa jauh mereka bekerja? Kualitas tata hubungan kerja sama. Bagaimana arus konflik yang ada?
4.	Sistem Penghargaan	Secara eksplisit apa wujudnya.	Secara implisit dan psikologis apa yang sesungguhnya dirasakan
5.	Kepemimpinan	Apa yang dikerjakan oleh seorang pemimpin. Apa sistem yang dipakai,	Bagaimana gaya normatif administrasinya?
6.	Mekanisme Tata Kerja	Sistem penganggarannya Sistem informasinya, perencanaan, kontrol dan sebagainya	Bagaimana sesungguhnya mereka mempergunakan. Bagaimana mereka berfungsi dalam praktek Bagaimana sistem tersebut dijalankan

Sumber: Miftah Thoha (2002:101).

Diagnosa organisasi bertujuan untuk mencari permasalahan inti yang menjadi penghambat tercapainya efektivitas dan efisiensi organisasi. Selain itu diagnosa juga bertujuan untuk mencari jalan keluar dan merancang usaha-usaha perbaikan yang lebih maju daripada sebelumnya.

Dalam upaya mengungkapkan berbagai permasalahan kelembagaan pada Universitas Bina Darma, menurut Thoha (2002:103) pendekatan melalui teori dan model *Weisbord* sudah lazim dilakukan. Model *Weisbord* diyakini dapat mengungkap berbagai permasalahan dalam organisasi/lembaga. Pendekatan teori model *Weisbord* terdiri dari enam variabel atau enam kotak pendekatan, antara lain; Tujuan, Struktur, Tata Hubungan, Penghargaan (Reward), Kepemimpinan dan Mekanisme Tata Kerja. Enam variabel/enam kotak tersebut digambarkan sebagai berikut:

diberikan tersebut disebarkan secara acak dan dibagikan kepada masing-masing dosen yang menjadi responden. Jadi semua responden adalah para dosen, bukan dosen luar biasa/tidak tetap dan juga pegawai tetap administrasi. Namun ada pula dosen yang merangkap sebagai tenaga administrasi, maka ia juga menjadi responden. Di samping itu, dilakukan pula wawancara singkat terhadap beberapa orang dosen tetap. Sedangkan untuk data sekunder diperoleh dari dokumen dan buku-buku serta bahan-bahan pendukung lainnya yang berkaitan dengan Universitas Bina Darma.

Teknik analisis yang dilakukan adalah dengan pendekatan “Model Weisbord” yang terdiri atas “enam kotak atau enam variabel”. Setiap variabel disediakan 10 (sepuluh) pernyataan untuk kemudian dimintakan tanggapan dari para responden. Penilaian terhadap tanggapan responden dilakukan dengan 5 kategori yaitu; Pernyataan sangat setuju diberi skor 5, Pernyataan setuju diberi skor 4, Pernyataan ragu-ragu diberi skor 3, Pernyataan tidak setuju diberi skor 2, dan, Pernyataan sangat tidak setuju skor 1. Hasil skor untuk masing-masing kotak kemudian dijumlahkan dan dicari nilai rata-ratanya. Begitu juga skor untuk seluruh kotak setelah dijumlahkan dicari nilai rata-ratanya.

Sebagai alat ukur dari diagnosa digunakan metode kelas interval dengan perhitungan sebagai berikut :

$$\text{Interval} = \frac{\text{Nilai Tertinggi} - \text{Nilai Terendah}}{\text{Nilai Tertinggi}} = \frac{5 - 1}{5} = 0,80$$

Sesuai dengan hasil perhitungan, maka dapat disusun kelas interval dari jawaban responden sebagai berikut :

Tabel 7.3. Klasifikasi Interval

Interval	Klasifikasi
4,24 – 5,00	Sangat baik/Sangat setuju
3,43 – 4,23	Baik/Setuju
2,62 – 3,42	Kurang baik/Ragu-ragu
1,81 – 2,61	Tidak baik/Tidak setuju
1,00 – 1,80	Sangat tidak baik/Sangat tidak setuju

Analisis terhadap hasil diagnosa dilakukan dengan membandingkan nilai rata-rata, baik untuk masing-masing kotak maupun terhadap nilai rata-rata secara keseluruhan.

C. Hasil Riset

Dari 45 angket yang dibagikan kepada para responden, hanya 30 angket yang dikembalikan. Masing-masing angket memuat pernyataan yang merupakan turunan dari enam variabel model Weisbord. Enam variabel dalam model tersebut, adalah: variabel tujuan, struktur, tata hubungan, sistem penghargaan, kepemimpinan, dan mekanisme tata kerja. Dari 30 angket yang dikembalikan, lalu dilakukan tabulasi dan inventarisasi, hasil tabulasi tersebut disajikan dalam bentuk tabel nilai rata-rata dan distribusi frekuensi. Secara terperinci, hasil penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama tentang variabel “Tujuan”. Ada dua hal pokok yang dipertanyakan yaitu, tentang kejelasan tujuan organisasi dan persetujuan terhadap tujuan tersebut. Hasil pernyataan responden terhadap variabel tujuan disajikan pada tabel 7.4 sebagai berikut:

Tabel 7.4. Nilai Rata-rata Responden terhadap variabel "Tujuan"

No. Resp.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rata-rata
Nilai	2,8	3,7	2,6	2,7	3,4	3,6	4,3	4,6	4,2	2,8	
No. Resp.	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Nilai	2,6	3,4	3,5	4,2	2,6	3,5	3,4	3,3	3,7	3,9	3,45
No. Resp.	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
Nilai	3,5	3,8	4,0	3,2	3,1	3,5	3,3	3,4	3,2	3,7	

Berdasarkan data dari Tabel 7.4 terlihat bahwa nilai tertinggi adalah 4,6 (responden nomor 8). Sedangkan nilai terendah adalah 2,6 (responden nomor 3, 11, dan 15). Nilai rata-rata untuk variabel tujuan adalah 3,45.

Distribusi frekuensi dari tanggapan responden dapat dilihat pada Tabel 7.5 sebagai berikut :

Tabel 7.5. Klasifikasi Tanggapan Responden Untuk "Variabel Tujuan"

Klasifikasi Tanggapan	Skor Rata-rata	Frekuensi	%
Sangat Baik	4,24 - 5,04	3	10,0
Tidak bermasalah	3,43 - 4,23	16	53,3
Agak bermasalah	2,62 - 3,42	11	36,7
Bermasalah	1,81 - 2,61	0	0
Sangat bermasalah	1,00 - 1,80	0	0
Jumlah		30	100

Berdasarkan data pada Tabel 7.5 di atas, dapat diketahui bahwa 10% responden menyatakan sangat tidak bermasalah (sangat baik/sangat setuju), 53,3% tidak bermasalah (baik/setuju), dan 36,6 % agak bermasalah (ragu-ragu). Sedangkan untuk kategori bermasalah dan sangat bermasalah tidak ada jawaban (0 %). Nilai rata-rata skor adalah 3,45. *Kedua*, variabel "Struktur Organisasi".

Hal-hal yang diungkapkan pada variabel ini adalah tentang keselarasan antara tujuan organisasi yang telah ditetapkan dengan struktur internal yang dibangun. Hasil tanggapan responden terhadap angket yang diajukan adalah dapat dilihat pada tabel 7.6 sebagai berikut:

Tabel 7.6. Nilai Rata-rata Tanggapan Responden untuk "Struktur Organisasi"

No. Resp.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rata-rata
Nilai	4,2	3,3	3,4	3,4	3,2	4,5	3,5	3,5	4,6	3,5	
No. Resp.	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Nilai	3,2	3,6	3,5	4,7	4,5	3,5	3,7	3,5	3,3	3,4	3,43
No. Resp.	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
Nilai	2,7	3,4	3,7	3,2	3,2	3,6	3,5	3,6	3,2	3,6	

Berdasarkan data dari Tabel 7.6, terlihat bahwa nilai tertinggi adalah 4,7 (responden nomor 14). Sedangkan nilai terendah adalah 2,7 (responden nomor 21). Nilai rata-rata variabel struktur organisasi adalah 3,43.

Distribusi frekuensi dari tanggapan responden terhadap angket yang diberikan yang berkaitan dengan "Struktur Organisasi", dapat dilihat pada tabel 7.7 sebagai berikut :

Tabel 7.7. Klasifikasi Tanggapan Responden Untuk " Struktur Organisasi"

Klasifikasi Tanggapan	Skor Rata-rata	Frekuensi	%
Sangat Baik	4,24 - 5,04	4	13,3
Tidak bermasalah	3,43 - 4,23	12	40,0
Agak bermasalah	2,62 - 3,42	14	46,6
Bermasalah	1,81 - 2,61	0	0
Sangat bermasalah	1,00 - 1,80	0	0
Jumlah		30	100

Berdasarkan data pada Tabel 7.7, diketahui bahwa 13,3 % responden menyatakan sangat tidak bermasalah (sangat setuju), 40% tidak bermasalah (setuju/baik) dan 46,6 % agak bermasalah (ragu-ragu). Nilai rata-rata skor untuk variabel "Struktur Organisasi" adalah 3,43.

Ketiga, variabel “Tata hubungan”. Pernyataan yang dikemukakan dalam angket adalah tata hubungan antara individu dalam organisasi, tata hubungan antara unit-unit organisasi yang berbeda tugas dan kegiatannya, tata hubungan antara orang-orang dengan sifat dan keharusan yang diminta oleh pekerjaannya.

Hasil rekapitulasi tanggapan responden terhadap angket yang diajukan disajikan pada Tabel sebagai berikut:

Tabel 7. 8. Nilai Rata-rata Tanggapan Responden Untuk Variabel “Tata Hubungan”

No. Resp.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rata-rata
Nilai	3,5	3,3	4,4	3,5	3,8	3,7	4,4	3,8	3,3	3,9	
No. Resp.	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Nilai	3,4	3,6	3,7	3,9	3,8	3,5	3,3	3,5	3,7	3,8	3,68
No. Resp.	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
Nilai	3,3	3,9	4,0	3,8	3,4	3,6	3,9	4,1	3,3	3,4	

Berdasarkan data dari Tabel 7.8. terlihat bahwa nilai tertinggi adalah 4,4 (responden nomor 3 dan 7). Sedangkan nilai terendah adalah 3,3 (responden nomor 2, 9, 17, 21, dan 29). Nilai rata- rata variabel Tata Hubungan adalah 3,68.

Distribusi frekuensi dari tanggapan responden pada variabel tersebut dapat dilihat pada tabel 7.9 sebagai berikut :

Tabel 7.9. Klasifikasi Tanggapan Responden Untuk Variabel “Tata Hubungan”

Klasifikasi Tanggap an	Skor Rata-rata	Frekuensi	%
Sangat Baik	4,24 - 5,04	2	6,7
Tidak bermasalah	3,43 - 4,23	21	70
Agak bermasalah	2,62 - 3,42	7	23,3
Bermasalah	1,81 - 2,61	0	0
Sangat bermasalah	1,00 - 1,80	0	0
Jumlah		30	100

Berdasarkan data pada Tabel 7.9, diketahui terdapat 6,7 % responden menyatakan sangat tidak bermasalah, 70 % tidak bermasalah dan 23,3 % agak bermasalah. Nilai rata-rata skor untuk variabel “tata hubungan” adalah 3,68.

Keempat, variabel “Sistem Penghargaan”. Pokok penilaian pada variabel ini adalah persamaan dan perbedaan antara apa yang diberikan secara formal oleh organisasi dengan apa yang sebenarnya dirasakan dosen (dosen tetap yayasan/PNSD).

Berikut disajikan hasil rekapitulasi tanggapan responden terhadap angket yang dibagikan dapat dilihat pada tabel 10 sebagai berikut:

Tabel 7.10. Nilai Rata-rata Tanggapan Responden Untuk Variabel “Sistem Penghargaan”

No. Resp.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rata-rata
Nilai	1,9	2,5	1,8	3,5	3,5	2,6	3,6	2,5	1,9	3,5	
No. Resp.	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Nilai	2,0	1,9	2,6	3,5	3,3	3,4	3,3	2,0	2,7	4,0	3,4
No. Resp.	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
Nilai	3,5	2,0	2,5	4,3	3,2	3,8	2,5	3,5	3,7	3,9	

Berdasarkan data dari Tabel 7.10 di atas, terlihat bahwa nilai tertinggi adalah 4,3 (responden nomor 24). Sedangkan nilai terendah adalah 1,8 dan 1,9 (responden nomor 3, 1, 9 dan 12). Nilai rata-rata variabel Penghargaan adalah 3,40.

Adapun distribusi frekuensi dari tanggapan responden dapat dilihat pada tabel 7.11 sebagai berikut:

Tabel 7.11. Klasifikasi Tanggapan Responden Untuk Variabel “Sistem Penghargaan”

Klasifikasi Tanggapan	Skor Rata-rata	Frekuensi	%
Sangat Baik	4,24 - 5,04	1	3,3
Tidak bermasalah	3,43 - 4,23	13	43,3
Agak bermasalah	2,62 - 3,42	13	43,3
Bermasalah	1,81 - 2,61	3	10,0
Sangat bermasalah	1,00 - 1,80	0	0
Jumlah		30	100

Berdasarkan data pada Tabel 7.11, diketahui bahwa ada 3,3 % responden menyatakan sangat tidak bermasalah, 43% tidak bermasalah, dan 43% agak bermasalah dan 10% menyatakan bermasalah. Nilai rata-rata skor untuk variabel “sistem penghargaan” adalah 3,4.

Kelima, variabel “kepemimpinan”. Pernyataan yang ingin didapatkan pada variabel ini adalah seberapa jauh pimpinan dapat merumuskan tujuan organisasi, serta dapat menjabarkan tujuan tersebut ke dalam program kerja organisasi serta memelihara peraturan dan apresiasi terhadap kondisi kerja.

Berikut disampaikan rekapitulasi tanggapan responden terhadap angket yang diajukan dapat dilihat pada tabel 7.12 sebagai berikut:

Tabel 7.12. Nilai Rata-rata Tanggapan Responden Untuk Variabel “Kepemimpinan”

No. Resp.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rata-rata
Nilai	2,5	2,6	2,5	3,5	3,7	3,5	3,6	4,0	2,7	2,8	
No. Resp.	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Nilai	1,8	2,5	2,0	3,5	2,5	2,5	2,7	1,5	2,5	3,6	3,33
No. Resp.	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
Nilai	3,4	3,5	3,5	2,6	3,4	4,3	2,5	3,0	3,5	4,1	

Berdasarkan data dari Tabel 7.12 di atas, terlihat bahwa nilai tertinggi adalah 4,3 (responden nomor 26). Sedangkan nilai terendah adalah 1,5 (responden nomor 18). Nilai rata-rata kepemimpinan adalah 3,3.

Distribusi frekuensi dari tanggapan responden dapat dilihat pada Tabel 7.13 sebagai berikut:

Tabel 7.13. Klasifikasi Tanggapan Responden Untuk Variabel “Kepemimpinan”

Klasifikasi Tanggapan	Skor Rata-rata	Frekuensi	%
Sangat Baik	4,24 - 5,04	1	3,3
Tidak bermasalah	3,43 - 4,23	12	40,0
Agak bermasalah	2,62 - 3,42	15	50,0
Bermasalah	1,81 - 2,61	2	6,7
Sangat bermasalah	1,00 - 1,80	0	0
Jumlah		30	100

Berdasarkan data pada Tabel 7.13, diketahui bahwa ada 3,3 % responden menyatakan sangat tidak bermasalah, 40 % tidak bermasalah, 50 % agak bermasalah dan 6,7% bermasalah. Nilai rata-rata skor adalah 3,33.

Keenam, variabel “mekanisme tata kerja”. Permasalahan yang ingin diketahui dari variabel “mekanisme tata kerja” adalah seberapa jauh mekanisme tata kerja yang diterapkan mampu menjadi pengikat komponen organisasi.

Berikut ini disajikan rekapitulasi tanggapan responden terhadap angket yang diajukan dapat dilihat pada tabel 14 sebagai berikut:

Tabel 7.14. Nilai Rata-rata Tanggapan Responden Untuk Variabel “Mekanisme Tata Kerja”

No. Resp.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Rata-rata
Nilai	2,7	3,4	2,6	3,4	1,8	3,7	4,2	3,9	2,6	3,0	
No. Resp.	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Nilai	1,8	1,8	2,6	2,5	2,6	3,4	2,6	2,7	1,8	3,8	3,41
No. Resp.	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	
Nilai	3,7	2,5	3,5	2,5	3,4	3,5	4,3	3,0	4,0	2,7	

Berdasarkan data dari Tabel 7.14 di atas, terlihat bahwa nilai tertinggi adalah 4,3 (responden nomor 27). Sedangkan nilai terendah adalah 1,8 (responden nomor 5, 11, 12, dan 19). Nilai rata-rata variabel Mekanisme Tata Kerja adalah 3,41.

Distribusi frekuensi dari tanggapan responden berkaitan dengan “Mekanisme Tata Kerja” dapat dilihat pada Tabel 7.15 sebagai berikut:

Tabel 7.15. Klasifikasi Tanggapan Responden Untuk Variabel “Mekanisme Tata Kerja”

Klasifikasi Tanggapan	Skor Rata-rata	Frekuensi	%
Sangat Baik	4,24 - 5,04	2	6,7
Tidak bermasalah	3,43 - 4,23	10	33,4
Agak bermasalah	2,62 - 3,42	11	36,6
Bermasalah	1,81 - 2,61	7	23,3
Sangat bermasalah	1,00 - 1,80	0	0
Jumlah		30	100

Berdasarkan data pada Tabel 7.15 di atas, dapat diketahui bahwa ada 6,7 % responden menyatakan sangat tidak bermasalah, 33,4 % tidak bermasalah dan 36,6 % menyatakan agak bermasalah, 23,3% bermasalah. Nilai rata-rata skor adalah 3,41.

Hasil rekapitulasi dari enam variabel yang dijawab responden disajikan pada tabel 7.16 sebagai berikut:

Tabel 7.16. Hasil Diagnosa Organisasi Universitas Bina Darma

Variabel	Nilai Rata-rata
Tujuan	3,45
Struktur	3,43
Tata Hubungan	3,68
Penghargaan	3,40
Kepemimpinan	3,33
Mekanisme Tata Kerja	3,41
Jumlah	22,12
Rata-rata	3,68

Tabel 7.16 menunjukkan nilai rata-rata total seluruh variabel adalah sebesar 3,68. Sedangkan jawaban responden terhadap seluruh pernyataan (enam variabel) disampaikan pada tabel 7.17 sebagai berikut :

Tabel 7.17. Hasil Distribusi (Persentase) Jawaban Total berdasarkan Klasifikasi Angket.

Klasifikasi	Σ	Persentase
Sangat baik	2	7,22%
Baik	14	47,22%
Kurang baik	12	39,44%
Tidak baik	2	6,66%
Sangat tidak baik	0	0%
Total	30	100,00%

Dari Tabel 7.16 dapat dilihat bahwa 7,22% responden menyatakan “sangat baik” 47,22% responden menyatakan “baik”, 39,44% responden “kurang baik/ragu-ragu”, 6,66% responden menyatakan “tidak baik” dan tidak ada responden yang menyatakan “sangat tidak baik/sangat tidak setuju”.

D. Pembahasan

Diagnosa yang dilakukan terhadap lembaga Universitas Bina Darma telah menghasilkan sesuatu yang berbeda dari masing-masing variabel. Pada variabel “tujuan”, terdapat 10% responden menyatakan sangat tidak bermasalah (sangat baik/ sangat setuju), 53,3% tidak bermasalah (baik/ setuju), dan 36,6 % agak bermasalah (ragu-ragu). Sedangkan untuk kategori bermasalah dan sangat bermasalah tidak ada jawaban (0 %). Nilai rata-rata skor adalah 3,45 yang berarti tidak ada “masalah dengan tujuan organisasi.” Artinya, sebagian besar responden (para dosen) memahami tujuan organisasi Universitas Bina Darma. Pemahaman terhadap tujuan organisasi merupakan modal awal dalam melaku-kan berbagai aktivitas organisasi. Untuk melaku-kan berbagai kegiatan organisasi, maka organisasi harus dipandang sebagai suatu sistem terbuka untuk dapat bertahan hidup (Permana, 2002:44). Memandang organisasi sebagai suatu sistem terbuka maka organisasi adalah merupakan sub sistem dari lingkungan dimana organisasi itu berada. Pema-haman yang utuh terhadap tujuan organisasi akan menjadikan kekuatan tersendiri dalam menyatukan gerak langkah pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Tujuan yang telah dirumuskan dengan jelas akan memudahkan untuk dijadikan pedoman

dalam menetapkan haluan organisasi, pemilihan bentuk organisasi, pembentukan struktur organisasi, penentuan macam pekerjaan yang akan dilakukan, kebutuhan pejabat. Tujuan yang terumus dengan jelas haruslah diketahui serta diyakini oleh setiap pejabat dalam organisasi sejak dari pucuk pimpinan sampai dengan pejabat yang berkedudukan paling rendah. Hanya pejabat/ karyawan/pegawai yang mengetahui serta meyakini tujuan organisasi yang dapat bekerja dengan sungguh-sungguh, dapat saling mengembangkannya, pengalamannya, kecakapannya, daya kreasinya, demi tercapainya tujuan yang telah ditentukan. Untuk variabel "struktur", terdapat 13,3 % responden menyatakan sangat tidak bermasalah (sangat setuju), 40% tidak bermasalah (setuju/baik) dan 46,6 % agak bermasalah (ragu-ragu). Nilai rata-rata skor adalah 3,43 yang berarti Struktur organisasi Universitas Bina Darma (UBD) juga dinyatakan "tidak bermasalah atau baik." Menurut Keban (2008:125), struktur organisasi berkenaan dengan siapa yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan apa yang telah diputuskan. Aspek pertama yang harus diatur adalah pembagian unit kerja termasuk tugas, fungsi dan tanggungjawab dalam bekerja, baik secara vertikal maupun horizontal. Bila dibandingkan dengan PTS lain, struktur organisasi UBD relatif lebih ramping. Pimpinan tertinggi di UBD adalah rektor dan dibantu oleh dua orang wakil rektor. Hanya satu orang kepala biro dan dibantu beberapa orang kepala bagian. Pimpinan fakultas dipimpin oleh seorang dekan dan dibantu beberapa orang ketua program studi. Tidak ada pembantu dekan atau wakil dekan. Bawahan langsung dekan hanyalah ketua program studi. Struktur yang demikian ternyata memberikan kemudahan tersendiri untuk dipahami oleh seluruh staf dan dirasakan lebih efisien dan efektif.

Sementara itu, hasil diagnosa terhadap variabel "Tata Hubungan" terdapat 6,7 % responden menyatakan sangat tidak bermasalah, 70 % tidak bermasalah dan 23,3 % agak bermasalah. Nilai rata-rata skor adalah 3,68 yang berarti tidak bermasalah dengan "Tata Hubungan pada Universitas Bina Darma." Menurut Thoha (2002:100), ada tiga hal yang dianggap penting yang berkaitan dengan tata hubungan: a) Tata hubungan antara individu dalam organisasi. b) Tata hubungan antara

unit-unit organisasi yang berbeda tugas kegiatannya. c) Tata hubungan antara orang-orang dengan sifat dan keharusan yang diminta oleh pekerjaan. Selain itu dilakukan juga diagnosa seberapa jauh saling ketergantungan (*interdependency*) kualitas tata hubungan dan arus konflik organisasi.

Berbeda dengan tiga variabel sebelumnya, pada variabel "penghargaan", didapatkan 3,3 % responden menyatakan sangat tidak bermasalah, 43 % tidak bermasalah, dan 43 % agak bermasalah dan 10% menyatakan bermasalah. Nilai rata-rata skor adalah 3,4. Nilai skor tersebut menyatakan bahwa "agak bermasalah" dengan "Penghargaan (*rewards*)" yang terjadi pada Universitas Bina Darma. Kenyataan yang tidak dapat disangkal bahwa motivasi dasar bagi kebanyakan orang menjadi pegawai/dosen pada suatu organisasi tertentu adalah untuk mencari nafkah. Berarti apabila di satu pihak seseorang menggunakan pengetahuan, keterampilan, tenaga, dan sebagian waktunya untuk berkarya pada suatu organisasi, di lain pihak ia mengharapkan menerima imbalan tertentu yang sesuai. Berangkat dari pandangan demikian, dewasa ini masalah *reward* (imbalan/penghargaan) dipandang sebagai salah satu tantangan yang harus dihadapi oleh manajemen suatu organisasi, seperti dikatakan Prasetyo (2002:100), reward merupakan insentif dan alat motivasi bagi anggota organisasi untuk bersemangat dalam meningkatkan kinerja individu dan kinerja organisasi.

Selanjutnya, menurut Siagian (2008:253) sistem imbalan/penghargaan (*reward*) yang baik adalah sistem yang mampu menjamin kepuasan para anggota organisasi yang pada gilirannya memungkinkan organisasi memperoleh, memelihara, dan mempekerjakan sejumlah orang dengan berbagai sikap dan perilaku positif bekerja dengan produktif bagi kepentingan organisasi.

Variabel "kepemimpinan" juga menunjukkan gejala yang sama dengan variabel penghargaan. Pada hasil angket, terdapat 3,3 % responden yang menyatakan sangat tidak bermasalah, 40 % tidak bermasalah, 50 % agak bermasalah dan 6,7% bermasalah. Nilai rata-rata skor adalah 3,33 yang berarti "agak bermasalah" dengan "Kepemimpinan". Universitas Bina Darma bernaung di bawah Yayasan

Bina Darma. Pengurus Yayasan dan pimpinan universitas sebagian besar dijabat oleh keluarga besar pemilik yayasan. Dengan kondisi yang demikian, dapat dibayangkan bagaimana suasana kepemimpinan yang ada di lingkungan UBD. Tipe kepemimpinan demikian adalah termasuk tipe kepemimpinan transisional yang tak sesuai lagi dengan tuntutan lingkungan internal maupun eksternal organisasi (Basuki, 2008:10, Abdullah, 2006:27). Kepemimpinan yang baik adalah pemimpin yang dapat menciptakan lingkungan yang kondusif dalam bekerja (Fitriani, 2007:387), dan menjadikan bawahannya bersemangat untuk bekerja (Prabowo, 2005:245).

Terakhir, pada variabel "Mekanisme Tata Kerja" juga sama dengan dua variabel sebelumnya. Diketahui bahwa ada 6,7 % responden menyatakan sangat tidak bermasalah, 33,4 % tidak bermasalah dan 36,6 % menyatakan agak bermasalah, 23,3% bermasalah. Nilai rata-rata skor adalah 3,41 yang berarti "agak bermasalah" dengan "Mekanisme Tata Kerja" di Universitas Bina Darma. Karena suasana kepemimpinan yang tidak jelas, seperti diungkapkan di atas, maka berdampak pula pada mekanisme tata kerja. Seringkali seorang dekan tidak tahu/tidak diberi tahu penggantian seorang ketua program studi yang ada di lingkup fakultas yang dia pimpin. Terkesan seolah-olah dekan hanya lambang saja, dan penentuan siapa yang akan menjadi ketua program studi adalah menjadi hak rektor, wakil rektor, dan kepala biro. Tidak ada mekanisme pemilihan untuk menuntukan siapa yang menjadi rektor, wakil rektor atau dekan.

Berdasarkan hasil tersebut di atas, dari enam variabel yang ada, terdapat tiga variabel yaitu tujuan, struktur dan tata hubungan yang mendapatkan skor dengan interval yang termasuk dalam klasifikasi baik atau tidak bermasalah. Sedangkan tiga variabel lainnya, yaitu penghargaan, kepemimpinan, dan mekanisme tata kerja masuk dalam klasifikasi kurang baik/bermasalah. Namun demikian, apabila dilihat dari Tabel 16 terlihat bahwa nilai rata-rata total seluruh variabel sebesar 3,68. Artinya, dapat dikatakan bahwa secara umum organisasi Universitas Bina Darma (UBD) tidak bermasalah.

Dari Tabel 17 secara keseluruhan variabel dapat dilihat bahwa 7,22% responden menyatakan "sangat baik" 47,22% responden menyatakan "baik", 39,44% responden "kurang baik/ragu-ragu", 6,66% responden menyatakan "tidak baik" dan tidak ada responden yang menyatakan "sangat tidak baik/ sangat tidak setuju". Apabila kategori sangat baik dengan kategori baik digabung, maka akan diperoleh nilai 54,44%. Artinya secara umum lebih dari separuh responden menyatakan bahwa organisasi UBD adalah "baik" atau sebagian besar menyatakan "setuju". Namun demikian, harus diingat dan diperhatikan bahwa terdapat 39,44% responden menyatakan "kurang baik", dan 6,66% responden menyatakan "tidak baik". Apabila pernyataan responden yang menyatakan kurang baik dan tidak baik ini disatukan, maka akan terdapat 46,1% responden menyatakan "kurang baik dan tidak baik". Artinya, para responden (yang notabene) adalah para dosen tetap (Yayasan/PNSD) masih belum puas dengan situasi dan kondisi yang ada di lingkungan UBD. Nilai 46,1% tersebut merupakan bahaya laten. Apabila tidak dikelola dengan baik atau diperbaiki, terutama hal-hal yang menyangkut penghargaan (*rewards*), kepemimpinan dan mekanisme tata kerja, maka 46,1% ini akan menjadi batu sandungan dalam pengelolaan lembaga Univ. Bina Darma. Artinya, suatu saat mereka akan menjadi duri dalam daging yang akan mengganggu eksistensi dari UBD.

Universitas Bina Darma sudah melihat dan bahkan telah mempelajari jatuh-bangun berbagai perguruan tinggi swasta yang mengalami kemunduran dan kemandegan, terutama di lingkungan Kopertis Wilayah II. Untuk mengantisipasi hal ini, telah dilakukan berbagai terobosan, diantaranya adalah penataan (penyederhanaan) kelembagaan dengan penyusunan struktur organisasi yang lebih ramping, peningkatan kualitas pelayanan publik yang ditandai dengan diperolehnya sertifikat ISO, pengabdian masyarakat dan lain-lain. Namun demikian, tentu saja masih banyak yang harus dilakukan, untuk itulah maka peneliti tertarik untuk mengetahui langkah- langkah apa saja yang harus dilakukan agar UBD agar tetap unggul pada masa yang akan datang melalui sudut pandang kajian teoritis dan praktis bidang

ilmu PPO (Pengembangan dan Penataan Organisasi) melalui diagnosa.

Toha (2002:93) mengemukakan bahwa diagnosa merupakan suatu proses menemukan penyebab pokok dari masalah-masalah organisasi. Proses ini meliputi mengumpulkan informasi yang bertalian dengan masalah, misalnya bagaimana seharusnya organisasi atau bagian dalam organisasi tersebut berfungsi, menganalisa informasi atau data tersebut, dan membuat kesimpulan untuk melakukan perubahan dan penyempurnaan. Diagnosa yang efektif akan memberikan petunjuk yang baik bagi intervensi pembinaan organisasi dan juga akan memberikan arah pemahaman yang tepat terhadap kondisi dan kebutuhan yang diperlukan oleh organisasi, sehingga keputusan intervensi selaras dengan kebutuhan. Dalam pembinaan organisasi, intervensi selalu dikaitkan dengan usaha diagnosa. Oleh karenanya diagnosa merupakan proses yang amat penting dan sangat dominan dalam usaha pembinaan organisasi. Menurut Ulrich (2001:227) kemampuan yang dibutuhkan oleh organisasi agar unggul adalah (1) kembangkan ideologi dasar bersama; (2) mempertahankan pegawai; (3) ciptakan kapasitas untuk berubah; dan (4) kuasai belajar dengan cepat.

Organisasi merupakan suatu sistem yang berproses, artinya sistem tersebut tidaklah statis. Sebagai sistem yang berproses maka organisasi memiliki peluang untuk melakukan perubahan atas masukan ataupun pengaruh dari lingkungan sekitarnya. Untuk itu organisasi seharusnya terbuka terhadap masukan-masukan yang ada. Dikatakan terbuka karena sebagai suatu sistem, organisasi mendapat masukan atau dipengaruhi sumber energi dari lingkungan sekitarnya, misalnya modal, material, informasi, sumber tenaga manusiawi (masukan/input). Masukan tadi diolah menjadi suatu hasil produksi melalui proses transformasi dan untuk selanjutnya diteruskan sebagai suatu keluaran (*output*) berupa barang atau jasa untuk digunakan oleh pengguna. Para pengguna itu nantinya akan memberikan umpan balik yang dapat berperan sebagai masukan dalam proses selanjutnya. Umpan balik tadi sesungguhnya berperan sebagai suatu mekanisme yang turut mengatur kehidupan suatu organisasi.

Semua organisasi harus berubah karena adanya tekanan lingkungan internal maupun eksternal organisasi. Perubahan eksternal dipicu oleh begitu cepatnya revalasi teknologi, kompetensi, ekonomi global dan masyarakat yang sangat kritis (Firdaus, 2006:36). Walaupun perubahan yang terjadi lebih pada lingkungan, namun pada umumnya menuntut perubahan lebih pada organisasional, dan organisasi- organisasi bisa melakukan lebih banyak perubahan ataupun lebih sedikit. Organisasi- organisasi bisa merubah tujuan dan strategi- strategi, teknologi, desain pekerjaan, struktur, proses- proses, dan orang. Perubahan- perubahan pada orang senantiasa mendampingi perubahan- perubahan pada faktor- faktor yang lain.

Proses perubahan pada umumnya mencakup sikap dan perilaku saat ini yang *unfreezing*, perubahan- perubahannya dan akhirnya kepemilikan sikap dan perilaku yang baru yang *refreezing*. Sejumlah isu- isu kunci dan problem harus dihadapi selama dalam proses perubahan umum. Pertama adalah, diagnosis yang akurat mengenai situasi dan kondisi saat ini. Kedua adalah, penolakan yang ditimbulkan oleh adanya *unfreezing* dan perubahan. Terakhir adalah, isu pelaksanaan evaluasi yang memadai dari usaha perubahan yang sukses, di mana evaluasi- evaluasi semacam itu kebanyakan lemah atau bahkan tidak ada sama sekali.

Ada tiga pandangan tentang konsep perubahan organisasi pertama, pada hakikatnya target perubahan organisasional adalah birokrasi yang digunakan sebagai alat administrasi dan sebagai instrumen kekuasaan dan pengaruh. Kedua, perubahan organisasi harus melalui cara demokrasi dan liberalisasi. Ketiga, organisasi dan manajemen dapat mengenali gap antara situasi yang ada dengan yang diharapkan berdasarkan ukuran- ukuran tertentu yang biasa digunakan yaitu itu, efektivitas, efisiensi, dan kepuasan anggota organisasi. Di samping tiga pandangan tersebut ada sejumlah pendekatan yang dapat digunakan untuk memahami perubahan organisasi. Berbagai pendekatan tersebut adalah pertama, pendekatan yang menekankan pada hubungan- hubungan antara struktur, teknologi dan orang. Dari ketiga unsur tersebut akan dapat ditentukan tentang apa yang akan diubah

dan bagaimana cara mengubahnya. Kedua, dari mana ide konsep pendekatan tersebut berasal. Pembinaan organisasi merupakan upaya dalam meningkatkan kemampuan organisasi berdasarkan perspektif jangka panjang yang terdiri dari serangkaian pentahapan dengan penekanan pada hubungan antar individu, kelompok organisasi secara keseluruhan. Dengan kata lain bahwa pembinaan organisasi adalah aplikasi pendekatan kesisteman terhadap hubungan fungsional, struktural, teknikal dan personal dalam organisasi. Agar proses pembinaan dan pengembangan organisasi dapat berjalan secara sistemik, maka langkah awal yang harus dilakukan adalah melakukan diagnosa terlebih dahulu agar diketahui gejala-gejala yang baik atau yang buruk pada kelembagaan tersebut.

E. Kesimpulan

Dari 6 (enam) variabel dalam proses diagnosa pengembangan Universitas Bina Darma ditemukan 3 (tiga) variabel yaitu tujuan organisasi, struktur organisasi dan tata hubungan telah berjalan dengan baik, walaupun belum mencapai hasil yang maksimal. Tetapi 3 (tiga) variabel lainnya yaitu kepemimpinan, penghargaan dan mekanisme tata kerja masih bermasalah yang perlu diintervensi untuk pengembangan universitas ke depan untuk tetap eksis menghadapi tantangan perubahan global baik perubahan internal maupun perubahan eksternal. Kunci utama suatu organisasi untuk tetap eksis dalam menghadapi perubahan adalah tipe atau gaya kepemimpinan dalam mengembangkan visi dan misi organisasi. Sehubungan dengan itu suasana kepemimpinan Universitas Bina Darma saat ini akan sulit pengambilan kebijakan atau keputusan yang dibutuhkan organisasi untuk pengembangan organisasi kedepan yang lebih baik. Oleh karena itu pola kepemimpinan ditingkat Rektorat sampai tingkat paling bawah perlu dikaji ulang sesuai dengan kebutuhan universitas dalam mengembangkan visi dan misi organisasi kedepan.

RASIONALISASI DAN RESTRUKTURISASI ORGANISASI PELAYANAN PUBLIK

(Studi Kasus pada Pemerintah
Kabupaten Ogan Komering Ulu, Sumatera Selatan)¹¹

A. Pendahuluan

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah pada prinsipnya dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi perangkat daerah dengan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD, yang kemudian ditetapkan pembobotan masing-masing variabel yaitu 40% (empat puluh persen) untuk variabel jumlah penduduk, 35% (tiga puluh lima persen) untuk variabel luas wilayah

11 SPIRIT PUBLIK Jurnal Ilmu Administrasi, Volume (1). pp. 97-120. ISSN 1907-0489

dan 25% (dua puluh lima persen) untuk variabel jumlah APBD, serta menetapkan variabel tersebut dalam beberapa kelas interval. Demikian juga mengenai jumlah susunan organisasi disesuaikan dengan beban tugas masing-masing perangkat daerah (PP No. 41 Tahun 2007).

Berdasarkan fakta dan data, perkembangan keuangan daerah Kab. OKU selama periode 2002-2009 yang perlu dicermati adalah; bahwa pada tahun 2009 untuk pertama kalinya target pendapatan APBD menurun sebesar -9,78% dari target tahun 2008, bahkan menurun -2,07% dari realisasi tahun 2008. Kondisi ini tampaknya berkaitan dengan perkembangan pendapatan nasional, dimana sepanjang tahun 2009 ini diprediksi akan mengalami kontraksi sebagai dampak dari tekanan krisis ekonomi global. Tekanan APBN ini berimbas langsung kepada pengalokasian transfer dana ke daerah. Terbukti dari target APBD Kab. OKU tahun 2009, hanya komponen DAU dan DAK yang menurun sebesar -7,65% dan -35,77%.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, struktur pendapatan daerah Kabupaten OKU terdiri dari: Pendapatan Asli Daerah/PAD; Dana Perimbangan; serta Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Selama periode 2002-2009, sumber pendapatan daerah Kabupaten OKU masih bertumpu pada sumber-sumber pendanaan yang berasal dari APBN atau Bagian Dana Perimbangan. Dalam periode 2002-2009 rata-rata kontribusi Bagian Dana Perimbangan terhadap pendapatan daerah adalah sebesar 91,36%. Pada tahun 2008, kontribusi Bagian Dana Perimbangan terhadap pendapatan daerah adalah sebesar 91,37% atau mencapai mencapai Rp.546,29 milyar. Sementara itu, kontribusi bagian PAD selama periode yang sama hanya mencapai rata-rata 4,08%. Pada tahun 2008 realisasi PAD sebesar Rp. 28,79 milyar hanya memberikan kontribusi terhadap APBD sebesar 4,82%. Dari dana tersebut, hampir 75% dialokasikan untuk belanja pegawai, sementara lebih kurang 25% untuk belanja pembangunan. Artinya, beban APBD banyak terserap pada belanja pegawai. Dengan demikian, seyogyanya alokasi belanja pegawai harus lebih kecil dari belanja pembangunan. Besarnya kontribusi Dana Perimbangan terhadap pendapatan daerah tersebut

menunjukkan bahwa Kabupaten OKU harus lebih bekerja keras untuk mencapai kemandirian keuangan secara lebih baik. Oleh karena itu, dalam jangka waktu ke depan program peningkatan pendapatan daerah harus mendapat prioritas, terutama melalui pengembangan sektor-sektor ekonomi produktif.

Secara geografis Kabupaten Ogan Komering Ulu terletak diantara $103^{\circ} 40'$ Bujur Timur sampai dengan $104^{\circ} 33'$ Bujur Timur, dan $3^{\circ} 45'$ Lintang Selatan sampai dengan $4^{\circ} 55'$ Lintang Selatan, atau terletak pada jalur Lintas Tengah Trans Sumatera, yang menghubungkan Provinsi Lampung dengan Provinsi Bengkulu, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut: Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Rambang dan Kecamatan Lubai Kabupaten Muara Enim dan Kecamatan Muara Kuang Kabupaten Ogan Ilir Provinsi Sumatera Selatan; Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Simpang, Kecamatan Muaradua, Kecamatan Buay Sandang Aji, Kecamatan Buay Runjung, Kecamatan Kisam Tinggi dan Kecamatan Muaradua Kisam Kabupaten OKU Selatan Provinsi Sumatera Selatan; Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Semendo Darat Ulu, Kecamatan Semendo Darat Laut, Kecamatan Tanjung Agung dan Kecamatan Lubai Kabupaten Muara Enim Provinsi Sumatera Selatan; dan Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Cempaka, Kecamatan Madang Suku I, Kecamatan Madang Suku II, Kecamatan Buay Pemuka Peliung dan Kecamatan Martapura Kabupaten OKU Timur Provinsi Sumatera Selatan.

Luas Wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu yaitu 4.797,06 KM² atau 4,93% dari luas Provinsi Sumatera Selatan (97.257,72 KM²) yang terbagi dalam 12 Kecamatan, 139 Desa, dan 14 Kelurahan. Topografi dan ketinggian diwilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu berkisar antara 100 – 1.000 meter lebih diatas permukaan laut, Bentuk wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu bervariasi dari datar sampai bergunung-gunung atau dari 0-2 % hingga diatas 40 %. Keadaan lereng 0-2 % (luas 61.781 ha) lereng 2-15 % (luas 142.968 ha), lereng 15-40 % (luas 71.564 ha).

Kabupaten OKU mempunyai iklim tropis dan basah dengan temperatur bervariasi antara 22°C – 31°C, dengan curah hujan terendah 3.038 mm dijumpai di Kecamatan Lengkiti dan curah hujan tertinggi di Kecamatan Pengandonan sebesar 4.881 mm, atau antara 260 mm – 448 mm setiap bulannya. Secara geologis wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu terbentuk pada zaman tersier dan kwarter oleh batuan granit, tufa andesit dan formasi andesit tua. Dari susunan batuan-batuan tersebut terkandung berbagai macam kekayaan alam yang potensial antara lain batubara, batu marmer, minyak bumi, batu kapur, emas, nikel, besi, intan, pasir, koral dan lain-lainnya. Sistem sungai-sungai yang ada di wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu adalah Sistem Sungai Ogan, yang bermuara ke sungai ini antara lain Sungai Gerantong, Sungai Air Jawi-Jawi, Sungai Air Kuang Besar, Sungai Air Jernih, Sungai Air Kisam, Sungai Air Lekis, Sungai Kurup, Sungai Air Laye, Sungai Laham, Sungai Air Lengkatayap, Sungai Ari Saka, Sungai Air Tebangka, Sungai Air Selaur, Sungai Air Kungkulan, dan Air Kiti. Jika dilihat dari sistem sungai tersebut maka kebutuhan air baku di wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu ini tersedia cukup besar, baik untuk keperluan rumah tangga, irigasi pertanian, maupun untuk pengembangan perikanan darat.

Penduduk Kabupaten Ogan Komering Ulu pada tahun 2010 berjumlah 367.357 jiwa yang tersebar pada 12 wilayah kecamatan. Dari sebelas wilayah kecamatan tersebut jumlah penduduk terbanyak terkonsentrasi di Kecamatan Baturaja Timur mencapai 92.312 jiwa dan kecamatan ini merupakan ibukota kabupaten, disusul Kecamatan Peninjauan berjumlah 49.942 jiwa. Jumlah penduduk terkecil dijumpai di wilayah Kecamatan Ulu Ogan berjumlah 8.552 jiwa. Berdasarkan data statistik dan pengolahan data penduduk, pertumbuhan penduduk Kabupaten Ogan Komering Ulu dari tahun 1999-2003, lima tahun terakhir rata-rata pertumbuhan mencapai 2,23% per tahun. Pertumbuhan penduduk tertinggi dijumpai di wilayah Kecamatan Lubuk Batang 9,02% dan Kecamatan Semidang Aji 3,55%; serta terdapat pertumbuhan negatif di wilayah Kecamatan Ulu Ogan mencapai -0,10% dan Kecamatan Pengandonan mencapai -0.62%.

Penyebaran penduduk di wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu pada relatif tidak merata pada semua kecamatan. Jumlah penduduk dengan kepadatan tertinggi terdapat di Kecamatan Baturaja Timur mencapai 696,17 jiwa/km², disusul oleh Kecamatan Baturaja Barat 265,40 jiwa/km². Kepadatan penduduk di dua wilayah kecamatan tersebut menempati urutan pertama tingkat kepadatan penduduknya karena merupakan ibukota kabupaten dan mengindikasikan pesatnya pertumbuhan penduduk di wilayah ini sebagai wilayah perkotaan. Kepadatan penduduk terendah adalah Kecamatan Ulu Ogan 14,25 jiwa/km². Struktur umur penduduk menggambarkan struktur penduduk berdasarkan usia balita (0-5), usia sekolah (6-19), usia produktif (20-64) dan usia lanjut di atas 65 tahun serta rasio laki-laki dan perempuan. Jumlah kelompok usia terbanyak adalah 10-14 tahun 38.858 jiwa, disusul oleh kelompok usia 15-19 tahun dengan jumlah 37.122 jiwa, sedangkan jumlah terkecil pada kelompok usia 75 tahun ke atas yaitu berjumlah 2.359 jiwa.

Untuk melayani jumlah penduduk, dengan luas wilayah dan jumlah APBD sebagaimana telah diutarakan di atas, Pemerintah Kabupaten OKU telah menyiapkan sejumlah organisasi perangkat daerah (OPD) sebanyak 62 OPD, dengan perincian: 1 Sekretaris Daerah, 3 Asisten, 1 Sekretaris DPRD, 16 Dinas, 15 lembaga teknis daerah, 12 Kecamatan, dan 14 Kelurahan. Hasil observasi di lapangan diperoleh informasi bahwa masih banyak struktur dalam OPD, baik badan, dinas ataupun kantor yang belum/tidak terisi, terutama staf dan pejabat eselon IV ke bawah. Beberapa kegiatan dinas atau badan sering terjadi duplikasi, serta tugas pokok dan fungsi badan/dinas/kantor yang memiliki kesamaan/kemiripan. Sehingga terkesan ada badan/dinas yang melakukan peran atau tugas dinas/badan lain, dan bahkan ada dinas/badan/kantor yang aktivitasnya tidak optimal, karena sering terjadi saling lempar tanggungjawab, karena beberapa tugas pokok dan fungsi memiliki kemiripan bahkan sama persis.

Berdasarkan fakta dan data tersebut, dapat dikatakan bahwa kondisi struktur organisasi Pemerintah Kabupaten OKU belum rasional, karena postur organisasinya masih terlalu gemuk, adanya duplikasi tugas dan fungsi, serta masih banyak struktur yang tidak

terakomodir. Oleh karenanya, pelayanan publik yang dilakukan masih belum optimal. Logikanya, semakin ramping postur organisasi, maka akan semakin lincah dan tangguh dalam melakukan pelayanan publik, sehingga pelayanan yang dilakukan akan lebih berkualitas. Sebaliknya, semakin gemuk (besar) postur organisasi, maka akan semakin sulit untuk bergerak dalam melakukan pelayanan. Berdasarkan uraian tersebut, dalam rangka merespon berbagai tuntutan agar terwujudnya pelayanan publik yang lebih baik dan berkualitas, maka diperlukan analisis terhadap organisasi Pemerintah Kabupaten OKU melalui *"Analisis Rasionalisasi dan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah."*

B. Rasionalisasi dan Restrukturisasi Organisasi

Robbins (1994:98) mengemukakan bahwa semakin besar organisasi maka kurang pula keefektivan organisasi. Pembengkakan birokrasi telah terjadi penumpukan pegawai dengan tugas yang tidak jelas sehingga menimbulkan pemborosan dalam pengelolaan birokrasi. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Islamy (2001:22) yang mengatakan bahwa pembengkakan birokrasi, perkembangan tugas-tugas pemerintahan yang begitu pesat telah menyebabkan pembengkakan birokrasi yang tidak terencana dengan baik sehingga bisa menjadi penghalang pengembangan akuntabilitas di kalangan aparatur pemerintah, situasi seperti ini juga mengakibatkan pengawasan, pengendalian dan koordinasi sangat sulit dilaksanakan yang pada gilirannya menimbulkan penumpukan pegawai tanpa tujuan yang jelas, garis pertanggung jawaban yang tidak jelas dan sangat sedikit pegawai yang profesional.

Prinsip utama yang perlu dikembangkan oleh pemerintah dalam merealisasikan kebijakan rasionalisasi adalah dengan menggunakan prinsip *"small is beautiful"* (kecil itu indah). Artinya, lembaga birokrasi *"miskin struktur dan kaya fungsi."* Maksudnya bahwa dalam tubuh birokrasi tidak memerlukan struktur dan pegawai yang sangat banyak tetapi fungsinya tidak jelas, melainkan memiliki struktur dan pegawai yang sedikit tetapi memiliki fungsi dan profesionalisme dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Sjafari, 2003).

Untuk merealisasikan prinsip tersebut di atas, proses rasionalisasi perlu dimulai dengan adanya restrukturisasi dan perampingan organisasi. Hal ini juga diajarkan dalam prinsip “*Banishing Bureaucracy*” oleh Geabler & Plastrick (2000). Tindakan-tindakan yang perlu dilakukan dalam restrukturisasi dan perampingan tersebut, antara lain memangkas struktur organisasi yang tidak efektif dan pemborosan, melakukan pensiun dini PNS yang tidak produktif, serta perlu melakukan reposisi jabatan-jabatan birokrasi. Seperti yang dialami saat ini dan bukan suatu rahasia umum lagi, bahwa birokrasi kita dikenal sebagai *high cost bureaucracy*, yaitu suatu birokrasi yang memungut biaya besar dalam pengurusan izin-izin dan pelayanan-pelayanan.

Bennis dan Mische (1995) mengemukakan bahwa ada sejumlah perubahan besar yang tidak dapat dikembalikan pada keadaan semula yang melanda dunia saat ini. Perubahan-perubahan itu menetapkan kembali cara orang-orang bekerja dan saling berinteraksi. Pada kenyataannya, perubahan itu terjadi begitu cepatnya dimana para pemimpin organisasi swasta dan pemerintah menemukan bahwa mereka berhadapan dengan serentetan tantangan yang membingungkan yang terus-menerus terjadi. Memenuhi tantangan tersebut dengan sukses akan membutuhkan metode baru, keterampilan baru, struktur baru – pendek kata, organisasi yang baru.

Hasil penelitian terdahulu tentang *learning organization* yang dilakukan oleh Syafrilenti (2006:113), bahwa untuk menjadi organisasi yang tangguh ke depan dengan penuh tantangan, maka perlu ditingkatkan faktor keahlian pribadi sumber daya manusia, pemahaman bersama terhadap visi organisasi dan pembelajaran tim. Setiap organisasi, baik organisasi yang bersifat *profit* seperti perusahaan maupun organisasi yang bersifat *non-profit* seperti organisasi massa, yayasan, atau organisasi publik dan lain-lain tentu menginginkan adanya pertumbuhan dan keberlanjutan dalam setiap aktivitasnya. Meskipun demikian, sayangnya tidak semua organisasi mampu menciptakan pertumbuhan dan mempertahankan keberlanjutan aktivitasnya.

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

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

C. Perumpunan Urusan Pemerintahan

Menurut Keban (2008:125), struktur organisasi berkenaan dengan siapa yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan apa yang telah diputuskan. Aspek pertama yang harus diatur adalah pembagian unit kerja termasuk tugas, fungsi dan tanggungjawab dalam bekerja, baik secara vertikal maupun horizontal. Glouder dalam Paramita (1985:38) menyatakan bahwa jika terlalu memberatkan aturan-aturan dapat menimbulkan kerugian yang serius, seperti kekakuan yang akan

mengurangi keluwesan dan kemampuan menyesuaikan diri organisasi itu pada keadaan berubah dan dengan demikian akan mengurangi kemampuan untuk mempertahankan kelangsungan hidup. Demikian pula meskipun dalam kondisi yang mantap dan rutin, terlalu banyak aturan dapat merintang prestasi. Karena itu dapat dikatakan bahwa ketaatan sepenuhnya pada semua aturan disetiap waktu mungkin sekali tidak bermanfaat bagi organisasi.

Pemerintah telah beberapa kali mengeluarkan peraturan yang berkaitan dengan organisasi perangkat daerah, di antaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dan yang terakhir PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Perubahan tersebut terkesan dibuat agak tergesa-gesa, karena peraturan yang sebelumnya belum sepenuhnya diaplikasikan dan diimplementasikan, kemudian muncul peraturan yang baru. Akhirnya pemerintah daerah disibukkan oleh pergantian bentuk dan susunan organisasi perangkat daerah, dan tentu saja hal ini menimbulkan kerugian waktu, tenaga dan pikiran dalam pelaksanaan otonomi daerah.

PP No. 41 Tahun 2007 Pasal 22 menyebutkan bahwa Penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani; Penanganan urusan sebagaimana dimaksud tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri; Dalam hal beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, maka penggabungannya sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam bentuk dinas dan lembaga teknis daerah.

Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas terdiri dari: bidang pendidikan, pemuda dan olahraga; bidang kesehatan; bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi; bidang perhubungan, komunikasi dan informatika; bidang kependudukan dan catatan sipil; bidang kebudayaan dan pariwisata; bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang; bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan; bidang pelayanan pertanahan; bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan,

perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan; bidang pertambangan dan energi; dan bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, terdiri dari: bidang perencanaan pembangunan dan statistik; bidang penelitian dan pengembangan; bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat; bidang lingkungan hidup; bidang ketahanan pangan; bidang penanaman modal; bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi; bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa; bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana; bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan; bidang pengawasan; dan bidang pelayanan kesehatan.

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

D. Metode Penelitian

Data dan Instrumen

Data yang diperlukan untuk melakukan rasionalisasi dan restrukturisasi organisasi Pemerintah Kabupaten OKU adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari hasil wawancara mendalam kepada para pejabat kunci di daerah, sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai dokumen, baik berupa peraturan perundang-undangan, maupun referensi atau literature yang berhubungan dengan rasionalisasi dan restrukturisasi organisasi.

Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dengan tuntunan kuesioner. Kuesioner disusun berdasarkan substansi yang menjiwai PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Pemerintah Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah. Untuk melengkapi data, juga dilakukan wawancara kepada aparat pemerintahan dari berbagai instansi, yang berhubungan dengan penyusunan rasionalisasi dan restrukturisasi organisasi pemerintah Kab. OKU. Hasil dari wawancara serta studi dokumentasi, dilanjutkan dengan *Focus Group Discussion* (FGD). FGD dilakukan dengan cara mendiskusikan kemungkinan-kemungkinan rasionalisasi dan restrukturisasi organisasi pemerintah Kabupaten OKU serta komitmen diantara para penyelenggara perangkat organisasi daerah.

Populasi dan Sampel

Unit analisis adalah kelembagaan atau organisasi dengan populasi seluruh dinas/badan/kantor yang ada di Kabupaten OKU. Sampel informan adalah para pejabat struktural serta beberapa pegawai kunci pada organisasi perangkat daerah, sebagai kelompok yang mewakili organisasi/kelembagaan.

Metode Pengolahan dan Analisis Data

Hasil pengumpulan data dan dokumentasi dianalisis secara diskriptif dan kualitatif, dalam suatu matrik yang menggambarkan potensi kemungkinan terjadinya rasionalisasi dan restrukturisasi organisasi pemerintah Kabupaten OKU berdasarkan indikator dan kriteria PP No. 41 Tahun 2007 dengan langkah-langkah sebagai berikut: (1) Menginventarisir dan menganalisis Peraturan Daerah yang berhubungan dengan pembentukan Organisasi Perangkat Daerah pada masing-masing dinas, badan dan kantor yang ada beserta perubahannya; (2) Analisis dan evaluasi Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan struktur jabatan, eselonisasi dan jumlah pegawai berdasarkan jender;

(3) Analisis ketatalaksanaan organisasi yang meliputi sistem dan prosedur kerja yang akan digunakan untuk penataan kembali kemungkinan pengembangan jabatan fungsional yang meliputi koordinasi, integrasi dan sinkronisasi; (4) Analisis berbagai kebijakan di bidang ketatalaksanaan lembaga organisasi yang meliputi terjadinya koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi; penyederhanaan sistem dan prosedur kerja pada masing-masing lembaga perangkat teknis daerah melalui berbagai surat keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah; dan (5) Analisis perbandingan terhadap struktur organisasi yang lama, tugas dan fungsi serta kewenangan berdasarkan PP No 8 Tahun 2003 dengan PP No. 41 Tahun 2007 serta Himpunan Peraturan Daerah Kabupaten OKU yang telah dikeluarkan berkenaan dengan struktur organisasi dan jabatan.

E. Hasil dan Pembahasan

Saat ini organisasi perangkat daerah (OPD) Kabupaten OKU terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas-dinas, lembaga teknis daerah (badan, kantor rumah sakit), kecamatan dan kelurahan. Kesemuanya berjumlah 62 OPD (1 Sekretaris Daerah, 3 Asisten, 1 Sekretaris DPRD, 16 Dinas, 15 lembaga teknis daerah, 12 Kecamatan, dan 14 Kelurahan). Organisasi Perangkat daerah Kabupaten OKU secara rinci disajikan dalam Tabel 9.1. berikut:

Tabel 9.1. Daftar Nama-nama Organisasi Perangkat Daerah Kab. OKU

No.	Jenis OPD	Organisasi Perangkat Daerah
1.	Sekretariat Daerah	Sekretariat Daerah Assisten I Assisten II Assisten III
2.	Sekretariat DPRD	Sekretariat DPRD

3.	Dinas-dinas	Dinas Pendidikan Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Parawisata Dinas Kesehatan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Dinas Perhubungan Dinas Komunikasi dan Informatika Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Dinas Pertanian, Tanaman Pangan dan Holtikultura Dinas Peternakan dan Perikanan Dinas Perkebunan dan Kehutanan Dinas Pertambangan dan Energi Dinas Pendapatan Daerah Dinas Kebersihan, Keindahan dan penanggulangan Kebakaran
4.	Lembaga Teknis Daerah	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Badan Kepegawaian Daerah Badan Pendidikan dan Pelatihan Badan Lingkungan Hidup Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Badan Penanaman Modal Badan Penelitian, Pengembangan dan Statistik Kantor Ketahanan Pangan Kantor Perpustakaan, Kearsipan dan Dokumentasi Kantor Pelayanan Perizinan Inspektorat Rumah Sakit Umum Daerah Satuan Polisi Pamong Praja

5.	Kecamatan	Camat Baturaja Timur Camat Baturaja Barat Camat Semidang Aji Camat Sosoh Buay Rayap Camat Pengandonan Camat Peninjauan Camat Lubuk Batang Camat Lengkiti Camat Lubuk Raja Camat Sinar Peninjauan Camat Ulu Ogan Camat Muara Jaya
6.	Kelurahan	Lurah Pasar Lama Lurah Pasar Baru Lurah Sukaraya Lurah Kemalaraja Lurah Baturaja Lurah Sepancar Lurah Kemelak Lurah Air Gading Lurah Laya Lurah Saung Naga Lurah Baturaja Permai Lurah Sekar Jaya Lurah Sukajadi Lurah Batu Kuning

Sumber : OKU dalam Angka, 2009.

Berdasarkan tabel di atas, nampak bahwa organisasi perangkat daerah (OPD) pada Pemkab OKU masih cukup besar (gemuk). Secara rasional, bila dilihat dari luas wilayah jumlah OPD tersebut memang masih memungkinkan, tetapi bila dilihat dari jumlah penduduk dan sumber daya keuangan, serta jumlah aparatur yang ada, struktur OPD seperti di atas masih perlu dilakukan penataan ulang.

Dilihat dari sumber daya aparatur, berdasarkan data Juni 2009 (sumber BKD) jumlah PNS yang menduduki jabatan struktural dilingkungan Pemerintah Kabupaten OKU sebanyak 1202 orang yang tersebar di berbagai Organisasi Perangkat Daerah sebagaimana tertuang dalam Tabel 4 sebanyak 77,04 % PNS dengan jabatan struktural eselon

IV, 19,72 % eselon III, dan 3,24 % eselon II. Akan tetapi jumlah eselon yang terisi hanya sebesar 58,24% atau sebanyak 700 orang, sisanya sebanyak 41,76 % atau 502 jabatan eselon masih kosong. Dari jumlah tersebut, 422 eselon IV dan 72 Eselon III yang masih kosong. Artinya, beberapa OPD masih sangat kekurangan sumber daya aparatur yang memenuhi persyaratan atau memang secara kuantitas masih kurang. Berkenaan dengan hal tersebut, sudah sepatutnya beberapa OPD, bagian, bidang, subbag, seksi dilakukan penggabungan/merger atau perubahan status dari dinas atau badan menjadi kantor atau sebaliknya. Dengan demikian, semua eselon/jabatan struktural dapat terisi. Dari jumlah jabatan struktural/eselon tersebut, komposisi keterwakilan kaum perempuan masih sangat sedikit. Jumlah kaum perempuan yang menduduki jabatan struktural disajikan pada Tabel 9.2.

Tabel 9.2. Komposisi Pejabat Eselon/Struktural berdasarkan Jenis Kelamin di Lingkungan OPD Kab OKU

No	Nama Organisasi Perangkat Daerah	Eselon II		Eselon III		Eselon IV	
		L	P	L	P	L	P
1.	Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD	5	-	14	1	37	6
2.	Dinas-dinas	14	2	67	11	184	49
3.	Lembaga Teknis Daerah	10		47	8	85	34
	Jumlah keseluruhan	29 (93,54)	2 (6,45)	128 (86,48)	20 (13,51)	306 (77,46)	89 (22,53)

Sumber : BKD OKU Tahun 2009

Dari tabel di atas terlihat bahwa untuk eselon II hanya 2 orang (6,45%) yang dijabat oleh perempuan dari 31 jabatan eselon II yang ada, untuk eselon III hanya 20 orang (13,51%) dari 148 eselon III yang ada, dan untuk eselon IV, hanya 89 orang atau (22,53%) yang dijabat oleh kaum perempuan dari 395 jabatan eselon III yang ada. Artinya, kaum perempuan masih sangat sedikit yang menduduki jabatan struktural di lingkungan Pemkab OKU.

Dilihat dari jumlah APBD, maka dapat dijelaskan bahwa selama periode 2000-2004, sumber pendapatan daerah Kabupaten OKU masih bertumpu pada sumber-sumber pendanaan yang berasal dari APBN atau Bagian Dana Perimbangan. Dalam periode 2000 -2005 rata-rata kontribusi Bagian Dana Perimbangan terhadap pendapatan asli daerah (PAD) adalah sebesar 93,35%. Pada tahun 2005, kontribusi Bagian Dana Perimbangan terhadap PAD adalah sebesar 90,47% atau mencapai mencapai Rp.229,46 milyar. Besarnya kontribusi Dana Perimbangan terhadap PAD tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten OKU harus lebih bekerja keras untuk mencapai kemandirian keuangan secara lebih baik. Oleh karena itu, dalam jangka waktu ke depan program peningkatan pendapatan daerah harus mendapat prioritas, terutama melalui pengembangan sektor-sektor ekonomi produktif.

Sumber-sumber pendapatan berdasarkan kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah serta hak untuk mengelola kekayaan Daerah, masih belum menunjukkan peran optimal, sebagaimana ditunjukkan dengan rata-rata kontribusi Bagian Pendapatan Asli Daerah (PAD) selama periode 2000-2005 hanya mencapai rata-rata kurang dari 5%. Hingga tahun 2005 realisasi PAD hanya memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah sebesar 4,68%, dengan nilai nominal Rp 12,12 milyar.

Dari penjelasan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa walaupun secara nominal APBD Kab OKU cukup besar pada tahun 2008, yakni sebesar Rp. 641.207.411.890,00 tetapi APBD sebesar itu komposisi dari PAD masih sangat kecil. Disamping itu, persentase antara belanja pegawai dengan belanja pembangunan masih sangat jauh berbeda. Belanja pegawai mencapai sekitar 70% sedangkan belanja pembangunan hanya sekitar 30% saja dari keseluruhan jumlah APBD.

Dilihat dari luas wilayah, Kabupaten Ogan Komering Ulu memiliki luas 4.797,06 KM² atau 4,93% dari luas Provinsi Sumatera Selatan (97.257,72 KM²) yang terbagi dalam 12 Kecamatan, 139 Desa, dan 14 Kelurahan. Topografi dan ketinggian diwilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu berkisar antara 100 – 1.000 meter lebih diatas permukaan

laut, Bentuk wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu bervariasi dari datar sampai bergunung-gunung atau dari 0–2 % hingga diatas 40 %. Keadaan lereng 0-2 % (luas 61.781 ha) lereng 2-15 % (luas 142.968 ha), lereng 15-40 % (luas 71.564 ha). Dengan luas wilayah dan kondisi tofografi yang demikian, tentu diperlukan OPD yang lebih ramping, agar lebih mudah melakukan aktivitasnya untuk menjangkau dan melakukan pelayanan publik secara efisien dan efektif.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007, bahwa kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi perangkat daerah masing-masing pemerintah daerah dengan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD, yang kemudian ditetapkan pembobotan masing-masing variabel yaitu 40% (empat puluh persen) untuk variabel jumlah penduduk, 35% (tiga puluh lima persen) untuk variabel luas wilayah dan 25% (dua puluh lima persen) untuk variabel jumlah APBD, serta menetapkan variabel tersebut dalam beberapa kelas interval. Demikian juga mengenai jumlah susunan organisasi disesuaikan dengan beban tugas masing-masing perangkat daerah.

Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 Pasal 21 beserta lampirannya yang berkaitan dengan Penetapan Variabel Besaran Organisasi Perangkat daerah, ditentukan berdasarkan rumus seperti disajikan pada Tabel 9.3. sebagai berikut:

Tabel 9.3. Penetapan Variabel Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten

No.	VARIABEL	KELAS INTERVAL	NILAI
1.	JUMLAH PENDUDUK (jiwa) Untuk Kabupaten di luar Pulau Jawa dan Madura.	≤ 150.000	8
		150.001 - 300.000	16
		300.001 – 450.000	24
		450.001 – 600.000	32
		> 600.000	40
2.	LUAS WILAYAH (KM2) Untuk Kabupaten di luar Pulau Jawa dan Madura.	≤ 1.000	7
		1.001 – 2.000	14
		2.001 – 3.000	21
		3.001 – 4.000	28
		> 4.000	35

3.	JUMLAH APBD	≤ Rp200.000.000.000,00	5
		Rp200.000.000.001,00 –	10
		Rp400.000.000.000,00	15
		Rp400.000.000.001,00 –	20
		Rp600.000.000.000,00	25
		Rp600.000.000.001,00 –	
Rp800.000.000.000,00			
		> Rp800.000.000.000,00	

Sesuai dengan penjelasan sebelumnya, bahwa Jumlah penduduk Kabupaten OKU berdasarkan data tahun 2007 sebanyak 292.651 jiwa, luas wilayah 4.797,06 Km² dan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten OKU Tahun 2009 (realisasi) sebesar Rp. 535.847.091.634,00 (*Lima ratus tiga puluh lima milyar, delapan ratus empat puluh tujuh juta, sembilan puluh satu ribu, enam ratus tiga puluh empat rupiah*). Berdasarkan data-data tersebut di atas, besaran OPD Kab. OKU dapat dijelaskan pada Tabel 9.4. berikut ini:

Tabel 9.4. Penetapan Variabel Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu

No.	VARIABEL	KELAS INTERVAL	NILAI
1.	JUMLAH PENDUDUK (jiwa) Untuk Kabupaten di luar Pulau Jawa dan Madura.	150.001 - 300.000	16
2.	LUAS WILAYAH (KM ²) Untuk Kabupaten di luar Pulau Jawa dan Madura.	> 4.000	35
3.	JUMLAH APBD	Rp400.000.000.001,00 – Rp600.000.000.000,00	15
		Total Nilai	66

Sumber : Data diolah

Berdasarkan Tabel 9.4. di atas, dapat dinyatakan bahwa besaran OPD Kab. OKU dengan nilai 66 (enam puluh enam), maka sesuai dengan Pasal 21 ayat (2), besaran OPD dengan nilai tersebut adlah sebagai berikut: (a) Sekretariat Daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten; (b) Sekrtariat DPRD; (c) Dinas paling banyak 15 (lima

belas); (d) Lembaga teknis daerah (badan, kantor, dan rumah sakit) paling banyak 10 (sepuluh); (e) Kecamatan; dan Kelurahan.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 21 Ayat (1) PP No. 41 Tahun 2007, bahwa penentuan jumlah perangkat daerah sesuai dengan jumlah nilai yang ditetapkan berdasarkan perhitungan dari variabel, dan masing-masing pemerintah daerah tidak mutlak membentuk sejumlah perangkat daerah yang telah ditentukan sesuai dengan variabel tersebut. Dengan mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Sebagaimana telah dijelaskan pada bab-bab terdahulu, maka tentu saja kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam. Untuk Kabupaten OKU, dengan kondisi yang ada, Sekretariat Daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten; Sekrtariat DPRD; Dinas paling banyak 15 (lima belas); Lembaga teknis daerah (badan, kantor, dan rumah sakit) paling banyak 10 (sepuluh); Sesuai dengan keadaan luas wilayah, jumlah penduduk, dan jumlah APBD (sebagaimana telah diuraikan sebelumnya). Dengan kondisi yang ada sekarang, nampak bahwa OPD di lingkungan Pemkab OKU masih cukup besar, dan oleh karenanya perlu dilakukan rasionalisasi dan restrukturisasi agar terjadi efisiensi dan efektivitas, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sebagai perbandingan adalah Kabupaten Muaraenim. Karakteristik antara Kabupaten OKU dengan Kabupaten Muaraenim disajikan dalam Tabel 9.5. berikut:

Tabel 9.5. Perbandingan Struktur Organisasi, Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk antara Kabupaten OKU dengan Kabupaten Muaraenim

Karakteristik	Kabupaten OKU	Kabupaten Muaraenim
Struktur/desain organisasi Dinas Badan Kantor	16 Dinas 9 Badan 3 Kantor	14 Dinas 5 Badan 10 Kantor
Luas wilayah	Luas Wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu yaitu 4.797,06 KM2 yang terbagi dalam 12 Kecamatan	Luas wilayah Kabupaten Muara Enim yaitu 7.466.82 km2 yang terbagi dalam 22 Kecamatan
Jumlah penduduk	Kabupaten Ogan Komering Ulu berpenduduk 292.651 jiwa. Dengan rincian 149.221 laki-laki dan 143.430 perempuan.	Kabupaten Muaraenim berpenduduk 629.715 Jiwa. Dengan rincian, laki-laki: 312.002 Jiwa, Perempuan: 317.713 Jiwa.

Sumber: Bappeda Kab. OKU dan Muara Enim, 2009.

Berdasarkan Tabel 9.5. dapat dilihat bahwa dari jumlah instansi/ OPD (Organisasi Perangkat Daerah) yang dimiliki, Kab. OKU memiliki 16 Dinas, 9 Badan, dan 3 Kantor, total 28 OPD (organisasi perangkat daerah), tidak termasuk Asisten, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Sat Pol-PP, Rumah Sakit, Kecamatan dan Kelurahan. sedangkan Kab. Muaraenim memiliki 14 Dinas, 5 Badan dan 10 Kantor, total 29 SKPD. Dilihat dari jumlah SKPD, kedua kabupaten memiliki jumlah OPD yang hampir sama banyak, bedanya hanya pada bentuk/jenis OPD, ada yang berbentuk dinas, badan dan kantor. Kab. OKU memiliki badan lebih banyak, sementara Kab. Muaraenim memiliki dinas dan kantor yang lebih banyak.

Dilihat dari luas wilayah, Kab. Muaraenim lebih luas hampir tiga kali lipat dari luas wilayah Kab. OKU. Luas wilayah Kabupaten Muara Enim yaitu 7.466.82 km² yang terbagi dalam 22 Kecamatan sedangkan luas wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu yaitu 4.797,06 KM² yang terbagi dalam 12 Kecamatan. Demikian juga dengan jumlah penduduk,

penduduk Kab. Muaraenim lebih banyak hampir tiga kali lipat dari Kab. OKU. Kabupaten Muaraenim berpenduduk 629.715 Jiwa. Sedangkan Kabupaten Ogan Komering Ulu berpenduduk 292.651 jiwa.

Berdasarkan perbandingan tersebut, serta berbagai penjelasan pada data-data pada Bab-bab sebelumnya, maka jumlah OPD pada Pemkab. OKU dapat lebih dirampingkan lagi dan jabatan-jabatan fungsional dapat diperbanyak, sehingga esensi dari PP No. 41 Tahun 2007 yang mengarah kepada istilah “miskin struktur, kaya fungsi” dapat diwujudkan. Artinya, dari jumlah OPD yang ada sekarang ini, dapat dilakukan penyusunan ulang atau dengan istilah dapat dilakukan “rasionalisasi dan restrukturisasi organisasi”. Kegiatan tersebut dapat berupa penggabungan OPD atau perubahan jenis OPD dari Badan menjadi kantor atau sebaliknya. Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 Pasal 21 Ayat (2), bahwa besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai 66 (enam puluh enam) terdiri atas sekretariat daerah yang terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten, dinas paling banyak 15 (lima belas) dan lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh). Sementara kondisi OPD Kab. OKU yang ada sekarang adalah 16 (enambelas) dinas dan 15 (lima belas) lembaga teknis daerah. Artinya kondisi tersebut masih cukup gemuk (besar).

Dalam rangka menuju organisasi perangkat daerah yang lebih ramping, miskin struktur dan kaya fungsi (sesuai amanat PP 41/2007), maka perlu dilakukan rasionalisasi dan restrukturisasi. Hasil rasionalisasi dan restrukturisasi tersebut dapat dijelaskan dan diuraikan sebagai berikut:

Pertama, Sekretariat Daerah yang mengalami perubahan: Semula Sekretariat Daerah terdiri atas 3 (tiga) Asisten, kemudian berdasarkan analisis rasionalisasi dan restrukturisasi serta sesuai dengan PP No. 41 Tahun 2007 dan dalam rangka efisiensi dan efektivitas, maka dari 3 (tiga) Asisten yang ada sekarang diusulkan menjadi 2 (dua) Asisten saja, yaitu Asisten Pemerintahan dan Asisten Perekonomian dan Pembangunan, tetapi perlu penambahan 5 (lima) Orang Staf Ahli Bupati, sesuai dengan Bab VIII Pasal 36 PP No. 41 Tahun 2007.

Kedua, Dinas-dinas yang mengalami perubahan: Dinas Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Parawisata semula adalah Dinas Pendidikan. Dinas ini adalah gabungan dari 2 dinas. Berdasarkan kondisi wilayah, jumlah penduduk dan luas wilayah serta APBD (yang masih sangat besar untuk porsi belanja pegawai), maka dalam rangka penghematan, efisiensi, efektivitas dan rasionalitas, serta sesuai dengan perumpunan urusan menurut PP No. 41/2007 Pasal 22 ayat (4), maka kedua dinas tersebut dapat dimerger.

Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial. Dinas ini merupakan gabungan dari 2 dinas. Secara umum, ukuran indeks pembangunan manusia diukur dari tingkat kesehatan dan kesejahteraan sosial. Semakin tinggi tingkat kesehatan masyarakat, maka semakin sejahtera masyarakat tersebut, atau sebaliknya. Artinya, dua dinas tersebut memiliki kegiatan yang serumpun/senyawa. Dalam rangka efisiensi, kedua dinas tersebut, serta dalam rangka menghilangkan image bahwa dinas sosial “lebih banyak menganggur” daripada menjalankan aktivitasnya, maka kedua dinas tersebut idealnya digabung menjadi satu.

Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika. Dinas ini juga merupakan gabungan dari 2 dinas. Berdasarkan perumpunan urusan, bahwa bidang perhubungan, komunikasi dan informatika merupakan urusan yang satu rumpun (PP 41/2007). Ada tiga perkembangan teknologi yang selalu beriringan dalam perkembangannya, yaitu teknologi transportasi, teknologi komunikasi dan teknologi informasi. Oleh sebab itu, sesuai dengan kondisi daerah (jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD), serta untuk melakukan efisiensi, maka kedua dinas tersebut layak untuk dimerger.

Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Tenaga Kerja. Dinas ini merupakan nama baru setelah sebelumnya bernama Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Lalu diubah menjadi Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Tenaga Kerja. Kata-kata “Tenaga Kerja” merupakan kata yang diambil dari Dinas Sosial dan Tenaga Kerja, namun karena Dinas Sosial sudah digabung dengan Dinas Kesehatan, maka urusan tenaga kerja digabung pada Dinas Kependudukan, Catatan

Sipil dan Tenaga Kerja. Gabungan kata-kata ini merupakan tiga kegiatan yang serumpun dan saling berhubungan dan mempunyai keterkaitan satu sama lain. Seringkali data tentang kependudukan berbeda dengan data yang terdapat pada kantor Catatan Sipil dan data dari Kantor/Dinas Tenaga Kerja. Dengan dimerger, maka diharapkan pendataan tentang kependudukan, catatan sipil dan tenaga kerja menjadi lebih akurat dan memiliki kesamaan data yang dapat dipertanggungjawabkan. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam rangka menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah OKU serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah, maka perlu dilakukan penggabungan (merger) antar dinas tersebut.

Dinas Pekerjaan Umum. Dinas ini merupakan gabungan dari Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang. Sesuai dengan kondisi wilayah, luas wilayah, jumlah penduduk, jumlah SDM aparatur, jumlah APBD, dan perumpunan urusan berdasarkan PP 41/2007 Pasal 22 Ayat (4), serta dalam rangka efisiensi anggaran, maka kedua dinas tersebut seyogyanya dimerger menjadi satu dinas.

Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah. Semula dinas ini namanya Dinas Pendapatan Daerah. Kemudian diubah menjadi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah. Berdasarkan perumpunan urusan pemerintahan pada Pasal 22 Ayat (4), bahwa bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset merupakan urusan yang satu rumpun. Dengan demikian, maka seyogyanya bidang tersebut digabung menjadi satu, sehingga diharapkan akan terjadi efisiensi dan efektivitas.

Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Semula dinas ini bernama Dinas Kebersihan, Keindahan dan penanggulangan Kebakaran. Setelah dilakukan analisis, dan dalam rangka efisiensi, bahwa bidang penanggulangan kebakaran bisa digabung dan langsung dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Sa Pol-PP), karena SDM aparatur pada Sat Pol PP sudah cukup terlatih dan tersedia. Sedangkan kata-kata “keindahan” diubah menjadi “pertamanan” sesungguhnya dua

kata tersebut mengandung makna yang hampir sama, tetapi kata-kata pertamanan lebih spesifik dan kondisi OKU secara umum, dan Kota Baturaja secara khusus perlu penataan pertamanan yang lebih baik.

Dinas-dinas yang tidak mengalami perubahan:

1. Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah
2. Dinas Pertanian, Tanaman Pangan, dan Holtikultura
3. Dinas Peternakan dan Perikanan
4. Dinas Perkebunan dan Kehutanan
5. Dinas Pertambangan dan Energi

Ketiga, Lembaga teknis daerah yang mengalami perubahan:

Badan Perencanaan, Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal, Litbang dan Statistik. Badan ini merupakan gabungan dari Bappeda dan Badan Penanaman Modal, Litbang dan Statistik. Ketiga badan ini masih serumpun dan memiliki kegiatan yang dapat disinkronisasikan. Dalam rangka terwujudnya organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, maka ketiga badan tersebut layak untuk dimerger.

Badan Kepegawaian Daerah dan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat). Badan ini merupakan gabungan dari Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dengan Badan Pendidikan dan Pelatihan. Kedua badan ini layak untuk digabung, karena dua badan tersebut sebenarnya adalah serumpun. Kegiatan kepegawaian tidak terlepas dari kegiatan diklat pegawai. Kegiatan kepegawaian merupakan urusan wajib bagi pemerintah daerah, sedangkan diklat merupakan fungsi pendukung. Oleh karena itu, akan sangat efisien apabila pelaksanaan kegiatan diklat direncanakan oleh BKD secara simultan. Sehubungan dengan hal tersebut, melihat anggaran yang terbatas, jumlah aparatur yang masih kurang, wilayah yang luas, maka perlu dibentuk organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah. Berkenaan dengan hal tersebut, maka perlu dimerger antara BKD dengan Diklat menjadi Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat.

Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat. Semula namanya adalah Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat. Terjadi perubahan dari “badan” menjadi “kantor”. Perubahan ini dalam rangka penataan organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.

Keempat, Lembaga Teknis Daerah yang tidak mengalami perubahan adalah:

1. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa
2. Badan Lingkungan Hidup
3. Kantor Ketahanan Pangan
4. Kantor Perpustakaan, Kearsipan dan Dokumentasi
5. Kantor Pelayanan Perizinan
6. Inspektorat
7. Rumah Sakit Umum Daerah
8. Satuan Polisi Pamong Praja

Berdasarkan uraian di atas, terjadi perubahan organisasi perangkat daerah di lingkungan Pemkab. OKU sebagai berikut: *Pertama*, dinas-dinas yang dimerges (digabung) antara lain: (1) Dinas Pendidikan digabung dengan Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata dan menjadi Dinas Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata; (2) Dinas Kesehatan digabung dengan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja dan menjadi Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial; (3) Dinas Perhubungan digabung dengan Dinas Komunikasi dan Informatika dan menjadi Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika; dan (4) Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga digabung dengan Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang dan menjadi Dinas Pekerjaan Umum. *Kedua*, dinas yang berubah menjadi nama baru yaitu: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil menjadi Dinas Kependudukan, Catatan Sipil, dan Tenaga Kerja. *Ketiga*, lembaga teknis daerah yang mengalami perubahan (merger) atau nama baru antara

lain, yaitu: (1) Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah digabung dengan Badan Penanaman Modal dan menjadi Badan Perencanaan, Pembangunan Daerah, Badan Penanaman Modal, Litbang dan Statistik; (2) Badan Kepegawaian Daerah digabung dengan Badan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) dan menjadi Badan Kepegawaian Daerah dan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat); dan (3) Semula Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat diubah menjadi Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat.

Kelima, Nama-nama organisasi perangkat daerah hasil penggabungan dan perubahan status tersebut adalah sebagai berikut:

1. Dinas Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Pariwisata
2. Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial
3. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika
4. Dinas Pekerjaan Umum
5. Dinas Kependudukan, Catatan Sipil, dan Tenaga Kerja.
6. Badan Perencanaan, Pembangunan Daerah dan Badan Penanaman Modal
7. Badan Kepegawaian Daerah dan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat)
8. Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat

Tabel 9.6. Rekapitulasi Hasil Rasionalisasi dan Restrukturisasi OPD Kab. OKU

No.	OPD Sekarang	OPD hasil Rasionalisasi dan Restrukturisasi
1.	Sekretaris Daerah Asisten I Asisten II Asisten III	Sekretaris Daerah Asisten Pemerintahan; Asisten Perekonomian Pembangunan. 5 Orang Staf Ahli Bupati,
2.	Sekretaris DPRD	Sekretaris DPRD
3.	Dinas-Dinas Daerah	
	Dinas Pendidikan Dinas Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Parawisata Dinas Kesehatan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Dinas Perhubungan Dinas Komunikasi dan Informatika Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Dinas Pertanian, Tanaman Pangan dan Holtikultura Dinas Peternakan dan Perikanan Dinas Perkebunan dan Kehutanan Dinas Pertambangan dan Energi Dinas Pendapatan Daerah Dinas Kebersihan, Keindahan dan penanggulangan Kebakaran	Dinas Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Kebudayaan dan Parawisata Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan Tenaga Kerja Dinas Pekerjaan Umum Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Dinas Pertanian, Tanaman Pangan, dan Holtikultura Dinas Peternakan dan Perikanan Dinas Perkebunan dan Kehutanan Dinas Pertambangan dan Energi Dinas Pendapatan, Keuangan dan Aset Daerah Dinas Kebersihan dan Keindahan

4.	Lembaga Teknis Daerah	
	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Badan Kepegawaian Daerah Badan Pendidikan dan Pelatihan Badan Lingkungan Hidup Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Badan Penanaman Modal Badan Penelitian, Pengembangan dan Statistik Kantor Ketahanan Pangan Kantor Perpustakaan, Kearsipan dan Dokumentasi Kantor Pelayanan Perizinan Inspektorat Rumah Sakit Umum Daerah Satuan Polisi Pamong Praja	Badan Perencanaan, Pembangunan, Penanaman Modal, Litbang, dan Statistik Badan Kepegawaian Daerah dan Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) Badan Lingkungan Hidup Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kantor Ketahanan Pangan Kantor Perpustakaan, Kearsipan dan Dokumentasi Kantor Pelayanan Perizinan Inspektorat Rumah Sakit Umum Daerah Satuan Polisi Pamong Praja

Sumber: Data diolah

Berdasarkan tabel 9.7. di atas, terjadi perbuahan struktur OPD yang ada, baik perubahan dalam bentuk penggabungan, maupun dalam bentuk berubahan nama serta perubahan status dari badan menjadi kantor. Namun demikian, ada beberapa OPD yang tidak mengalami perubahan sama sekali, karena dinilai sudah sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada di lingkungan Pemkab. OKU.

Berdasarkan perubahan tersebut, maka akan terjadi pengurangan beberapa dinas, badan dan kantor, serta penggabungan beberapa dinas, badan dan kantor. Setelah dilakukan pengkajian, analisis dan sesuai ketentuan pada PP No. 41 Tahun 2007, maka terjadi pengurangan 1 (satu) Asisten, 4 (empat) dinas, 4 (empat) badan, dan terjadi penambahan 1 (satu) kantor serta penambahan 5 Staf Ahli Bupati dan

penggabungan beberapa dinas, badan dan kantor. Secara keseluruhan, terjadi pengurangan 7 organisasi perangkat daerah (OPD). Hal ini sejalan dengan pendapat Djohan (2000:3) yang menyatakan bahwa dalam rangka otonomi daerah, lembaga daerah merupakan salah satu faktor penunjang tercapainya otonomi daerah, sebab kehadirannya dapat memacu percepatan laju perjalanan otonomi daerah.

Menurut Ulrich (2001:227) kemampuan yang dibutuhkan oleh organisasi agar unggul adalah (1) kembangkan ideologi dasar bersama; (2) mempertahankan pegawai; (3) ciptakan kapasitas untuk berubah; dan (4) kuasai belajar dengan cepat. Organisasi merupakan suatu sistem yang berproses, artinya sistem tersebut tidaklah statis. Sebagai sistem yang berproses maka organisasi memiliki peluang untuk melakukan perubahan atas masukan ataupun pengaruh dari lingkungan sekitarnya. Untuk itu organisasi seharusnya terbuka terhadap masukan-masukan yang ada. Dikatakan terbuka karena sebagai suatu sistem, organisasi mendapat masukan atau dipengaruhi sumber energi dari lingkungan sekitarnya, misalnya modal, material, informasi, sumber tenaga manusiawi (masukan/input). Masukan tadi diolah menjadi suatu hasil produksi melalui proses transformasi dan untuk selanjutnya diteruskan sebagai suatu keluaran (*output*) berupa barang atau jasa untuk digunakan oleh pengguna. Para pengguna itu nantinya akan memberikan umpan balik yang dapat berperan sebagai masukan dalam proses selanjutnya. Umpan balik tadi sesungguhnya berperan sebagai suatu mekanisme yang turut mengatur kehidupan suatu organisasi.

Semua organisasi harus berubah karena adanya tekanan lingkungan internal maupun eksternal organisasi. Perubahan eksternal dipicu oleh begitu cepatnya revalasi teknologi, kompetensi, ekonomi global dan masyarakat yang sangat kritis (Firdaus, 2006:36). Walaupun perubahan yang terjadi lebih pada lingkungan, namun pada umumnya menuntut perubahan lebih pada organisasional, dan organisasi-organisasi bisa melakukan lebih banyak perubahan ataupun lebih sedikit. Organisasi-organisasi bisa merubah tujuan dan strategi-strategi, teknologi, desain pekerjaan, struktur, proses-proses, dan orang. Perubahan-perubahan

pada orang senantiasa mendampingi perubahan-perubahan pada faktor-faktor yang lain.

Proses perubahan pada umumnya mencakup sikap dan perilaku saat ini yang *unfreezing*, perubahan-perubahannya dan akhirnya kepemilikan sikap dan perilaku yang baru yang *refreezing*. Sejumlah isu-isu kunci dan problem harus dihadapi selama dalam proses perubahan umum. Pertama adalah, diagnosis yang akurat mengenai situasi dan kondisi saat ini. Kedua adalah, penolakan yang ditimbulkan oleh adanya *unfreezing* dan perubahan. Terakhir adalah, isu pelaksanaan evaluasi yang memadai dari usaha perubahan yang sukses, di mana evaluasi-evaluasi semacam itu kebanyakan lemah atau bahkan tidak ada sama sekali.

Ada tiga pandangan tentang konsep perubahan organisasi pertama, pada hakikatnya target perubahan organisasional adalah birokrasi yang digunakan sebagai alat administrasi dan sebagai instrumen kekuasaan dan pengaruh. Kedua, perubahan organisasi harus melalui cara demokrasi dan liberalisasi. Ketiga, organisasi dan manajemen dapat mengenali gap antara situasi yang ada dengan yang diharapkan berdasarkan ukuran-ukuran tertentu yang biasa digunakan yaitu, efektivitas, efisiensi, dan kepuasan anggota organisasi.

Di samping tiga pandangan tersebut ada sejumlah pendekatan yang dapat digunakan untuk memahami perubahan organisasi. Berbagai pendekatan tersebut adalah pertama, pendekatan yang menekankan pada hubungan-hubungan antara struktur, teknologi dan orang. Dari ketiga unsur tersebut akan dapat ditentukan tentang apa yang akan diubah dan bagaimana cara mengubahnya. Kedua, dari mana ide konsep pendekatan tersebut berasal.

Pembinaan organisasi merupakan upaya dalam meningkatkan kemampuan organisasi berdasarkan perspektif jangka panjang yang terdiri dari serangkaian pentahapan dengan penekanan pada hubungan antar individu, kelompok organisasi secara keseluruhan. Dengan kata lain bahwa pembinaan organisasi adalah aplikasi pendekatan kesisteman terhadap hubungan fungsional, struktural, teknikal dan personal dalam organisasi. Agar proses pembinaan dan pengembangan

organisasi dapat berjalan secara sistemik, maka langkah awal yang harus dilakukan adalah melakukan diagnosa terlebih dahulu agar diketahui gejala-gejala yang baik atau yang buruk pada kelembagaan tersebut.

E. Kesimpulan dan Saran

Setelah dilakukan analisis Rasionalisasi dan Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Daerah di Kabupaten OKU, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*, bahwa jumlah organisasi perangkat daerah di Kabupaten OKU sebanyak 62 OPD, dengan perincian: 1 Sekretaris Daerah, 3 Asisten, 1 Sekretaris DPRD, 16 Dinas, 15 lembaga teknis daerah, 12 Kecamatan, dan 14 Kelurahan. Terdapat beberapa struktur jabatan yang belum difungsikan secara optimal.

Kedua, masih belum berfungsinya kelompok-kelompok jabatan fungsional dan masih sangat perlu ditingkatkan pembentukan kelompok-kelompok jabatan fungsional dan didukung dengan aparatur yang berkualitas. Struktur jabatan pada masing-masing organisasi perangkat daerah merupakan organisasi yang "gemuk" dengan jabatan struktural, sehingga masih memberi peluang untuk dilakukan penggabungan beberapa unit-unit jabatan. Masih banyak eselon/jabatan struktural yang belum terisi, yaitu sebanyak 41,76 % dari 1202 eselon yang ada. Dari jumlah tersebut, 422 eselon IV dan 72 Eselon III yang masih kosong.

Ketiga, komposisi aparat pada organisasi perangkat daerah kabupaten OKU berdasarkan eselonisasi, yaitu: 3,24% untuk eselon II, 19,72% untuk eselon III, dan 77,04% untuk eselon IV. Komposisi pejabat dari kaum perempuan: eselon II hanya 2 orang (6,45%) yang dijabat oleh perempuan, untuk eselon III hanya 20 orang (13,51%) dari 148 eselon III yang ada, dan untuk eselon IV, hanya 89 orang atau (22,53%) yang dijabat oleh kaum perempuan. Artinya, kaum perempuan masih sangat sedikit yang menduduki jabatan struktural di lingkungan Pemkab. OKU; Komposisi pejabat eselon berdasarkan jenis kelamin menunjukkan masih didominasi oleh kaum laki-laki. Jabatan eselon II sebanyak 29

orang (93,54%) diduduki oleh laki-laki dan hanya 2 orang atau (6,45%) yang diduduki oleh perempuan, untuk eselon III sebanyak 128 orang (86,48%) dijabat oleh laki-laki dan hanya 20 orang atau (13,51%) dijabat oleh perempuan, sedangkan eselon III sebanyak 306 orang (77,46%) dijabat oleh laki-laki dan hanya 89 orang atau (22,53%) dijabat oleh perempuan. Jika PP No 41 Tahun 2007 diberlakukan di Kab. OKU, maka akan terjadi pengurangan 4 (empat) dinas, 4 (empat) badan, dan terjadi penambahan 1 (satu) kantor serta penggabungan beberapa dinas, badan dan kantor. Secara keseluruhan, terjadi pengurangan 7 organisasi perangkat daerah (OPD). Konstruksi PP No 8 Tahun 2003 berdasarkan berbagai indikator sebagai dasar pembentukan Dinas, Badan dan Kantor jika diaplikasikan pada organisasi perangkat daerah Kabupaten OKU, sebahagian besar berada pada rata-rata skor dibawah 700.

Keempat, dari hasil FGD dapat disepakati bahwa perlu ditegaskan kembali fungsi Sekretariat Daerah selaku fungsi administratif. Artinya setiap asisten, bagian, dan subbagian di lingkungan Sekretariat Daerah tidak melakukan hal-hal yang bersifat teknis. Hal-hal teknis betul-betul dilakukan oleh dinas-dinas dan lembaga teknis daerah (badan dan kantor). Selama ini masih ada bagian pada sekretariat daerah melakukan kegiatan teknis, seperti pelaksanaan pelatihan tata naskah dinas yang dilakukan oleh Bagian Organisasi, dan lain-lain.

Kelima, struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten OKU yang telah dibentuk sebelum otonomi, khusus dalam rangka menunjang atau mendukung kelancaran pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Keenam, struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten OKU disesuaikan dengan kondisi riil daerah (kebutuhan daerah dan masyarakat) terlihat lebih ramping sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi dalam pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran atau rekomendasi yang ditawarkan adalah sebagai berikut: *Pertama*, dalam rangka optimalisasi kegiatan pelayanan publik setiap OPD dan menghindari duplikasi tugas pokok dan fungsi, maka perlu dilakukan perampingan OPD melalui penggabungan 2 atau 3 OPD yang serumpun, penghapusan, serta penurunan level OPD dari dinas/badan menjadi kantor. Seharusnya komposisi Pemda OKU terdiri dari: Sekretariat Daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten; Sekrtariat DPRD; Dinas paling banyak 15 (lima belas); Lembaga teknis daerah (badan, kantor, dan rumah sakit) paling banyak 10 (sepuluh).

Kedua, perlu dilakukan restrukturisasi kelompok-kelompok jabatan fungsional dan masih sangat perlu ditingkatkan pembentukan kelompok-kelompok jabatan fungsional dan didukung dengan aparatur yang berkualitas. *Ketiga*, konstruksi PP No 8 Tahun 2003 berdasarkan berbagai indikator sebagai dasar pembentukan Dinas, Badan dan Kantor jika diaplikasikan pada organisasi perangkat daerah Kabupaten OKU, sebahagian besar berada pada rata-rata skor dibawah 700. Oleh karena itu sebaiknya Pemda OKU tetap mengikuti pola organisasi perangkat daerah dengan kewenangan wajib dan pola maksimal.

Keempat, setiap asisten, bagian, dan subbagian di lingkungan Sekretariat Daerah tidak melakukan hal-hal yang bersifat teknis. Hal-hal teknis betul-betul dilakukan oleh dinas-dinas dan lembaga teknis daerah (badan dan kantor). Selama ini masih ada bagian pada sekretariat daerah melakukan kegiatan teknis, seperti pelaksanaan pelatihan tata naskah dinas yang dilakukan oleh Bagian Organisasi, dan lain-lain. Dari hasil FGD juga diusulkan agar Badan Penelitian dan Pengembangan digabung dengan Bappeda. Dengan pertimbangan bahwa Badan Litbang masih belum jelas urusan yang dilakukannya, sehingga dengan demikian dalam rangka efisensi sebaiknya Badan Litbang menjadi salah satu bidang pada Bappeda. *Kelima*, struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten OKU disesuaikan dengan kondisi rill daerah (kebutuhan daerah dan masyarakat) terlihat lebih ramping sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi dalam pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.

Daftar Pustaka

- Abas A. Renwarin. 2005. Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas Layanan Kesehatan. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Abdullah, Asril. 2006. Pengaruh Gaya Kepemimpinan, Program Pendidikan dan Pelatihan serta Motivasi Kerja terhadap Kinerja Pegawai di Lingkungan Dinas Kampraswil Kabupaten Pelalawan. *Jurnal Tepak Manajerial* Vo.4 No.4, 27 Program Magister UR Pekanbaru.
- Abdullah. 1988. *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Adronafis, Hidayatullah. 2012. *E Government: Upaya Mewujudkan Pemerintahan yang Akuntabel dan Transparan*. <http://www.wikimu.com/News/DisplayNews.aspx?id=13095> (diakses 31/5/2012)
- Anonim. 2014. Pajak retribusi tak capai target. [content&view=article&id=756:pajak-retribusi-tak-capai-target&catid=64:metropolis&Itemid=86](http://www.lkpp.go.id/content&view=article&id=756:pajak-retribusi-tak-capai-target&catid=64:metropolis&Itemid=86) (diakses 23/5/2015)
- Anonimous. Realisasi *E-Government* Baru 40%. <http://www.lkpp.go.id/v2/berita-detail.php?id=5312987594> diakses 31/5/2012).
- Ariany, Ria dan Putera, Roni Ekha. 2013. Analisis Kinerja Organisasi Pemerintah dalam Memberikan Pelayanan Publik di Kota Pariaman. *MIMBAR*, Vol. 29, No. 1 (Juni, 2013): Hal. 33-40
- Astuti, Widya. 2008. Pengaruh Perilaku Kepemimpinan pada Kinerja Pegawai Dinas Tata Kota Pekanbaru. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 8, No. 2, Juli 2008.

- Badan Pusat Statistik. 2010. Kabupaten Ogan Komering Ilir Dalam Angka 2009. Kayuagung.
- Badan Pusat Statistik. 2015. Palembang Dalam Angka Tahun 2014 (Palembang In Figure 2014). Palembang: BPS Kota Palembang.
- Bambang Budijono. 2004. Pengaruh Pengawasan Masyarakat terhadap Kualitas Pelayanan Publik. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Bastaman, Komir. 2010. Pengaruh Iklim dan Kepuasan Komunikasi serta Komitmen terhadap Kinerja Pegawai. MIMBAR, Vol. XXVI, No. 2 (Desember 2010): Hal. 135-146
- Basuki. 2008. Tantangan Ilmu Administrasi Publik, Paradigma Baru Kepemimpinan Aparatur Negara. Jurnal Ilmu Administrasi, Vol.4 No.1, 10 STIA LAN Jakarta.
- Bennis, Warren & Michael Mische. 1995. Organisasi Abad 21 (*Reinventing melalui Reengineering*). Jakarta : PT. Pustaka Binaman Pressindo.
- Biro Pusat Statistik. 2009. Ogan Komering Ulu Dalam Angka 2009. BPS-OKU.
- Chandler, R.C., & Plano, J.C. 1988. *The Public Administration Dictionary*. England: ABC-CLIO.
- Cooper, P. J., at al. 1997. *Public Administration for the Twenty-First Century 1st Edition*. Cengage Learning. ISBN-10: 0155004816 ISBN-13: 978-0155004818
- Danil Defo. 2005. Pengaruh Implementasi Kebijakan Pelayanan Terpadu Terhadap Kualitas Pelayanan Sipil. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, not Steering. Expanded Edition*. Armon, New York: M.E. Sharpe.
- Djohan, D. 2000. Reformasi Otonomi Daerah. Makalah pada Seminar Nasional Pemerintahan Daerah, Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Tanggal 21 September 2000.

- Edi Siswadi. 2006. Pengaruh Pelaksanaan Rekrutasi Ulang terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C: Congressional Quarterly Press.
- Erika Revida. 2005. Pengaruh Pemberdayaan Aparatur Birokrasi Terhadap Motivasi Kerja Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Izin Usaha Industri Di Kota Medan Sumatera Utara. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Feisal Tamin. 2004. Sambutan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, pada Acara Pencanangan Tahun 2004 Sebagai Tahun Peningkatan Pelayanan Publik Nasional. Surabaya, 18 Februari 2004.
- Firdaus, Mohammad. 2006. Struktur Informal Organisasi: Potensi Organisasi yang terabaikan. *Jurnal Administrasi Negara STIA LAN Makasar*, Vol 12 No.4-36.
- Fitriani, Laksuni. 2007. Kepemimpinan dan Pelayanan dalam Organisasi Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol.IV No.4, 387, STIA LAN Bandung.
- Frans Jeffry Wirawan. 2005. Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik. Tesis. Bandung PPs Unpad.
- Gespersz, Vincent. 1997. *Manajemen Kualitas*. Jakarta: Gramedia.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey : Princeton University Press.
- Handyaningrat, Soewarno. 1994. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: C.V. Haji Masagung.
- Hardiyansyah. 2011. Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya). Yogyakarta: Gava Media.
- Hendrikus Watratan. 2005. Pengaruh Kontrol Sosial terhadap Efektifitas Pelayanan Civil. Tesis. Bandung: PPs Unpad.

- Henry, Nicholas. 1995. *Public Administration and Public Affairs* (6th Edition). Prentice Hall, ISBN 0130817791, 9780130817792
- Herman Semmy Tetelepta. 2005. Pengaruh Kinerja Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Hidayat. 2007. Pengaruh Restrukturisasi Organisasi Badan Usaha Milik Daerah terhadap Kinerja Pelayanan. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- <http://bisnis.liputan6.com/read/2079787/pelayanan-publik-indonesia-di-urutan-129>
- <http://dispenda.palembang.go.id/> [diakses tanggal 7/4/2015]
- <http://informasipagi.wordpress.com/2010/09/30/kpk-beberkan-kecurangan-pelayanan-publik-di-palembang/> diakses 16/12/2011
- http://pustakadigital-buyanatsir.blogspot.com/2010_07_01_archive.html (diakses tgl. 18/03/2013)
- <http://satriawongjawa.wordpress.com/2010/08/30/> (diakses tanggal 25 Juni 2013)
- <http://sumsel.antaranews.com/berita/273762/petugas-kebersihan-Palembang-dijamin-asuransi> (dakses tanggal 18 Juni 2013)
- <http://www.indosiar.com/patroli/32563/bangunan-tanpa-imb-dibongkar>. diakses 27 Januari 2009
- <http://www.menpan.go.id/index.php/liputan-media-index/143-kualitas-pelayanan-publik-rendah> [16-3-2011]
- Hubeis, Musa dan M. Najib. 2008. Manajemen Strategis dalam Pengembangan Daya Saing Organisasi. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Ibrahim, Amin. 2008. Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya. Bandung: Mandar Maju.
- Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-government

- Ishak Kusnandar . 2005. Pengaruh Implementasi Kebijakan terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Islamy, M. Irfan. 1998. Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Kebijakan Publik pada FIA UNIBRAW, Malang.
- Ismail Mohamad. 2003. Pelayanan Publik Dalam Era Desentralisasi. Makalah disampaikan pada Seminar “Pelayanan Publik Dalam Era Desentralisasi” di Bappenas-Jakarta Pusat.
- Kartasapoetra, G. 1987. Administrasi Perusahaan Industri. Jakarta: Bina Aksara
- Keban, Yeremias T. 2008. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik. Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media.
- Kementerian Dalam Negeri. 2010. Pedoman Audit Kinerja Pemerintah Daerah dan Survei Kepuasan Masyarakat (Proyek Peningkatan Kapasitas Berkelanjutan untuk Desentralisasi. Jakarta
- Koran Jakarta, Kamis 4 November 2010
- Kumorotomo, Wahyudi. 1996. Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa pada masa transisi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- LAN. 2007. Modul 1 Kebijakan Pelayanan Publik Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas dan Pengelolaan Mutu. Jakarta: LAN-Depdagri.
- Laporan Kinerja Pemerintah Kota Palembang Tahun 2014. Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Palembang.
- Lester, James P, and Joseph Stewart, Jr. 2000. *Public Policy; An Evolutionary Approach*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Liestyodono B. Irianto. 2008. Pengaruh Kemampuan dan Perilaku Aparatur Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.

- Lovelock & Wright. 2005. *Manajemen Pemasaran Jasa*. Jakarta: Indeks
- Meter, Donald S. Van and Carl E. Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework" in Administration and Society*. Beverly Hills: Sage Publication.
- Moenir, H.A.S. 2008. *Manajemen Pelayanan Umum*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mohammad Husni. 2005. Pengaruh Motivasi Kerja dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Dalam Pelayanan Publik. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Mufiz, Ali. 1986. *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta: Kaunika Universitas Terbuka.
- Nigro, F. A. & Nigro, L. G. 1984. *Modern Public Administration*. Michigan: Harper & Row. ISBN 0060448415, 9780060448417
- Nur Hasan. 2006. Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Kualitas Pelayanan terhadap Kinerja Penyelenggara Ibadah Haji Khusus di Indonesia. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Ondang Surjana. 2008. Pengaruh Kepemimpinan Terhadap Kinerja Pelayanan Pelanggan (Studi Pada Manajemen Unit Pelayanan Dan Jaringan PT.PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten). Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Ony Ariyanti. 2008. Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pada Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan Provinsi DKI Jakarta. (<http://elibrary.mb.ipb.ac.id/gdl.php?mod=mbipb>. Diakses 20 Juni 2009)
- Palembang Dalam Angka Tahun 2010. BPS Kota Palembang
- Paramita. 1985. *Struktur Organisasi di Indonesia*. Jakarta: UI-Press.
- Penjelasan UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman
- Peraturan Daerah Kota Palembang No. 13 Tahun 2004 tentang Pembinaan dan Retribusi Perizinan Bangunan. Palembang: Dinas Tata Kota

- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah
- Perda Kota Palembang No. 12 Tahun 2006 tentang Pengelolaan dan Retribusi Persampahan dan Kebersihan
- Permana, Djaka. 2007. Transformasi Organisasi Badan Administrasi Kepegawaian Negara. *Jurnal Bisnis & Birokrasi*, Vol.X No.1, 44, Fisip UI.
- Permana, Djaka. 2007. Transformasi Organisasi Badan Administrasi Kepegawaian Negara. *Jurnal Bisnis & Birokrasi*, Vol. X No.1, Fisip UI.
- Perry, J. L. & Christensen, R. K. 2015. *Handbook of Public Administration (3rd Edition)*. John Wiley & Sons.
- Prabowo, Trisno. 2005. Pengaruh Kepemimpinan terhadap Komitmen Organisasi melalui Keadilan Organisasi dalam Kepuasan Kerja Para Guru Sekolah Menengah Atas Negeri dan Swasta di Jakarta. *Jurnal Media Riset Bisnis & Ilmu Manajemen*, Vol. 5 No.2 -254.
- Prasetyo, Adinur. 2003. Masalah KKN, PNS & Pembaharuan Organisasi Publik di Indonesia. *Jurnal Forum Inovasi* Vol.III No.4, 100, PPs PSIA Fisip UI.
- Purwanto, Erwan Agus. 2005. Pelayanan Publik Partisipatif" dalam Agus Dwiyanto (editor). 2005. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta : JICA bekerjasama dengan Gajah Mada University Press
- Putera, Roni Eka. 2009. Optimalisasi Pajak Hotel dan Restoran Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kota Bukittinggi. *Jurnal Sprit Publik*. 5 (1):h:85-98
- Putera, Roni Ekha dan Valentina, Tengku Rika. 2011. Implementasi Program KTP Elektronik (e-KTP) di Daerah Percontohan. *MIMBAR*, Vol. XXVII, No. 2 (Desember 2011): 'Terakreditasi' SK Dikti No. 64a/DIKTI/Kep/2010. Hal. 193-201.

- Putra, Fadillah. 2005. *Kebijakan Tidak Untuk Publik*. Yogyakarta : Penerbit Resist Book.
- Quade, E.S. 1975. *Analysis for Public Decisions*. New York: Elsevier.
- Ripley, R.B., & Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press.
- Robbins, Stephen P. 2006. *Perilaku Organisasi, PT Indeks, Kelompok Gramedia, Jakarta*.
- Rosenbloom, D. H. & Kravchuk, Robert. 2009. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Seventh Edition. Newyork: McGraw Hill.
- Rozaman Gea. 2004. *Pengaruh Motivasi Kerja Aparat terhadap Kualitas Pelayanan Publik*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Kota Palembang 2013-2018. Palembang: Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Palembang.
- RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Kota Palembang 2013-2018. Palembang: Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Palembang.
- Sabatier, Paul A. 1993. *Top-down and Bottom-up Approach to Implementation Research*. In Michael (red). *The Policy: A Reader*. Hertfordshire: Hervester Wheatsheaf.
- Saefullah, H.A.D. 2008. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia dalam Era Desentralisasi*. Bandung: LP3AN FISIP UNPAD.
- Salim, G.M. & Woodward, S.A. 1992. *The Manager Monitor*. In L. Willcocks & J. Harrow (eds). *Rediscovering Public Services Management*. London: Mc Graw Hill Co.
- Shafritz, Jay M. & Russell, E. W. 1996. *Introducing Public Administration*. Glenview, IL: Scott Foresman & Co. ISBN 10: 0673996840 ISBN 13: 9780673996848

- Siagian, S. P. 1991. Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi. Jakarta: Gunung Agung.
- Siagian, S. P. 2004. Filsafat Administrasi (Edisi Revisi). Jakarta: Bumi Aksara
- Siagian, S. P. 2008. Manajemen Sumberdaya Manusia. Jakarta : Bumi Aksara.
- Silalahi, Ulbert. 2005. Studi Tentang Ilmu Administrasi. Konsep, Teori, dan Dimensi. Jakarta: Sinar Baru Algensindo
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk. 2006. Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi. Jakarta: Bumi Aksara.
- Smith, Jay M., and Albert C. Hyde, eds., 1987. *Classic of Public Administration*. California: Brooks/Cole.
- Soesilo Zauhar. 2005. Pengaruh Pengembangan Sumber Daya Aparatur terhadap Kinerja Pelayanan Publik di Kota Malang. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Sri Winarni. 2004. Pengaruh Pengawasan Melekat Terhadap Efektivitas Pelayanan Kartu Tanda Penduduk di Kantor Camat Tarakan Utara. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Sugiyono. 2005. Metode Penelitian Administrasi. Bandung: Alfabeta.
- Syafrilenti. 2006. Penerapan Learning Organization pada Sekretariat Daerah Kabupaten Siak Provinsi Riau. Tesis tidak dipublikasikan PSIA PPS UR.
- Tachjan. 2008. Implementasi Kebijakan Publik. Bandung: Penerbit AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Thoha, Miftah. 2002. Pembinaan Organisasi (Proses Diagnosa dan Intervensi). Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Thoha, Miftah. 2008. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

- Thoha, Miftah. 2008. *Perilaku Organisasi (Konsep, Dasar, dan Aplikasinya)*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Thomas Bustomi. 2006. *Pengaruh Perencanaan Fasilitas dan Koordinasi terhadap Kualitas Pelayanan Persampahan*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Titus F.L. Renwarin. 2006. *Pengaruh Motivasi Kerja Aparat terhadap Kualitas Pelayanan Publik*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Tjiptono, Fandy. 1995. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andi.
- Tjiptono, Fandy. 2002. *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Tony Sukasah. 2004. *Pengaruh Iklim Komunikasi Organisasi dan Aliran Informasi dalam Pelayanan Publik terhadap Kepuasan Masyarakat di Kabupaten Bekasi*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Tri Supraptini. 2005. *Pengaruh Perilaku Aparat terhadap Kualitas Layanan Publik di Bidang Perizinan*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Tribunsumsel, 5/9/2013
- Ulrich, Dave. 2001. *Mengorganisasi di Seputar Kemampuan (dalam The Organization of The Future, Organisasi Masa Depan)*. Penerjemah: Achmad Kemal, Editor: Heselbein dkk. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke. Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Wiharto. 2011. *Penyelenggara Layanan Publik Harus Mempunyai Standar Pelayanan*, dalam (<http://nasional.kontan.co.id/v2/read/1312096739/74213/> diakses 7 Juni 2011)

- Winardi. 2000. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. Jakarta: Rajawali Pers
- Winarno, Budi. 2007. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo.
- Yamin M. Saleh. 2006. *Mutu Pelayanan Publik Bidang Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Sukabumi*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Zeithaml, Valarie A., A. Parasuraman & Leonard L. Berry. 1990. *Delivering Quality Service*. New York: The Free Press.
- Zeithaml, Valarie A., Mary Jo Bitner, and Dwayne D. Gremler. 2010. *Services Marketing Strategy*, in *Wiley International Encyclopedia of Marketing: Marketing Strategy*, Robert A. Peterson and Roger A. Kerin, eds. Chichester, UK: John Wiley & Sons.

Profil Penulis



Hardiyansyah, lahir di Pagaram (Sumatera Selatan) adalah Lektor Kepala pada Universitas Bina Darma, Palembang. Tamat S1 dari Fisipol Universitas Bengkulu (UNIB); tamat S2 dari program magister Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta; dan tamat S3 dari program doktor Universitas Padjadjaran (Unpad) Bandung. Sejak tahun 1992 bekerja sebagai PNS pada Pemda Kabupaten Lahat, tahun 2003 alih status menjadi dosen PNS dpk pada Universitas Bina Darma, menjadi Ketua Penyunting Jurnal MBiA FE UBD, Kepala Penerbitan dan Percetakan, Dekan Fakultas Ilmu Komunikasi dan sejak Februari 2016 hingga sekarang sebagai Direktur Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM). Tahun 2015 hingga sekarang menjadi anggota Tim Penilai Jenjang Jabatan Akademik (JJA) dosen Kopertis Wilayah II, tahun 2011 hingga sekarang sebagai Asesor Beban Kerja Dosen (BKD) yang telah disertifikasi. Dua kali mendapatkan hibah penelitian Fundamental dan pemenang hibah Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi (PUPT) masing-masing dari DRPM Ristekdikti; pemakalah pada seminar nasional dan internasional; publikasi ilmiah pada jurnal nasional terakreditasi dan jurnal internasional terindeks di scopus; dan 4 buku yang pernah diterbitkan oleh penerbit Gava Media Yogyakarta, yaitu: (1) Kualitas Pelayanan Publik; (2) Sistem Administrasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia sektor publik dalam perspektif otonomi daerah; (3) Komunikasi Pelayanan Publik; dan (4) Manajemen Pelayanan dan Pengembangan Organisasi Publik.

