

PERILAKU BIROKRASI DAN PARADIGMA ADMINISTRASINEGARA

*Studi dan Retrospeksi Impelementasi Dalam
Penyelenggaraan Pemerintahan*




RIYADI

Penerbit:
PKP2A I LAN
Jatinangor-Sumedang

ISBN 978-979-3382-70



9 789793 382708

PERILAKU BIROKRASI
DAN
PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA
*Studi dan Retrospeksi Impelementasi Dalam
Penyelenggaraan Pemerintahan*



RIYADI

Penerbit:
PKP2A ILAN
Jatinangor-Sumedang

ISBN 978-979-3382



9 789793 3827

*Perilaku Birokrasi Dan Paradigma Administrasi Negara: Studi dan Retrospeksi
Impelementasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*

Penulis : Riyadi
Editor : Putri Wulandari
Layout Sampul & Isi : Muhammad Afif Muttaqin

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
Cetakan I, 2013

Hak Penerbitan pada:
Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi
Negara
Alamat : Jl. Kiara Payung Km. 4,7 Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat
Telp/Fax : (022) 7790044 – 7790055
E-mail : admin@litbang.bandung.lan.go.id
Web : <http://litbang.bandung.lan.go.id/>

Riyadi

*Perilaku Birokrasi Dan Paradigma Administrasi Negara: Studi dan
Retrospeksi Impelementasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan/Riyadi
. - ed. 1 - Bandung: PKP2A I LAN, 2013.*

*xiv, 357 hlm, 24 x 17,5 cm
ISBN : 978-979-3382-70-8*

I. *Administrasi Negara*
II. *Riyadi*

*Dilarang mengutip, menjiplak atau memfotocopy baik sebagian maupun seluruh
isi buku ini serta memperjualbelikannya tanpa mendapat izin tertulis dari
penerbit.*

KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmaaniirrahiim,
Assalaamu'alaikum Wr. Wb.*

Puji syukur penulis panjatkan ke Hadlirat Illahirrabbi, Allah SWT., karena atas berkat dan rahmatNya, penulis dapat menyelesaikan penulisan buku ini setelah sekian lama tertunda karena tugas dan pekerjaan sehari-hari. Tentu merupakan suatu kebahagiaan dan kebanggaan bagi penulis, karena buku ini dapat penulis selesaikan tepat dipenghujung tahun 2012, sekaligus juga dalam moment *restrukturisasi* dan *reorganisasi* di instansi kami, yaitu Lembaga Administrasi Negara (LAN).

Buku yang penulis susun ini, memang merupakan kumpulan dari berbagai tulisan yang pernah penulis buat sebelumnya dengan melakukan pengembangan dan penelaahan kembali di dalamnya. Beberapa tulisan dalam buku ini, penulis angkat dari hasil penelitian atau kajian yang pernah penulis lakukan. Oleh karenanya, dalam buku ini penulis lebih menegaskan kembali hasil-hasil temuan yang penulis peroleh dalam penelitian, dan beberapa diantaranya menghasilkan model-model atau formula-formula baru yang berhasil penulis kembangkan.

Dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah memberikan dorongan dan motivasinya untuk penyelesaian buku ini, serta kepada para anggota Tim yang telah banyak membantu proses kajian/penelitian yang penulis lakukan. Pertama sekali, penulis ucapkan terima kasih kepada kedua orang tua kami tercinta, Ibunda D. Nurhayati dan Ayahanda Poniman Suryana, yang selalu memberikan dorongannya dengan do'a dan nasehat, sehingga penulis dapat tetap bersemangat.

Terima kasih pula penulis sampaikan kepada keluargaku tercinta, Isteriku Desak Putu Ayu SD., Ananda Icha, Putri, dan juga Rizal, yang selalu sabar dan mafhum atas waktunya yang

selalu tersita karena aktivitas penulis. Semoga Allah SWT., senantiasa memberkahi mereka semua. Amin!

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Para Pimpinan LAN dan PKP2A I LAN, Rekan-rekan Tim di Bidang KMKPOA PKP2A I LAN, para sejawat dan kolega kami di lingkungan Lembaga Administrasi Negara, yang juga selalu memberikan motivasi dan dukungannya kepada penulis untuk selalu bekerja dan berkarya dengan baik.

Penulis menyadari bahwa masih banyak kelemahan dalam buku ini, namun demikian, penulis tetap berharap semoga buku ini dapat memberikan manfaatnya kepada pihak-pihak yang senang menggali wawasan dan pengetahuannya tentang Administrasi Negara. Tidak lupa pula penulis mengharapkan kritikan dan sarannya terhadap buku ini, semoga kritikan dan saran tersebut akan menjadi masukan bagi penulis untuk perbaikannya di masa yang akan datang.

Demikian, semoga Allah SWT., senantiasa melindungi kita semua, dan senantiasa memberikan pencerahan kepada hati dan pikiran kita, Amin!

Wabillahitaufik wal Hidayah, Wassalaamu'alaikum Wr. Wb.

Bandung, 31 Desember 2012

Salam Hormat,

Ttd

RYD

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR GAMBAR

| | | | |
|-----------------|----------|---|-----------|
| BAGIAN 1 | : | KEBIJAKAN PUBLIK DAN KEPERCAYAAN PUBLIK (<i>PUBLIC TRUST</i>) | 1 |
| | | <i>Pendahuluan</i> | 1 |
| | | <i>Aspek-Aspek Penting Dalam Kebijakan Publik</i> | 6 |
| | | <i>Kebijakan Publik Dan Kepercayaan Publik</i> | 14 |
| | | <i>Konsistensi Implementasi: Faktor Penumbuh Kepercayaan Publik</i> | 18 |
| | | <i>Penutup</i> | 23 |
| BAGIAN 2 | : | ANALISA KEBIJAKAN PUBLIK: <i>Studi Atas Konsepsi Perilaku Birokrasi Dan Efektivitas Kebijakan Publik</i> | 24 |
| | | <i>Pendahuluan</i> | 24 |
| | | <i>Birokrasi Sebuah Paradoks</i> | 26 |
| | | 1. <i>Tinjauan Singkat Studi Birokrasi</i> | 26 |
| | | 2. <i>Paradoksisme Birokrasi di Indonesia</i> | 31 |
| | | <i>Kebijakan Publik dan Kepentingan Politik</i> | 34 |
| | | <i>Perilaku Birokrasi dan Kebijakan Publik</i> | 39 |
| | | 1. <i>Perilaku Birokrasi dan Efektivitas Kebijakan Publik: Sebuah Kausalitas</i> | 39 |
| | | 2. <i>Diskresi/ <i>Freies Ermessen</i>: Suatu Keniscayaan Dalam Kebijakan Publik</i> | 45 |
| | | <i>Evaluasi dan Akuntabilitas Kebijakan Publik</i> | 51 |
| | | <i>Penutup</i> | 55 |

| | | | |
|-----------------|----------|--|------------|
| BAGIAN 3 | : | PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN | 57 |
| | | Pendahuluan | 57 |
| | | Konsepsi Reformasi Birokrasi | 58 |
| | | 1. Reformasi Pada Sistem Pemerintahan dan Politik | 59 |
| | | 2. Reformasi Dalam Filosofi Administrasi Negara | 64 |
| | | 3. Reformasi Yang Terkait Dengan <i>Trend</i> Ideologis | 66 |
| | | 4. Reformasi Pelayanan Publik | 68 |
| | | 5. Reformasi Dalam Sistem Kebijakan Publik | 71 |
| | | Penutup | 73 |
| BAGIAN 4 | : | MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK INKLUSIF: Paradigma Administrasi Negara Dalam Perspektif Pelayanan Publik Di Indonesia | 78 |
| | | Pendahuluan | 78 |
| | | 1. Manajemen Pelayanan Publik: Teori dan Konsep | 82 |
| | | 2. Tipe-tipe Pelayanan Publik | 85 |
| | | 3. Azas, Ruang Lingkup, dan Penyelenggaraan Pelayanan Publik | 88 |
| | | Manajemen Pelayanan Inklusif: <i>Inovasi Konsep, Kebijakan, dan Implementasinya</i> | 91 |
| | | Pengelolaan Pengaduan Dalam Pelayanan Publik | 96 |
| | | 1. Pengelolaan Pengaduan Sebagai Bagian dari Manajemen Pelayanan | 99 |
| | | 2. Strategi Implementasi Pengelolaan Pengaduan | 103 |
| | | Penutup | 107 |
| BAGIAN 5 | : | SISTEM PENILAIAN KINERJA PEGAWAI BERBASIS TUGAS RIIL (<i>The Real Jobs Performance Measurement/TRJPM</i>) | 109 |
| | | Pendahuluan | 109 |
| | | Kegunaan Sistem Penilaian Kinerja | 116 |
| | | Evaluasi Kinerja | 117 |
| | | Konstruksi Teori dan Konsep Sistem Penilaian Kinerja | 119 |

1. Pemaknaan Kinerja 120
2. Penilaian Kinerja 122
 - a. Unsur-unsur Pokok Sistem Penilaian Kinerja 124
 - b. Tujuan dan Manfaat Penilaian Kinerja 125
 - c. Proses Penilaian Kinerja 127
 - d. Metode Penilaian Kinerja 130
 - e. Pendekatan Dalam Penilaian Kinerja 133
3. Umpan Balik 135
4. Penilaian Kinerja di lingkungan Pegawai Negeri Sipil 136
5. Evaluasi Kinerja Tim 146

BAGIAN 6 : MODEL ALTERNATIF: SISTEM PENILAIAN KINERJA PEGAWAI BERBASIS TUGAS RIIL (*The Real Jobs Performance Measurement*) 148

Model Penilaian Kinerja Berbasis Tugas Riil 148

Prinsip-Prinsip *TRJPMS* 149

Manfaat *TRJPMS* 150

Alat Kelengkapan/Instrumen *TRJPMS* 151

Mekanisme Dan Prosedur Implementasi *TRJPMS* 152

1. Mekanisme Implementasi *TRJPMS* 135
2. Langkah/Tahapan Penilaian Kinerja Individu 153

Sistem Penilaian Atas Komponen Kinerja 154

1. Penilaian atas Komponen Tugas Riil 154
2. Rumus Persamaan Dalam *TRJPMS* 160
 - a. Nilai Rata-rata Realisasi Tugas 160
 - b. Nilai Rata-rata Kelompok Tugas 160
 - c. Rata-Rata Nilai Komitmen 161
 - d. Rata-rata Total Nilai Komitmen 162
 - e. Capaian Kinerja Tugas/Pekerjaan 163
 - f. Nilai Capaian Kinerja Tugas/Pekerjaan 163
3. Penilaian Komponen Kedisiplinan 167
4. Rumus Persamaan untuk Penilaian Kehadiran 169
 - a. Nilai Indeks Kehadiran (Y_{1-9}) 169
 - b. Jumlah Indeks Kehadiran 170
 - c. Nilai Kedisiplinan 171
5. Penilaian Kinerja Bulanan 171
6. Penilaian Kinerja Tahunan 172

Prosedur Penggunaan Formulir Penilaian Kinerja 172

| | | |
|-----------------|--|------------|
| BAGIAN 7 | : REKAYASA KEPEMIMPINAN DALAM BIROKRASI: Suatu Paradigma Membentuk Perilaku Birokrasi | 175 |
| | Pendahuluan | 175 |
| | Pengertian Kepemimpinan | 180 |
| | Fungsi Dan Sifat Kepemimpinan | 184 |
| | Teori Kepemimpinan | 188 |
| | 1. Teori Sifat (<i>Trait Theory</i>) | 189 |
| | 2. Teori Kelompok | 191 |
| | 3. Teori Kemungkinan (<i>Contingency Theory</i>) | 193 |
| | 4. Teori Jalur (<i>Path-Goal Leadership Theory</i>) | 194 |
| | Kepemimpinan Birokrasi | 196 |
| | Penutup | 209 |
| BAGIAN 8 | : REKONSTRUKSI KONSEPSI BIROKRASI DALAM RANGKA REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA | 212 |
| | Pendahuluan | 212 |
| | Telaahan Teori Birokrasi | 216 |
| | Implementasi Teori Birokrasi Dalam Era Modern | 221 |
| | Penutup | 231 |
| BAGIAN 9 | : TEORI ADMINISTRASI DAN ORGANISASI | 233 |
| | Administrasi Publik dan Perkembangannya | 233 |
| | Organisasi: <i>Hakikat Dan Prakteknya</i> | 243 |
| | Perkembangan Teori Organisasi | 245 |
| | 1. Teori Klasik | 246 |
| | 2. Teori Neo Klasik | 247 |
| | 3. Teori Hubungan (Antar) Manusia (<i>Human Relations Theories</i>) | 249 |
| | Organisasi: <i>Pemahaman Aspek Teori</i> | 252 |
| | Organisasi: <i>Dimensi Individu dan Kelompok</i> | 228 |
| | Organisasi: <i>Desain dan Struktur</i> | 259 |

| | | |
|-----------------------|---|------------------|
| | 1. Parameter Desain Organisasi | 261 |
| | 2. Reorganisasi | 273 |
| BAGIAN 10 | : BIROKRASI DAN PERILAKU BIROKRASI: <i>Kajian Teori Dan Konsep</i> | 276 |
| | Teori Birokrasi | 276 |
| | Perilaku Birokrasi | 278 |
| | Perilaku Organisasi Pada Tingkat Individu | 283 |
| | 1. Karakteristik Individual | 284 |
| | 2. Faktor-faktor Perilaku Individu Dalam Organisasi | 303 |
| BAGIAN 11 | : PERILAKU BIROKRASI: <i>Tingkat Kelompok dan Organisasi</i> | 312 |
| | Perilaku Organisasi Pada Tingkat Kelompok | 312 |
| | 1. Klasifikasi dan Perkembangan Kelompok | 313 |
| | 2. Dimensi Perilaku Organisasi Dalam Kelompok | 317 |
| | Perilaku Organisasi pada tingkat Organisasi | 333 |
| | 1. <i>Organizational Structure</i> (Struktur Organisasi) | 334 |
| | 2. <i>Organizational Culture</i> (Budaya Organisasi) | 340 |
| | 3. <i>Human Resource Policies and Practices</i> (Praktek dan Kebijakan Sumber daya Manusia) | 342 |
| DAFTAR PUSTAKA | | 351 - 357 |

DAFTAR TABEL

| | Hlm. |
|--|------|
| Tabel 1.1. : Variabel-Variabel Dalam Menyusun Kebijakan | 13 |
| Table 10.1. : Nilai Terminal dan Nilai Instrumental dalam RVS | 296 |
| Tabel 10.2. : Dimensi Kemampuan Intelektual dan Kemampuan Fisikal | 302 |
| Tabel 11.1 : Karakteristik Transaksional dan Transformasional Leadership | 329 |

DAFTAR GAMBAR

| | Hlm. |
|---|------|
| Gambar 1.1. : Aspek-aspek Kebijakan Publik | 12 |
| Gambar 2.1. : Siklus Hubungan Sistem Politik dengan Kebijakan Publik | 35 |
| Gambar 2.2. : Arus Sinergisitas Kepentingan Dalam Kebijakan Publik | 38 |
| Gambar 2.3. : Model Intervensi Lingkungan Terhadap Organisasi | 42 |
| Gambar 2.4. : Model Hubungan Kausalitas Perilaku Birokrasi dengan Efektivitas Kebijakan Publik | 45 |
| Gambar 4.1. : Tahapan Penanganan Pengaduan Pelayanan | 99 |
| Gambar 5.1. : Skema Alur Sistem Penilaian Kinerja | 119 |
| Gambar 5.2. : Skema Dimensi Kinerja | 121 |
| Gambar 5.3. : Unsur-unsur Pokok Sistem Penilaian Kinerja | 125 |
| Gambar 5.4. : Tujuan/Kegunaan Sistem Penilaian Kinerja | 126 |
| Gambar 5.5. : Bagan Alur Penyusunan Sistem Penilaian Kinerja Pegawai | 147 |
| Gambar 6.1. : Alur Sistem Penilaian Kinerja Berbasis Tugas Riil | 153 |
| Gambar 7.1. : Data Persepsi Tentang Pimpinan Berdasarkan Indikator pada Dimensi Kecerdasan | 200 |
| Gambar 7.2. : Data Persepsi Atas Dimensi Kecerdasan Pada Pimpinan Di Lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bandung | 200 |
| Gambar 7.3. : Data Persepsi Berdasarkan Indikator Pada Dimensi Kedewasaan dan Keluasan | |

| | | |
|--------------|---|-----|
| | Hubungan Sosial | 202 |
| Gambar 7.4. | : Data Persepsi Dimensi Kedewasaan dan Keluasan Hubungan Sosial | 203 |
| Gambar 7.5. | : Data Persepsi Berdasarkan Indikator Pada Dimensi Motivasi Diri & Dorongan Berprestasi | 205 |
| Gambar 7.6. | : Dimensi Motivasi Diri dan Dorongan Berprestasi | 206 |
| Gambar 7.7. | : Data Persepsi Berdasarkan Indikator Pada Dimensi Sikap Hubungan Kemanusiaan | 207 |
| Gambar 7.8. | : Data Dimensi Sikap Hubungan Kemanusiaan | 208 |
| Gambar 7.9. | : Data Persepsi Tentang Kepemimpinan Berdasarkan Dimensinya | 208 |
| Gambar 7.10. | : Rekapitulasi Data Kepemimpinan | 209 |
| Gambar 9.1. | : Teori-Teori Lain Yang Mempengaruhi Teori Organisasi | 256 |
| Gambar 9.2. | : Bentuk Struktur Organisasi | 260 |
| Gambar 10.1. | : Model Perilaku Individu Dalam Organisasi | 282 |
| Gambar 10.2. | : Komponen-komponen sikap dan keterkaitannya | 300 |
| Gambar 10.3. | : Skema alur pembelajaran individu dalam perilaku organisasi | 308 |
| Gambar 10.4. | : Skema alur Proses motivasi | 311 |
| Gambar 11.1. | : Perbandingan Kelompok Kerja dan Tim Kerja | 318 |

BAGIAN

1

KEBIJAKAN PUBLIK DAN KEPERCAYAAN PUBLIK (*PUBLIC TRUST*)

PENDAHULUAN

Kebijakan public pada umumnya dipahami sebagai suatu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya dalam wujud pengaturan ataupun keputusan. Pada prakteknya, kebijakan public sebenarnya merupakan hasil dari suatu proses politik yang dijalankan dalam suatu system pemerintahan Negara yang di dalamnya terkandung langkah-langkah atau upaya-upaya yang harus dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara Negara. Oleh karena itulah maka dalam prakteknya, kebijakan public tidak terlepas dari peran dan fungsi aparat pemerintah yang disebut birokrasi.

Keterkaitan birokrasi dengan kebijakan public sangat erat. Secara langsung maupun tidak langsung birokrasi dianggap sebagai salah satu unsur yang dapat mempengaruhi kebijakan publik di Indonesia. Asumsi keterkaitan antara perilaku birokrasi dengan kebijakan ini didasarkan pada suatu fakta bahwa para pelaku kebijakan, mulai dari perancangan, implementasi, hingga evaluasi, selalu melibatkan aparatur birokrasi. Oleh karena itulah, maka sangat dimungkinkan apabila tingkat ketergantungan kebijakan publik terhadap birokrasi, sangat tinggi. Di sisi lain, dapat dikatakan bahwa birokrasi adalah "aktor" atau "pelaku" dalam perancangan

(formulasi), pelaksanaan (implementasi), dan evaluasi kebijakan publik. Sedangkan, kebijakan publik itu sendiri adalah sebagai "alat" atau "instrumen" bagi birokrasi yang digunakan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.

Secara empirik, permasalahan yang berhubungan dengan kebijakan publik ini cukup kompleks. Fenomena kebijakan publik, tidak hanya sekedar pada bagaimana proses formulasi dilakukan, atau bagaimana substansi kebijakan publik dituangkan dan diimplementasikan, melainkan juga menyangkut kepada dampak atau implikasi yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan publik itu sendiri. Oleh karena itu, dalam proses perumusan kebijakan publik, tidak hanya untuk memberikan suatu tata aturan atau norma-norma yang harus ditaati, melainkan perlu diimbangi dengan kemampuan untuk mengantisipasi dampak dan implikasinya, termasuk kapabilitas responsif dari sebuah kebijakan publik itu sendiri.

Kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan yang berbeda. Dan, tidak kurang pentingnya juga adalah bahwa kebijakan publik pun harus mampu mengagregasikan berbagai kepentingan tersebut ke dalam suatu produk kebijakan yang bersifat prioritas, urgen, dan mengarah pada upaya untuk menata kepentingan yang lebih luas.

Apabila kita amati dalam konteks kebijakan publik ini, dapat diungkapkan beberapa permasalahan yang dipandang sebagai penyebab lemahnya sistem kebijakan public di Indonesia, antara lain:

1. Kebijakan publik dirumuskan cenderung parsial/kurang komprehensif -- kurang memperhatikan sektor lain. Secara institusional, seringkali kebijakan publik terjebak pada upaya pemenuhan kepentingan sektoral. Akibatnya tidak jarang menimbulkan 'konflik' institusional, karena adanya 'ketidaknyamanan' dari institusi/lembaga lain yang secara

substansial ada keterkaitan dampak/implikasi dari kebijakan instansi lain. **Misalnya**, bagaimana kita dipertontonkan tentang adanya “konflik” antara Kementerian Perdagangan dengan Kementerian Kelautan karena masalah Impor Garam. Kementerian Perdagangan dengan Kementerian Pertanian mengenai Impor Beras. Begitu pula ketika Komunitas Pengusaha Rotan Indonesia yang memprotes Kebijakan Ekspor Rotan Indonesia ke China.

2. Cenderung mencerminkan saling ketidakpercayaan antara unsur pemerintahan, pemerintah terhadap rakyat, rakyat terhadap pemerintah, dan bahkan diantara masyarakat itu sendiri. Hal ini tampak dari kecenderungan “detailnya” muatan kebijakan yang dibuat karena untuk menutupi celah-celah pelanggaran. Meskipun pada kenyataannya, pelanggaran selalu saja terjadi.
3. Lemah dalam sistem sosialisasi dan internalisasi. Sosialisasi dan internalisasi biasanya hanya dilakukan secara konvensional, seperti: melalui seminar, diskusi, ceramah khusus, dan pendistribusian dokumen kebijakan kepada organisasi atau institusi pemerintah. Akibatnya, pemahaman terhadap kebijakan yang ada, terbatas pada kelompok/organisasi atau bahkan hanya di kalangan birokrasi tertentu saja. Sebagian besar masyarakat seringkali tidak mengetahui produk suatu kebijakan.
4. Tidak memiliki mekanisme yang tegas dan jelas dalam formulasi, termasuk pola pemberlakuannya (tidak ada percontohan). Seringkali kebijakan yang dikeluarkan tidak melalui proses uji coba melainkan langsung diberlakukan. Dalam beberapa kasus, pemberlakuan diberi tenggang waktu efektif antara 1 - 2 tahun ke depan. Pola seperti ini boleh dikatakan efektif dalam pemberlakuan, tetapi tidak efektif dalam pelaksanaan karena seringkali menimbulkan permasalahan di tingkat pelaksanaan. Akibatnya, seringkali

suatu kebijakan hanya berlaku dalam waktu singkat karena terjadi permasalahan dalam pelaksanaannya, sehingga cenderung diatasi dengan perubahan-perubahan kebijakan. Tentu kondisi ini menjadi tidak efektif di lapangan.

5. Cenderung menjadi alat politik dan kepentingan golongan/kelompok dalam jangka pendek dibanding kepentingan yang lebih luas dan jangka panjang. Hal ini menyebabkan substansi kebijakan kurang teruji, baik secara metodologis maupun kontekstual kepentingan jangka panjang yang lebih luas. Dominasi kepentingan kelompok dan politik jangka pendek cukup mempengaruhi proses perancangan maupun pelaksanaan suatu kebijakan publik.
6. Kualitas SDM politik yang lemah tentang kebijakan publik dan lemahnya posisi birokrasi pada era reformasi menyebabkan ketidakseimbangan '*power*' dalam proses perancangannya. Arogansi politis seringkali mewarnai substansi kebijakan, *euphoria* dan eksploitasi masyarakat (rakyat) sering kali dijadikan alat penekan untuk terciptanya suatu kebijakan (*hegemoni public*).
7. Dan, salah satu yang kelemahan yang paling pokok dan cenderung berulang adalah **tidak konsisten dan tidak ada komitmen** terhadap implementasi kebijakan itu sendiri. Contoh paling actual adalah ketika adanya pengangkatan wakil menteri di beberapa kementerian. Ketika secara administrative tidak/belum memenuhi persyaratan, akan tetapi dengan berbagai alasan dan "memanfaatkan" otoritas maka terjadilah rekayasa kebijakan yang sebenarnya menunjukkan "kepalsuan" atas komitmen dan integritas para pelaku kebijakan itu sendiri.
8. Selanjutnya, pada tahapan evaluasi kebijakan juga dipandang masih sangat lemah. Perubahan atau perumusan kebijakan baru hanya dilakukan berdasarkan opini atau adanya tuntutan/ tekanan publik, yang notabene cenderung

dijadikan alat *bargaining* politik/ kepentingan dari kelompok-kelompok tertentu.

Kompleksitas permasalahan yang muncul dari kondisi birokrasi dan kebijakan publik yang terjadi, memiliki dampak yang luas terhadap tata kelola pemerintahan di Indonesia. Perilaku birokrasi yang belum menunjukkan kondisi sebagaimana diharapkan, menyebabkan system kebijakan yang kecenderungan belum mampu mengakomodasikan kepentingan yang obyektif, relevan, dan sinkron antara kepentingan bangsa dan Negara, pada akhirnya dapat mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang kurang efektif.

Euforia politik yang terjadi dalam masyarakat dan kalangan elit politik, serta elit kepentingan, menjadi suatu fenomena yang bersifat multidimensi yang menyentuh berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Standar penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan kurang mampu menjadi acuan atau pedoman yang baik karena dapat dipersepsi sesuai dengan kebutuhan atau kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.

Mobilisasi publik, baik secara opini, gerakan atau demonstrasi yang digelar secara terbuka, seringkali dijadikan alat penekan yang efektif oleh kelompok-kelompok masyarakat. Di sisi lain, pemerintah dengan segenap kelengkapan aparturnya diposisikan sebagai obyek yang harus 'mengikuti' tuntutan publik. Kegamangan aparat dalam mengatasi situasi dan gerakan masyarakat, menimbulkan turunnya "wibawa" dan bahkan dapat mendelegitimasi institusi pemerintah maupun Negara.

Pada tataran tertentu, permasalahan-permasalahan di atas bisa terjadi secara parsial yang terfragmentasikan pada masing-masing kondisi, tetapi pada kondisi lainnya bisa pula terjadi secara bersamaan, saling terkait dan saling mempengaruhi, sehingga terbentuk dalam suatu kondisi

permasalahan yang kompleks (meluas) dalam birokrasi, kebijakan dan pemerintahan. Kondisi seperti ini tentunya tidak dapat dibiarkan mengalir mengikuti atau menyertai arus perubahan yang secara terus menerus dilakukan di Indonesia. Hal ini harus segera di atasi dan diantisipasi demi untuk mendapatkan suatu produk kebijakan public yang baik, tepat, dan mampu menjawab tuntutan perkembangan dan kebutuhan masyarakat secara berkeadilan.

ASPEK-ASPEK PENTING DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

Untuk memahami konteks kebijakan public, kita dapat melihatnya berdasarkan beragam perspektif yang berbeda, khususnya, apabila kita ingin melihat kebijakan public secara kontekstual berdasarkan substansinya, seperti: ekonomi, administrasi Negara/politik, hukum, dan sebagainya. Namun secara umum, bila kita membahas kebijakan public sebagai konsep atau teori, maka perspektif yang mewarnainya lebih bersifat politis, legal formal, dan administrative.

Beragam definisi mengenai konsep kebijakan (*public*) antara lain sebagaimana dikemukakan oleh Thomas Dye (1981:1) dalam Mulyadi (2010:33) bahwa *kebijakan* adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah, untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Selanjutnya, menurut Bullock *et al.* (1983) dalam PKP2A I LAN (2009:11) bahwa untuk bisa disebut sebagai kebijakan, suatu keputusan perlu diikuti langkah tindakan pelaksanaan yang bersasaran untuk mencapai tujuan yang dimaksudkan. Oleh karena itu, Kebijakan sebagai suatu konsep meliputi beberapa hal berikut:

1. **Ketetapan**, suatu kebijakan di dalamnya mengandung ketentuan-ketentuan tertentu yang memiliki pengaruh mengikat, baik ke dalam maupun keluar dari pembuat kebijakan.

2. **Maksud**, adanya kebijakan adalah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu atau mengatasi permasalahan tertentu.
3. **Keputusan**, untuk melakukan atau pun untuk tidak melakukan sesuatu.
4. Suatu **proses** pelaksanaan dari apa yang telah ditetapkan.

Dari dua pendapat di atas, tampak bahwa yang dimaksud dengan kebijakan memiliki makna yang berbeda dengan keputusan. Kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari sebuah proses pengambilan keputusan yang harus ditindaklanjutinya dengan pelaksanaan keputusan tersebut. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa setiap kebijakan adalah merupakan keputusan, sedangkan keputusan belum tentu menjadi sebuah kebijakan (bila tidak diimplementasikan). Dalam hal implementasi ini, dimungkinkan mengandung suatu langkah tindak untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

Sementara itu, pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Mustopadidjaja (1994 : 9) yang berpandangan bahwa masalah "dengan atau tanpa" pelaksanaan, suatu keputusan agar dapat disebut sebagai suatu kebijakan, perlu dilihat dalam konteks "sistem kebijakan" yang lebih luas, seperti tingkat keterlibatan organisasi pengambil keputusan dalam proses pelaksanaan kebijakannya. Khusus dalam kaitannya dengan konsep kebijakan publik, maka rumusan definisi tersebut dilengkapi bahwa keputusan dimaksud diambil oleh pemerintah sebagai pihak yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan (lihat dalam PKP2A I LAN, 2010:112).

Melihat fenomena empiric yang sering terjadi di dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka untuk memahami atau mempersepsi batasan mengenai kebijakan sebagaimana dikemukakan di atas, dalam konteks ini penulis cenderung mempersepsi batasan kebijakan secara kontekstual seperti

dikemukakan oleh Mustopadidjaja (1994:9). Bahwa suatu keputusan belum tentu menjadi sebuah kebijakan, hal itu dapat dibenarkan karena untuk menjadi suatu kebijakan harus ditindaklanjuti dengan me-legal-formal-kan keputusan itu sendiri. Sedangkan, apakah kebijakan itu dilaksanakan atau tidak pada tataran implementasinya, hal ini sangat tergantung kepada bagaimana pengelolaan terhadap implementasinya tersebut. Adakah komitmen, konsistensi, kemauan (*goodwill*) untuk melaksanakannya. Bagaimana pula pengawasan dan pengendalian, serta evaluasinya terhadap implementasi kebijakan tersebut dilakukan.

Masih dalam konteks pengertian, Anderson (1978:3) sebagaimana dikemukakan dalam Tachjan (2008:16) menyatakan bahwa, "*Public policies are those policies developed by government bodies and officials*". Dalam hal ini kebijakan public dinyatakan sebagai kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga dan pejabat-pejabat pemerintahan. Rumusan ini memberikan penjelasan kepada kita bahwa kebijakan public dibuat oleh pemerintah sebagai organisasi yang berwenang membuatnya sekaligus mengandung makna bahwa kebijakan public bersifat formal yang memiliki kekuatan legal untuk dilaksanakan.

Meskipun pendapat yang dikemukakan berbeda-beda, namun pada intinya para ahli kebijakan memiliki kesepakatan yang sama, yakni bahwa kebijakan public merupakan produk dari pemerintah (termasuk lembaga-lembaga pemerintahan) yang ditujukan untuk memberikan arah dan pedoman untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan yang terkait dengan proses penyelenggaraan pemerintahan (termasuk dalam hal ini adalah menyangkut masalah-masalah yang berhubungan dengan masyarakat/warga Negara).

Dalam prosesnya, kebijakan public hendaknya bersifat komprehensif, yakni memperhatikan berbagai hal yang mungkin dapat mempengaruhi atau dipengaruhinya.

Melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan public bukanlah merupakan hal yang sederhana. Karena sifatnya yang dapat berimplikasi luas, baik kepada pemerintah maupun masyarakat, maka proses kebijakan public dalam formulasinya perlu memperhatikan lingkungannya. Berkaitan dengan proses tersebut, Dunn (1981) sebagaimana dituangkan dalam PKP2A I LAN (2009:13), merumuskan adanya **tiga elemen penting** dalam sistem kebijakan publik, yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. **Lingkungan Kebijakan** (*policy environments*), yaitu keadaan yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya sesuatu "isu (masalah) kebijakan", yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan kebijakan itu sendiri.
2. **Kebijakan publik** (*publik policies*) **itu sendiri**, yaitu keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan satu sama lain (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah dan dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu.
3. **Pelaku Kebijakan** (*policy stakeholders*), yaitu individu-individu atau kelompok-kelompok yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan-keputusan pemerintah.

Sementara itu, Burdock (dalam Suaib, 1998) menyatakan perlunya memperhatikan aspek-aspek yang berkaitan dengan kebijakan. Menurut Burdock terdapat 3 (tiga) aspek kebijakan yang perlu diperhatikan yaitu:

1. *Aspek Kesejarahan*. Aspek ini perlu diketahui karena perubahan kebijakan biasanya terjadi di dalam konteks kebijakan yang sama yang pernah dibuat di masa lalu.
2. *Aspek Lingkungan*. Hal ini perlu diketahui karena kebijakan publik tidak mungkin terlepas dari pengaruh lingkungan dimana kebijakan tersebut dibangun dan dilaksanakan.

3. *Aspek kelembagaan*. Aspek ini perlu diperhatikan karena suatu kebijakan publik pasti akan selalu berhubungan dengan berbagai lembaga/institusi.

Meskipun aspek-aspek penting yang dikemukakan di atas memiliki perbedaan konsep, tetapi secara kontekstual terdapat kesamaan pandangan di mana bahwa dalam hubungannya dengan kebijakan public, perlu diperhatikan paling tidak menyangkut: 1) Lingkungan; 2) Materi - substansi Kebijakan; 3) Organisasi/lembaga (pengusul - *stakeholders; shareholders*). Ketiga aspek tersebut memiliki hubungan dan saling keterkaitan satu sama lain.

Lingkungan sebagai aspek yang penting diperhatikan karena secara empiris lingkungan memiliki pengaruh yang kuat terhadap proses dan dinamika kebijakan public. Kebijakan public akan mengatur secara normatif proses interaksi yang harus dilakukan oleh public dalam hubungannya dengan pihak lainnya. Lingkungan itu sendiri dibagi dalam dua batasan, yaitu **pertama, batasan ruang** yang berupa lingkungan dalam (*internal*) dan lingkungan luar (*eksternal*). Kedua, lingkungan dalam batasan waktu, yaitu: **aspek sejarah** dan **aspek futuristic oriented**. Lingkungan dalam (*internal*) untuk konteks kebijakan public dalam bahasan ini adalah menyangkut lingkungan dari organisasi pengusul atau pengendali kebijakan yang karena otoritas dan wewenangnya memiliki peran dan fungsi sebagai *policy maker*. Sedangkan, yang dimaksud lingkungan luar (*eksternal*) dalam bahasan kebijakan public ini adalah menyangkut pihak-pihak di luar organisasi yang secara langsung kepentingan dan perannya akan terkena implikasi atau pengaruh dari adanya kebijakan tersebut.

Selain lingkungan dalam arti batasan ruang, sebagaimana dikemukakan di atas, kebijakan public juga harus memperhatikan lingkungan dalam batasan waktu. Dalam batasan waktu ini, **aspek sejarah** penting untuk diperhatikan.

Sejarah penting sebagai dasar untuk memformulasikan kebijakan agar dalam implementasinya tidak terlalu mendapat hambatan/kendala, meskipun hal ini tidak dapat dihindari. Akan tetapi, paling tidak pengalaman sejarah, baik pengalaman dalam keberhasilan maupun pengalaman dalam kegagalan, akan menjadi bahan antisipatif bagi sebuah kebijakan. Sedangkan, **aspek orientasi - masa depan (futuristic oriented)**, dimaksudkan bahwa kebijakan public dirumuskan tidak hanya sekedar untuk menyelesaikan (mengatur) permasalahan yang ada atau sedang terjadi saat ini saja (eksisting), melainkan juga harus mampu mengantisipasi dan memprediksikan akomodasi kepentingan di masa yang akan datang.

Materi atau substansi kebijakan merupakan aspek penting lainnya bagi sebuah kebijakan, antara lain menyangkut *muatan pokok* yang berupa **kepentingan (interesting)** para pihak. Kebijakan public sebagai bagian dari administrasi public, baik dalam teori maupun praktek, tentu tidak akan terlepas dari pengaruh kepentingan para pihak yang terlibat atau terkena implikasi di dalamnya. Oleh karena itulah maka dalam substansi ini, penting untuk dibangun secara maksimal untuk mengakomodasikan kepentingan-kepentingan dimaksud.

Aspek penting lainnya adalah menyangkut organisasi/lembaga yang menjadi policy maker atau pengendali dan pengusul kebijakan. Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa terkait dengan organisasi/lembaga ini, dalam bahasan ini diarahkan pada adanya kesesuaian antara otoritas dan wewenang organisasi (pengusul) dengan kontens kebijakan yang dibuat. Secara gambar, keterkaitan aspek-aspek tersebut adalah sebagaimana gambar di bawah ini.

Gambar 1.1.



Sumber: Riyadi, dalam LAN tahun 2011

Sehubungan dengan hal tersebut, perlu kita pahami bahwa dalam menyusun suatu kebijakan, selain perlu diperhatikan tentang adanya elemen-elemen di atas, yang tidak kurang pentingnya adalah kita memahami secara benar mengenai variable-variabel yang ada dalam proses penyusunan kebijakan. Variabel-variabel dimaksud, pada dasarnya dapat dikatakan sebagai elemen-elemen dasar kebijakan yang menyangkut hal-hal yang mencerminkan keperluan terhadap adanya suatu pemahaman logis, keterlibatan institusional, dan formalisasi dari suatu proses atau mekanisme yang harus ditempuh dalam rangka penyusunan kebijakan. Merujuk kepada pendapatnya Jones (1976), dalam perspektif konseptual, variable-variabel yang perlu diperhatikan dalam penyusunan suatu kebijakan adalah sebagaimana table di bawah ini.

Tabel 1.1.

Variabel-Variabel Dalam Menyusun Kebijakan

| VARIABEL PENYUSUNAN KEBIJAKAN | DESKRIPSI ORIENTASI |
|---|--|
| 1. Persepsi/definisi Substansi/materi kebijakan perlu diuraikan secara jelas, termasuk latar belakang dan permasalahan yang mendorong perlunya mengangkat gagasan kebijakan tersebut. | Pendefinisian yang jelas dan tegas diharapkan <i>tidak menimbulkan multipersepsi</i> terhadap substansi kebijakan |
| 2. Agregasi Identifikasi ruang lingkup dan kuantitas berbagai pihak yang akan terkena dampak sebuah kebijakan. | Materi kebijakan harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan <i>stakeholders</i> dan <i>shareholders</i> secara proporsional dan berkeadilan, urgen, dan prioritas. |
| 3. Organisasi/Lembaga Dalam hal ini perlu dicermati tentang <i>record</i> para pelaku (<i>policy maker</i>) yang terlibat dalam pengusulan sebuah kebijakan. | Usulan Kebijakan hendaknya sesuai dengan wewenang dan otoritas instansi/ organisasi pengusul. |
| 4. Agenda Setting Tata cara atau prosedur yang ditempuh dalam mencapai status agenda (dari gagasan hingga mencapai status agenda). | Sosialisasi dan internalisasi kepada para <i>stakeholders</i> dan <i>shareholders</i> hendaknya dilakukan dari sejak proses perumusan, pembahasan, sampai dengan ditetapkannya suatu kebijakan. Hal ini penting untuk meminimalisasi ketidakpuasan dan pemahaman yang berbeda. |
| 5. Formulasi Dalam hal ini beberapa hal yang | Dalam formulasi kebijakan, kepentingan dan ego sektoral |

| | |
|--|--|
| <p>perlu diperhatikan adalah lembaga yang mengusulkan sebuah kebijakan, sumber data/informasi termasuk ketersediaan anggaran, dasar hukum yang dijadikan acuan, dan prosedur penetapan kebijakan tersebut.</p> | <p>harus diminimalisir. Lembaga pengusul (<i>policy makers</i>) harus mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan dalam rangka tugas pelayanannya.</p> |
|--|--|

Sumber: Diadaptasi dari Jones. *Policy Analysis: Academic Utility for Practical Rhetoric*, *Policy Studies Journal* Vol. 4, 1976, dalam PKP2A I LAN, diolah dan dikembangkan tahun 2012.

KEBIJAKAN PUBLIK DAN KEPERCAYAAN PUBLIK

Hakikat dari sebuah kebijakan public pada dasarnya adalah untuk memberikan keadaan yang kondusif dalam suatu system penyelenggaraan pemerintahan (administrasi Negara). Oleh karena itu, di dalamnya akan mengartikulasikan nilai-nilai, norma-norma, dan etika sebagai dasar moral praktek pemerintahan. Selain itu, tujuan dan sasaran sebagai arah yang ingin dicapai dengan adanya kebijakan ini juga merupakan factor lain yang tidak dapat diabaikan. Keseluruhan factor tersebut akan terelaborasikan dalam suatu bentuk kebijakan secara utuh. Mulyadi (2009:43 mengemukakan bahwa, "*Pembuatan dan perumsusan kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses pengidentifikasian dan penganalisaan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, kemudian dengan kebijakan tersebut akan menentukan nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat - Dalam setiap kebijakan tidak hanya bertujuan untuk menciptakan adanya keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda, tetapi juga setiap pembuatan kebijakan harus berfungsi sebagai pemberi nilai*".

Untuk merumuskan suatu kebijakan public dengan baik, selain harus memperhatikan aspek-aspek dan nilai-nilai sebagaimana dibahas terdahulu, penulis berpendapat bahwa

terdapat factor dominan lainnya yang dapat memengaruhinya, yaitu masalah **kepercayaan** (*Trust*). Dalam bahasan ini, penulis akan menyebutnya dengan istilah **kepercayaan public** (*public trust*), dimana **public** dimaknai secara luas menyangkut para pihak yang terlibat dan terimplikasi oleh kebijakan itu sendiri yang pemahamannya disesuaikan dengan kontekstual bahasan. Sebagai pijakan dasar untuk memahami makna **public**, penulis merujuk kepada pendapatnya Inu Kencana (1999) sebagaimana diungkapkan dalam Mulyadi (2009:33), bahwa yang dimaksud dengan **public** adalah "*sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki*". Selanjutnya, dalam konteks bahasan ini, penulis membagi istilah **public** ke dalam 2 (dua) bagian yang mencakup: 1) *Inner Public*, yaitu: pihak yang membuat, melaksanakan, dan mengendalikannya, serta mengevaluasinya. 2) *Outer Public*, yang mencakup masyarakat luas yang berkepentingan dan terimplikasi oleh kebijakan **public**.

Kebijakan **public** dan kepercayaan **public** merupakan dimensi yang saling terkait. Keterkaitan diantara keduanya ini akan memengaruhi kepada efektivitas kebijakan itu sendiri dan kondusivitas **public**-nya. Efektivitas kebijakan **public** akan terwujud dalam bentuk lancarnya pelaksanaan tugas-tugas pelayanan, terciptanya tertib administrasi, rendahnya mal-administrasi, mekanisme yang sederhana, dan mudahnya untuk dimplementasikan. Sedangkan kondusivitas **public** akan terbangun dalam wujud adanya kesamaan persepsi tentang kebijakan, mudahnya memahami dan mengimplementasikan kebijakan, dan daya dukung yang tinggi terhadap kebijakan sebagai suatu pola (*pattern*) yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah. Kondisi **public** yang kondusif terhadap suatu kebijakan, tentunya akan menjadi dorongan dan spirit yang efektif bagi kebijakan itu sendiri, dan sebaliknya.

Pada sisi lain, kepercayaan public secara luas akan memengaruhi terhadap kebijakan dan kondusivitas public itu sendiri. Ketika public tidak lagi memiliki kepercayaan (*trust*) kepada para pelaku kebijakan (*policy makers*), maka akan sulit bagi kebijakan tersebut untuk diimplementasikan secara benar. Daya dukung public akan rendah, dan yang kemungkinan terjadi adalah apatis dan apriori terhadap kebijakan, dan lebih jauhnya lagi tidak ada kepatuhan atau ketaatan sebagaimana diharapkan. Dalam situasi seperti ini, segala bentuk kebijakan yang dibangun akan selalu dipermasalahakan.

Permasalahan lain adalah ketika justru pihak *inner public* yang tidak memiliki kepercayaan terhadap publiknya sendiri (*outer public*). Publik (*outer*) akan selalu dianggap sebagai pihak yang harus selalu diatur secara formal, public yang tidak disiplin, rendah kualitas tanggung jawabnya, individualistis dan egosentris, dan sebagainya. Situasi seperti ini tentunya akan menjadikan para pembuat kebijakan terjebak pada suatu pemikiran formalistic, detail, dan rigid dalam memformulasikan kebijakan. Dampak yang muncul adalah detailnya muatan kebijakan yang pada akhirnya menimbulkan rigiditas dan kekakuan dalam implementasinya. Inilah yang seringkali dirasakan dalam situasi public saat ini.

Kecenderungan ketidakpercayaan dari kedua belah pihak dalam proses formulasi kebijakan public ini hendaknya tidak dibiarkan mengalir mengikuti arus tanpa adanya upaya penghentiannya. Dalam memformulasikan suatu kebijakan, hendaknya tidak didasarkan pada adanya motif "negative". Kebijakan harus dirumuskan dengan suasana obyektif sebagai akibat dari adanya kebutuhan bersama, baik pemerintah maupun masyarakat, tentang sesuatu hal yang menjadi kepentingannya. Pemerintah dan masyarakat harus saling "mengintrospeksi" diri agar saling percaya diantara keduanya dapat tercipta dengan baik. Untuk itu, pemerintah hendaknya

dapat menunjukkan dan mengembangkan strategi yang efektif untuk membangun kepercayaan public yang tinggi. Pemerintah yang kuat, birokrasi yang profesional, masyarakat yang terdidik, akan menjadi dorongan dan spirit yang kuat bagi terbangunnya kebijakan public yang efektif. Keduanya harus mampu menunjukkan tanggung jawab, akuntabilitas, dan responsibilitas yang tinggi sesuai dengan kapasitasnya masing-masing.

Di tengah krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang begitu tinggi, memang tidak mudah untuk dapat memformulasikan, mewujudkan dan mengimplementasikan suatu produk kebijakan public. Oleh karena itu, dalam hal ini para pengambil kebijakan harus mampu memahami kondisi lingkungannya dengan baik. Kebijakan public pada dasarnya dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah public yang teridentifikasi dimana penyelesaiannya memerlukan tindakan-tindakan public, yang dalam hal ini dimaksudkan adalah melalui pengaturan dan penetapan kebijakan (lihat Dunn, 1994:58).

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dapat dipahami bahwa efektif tidaknya suatu kebijakan (ketika diimplementasikan), tidak dapat dilepaskan dari ada tidaknya kepercayaan public terhadap pemerintah selaku *policy maker* dalam proses formulasi kebijakan. Upaya penciptaan kepercayaan public ini perlu dilakukan sejak usulan atau rancangan kebijakan ini dibuat. Antisipasi dan identifikasi obyektif terhadap kebutuhan dan nilai-nilai masyarakat adalah merupakan salah satu langkah penting bagi terciptanya kebijakan public yang efektif. Dalam hal inilah maka terdapat **prinsip-prinsip** yang perlu diperhatikan dalam rangka membangun kepercayaan public dalam hubungannya dengan efektivitas kebijakan public, yaitu:

1. Kebijakan public harus diformulasikan karena adanya kebutuhan masyarakat/public untuk dapat menyelesaikan masalah-masalah publiknya (responsibilitas);
2. Kebijakan public harus dibangun dengan memperhatikan nilai-nilai public yang berlaku;
3. Muatan/materi kebijakan public harus mampu mengakomodasikan keseimbangan kepentingan yang berbeda secara proporsional, obyektif, dan berkeadilan;
4. Kebijakan public juga harus bersifat antisipatif dan prediktif terhadap perkembangan di masa yang akan datang;
5. Pada tataran implementasinya, kebijakan public harus diterapkan secara konsisten, tegas, dan akuntabel, serta mengikat semua pihak yang berkepentingan tanpa pembedaan;
6. Adanya proses internalisasi dan sosialisasi yang intensif agar pemahaman dan persepsi public terhadap kebijakan dapat terbangun dengan baik;
7. Proses pengawasan dan pengendalian atas implementasi kebijakan public harus dilakukan secara sistematis dan terkoordinasikan dengan baik.

KONSISTENSI IMPLEMENTASI: *Faktor Penumbuh Kepercayaan Publik*

Membangun kepercayaan public bukanlah hal yang mudah, meskipun bukan pula sebagai suatu hal yang mustahil. Kepercayaan public (*public trust*) adalah suatu keniscayaan yang bisa dibangun dengan berbagai cara dan strategi. Permasalahannya adalah adakah keseriusan untuk membangun, memelihara, dan mengembangkannya untuk kepentingan bangsa dan Negara. Kebijakan public merupakan salah satu alat/instrument yang dapat digunakan untuk membangun kepercayaan public tersebut.

Ketika kebijakan public dihasilkan sebagai salah satu produk politik pemerintahan, apakah kebijakan tersebut telah disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat, kebutuhan politik, dan kebutuhan bangsa dan Negara secara lebih luas lagi. Kemudian, dalam lingkup yang lebih sempit lagi, apakah kebijakan public yang dibuat pemerintah, telah mampu mengejawantahkan berbagai permasalahan dalam tataran administrasi pemerintahan, sehingga kebijakan tersebut benar-benar akan mampu menjadi alat untuk terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang tertib administrasi, lancarannya pelayanan, dan akuntabelnya program dan kegiatan. Dalam hal ini, masalah implmentasi kebijakan adalah sebagai kuncinya.

Implementasi kebijakan sebagai salah satu tahapan dalam proses kebijakan public adalah merupakan tahapan yang strategis setelah proses perumusan/perancangannya. Karena pada tataran implementasi inilah suatu kebijakan akan diuji, baik secara substantive maupun tingkat efektivitas dalam penggunaannya.

Edward III (dalam Agustino, 2006:156) mengembangkan model implementasi kebijakan public yang disebutnya dengan istilah *Direct and indirect Impact on Implementation*. Menurut model yang dikembangkannya ini, ia mengemukakan mengenai 4 (empat) variable yang dapat menentukan keberhasilan dari implementasi kebijakan public. Keempat variable dimaksud adalah: 1) Komunikasi; 2) Sumber daya; 3) Disposisi; dan 4) Struktur Birokrasi.

Komunikasi memiliki peran/fungsi yang cukup penting untuk menentukan keberhasilan kebijakan public dalam implementasinya. Salah satu kelemahan dalam proses kebijakan publik ini, khususnya yang terjadi di Indonesia, adalah masalah implementasinya. Dan, yang menjadi salah satu faktornya adalah lemahnya dalam komunikasi. Kelemahan komunikasi

ini, sebenarnya tidak hanya terjadi pada saat implementasinya saja, melainkan juga terjadi pada saat formulasi. Komunikasi semestinya sudah dibangun sejak formulasi, sehingga muatan-muatan atau materi yang akan menjadi “jiwa” nya suatu kebijakan sudah dapat diketahui dan dapat disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan yang berkembang.

Sementara itu, pada tataran implementasi, komunikasi ini tidak kalah pentingnya. Intensitas dalam mengkomunikasikan kebijakan public pada tataran implementasi ini diperlukan agar dukungan dan komitmen pihak-pihak terkait dapat terbentuk. Agustino (2006:157) mengemukakan bahwa, “... kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau penransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat”.

Selanjutnya, ia mengemukakan mengenai tiga indikator keberhasilan komunikasi dalam konteks kebijakan public ini, yaitu:

1. Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula;
2. Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan dapat menyebabkan timbulnya “kesalahan” dalam implementasi tersebut;
3. Konsisten. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan komunikasi, harus konsisten, tidak berubah-ubah, dan harus jelas sehingga tidak menimbulkan multipersepsi, yang dapat menimbulkan kesalahpahaman (*mis-understanding*) terhadap implementasi kebijakan.

Variabel *kedua* adalah menyangkut masalah *Sumber Daya*. Indikator sumber daya dalam hubungannya dengan

implementasi kebijakan ini, menurut Agustino (2006:158), adalah:

1. **Staf.** Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf/pegawai, yang disebut dengan *street-level-bureaucrats*.
2. **Informasi.** Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu: *pertama*, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan untuk melakukan tindakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi yang ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah para pelaksana tersebut telah melaksanakan kebijakan sesuai dengan yang ditetapkan.
3. **Wewenang.** Kewenangan sangat penting bagi para implementor sebagai unsur yang diperlukan agar legitimasi implementor diakui oleh pihak-pihak yang akan melaksanakan kebijakan tersebut.
4. **Fasilitas.** Fasilitas fisik termasuk hal yang penting bagi keberhasilan implementasi kebijakan oleh para implementor. Fasilitas fisik sebagai sarana dan prasarana pendukung, diperlukan khususnya untuk memperlancar proses komunikasi kebijakan.

Variabel *ketiga* yang diperlukan dalam rangka implementasi kebijakan adalah *disposisi*. Edward III berpendapat bahwa factor disposisi ini penting dalam rangka implementasi kebijakan, karena disposisi ini mencakup hal yang berhubungan dengan sikap dari pelaksana kebijakan. Implementor tidak hanya dituntut untuk tahu mengenai kebijakan, akan tetapi juga harus mampu melaksanakan atau mempraktekannya.

Variabel *keempat* adalah menyangkut *struktur birokrasi*. Struktur birokrasi ini penting untuk diperhatikan dalam upaya

implementasi kebijakan, karena kejelasan struktur birokrasi akan berimplikasi kepada system, mekanisme, dan prosedur yang harus ditempuh oleh para implementor. Terlalu luasnya struktur dapat menyebabkan lambannya implementasi kebijakan. Oleh karena itulah, maka ketepatan dan kejelasan struktur birokrasi dapat menjadi pendorong bagi keberhasilan implementasi kebijakan.

Dalam hal implementasi kebijakan ini, disadari atau tidak, seringkali menjadi masalah. Kritik yang seringkali muncul terhadap pemerintah selaku *policy maker* (pengambil kebijakan) dan unsur pemerintah lainnya sebagai pelaksana atau bahkan pengawas/pengendali kebijakan, adalah ketidakkonsistenan dalam penerapannya. Ketidakkonsistenan ini dapat muncul dengan berbagai macam indikasinya. Antara lain dapat berupa ketidaktegasan dalam penerapan, menyalahgunakan kebijakan dengan persepsi sendiri (untuk hal yang sudah jelas), perlakuan yang pilih kasih (tebang pilih), atau bahkan merancukan kebijakan itu sendiri. Hal-hal inilah yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpercayaan public terhadap pemerintah sebagai pelaku kebijakan. Dan, ketika ketidakpercayaan tersebut menumbuhkan sikap apatis atau apriori terhadap kebijakan, pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpatuhan, atau pelanggaran kebijakan oleh public itu sendiri. Paradoks inilah yang pada akhirnya menimbulkan saling tidak percaya, dan tentunya secara otomatis akan menimbulkan ketidakefektifan dari kebijakan itu sendiri.

Dengan demikian, penting bagi semua pihak, baik pemerintah maupun masyarakat, untuk saling percaya dalam membangun dan mengimplementasikan kebijakan public. Dukungan dalam pengembangan dan perumusannya, Konsistensi dalam penerapan, akan membantu dalam menumbuhkan tingkat efektivitas suatu kebijakan.

PENUTUP

Kebijakan public pada hakikatnya adalah merupakan suatu upaya pengaturan terhadap proses dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan Negara agar tercipta suatu kondisi dan situasi yang kondusif. Dalam lingkungan kebijakan public, secara umum terbagi ke dalam dua bagian yang saling terkait, yaitu: *lingkungan internal* dan *lingkungan eksternal*. Sedangkan dalam istilah public, dalam bahasan tulisan ini dibagi ke dalam dua istilah, yaitu: *pertama, inner public*, yaitu para pihak yang terlibat sekaligus terkena implikasi dari sebuah kebijakan public. *Kedua, outer public*, yaitu public atau masyarakat luas yang secara langsung atau tidak langsung terimplikasi oleh sebuah kebijakan public.

Untuk membangun suatu kebijakan public yang efektif, terdapat satu factor yang dianggap memiliki pengaruh yang dominan, yaitu **kepercayaan public** (*public trust*). Suatu kebijakan akan efektif apabila didukung oleh tingkat kepercayaan public yang tinggi. Kepercayaan public dalam hal ini adalah mencakup *inner public* maupun *outer public*, dimana keduanya harus terpolakan dalam satu pola yang saling percaya dalam keseimbangan dan proporsionalitas peran dan fungsinya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka penting bagi para pengambil kebijakan (pemerintah) untuk senantiasa mewujudkan dan membangun kepercayaan public (*public trust*), yang salah satunya dapat dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip penting ketika kebijakan akan dirumuskan. Prinsip-prinsip dimaksud, perlu diperhatikan sejak formulasi atau proses perumusannya hingga pada saat implementasinya. Konsistensi, ketegasan, dan akuntabilitasnya harus dijaga agar efektivitas kebijakan public dapat terwujud.

BAGIAN 2

ANALISA KEBIJAKAN PUBLIK: STUDI ATAS KONSEPSI PERILAKU BIROKRASI DAN EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PUBLIK

PENDAHULUAN

Seiring dengan bergulirnya reformasi di Indonesia sejak tahun 1998 yang lalu, tampaknya istilah birokrasi, bukan lagi sesuatu yang asing di telinga kita. Hampir di setiap lapisan masyarakat, pergunjungan tentang birokrasi seolah-olah telah menjadi bagian dari perbincangan dalam konteks reformasi. Maka muncullah istilah "reformasi birokrasi". Bahkan pada era cabinet Indonesia bersatu jilid II saat ini, istilah reformasi birokrasi dijadikan sebagai nomenklatur kementerian, yaitu Kementerian Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi.

Sebenarnya ada apa dengan birokrasi? Begitu pentingkah birokrasi, sampai harus dimunculkan dalam nomenklatur sebuah institusi kementerian. Dan yang lebih "panas" lagi adalah adanya tuntutan bahwa birokrasi harus direform.

Pertanyaan-pertanyaan di atas sekilas mudah saja untuk dijawab, khususnya apabila kita jawab dengan mengikuti arus pandangan yang terstigmakan dalam opini public. Jawaban untuk semuanya cukup dengan satu jawaban, yaitu: Karena Birokrasi Bokbrok! Dari jawaban tersebut, kemudian muncul lagi pertanyaan selanjutnya, yaitu: mengapa birokrasi bokbrok? Dan, lantas siapa yang membuatnya bokbrok? Untuk menjawab pertanyaan ini, penulis mencoba untuk mengulasnya berdasarkan beberapa sudut pandang yang diharapkan akan

memberikan pencerahan, sekaligus memberikan masukan bagi dunia birokrasi itu sendiri.

Birokrasi seringkali dipersepsikan sebagai organisasi pemerintahan yang di dalamnya mencakup institusi/kelembagaannya, sumber daya manusianya, maupun mekanisme/sistem/prosedur kerjanya. Persepsi tersebut memang tidak salah meskipun juga tidak sepenuhnya benar. Berdasarkan konsepnya, sesungguhnya birokrasi itu ada di mana-mana, baik di lingkungan swasta maupun pemerintahan, gereja, sipil, militer, bahkan sampai kepada klub-klub olah raga (lihat Blau dan Meyer, 2000:4). Pemahaman ini didasarkan pada suatu pengertian yang dikemukakan oleh Blau dan Meyer, dimana mereka memberikan pemahaman yang bersifat universal, dalam arti bahwa birokrasi dipahami secara umum dan berlaku umum, sebagai tempat dilaksanakannya setiap kegiatan administratif dalam suatu organisasi, tanpa melihat apakah organisasi privat maupun organisasi pemerintah.

Penegasan terhadap hal tersebut dapat dilihat dalam pernyataannya yang mengemukakan bahwa, "*... birokrasi tidak dibatasi pada cabang-cabang pemerintahan, militer dan sipil, namun juga ditemukan dalam organisasi bisnis, serikat kerja, gereja, universitas-universitas, dan bahkan dalam klub-klub baseball*" (Blau dan Meyer, 2000:4). Definisi Blau dan Meyer ini mencerminkan pandangan tentang birokrasi sebagai suatu organisasi tempat terjadinya proses-proses administratif dan bersifat luas.

Namun seiring dengan perkembangan yang terjadi pada ilmu administrasi negara, birokrasi seolah-olah telah menjadi "*trademark*"-nya organisasi pemerintah yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, baik administratif, politik, hukum, maupun ekonomi dalam peyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Dengan kata lain, birokrasi adalah merupakan organisasi pemerintahan dengan segala bentuk, unsur, dan kelengkapan di dalamnya.

Dalam hubungan tersebut, maka dalam tulisan ini, penulis akan membahas birokrasi dalam pengertian yang mengarah pada perspektif organisasi pemerintahan. Maksudnya, bahwa istilah birokrasi yang menjadi pokok bahasan adalah dalam konteks birokrasi pemerintah yang melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi pemerintahan suatu negara, khususnya di Indonesia (*incase*).

BIROKRASI SEBUAH PARADOKS

1. Tinjauan Singkat Studi Birokrasi

Studi tentang birokrasi pertamakali diperkenalkan oleh Max Weber pada akhir abad 19, dengan mengungkapkan peranannya dalam kehidupan masyarakat Barat. Dalam perkembangannya birokrasi dipandang sebagai suatu organisasi di mana aktivitas-aktivitas administrasi dilaksanakan. Weber sangat meyakini bahwa birokrasi merupakan sistem yang efektif, dan ia mengemukakan enam ciri birokrasi yang ideal, yaitu: 1) *A hierarchial chain of command*; 2) *Specialization by function*; 3) *Uniform policies covering rights and duties*; 4) *Standardized procedures for each job*; 5) *A carrier based on promotions for technical competence*; 6) *Impersonal realtions*. Kemudian Fred Emery menambahkan satu ciri untuk melengkapi pandangan Weber ini yaitu mengenai perlunya koordinasi (*All coordination done from a level or more above the work being coordinated*) -- (Gifford & Pinchot 1993:23).

Sedangkan Gifford & Pinchot (1993:22), mengemukakan bahwa, "*Bureaucracy created a system capable of effectively managing the massive investments, division of labor, and large-scale mechanized production of capitalism*". Ia menegaskan bahwa birokrasi dapat menciptakan suatu sistem yang efektif untuk mengelola organisasi-organisasi besar. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Blau dan Meyer, dimana merekapun memandang bahwa birokrasi diciptakan untuk organisasi yang

berskala besar. Jadi, berdasarkan pengertian-pengertian di atas, birokrasi dipandang sebagai suatu "alat" yang digunakan untuk mengelola atau menjalankan suatu sistem atau bahkan membangun sistem dalam sebuah organisasi. Alat atau instrumen dalam hal ini adalah dalam konteks untuk menjalankan proses-proses administrasi yang dijalankan dalam menyelenggarakan roda organisasi.

Selanjutnya, masih menurut Blau dan Meyer (2000:5), birokrasi dipandang sebagai, "suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk karena birokrasi merupakan instrumen administrasi rasional yang netral pada skala besar". Kekuatan yang dimiliki oleh birokrasi lebih terletak pada otoritas yang dimilikinya. Selaku instrumen administrasi pemerintahan, birokrasi memiliki kapasitas untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintah, seperti regulasi, perijinan, dan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya yang ada. Peran dan fungsi inilah yang menjadikan birokrasi sebagai organisasi yang sangat strategis.

Dalam perkembangannya, pandangan tentang birokrasi menjadi beragam. Pada satu sisi dipandang sebagai suatu tipe organisasi yang memiliki sistem ideal, di sisi lain mengalami degradasi nilai, dimana birokrasi dipandang sebagai sesuatu yang negatif, sebagaimana dikemukakan oleh Zauhar (1996:1) bahwa, "...pandangan (pen: publik) terhadap birokrasi dewasa ini terbagi dalam dua pandangan yang berbeda, yaitu: *Pertama*, yang menganggap bahwa birokrasi pemerintah ibarat sebuah perahu besar yang dapat menyelamatkan seluruh warga masyarakat dari "bencana" banjir ekonomi maupun politik. *Kedua*, yang menganggap bahwa birokrasi pemerintah sering menunjukkan gejala yang kurang menyenangkan.-- canggung, kurang terorganisir dan jelek koordinasinya, menyeleweng, otokratik, bahkan sering bertindak korup".

Tinjauan lainnya terhadap konsep birokrasi dikemukakan oleh Berkley & Rouse (1997:104) dengan melihat kepada perspektif administrasi publik di Amerika Serikat yang memandang keterkaitan antara birokrasi dengan demokrasi. Pandangannya tentang birokrasi dalam konteks ini mengarah pada peran dan fungsi atau kedudukan birokrasi dalam organisasi sebagaimana ia nyatakan bahwa, "*Bureaucracy and democracy are the central pillars of the publik and private organizations of our society. Bureaucratic hierarchy and democratic equality influence the functions and vital processes of all organizations*". - Birokrasi dan demokrasi merupakan pilar utama bagi organisasi publik dan privat dalam masyarakat kita. Nilai hierarkhi birokrasi dan kesamaan dalam demokrasi mempengaruhi fungsi-fungsi proses-proses vital dalam semua organisasi. Dan selanjutnya, mengenai perbedaan garis fokus obyek antara birokrasi dan demokrasi, Berkley dan Rouse (1997:103) menyatakan bahwa, "*The authorian tenets of bureaucracy and the egalitarian tenets of democracy are major force shaping life and the pursuit of hapiness in the twentieth century*".

Pandangannya tentang birokrasi, mereka memandang bahwa birokrasi dapat memiliki dua pengertian yang dilihat sebagai **substansi** dan **metode**. Secara umum, birokrasi adalah merupakan suatu konsep yang mengarah atau menjelaskan tentang substansi organisasi publik atau kelompok-kelompok organisasi. Sedangkan secara khusus, birokrasi dapat dikatakan sebagai metode inti atau perilaku yang ada dalam proses administrasi. Artinya bahwa dalam konteks ini, birokrasi adalah merupakan sebuah organisasi atau kelompok organisasi yang bergerak dalam sebuah metode atau cara yang khusus. Pendapatnya tersebut secara tegas mereka nyatakan bahwa, "*...bureaucracy, has two meanings. In its most popular sense, the concept refers to any substantial publik organization or group of organizations, as in "federal bureaucracy" or in "welfare bureaucracy". The other meaning is more specialized; it refers to a*

particular method or manner of administration. A bureaucracy in this sense is an organization or group of organizations that operates in a particular way" (op.cit, 1997:104).

Dalam konteks birokrasi dan demokrasi, Dwight Waldo memiliki pandangan yang berbeda dengan Berkley & Rouse. Kalau Berkley & Rose cenderung melihat bahwa birokrasi dan demokrasi memiliki keterkaitan yang erat bahkan cenderung saling ketergantungan. Birokrasi dengan demokrasi bersifat antitesis dan saling melengkapi. Memang, mereka juga membedakan bahwa birokrasi lebih mengarah pada aspek administrasi, bagaimana organisasi digerakan dengan proses administrasi yang merupakan fungsi dan peran birokrasi, di sisi lain, demokrasi yang merupakan "*manner of politic*" adalah sebagai suatu metode yang diperlukan dalam rangka rekrutment kepemimpinan politik dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang dalam hal ini fungsi tersebut dijalankan secara efektif oleh birokrasi. Pemimpin politik yang direkrut secara demokratis menjalankan perannya dengan menjalankan fungsi birokrasi dalam administrasi pemerintahannya. Demokrasi secara tingkatannya bergerak dalam aplikasi secara horizontal, karena di dasarnya kepada nilai-nilai kebebasan dan kesamaan, sedangkan birokrasi bergerak atas dasar tingkatan hierarkhial yang bersifat vertikal.

Sedangkan, Waldo, berpendapat bahwa demokrasi dan birokrasi adalah antitesis tapi belum saling melengkapi. Menurutnya terdapat dua permasalahan untuk menyatukan antara birokrasi dengan demokrasi. Yang satu (birokrasi) fokus pada batasan dari administrasi dalam suatu unit (organisasi) agar mampu merespon para pelanggan atau customers unit (organisasi). Jadi, dalam hal ini Waldo melihat secara khusus bahwa birokrasi dibangun untuk melayani (administratif) klien. Sehingga nilai-nilai yang dianut mengarah pada efisiensi dan produktivitas (*efficiency and productivity*). Sementara yang lain

(demokrasi), fokus pada penanaman nilai yang berupa kebebasan dan kesamaan (*liberty and equality*).

Pasang surut tentang pemahaman terhadap birokrasi terjadi seiring dengan perkembangan manusia itu sendiri sebagai makhluk sosial dan politik yang berorganisasi serta berpikir. Dalam sejarah kemunculannya, birokrasi dianggap sebagai suatu temuan baru untuk mengelola organisasi besar secara efektif dan efisien. Dan sudah banyak organisasi-organisasi besar, baik publik (pemerintahan) maupun privat (swasta) yang menerapkan teori birokrasi ini dan berhasil dalam menjalankannya dalam kurun waktu seratus tahun terakhir.

Namun kemudian seiring dengan terjadinya perkembangan pemikiran, implementasi, dan sistem dalam proses pengelolaan administrasi organisasi, orang mulai merasakan adanya suatu kelemahan yang terjadi di dalam sistem birokrasi. Kemudian, birokrasi dianggap sebagai mengekang sehingga menyebabkan kita lamban dalam bekerja, secara internal menjaga organisasi dengan ketat dan kurang kreatif. Dalam beberapa hal birokrasi dianggap sebagai metode yang memperpanjang mekanisme kerja sehingga cenderung berbelit-belit dan menyebabkan kelambanan. Namun apabila kita lihat apa yang dikemukakan Weber, sebenarnya birokrasi justru dibangun untuk mengefisienkan pekerjaan. Weber menyatakan bahwa, "*The fully developed bureaucratic mechanism compares with other organization exactly as does the machine with non-mechanical meodes of production. Precision, speed, unumbiguity, knowledge of the files, cintinuity, discretion, unity, strict subordination, reduction of friction, and of material and personel costs - these are raised to the optimum in the strictly bureaucratic administration*" (dalam Gifford & Pinchot, 1993:29).

Perubahan pola kerja yang diharapkan oleh birokrasi justru mengarah kepada nilai-nilai profesional, efektif, dan efisien yang mencakup segala unsur yang terkait dalam proses

pengelolaan organisasi. Gifford & Pinchot (1993:30) menggambarkan perubahan yang diharapkan adalah sebagai berikut:

| | | |
|-----------------------------|---|--------------------------|
| Unskilled work | → | Knowledge work |
| Meaningless repetitive task | → | Innovation and carrying |
| Individual work | → | Teamwork |
| Functional-based work | → | Project - based work |
| Single - Skilled | → | Multi-skilled |
| Power of bosses | → | Power of customers |
| Coordination from above | → | Coordination among peers |

Model: The Change Nature of Work (dalam Gifford & Pinchot, 1993:30)

2. Paradoksisme Birokrasi di Indonesia

Mengamati keadaan birokrasi dewasa ini, tampak bahwa birokrasi berada pada suatu kenyataan yang bersifat paradox. Stigma yang melekat pada birokrasi adalah lamban, berbelit-belit, rigid, kaku, dan yang paling parah adalah korup. Adanya stigma yang begitu negative tentang birokrasi, memang sangat beralasan. Sejarah birokrasi di Indonesia, paling tidak selama pengalaman masa orde baru, birokrasi selalu diidentikkan dengan aparatur pemerintah yang bergaji kecil tapi mampu hidup "mewah", khususnya bagi mereka yang menempati posisi sebagai pejabat public.

Gaya hidup para pejabat birokrasi ditambah dengan perilaku yang menunjukkan sebagai pejabat pemerintah yang harus "dilayani", secara *de facto* telah memunculkan "kecemburuan" bagi sebagian masyarakat. Sebagai puncak kecemburuan tersebut semakin tampak ketika era reformasi bergulir di Indonesia. Seolah-olah birokrasi dihadapkan pada suatu titik nadir dimana birokrasi semakin "terpuruk", sebagai akibat banyaknya para pejabat public yang terkena kasus

hukum. Kasus-kasus yang terkuak dan berhasil menyeret para pejabat kepada dunia "tirai besi" semakin memperkuat stigma negative terhadap birokrasi.

Selain karena factor "gaya hidup" yang dipandang paradox, masalah identitas birokrasi yang begitu kuat sebagai "trademark"-nya organisasi pemerintahan, juga telah menimbulkan *image* atau citra yang kurang baik sebagai sebuah organisasi yang besar dalam sebuah pemerintahan. Dengan kekuasaan yang begitu kuat untuk menjalankan organisasi pemerintahan, secara otomatis birokrasi "terlibat" atau "dilibatkan" dalam praktek-praktek politik kekuasaan negara. Akibat keterlibatannya dalam politik kekuasaan negara tersebut, secara langsung sangat mempengaruhi terhadap orientasi dan paradigma yang berkembang di dalam birokrasi itu sendiri. Kekuasaan, kewenangan, dan aparat birokrasi atau disebut dengan birokrat, telah menjadi satu kesatuan dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan negara di Indonesia.

Perkembangan yang terjadi dalam praktek-praktek organisasi birokrasi ini, pada akhirnya telah banyak menarik perhatian para ahli administrasi negara dan pemerintahan, bahkan bagi para sosiolog dan ahli politik. Ini menunjukkan bahwa kajian tentang birokrasi telah menjadi obyek berbagai disiplin ilmu yang memiliki fokus terhadap hubungan antara organisasi, manusia, dan kekuasaan, serta aturan-aturan main dalam interaksi sosial politik dan pemerintahan.

Dalam proses perkembangannya, fungsi dan peran birokrasi boleh dikatakan semakin menguat dalam kewenangan dan kekuasaan, tetapi mengalami degradasi dalam *image* dan pencitraan. Hal ini disebabkan karena perilaku dari para pelaku birokrasi (birokrat) pada saat menjalankan tugas dan fungsinya tersebut dipandang tidak sesuai dengan harapan public. Sehingga, muncullah stigma "biokratis" (bertele-tele, berbelit-belit, lamban tapi arogan, serta cenderung Korupsi Kolusi dan

Nepotisme(KKN), dengan kewenangan yang sangat kuat karena dia yang merancang, melaksanakan, dan membangun sistem/ aturan/ kebijakan yang terkait dengan kebijakan-kebijakan publik atau pelayanan-pelayanan publik.

Di sisi lain, lingkungan birokrasi masih cenderung dipengaruhi oleh budaya feodalistik yang dapat dicirikan dengan kuatnya hubungan hirarkial antara atasan dan bawahan, yang ditunjukkan oleh para pimpinan birokrasi mulai dari tingkat terendah sampai dengan tertinggi. Sifat-sifat *instruktif* dari pimpinan adalah merupakan salah satu ciri dari pengaruh budaya ini.

Permasalahan yang muncul dalam birokrasi sebagaimana dikemukakan di atas, secara langsung maupun tidak langsung dianggap sebagai salah satu yang mempengaruhi terhadap kebijakan publik di Indonesia. Asumsi keterkaitan antara perilaku birokrasi dengan kebijakan ini didasarkan pada suatu persepsi bahwa para pelaku kebijakan, mulai dari perancangan, implementasi, hingga evaluasi, selalu melibatkan aparatur birokrasi. Oleh karena itulah, maka sangat dimungkinkan apabila tingkat ketergantungan kebijakan publik terhadap birokrasi, sangat tinggi. Di sisi lain, dapat dikatakan bahwa birokrasi sebagai "aktor" atau "pelaku" dalam perancangan (formulasi), pelaksanaan (implementasi), dan evaluasi kebijakan publik, sedangkan kebijakan publik itu sendiri adalah sebagai "alat" atau "instrumen" bagi birokrasi yang digunakan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.

Gambaran yang diuraikan di atas, secara sadar ataupun tidak, sebenarnya telah melahirkan paradoks baru bagi birokrasi. Birokrasi yang dicaci dan dimaki bahkan "dibenci", tapi tetap dicari dan diminati, baik oleh public maupun oleh para elit politik sebagai "mitra" dalam bekerja.

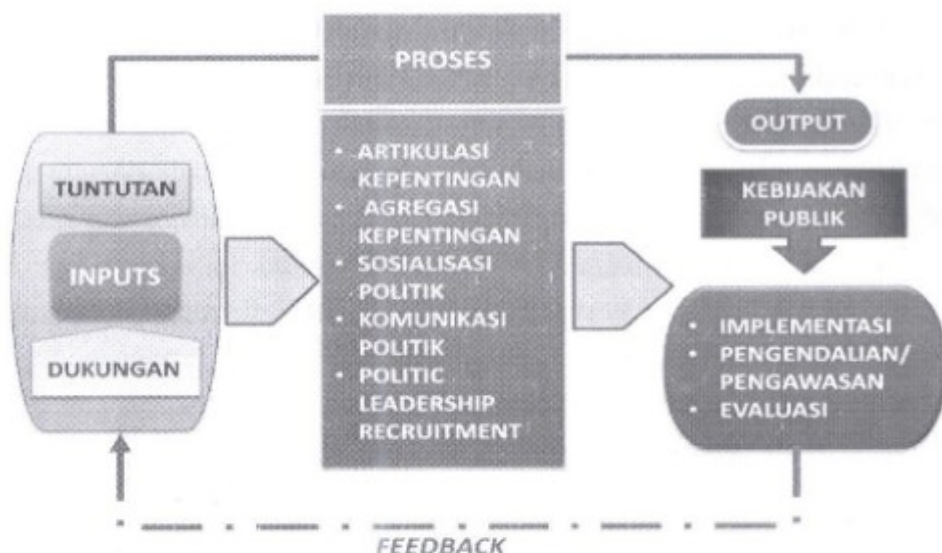
KEBIJAKAN PUBLIK DAN KEPENTINGAN POLITIK

Dalam perspektif system politik, kebijakan public (*public policy*) diyakini sebagai produk dari setiap proses politik. Input-input politik, baik dalam bentuk tuntutan maupun dukungan, akan diolah dalam suatu proses politik dalam bentuk artikulasi politik (kepentingan), agregasi, komunikasi dan sosialisasi politik, bahkan sampai dengan *leadership recruitment*. Akhir dari sebuah proses itu, akan menghasilkan suatu produk yang disebut dengan *kebijakan public*. Dalam hal ini dimaknai sebagai segala bentuk pengaturan yang mengandung nilai, norma, etika untuk dilaksanakan oleh pemerintah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Hubungan kebijakan public dengan politik memang sangat erat, bahkan dapat diibaratkan bagai "dua sisi yang berbeda dalam satu mata uang", atau dengan kata lain hal ini sudah menjadi *conditio sine quo nun*, yang tak terhindarkan. Oleh karena itu pulalah, maka pada akhirnya kebijakan public tidak dapat dilepaskan dari kepentingan politik, baik penguasa maupun para elit politik di sekitarnya (termasuk oposisi). Keadaan ini, dapat memberikan dampak, baik positif maupun negative. Positif apabila sinergisitas penguasa dengan elit politik terjalin dengan baik, maka akan terjadi proses politik yang baik pula, sehingga pada akhirnya akan menghasilkan kebijakan public yang juga baik. Tapi sebaliknya, apabila sinergisitas tidak terjalin dengan baik, atau kepentingan politik (*political interest*) penguasa dan elit politik lebih dominan dibandingkan untuk kepentingan publik, maka proses politik akan terbawa kepada arus negative yang dimungkinkan menimbulkan terjadinya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Siklus mengenai hubungan system politik dengan kebijakan public tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1.

SIKLUS HUBUNGAN SISTEM POLITIK DENGAN KEBIJAKAN PUBLIK



Sumber: Diolah dari Hasil Kajian 2012

Secara empirik, permasalahan yang berhubungan dengan kebijakan publik cukup kompleks. Fenomena kebijakan publik, tidak hanya sekedar pada bagaimana proses formulasi dilakukan, atau bagaimana substansi kebijakan publik dituangkan dan diimplementasikan, melainkan juga menyangkut kepada dampak atau implikasi yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan publik itu sendiri. Oleh karena itu, dalam proses perumusan kebijakan publik, tidak hanya untuk memberikan suatu tata aturan atau norma-norma yang harus ditaati, melainkan perlu diimbangi dengan kemampuan untuk mengantisipasi dampak dan implikasinya, termasuk kapabilitas responsif dan regilatif dari sebuah kebijakan publik.

Kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan yang berbeda, tapi yang tidak kurang pentingnya juga adalah bahwa kebijakan publikpun harus mampu mengagregasikan berbagai kepentingan tersebut ke dalam suatu produk kebijakan yang bersifat prioritas, urgen,

dan mengarah pada upaya untuk menata kepentingan yang lebih luas.

Apabila kita amati dalam konteks kebijakan publik ini, dapat diungkapkan beberapa permasalahan yang dipandang sebagai penyebab lemahnya sistem kebijakan di Indonesia (lihat Riyadi, 2011: 6), antara lain:

- a. Kebijakan publik dirumuskan cenderung parsial/ kurang komprehensif—kurang memperhatikan sektor lain. Secara institusional, seringkali kebijakan publik terjebak pada upaya pemenuhan kepentingan sektoral. Akibatnya tidak jarang menimbulkan 'konflik' institusional, karena adanya 'ketidaknyamanan' dari institusi/lembaga lain yang secara substansial ada keterkaitan dampak/implikasi dari kebijakan instansi lain.
- b. Cenderung mencerminkan saling ketidakpercayaan antara unsur pemerintahan, pemerintah terhadap rakyat, rakyat terhadap pemerintah, dan bahkan diantara masyarakat itu sendiri.
- c. Lemah dalam sistem sosialisasi. Sosialisai biasanya hanya dilakukan secara konvensional, seperti: melalui seminar, diskusi, ceramah khusus, dan pendistribusian dokumen kebijakan kepada organisasi atau institusi pemerintah. Akibatnya, pemahaman terhadap kebijakan yang ada, terbatas pada kelompok/organisasi atau bahkan hanya di kalangan birokrasi saja. Sebagian besar masyarakat seringkali tidak mengetahui produk suatu kebijakan.
- d. Tidak memiliki mekanisme yang tegas dan jelas dalam formulasi, termasuk pola pemberlakuannya (tidak ada percontohan). Seringkali kebijakan yang dikeluarkan tidak melalui proses uji coba melainkan langsung diberlakukan. Dalam beberapa kasus, pemberlakuan diberi tenggang waktu efektif antara 1 - 2 tahun ke depan. Pola seperti ini boleh dikatakan efektif dalam pemberlakuan, tetapi tidak efektif

dalam pelaksanaan karena seringkali menimbulkan permasalahan di tingkat pelaksana. Akibatnya, seringkali suatu kebijakan hanya berlaku dalam waktu singkat karena terjadi permasalahan dalam pelaksanaannya, sehingga cenderung diatasi dengan perubahan-perubahan kebijakan. Tentu kondisi ini menjadi tidak efektif di lapangan.

- e. Cenderung menjadi alat politik dan kepentingan golongan/kelompok dalam jangka pendek dibanding kepentingan yang lebih luas dan jangka panjang. Hal ini menyebabkan substansi kebijakan kurang teruji, baik secara metodologis maupun kontekstual kepentingan jangka panjang yang lebih luas. Dominasi kepentingan kelompok dan politik jangka pendek cukup mempengaruhi proses perancangan maupun pelaksanaan suatu kebijakan publik.
- f. Kualitas SDM politik yang lemah tentang kebijakan publik dan lemahnya posisi birokrasi pada era reformasi menyebabkan ketidakseimbangan 'power' dalam proses perancangannya. Arogansi politis seringkali mewarnai substansi kebijakan, euphoria dan eksploitasi masyarakat (rakyat) sering kali dijadikan alat penekan untuk terciptanya suatu kebijakan.
- g. Selanjutnya, pada tahapan evaluasi kebijakan juga dipandang masih sangat lemah. Perubahan atau perumusan kebijakan baru hanya dilakukan berdasarkan opini atau adanya tuntutan/ tekanan publik, yang notabene cenderung dijadikan alat *bargaining* politik/ kepentingan dari kelompok-kelompok tertentu.

Kompleksitas permasalahan yang muncul dari kondisi birokrasi dan kebijakan publik yang terjadi, memiliki dampak yang luas terhadap tata kelola pemerintahan di Indonesia. Perilaku birokrasi yang belum menunjukkan kondisi sebagaimana diharapkan, menyebabkan system kebijakan yang kecenderungan belum mampu mengakomosisikan kepentingan

yang obyektif, relevan, dan sinkron antara kepentingan bangsa dan Negara, pada akhirnya dapat mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang kurang efektif. Dalam konteks ini, sinergisitas positif antar kepentingan dan struktur politik sangat penting. Berikut ini adalah gambar mengenai arus sinergisitas kepentingan dalam kebijakan public.

Gambar 2.2.

ARUS SINERGISITAS KEPENTINGAN DALAM KEBIJAKAN PUBLIK



Sumber: Diolah dari Hasil Telaahan, 2012.

Euphoria politik yang terjadi dalam masyarakat dan kalangan elit politik, serta elit kepentingan, menjadi suatu fenomena yang bersifat multidimensi yang menyentuh berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Standar penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan kurang mampu menjadi acuan atau pedoman yang baik karena dapat dipersepsi sesuai dengan kebutuhan atau kepentingan pribadi, kelompok atau golongan. Mobilisasi publik, baik secara opini, gerakan atau demonstrasi yang digelar secara terbuka, seringkali dijadikan alat penekanan yang efektif oleh kelompok-kelompok masyarakat. Di sisi lain, pemerintah dengan segenap kelengkapan aparturnya diposisikan sebagai obyek yang harus

'mengikuti' tuntutan publik. Kegamangan aparat dalam mengatasi situasi dan gerakan masyarakat, dapat menimbulkan turunnya "wibawa" dan bahkan dapat mendelegitimasi institusi pemerintahan maupun Negara.

PERILAKU BIROKRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

1. Perilaku Birokrasi dan Efektivitas Kebijakan Publik: *Sebuah Kausalitas*

Perilaku birokrasi merupakan suatu *sikap* dan *tindakan* yang dilakukan oleh individu-individu dalam organisasi birokrasi, baik dalam tindakannya sebagai individu maupun kelompok (Riyadi, 2007:60). **Sikap** dalam hal ini menunjukkan tentang bagaimana individu merespons dan bereaksi terhadap lingkungannya yang dalam bentuknya mencerminkan karakter diri seseorang. *Misalnya*: Mensikapi lingkungan dengan **tenang, sopan, ramah, arogan, sombong**. Sedangkan, **tindakan** dimaknai dengan aksi atau kegiatan yang dilakukan individu sebagai tindak lanjut dari sebuah sikap atau reaksi dari sebuah sikap. *Misalnya*: **Senyum, menasehati, memukul, melempar, marah**.

Perilaku birokrasi di Indonesia dipandang masih banyak dipengaruhi oleh kultur primordialisme dan feodalistik yang tergambarkan dalam suatu kondisi pakewuh, patron-client/paternalistic, dan cenderung otoriter. Permasalahan dalam perilaku ini memiliki keterkaitan dengan efektivitas kebijakan publik, baik pada tataran perumusan (*formulating*), pelaksanaan (*implementing*), maupun evaluasinya (*evaluating*).

Organisasi birokrasi sebagai bagian dari aparat pemerintahan Negara, secara *de facto* maupun *de jure* memiliki peran dan fungsi yang sangat strategis. Artinya bahwa dibalik kekurangan, kelemahan, dan permasalahan yang mengungkungnya, birokrasi tetap menjadi pilar penting bagi

berjalannya proses penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara, termasuk di Indonesia.

Sebagai bagian dari unsur pemerintahan, dalam menjalankan tugas dan fungsinya, birokrasi tidak dapat melepaskan diri dari upaya perwujudan peran dan fungsi pemerintahan itu sendiri, sebagaimana halnya pemerintahan tidak bisa melepaskan diri dari peran dan fungsi Negara. Ini berarti bahwa birokrasi sebagai bagian dari pemerintahan pada dasarnya bertugas untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan Negara. Dan, berbicara tentang tugas Negara secara umum akan mengarah pada 2 (dua) hal pokok, yaitu: Penyediaan barang-barang public (*public goods*) dan penyediaan pelayanan umum (*public services*).

Agar apa yang menjadi tujuan dari pelaksanaan tugas Negara tersebut dapat berjalan dengan baik, tentunya diperlukan sosok birokrasi yang profesional, komitmen, memiliki integritas, dan tanggung jawab yang tinggi terhadap bangsa dan negaranya. Dalam hal ini, salah satunya adalah dituntut adanya perilaku birokrasi yang memiliki paradigma yang mengarah pada upaya pemenuhan tugas-tugas Negara. Dengan analogi birokrasi sebagai organisasi, maka perilaku birokrasi dapat dimaknai pula dalam konteks perilaku organisasi. Dalam hubungan perilaku organisasi ini, Thoha (2002:4), mengemukakan bahwa perilaku organisasi adalah "suatu studi yang menyangkut *aspek-aspek tingkah laku manusia* dalam suatu organisasi atau suatu kelompok tertentu - Tujuan praktis dari penelaahan studi ini adalah untuk mendeterminasi bagaimanakah perilaku manusia itu mempengaruhi usaha-usaha pencapaian tujuan organisasi".

Perilaku birokrasi dalam prosesnya dapat dipengaruhi oleh lingkungan dan factor-faktor lainnya yang dimungkinkan dapat merubah arah dari perilaku itu sendiri. Merujuk bahasan tentang perilaku organisasi yang dikemukakan Robbins (2001),

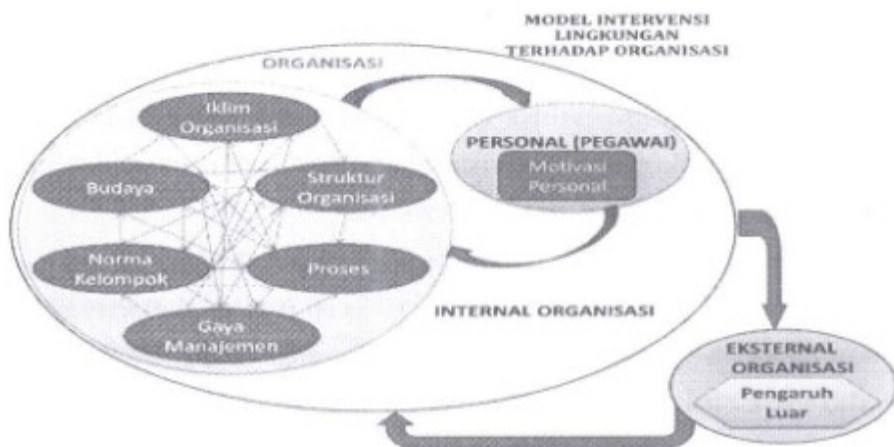
maka dapat dikemukakan faktor-faktor yang dianggap dapat mempengaruhi perilaku birokrasi ini, antara lain adalah:

- a. **Iklm organisasi.** Iklm organisasi bersumber pada perasaan dan gerak hati para pegawai dan mewakili suasana kerja organisasi. Hal ini dapat mempengaruhi motivasi dan perilaku di dalam organisasi tersebut.
- b. **Budaya organisasi.** Budaya organisasi dapat dilihat sebagai nilai dan kepercayaan yang menjadi titik pusat organisasi.
- c. **Motivasi.** Motivasi berkaitan dengan dorongan yang mempengaruhi perilaku setiap orang di dalam organisasi dan tingkat komitmen yang ditunjukkan oleh para pegawai terhadap pencapaian sasaran dan tujuan organisasi.
- d. **Norma-norma kelompok.** Norma kelompok adalah nilai-nilai dan standar yang ditanamkan oleh kelompok-kelompok tertentu di dalam organisasi.
- e. **Pengaruh luar.** Meliputi semua tekanan pada orang-orang yang dapat mempengaruhi perilaku di dalam lingkungan kerja. Pengaruh ini dapat termasuk keadaan lingkungan keluarga, keanggotaan organisasi, latar belakang sosial, dan sebagainya.
- f. **Gaya manajemen.** Berkaitan dengan kebiasaan manajemen menjalankan organisasi. Hal ini secara ekstrim mungkin bersifat otoriter, yang meminta orang untuk menuruti perintah tanpa bertanya, atau mungkin bersifat demokratis, dimana setiap keputusan selalu dibicarakan bersama.
- g. **Struktur organisasi.** Berkaitan dengan organisasi diorganisasikan (pen: dikelola) dan berkaitan dengan pengelompokkan fungsi dan alur komunikasi serta pengendalian.
- h. **Proses.** Adalah semua sistem yang digunakan organisasi untuk memberi kepastian bahwa kegiatan organisasi-organisasi itu akan dijalankan dengan berhasil.

Faktor-faktor di atas, selanjutnya dapat diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) lingkup organisasi, yaitu: 1) **factor Internal Organisasi**; 2) **Faktor Personal Birokrasi (pegawai)**; 3) **Faktor Eksternal Organisasi Birokrasi**. Internal Organisasi, mencakup factor-faktor: Iklim organisasi, Budaya, Norma kelompok dalam organisasi, gaya manajemen, dan struktur organisasi serta proses termasuk dalam hal ini adalah mekanisme dan prosedur kerja dalam organisasi. Faktor Personal Birokrasi (pegawai) menyangkut factor Motivasi Individual, dan Faktor Eksternal mencakup pengaruh luar organisasi.

Keseluruhan factor tersebut dapat saling mempengaruhi yang dalam konteks ini penulis menyebutnya dengan *model intervensi lingkungan* terhadap organisasi. Disebut sebagai *model intervensi* karena secara empiris, factor-faktor tersebut cenderung selalu ada sebagai factor yang mempengaruhi (*intervensi*) organisasi dan dapat saling mempengaruhi satu sama lain, akan tetapi **tidak** saling bergantung (*interdependensi*) seperti halnya suatu system. Oleh karena itulah maka dalam hal ini disebut sebagai model, bukan sebagai system. Model tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.3.



Sumber: diadaptasi dari Robbins (2001) dan diolah 2012

Selanjutnya, dalam hubungannya dengan efektivitas kebijakan public, perilaku birokrasi dapat mempengaruhinya melalui berbagai dimensi. Merujuk pada pendapat Robbins (2001:88-310 dan 2002:66-304), **Perilaku Birokrasi** dapat dilihat dari 3 (tiga) dimensinya, yaitu: **Dimensi Individual**, **Dimensi Kelompok**, dan **Dimensi Organisasi**.

Pada dimensi individual, perilaku birokrasi akan dikendalikan oleh indicator-indikator yang "mewarnainya" seperti persepsi pribadi, pengambilan keputusan pribadi, dan pembelajaran yang dilakukannya. Dimensi individual ini mencerminkan keadaan pribadi individu yang bersangkutan.

Pada dimensi kelompok, perilaku birokrasi akan dikendalikan oleh kondisi dimana individu mulai melakukan interaksi dengan individu lainnya. Pada saat terjadinya *interaksi*, maka akan terdorong adanya kebutuhan dari individu-individu di dalamnya untuk mengaktualisasikan diri, sehingga dapat memunculkan "persaingan" untuk menjadi pemimpin dalam kelompok tersebut, atau paling tidak dia mampu menunjukkan dominasinya di dalam kelompok tersebut. Faktor yang menunjukkan situasi seperti ini dapat disebut dengan factor *kekuasaan dan politik*. Dalam proses interaksi dan aktualisasi diri inilah, pada akhirnya akan memunculkan suasana lain dalam kelompok, yang dalam hal ini disebut dengan *tingkat konflik*. Konflik bisa muncul karena adanya persaingan sebagai dampak dari proses kekuasaan dan politik dalam kelompok, atau karena adanya kepentingan-kepentingan yang berbeda dari masing-masing individu di dalam kelompok tersebut.

Dimensi terakhir dalam konteks perilaku birokrasi ini adalah **dimensi organisasi**. Dimensi ini pada dasarnya merupakan bentuk "formalisasi" dari dimensi sebelumnya. Dalam dimensi ini terjadi formalisasi individu maupun kelompok ke dalam suatu tatanan organisasi. Dalam organisasi, individu dan kelompok menjadi terikat oleh "kepentingan"

yang lebih luas, yaitu kepentingan organisasi. Ciri formalisasi organisasi ini ditunjukkan dengan adanya struktur organisasi, teknologi dan proses (mekanisme) kerja, dan stress kerja.

Perilaku birokrasi sangat dimungkinkan mempengaruhi efektivitas kebijakan public karena dalam prakteknya, birokrasi adalah merupakan actor (*policy maker*) dalam proses kebijakan. Baik birokrasi dalam konteks eksekutif maupun legislative dengan berbagai jajaran (unsurnya). **Efektivitas Kebijakan Publik** dalam bahasan ini diartikan sebagai suatu tingkat keberhasilan dari kebijakan publik dalam mencapai tujuan yang ditetapkan sebagai salah satu upaya untuk membangun suatu tatanan dalam proses interaksi antar pemerintah dengan masyarakatnya.

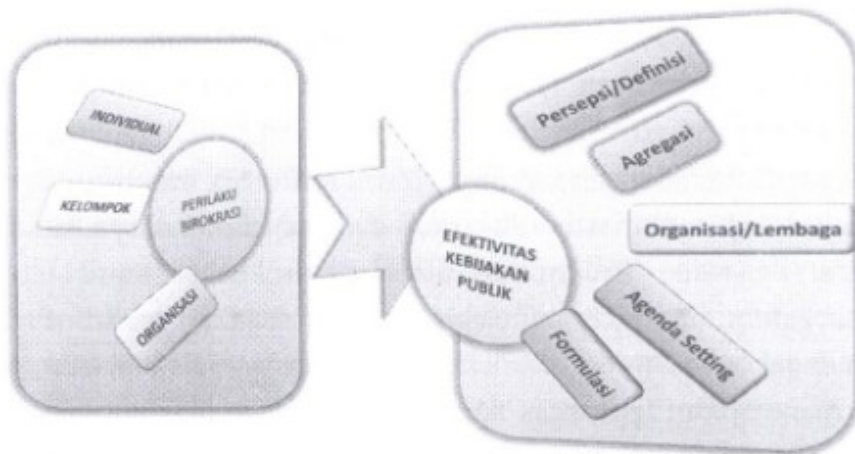
Merujuk kepada pendapatnya Jones (1976:23), efektivitas kebijakan ini dapat dilihat berdasarkan 5 (lima) dimensi, yaitu: 1) Persepsi/definisi. Dalam hal ini menyangkut substansi/materi kebijakan; 2) Agregasi. Sejauhmana kebijakan tersebut dapat mengakomodir berbagai kepentingan yang berbeda dengan menetapkan prioritas dan tingkat urgensitasnya; 3) Organisasi/Lembaga. Kesesuaian antara kewenangan/otoritas yang dimiliki oleh lembaga/organisasi, baik sebagai *policy maker* maupun *implementor* akan turut menentukan efektivitas kebijakan public. Kebijakan public yang dibuat oleh institusi yang bukan otoritasnya, dimungkinkan untuk tidak mendapatkan dukungan atau respon yang positif dari para stakeholdersnya; 4) Agenda Setting. Dimensi ini menjelaskan mengenai mekanisme, prosedur, dan agenda yang digunakan dalam proses kebijakan; dan, 5) Formulasi. Pada dimensi ini menjelaskan mengenai kebutuhan sumber daya, baik dalam bentuk data/informasi, biaya, pelaku kebijakan dan target yang menjadi focus kebijakan.

Dengan demikian, secara hipotetis hubungan diantara keduanya dapat dinyatakan bahwa efektivitas kebijakan public

untuk dapat mencapai tujuan sebagaimana diharapkan, akan bergantung kepada perilaku birokrasi, baik sebagai *policy maker* maupun sebagai implementornya. Dan, hubungan tersebut bersifat kausalitas (sebab akibat). Model hubungan antara perilaku birokrasi dengan efektivitas kebijakan publik ini, dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.4.

MODEL HUBUNGAN KAUSALITAS
PERILAKU BIROKRASI DENGAN EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PUBLIK



Sumber: Diadaptasi dari Robbins (2001) dan Jones (1976), diolah tahun 2012

2. Diskresi/*Freies Ermessen*: Suatu Keniscayaan Dalam Kebijakan Publik

Dalam system administrasi Negara, kebijakan public merupakan salah satu factor penting yang berhubungan dengan urusan pengaturan, pengelolaan, dan penerapan nilai-nilai melalui praktek-praktek pemerintahan (tata kelola pemerintahan). Administrasi Negara sebagai suatu system, dalam prakteknya sangat dipengaruhi oleh unsur-unsur lainnya, yang secara spesifik menjadi alat strategis bagi praktek-praktek administrasi Negara itu sendiri. Salah satu unsur penting dalam

praktek administrasi Negara ini adalah menyangkut kebijakan public.

Dilihat dari disiplinnya, kebijakan public sebenarnya sangat erat kaitannya dengan disiplin ilmu hukum. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila kajian tentang kebijakan public ini, akan dikembangkan dan senantiasa menjadi bahasan para pemerhati, akademisi, dan praktisi dari disiplin tersebut. Minimal, bicara kebijakan public akan didasari oleh perspektif administrasi Negara dan hukum.

Administrasi Negara yang dalam kesehariannya dipraktekkan/ dilaksanakan oleh pemerintahan (dalam arti luas menyangkut keseluruhan institusi negara), tentu dalam kapasitas dan otoritasnya akan membutuhkan keputusan-keputusan yang menjadi arah dan pedoman untuk pelaksanaan tugas dan fungsinya. Keputusan-keputusan atau peraturan-peraturan yang dibuat ini, yang secara umum dikenal dengan kebijakan public.

Dalam membuat keputusan (kebijakan public) tersebut, pejabat public (pejabat pemerintahan) tentu akan terikat kepada beberapa aspek yang harus menjadi perhatian dalam perumusannya, baik yang menyangkut materi maupun substansi pengaturannya. Oleh karena itu, maka dalam perumusan kebijakan public perlu memperhatikan prinsip-prinsip seperti:

- a. Otoritas/kewenangan kelembagaan. Ketepatan institusi yang membuat kebijakan sesuai dengan otoritas/kewenangannya akan menjadi pendorong bagi terciptanya suatu kebijakan yang baik, relevan, dan efektif. Ketidakesesuaian otoritas dengan substansi kebijakan akan menimbulkan ketidakefektifan karena dimungkinkan terjadinya ketidakpatuhan atau materi yang tidak tepat.
- b. Kesesuaian antara Kebutuhan, materi, dan model pengaturannya. Kebijakan public dibuat untuk memberikan

pengaturan, pedoman, dan penerapan nilai-nilai dalam rangka menciptakan ketertiban dan keselarasan antara system dengan kebutuhan public. Oleh karena itu, penting untuk diperhatikan apa yang menjadi dasar kebutuhan dibuatnya kebijakan public tersebut, sehingga dapat dirumuskan materi yang mampu mengakomodasikan kepentingan/kebutuhan, sampai pada akhirnya bagaimana pola atau system pengaturannya agar mampu mengatasi permasalahannya.

- c. Bersifat komprehensif dan antisipatif, baik terhadap implementasinya maupun terhadap dampak yang dapat ditimbulkannya. Ini berarti bahwa kebijakan public harus melihat aspek-aspek lingkungannya, khususnya yang terkait dengan permasalahan yang ingin diatasinya, secara menyeluruh. Hal ini berhubungan dengan daya antisipatif kebijakan yang dibuat agar mampu melihat beberapa kemungkinan permasalahan ke depan. Dalam konteks ini, akan berhubungan dengan tingkat efektifitas kebijakan dari aspek waktu pemberlakuan, sehingga tidak terlalu pendek masa pemberlakuannya.
- d. Legalitas formalnya. Aspek ini menjadi penting sebagai bentuk pengesahan dari suatu kebijakan public sekaligus sebagai dasar hukum bagi pemberlakuan/penerapannya.

Sementara itu, Ahli Hukum Tata Negara yang menjadi Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang pertama, Prajudi Atmosudirdjo, mengemukakan bahwa pembuatan keputusan pemerintah yang dibuat oleh pejabat publik terikat kepada **3 (tiga) asas hukum**, yaitu:

- a. *Asas yuridiksitas (rechtsmatigheid)*, artinya keputusan pemerintah tidak boleh melanggar hukum;
- b. *Asas legalitas (wetmatigheid)*, artinya keputusan pemerintah harus diambil berdasarkan suatu ketentuan perundang-undangan;

c. *Asas diskresi (freies ermessen)*, artinya pejabat publik tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan *tidak ada peraturannya*, dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridikitas dan asas legalitas tersebut di atas (1988:13).

Namun demikian, selengkap dan sedetail apapun kebijakan yang dibuat, ketika diimplementasikan akan selalu saja ditemukan adanya kekurangan. Hal ini sangat dimungkinkan terjadi, mengingat kebijakan public yang dibuat untuk mengatur dan menata perikehidupan manusia dalam organisasi (Negara) akan memiliki keterbatasan. Di sisi lain, perikehidupan manusia sangat dinamis. Oleh karena itulah, maka di lingkungan ilmu Hukum dan Administrasi Negara, dikenal pula istilah yang disebut dengan *diskresi* atau *freies ermessen*.

Beberapa definisi yang diberikan oleh para ahli hukum terkait dengan diskresi ini, antara lain sebagaimana dikutip oleh Ikhwan dalam blogspot studi hukum (2010), dikemukakan bahwa:

Menurut Saut P. Panjaitan, diskresi (*pouvoir discretionnaire*, Perancis) ataupun *Freies Ermessen* (Jerman) merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap asas legalitas dalam pengertian *wet matigheid van bestuur*, jadi merupakan "kekecualian" dari asas legalitas.

Sedangkan, menurut Prof. Benyamin, diskresi didefinisikan sebagai "*kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri*". Dengan demikian, menurutnya setiap pejabat publik memiliki kewenangan diskresi. Selanjutnya Gayus T. Lumbun mendefinisikan diskresi sebagai: "*kebijakan dari pejabat negara dari pusat sampai daerah yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang melanggar dengan undang-undang, dengan tiga syarat. Yakni, demi*

kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenangannya, dan tidak melanggar Azas-azas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).”

Mengenai definisi tersebut di atas, selanjutnya Gayus T. Lumbuun menjelaskan bahwa secara hukum mungkin orang yang menggunakan asas diskresi tersebut melanggar, tetapi secara azas ia tidak melanggar kepentingan umum dan itu merupakan *instant decision* (tanpa rencana) dan itu bukan pelanggaran tindak pidana.

Masih dalam Ikhwan pada blogspot studi hukum (2010), definisi diskresi menurut Syachran Basah seperti dikutip oleh Patuan Sinaga, adalah: “...*, tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai..., melibatkan administrasi negara di dalam melaksanakan tugas-tugas servis publiknya yang sangat kompleks, luas lingkungnya, dan memasuki semua sektor kehidupan. Dalam hal administrasi negara memiliki keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan walaupun demikian sikap tindaknya itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum*”.

Berdasarkan definisi yang diberikan oleh Syachran Basah tersebut, dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh suatu diskresi adalah:

- a. Ada karena adanya tugas-tugas *public service* yang diemban oleh administratur negara;
- b. Dalam menjalankan tugas tersebut, para administratur negara diberikan keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan;
- c. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum.

Berdasarkan uraian di atas, dapat kita pahami bahwa diskresi atau *freies ermessen* pada dasarnya adalah merupakan suatu proses “ijtihad” yang dapat dilakukan oleh para pejabat public yang memiliki wewenang untuk mengambil suatu kebijakan. Proses ini dapat dilakukan apabila peraturan atau kebijakan yang ada dipandang tidak/belum mampu mengakomodasi permasalahan yang muncul, atau bahkan

karena memang kebijakan dimaksud belum ada. Dalam hal inilah pejabat public dapat melakukan diskresi.

Diskresi ini juga dapat dilakukan dengan alasan bahwa Negara (pejabat public) yang bertugas melaksanakan dan mewujudkan pelayanan kepada masyarakat, tidak boleh menolak "pelayanan" hanya karena tidak ada dasar hukum yang mengaturnya. Mulyadi (2010 : 62) mengemukakan bahwa: *"karena tugas utama dalam konsepsi welfare state itu memberikan pelayanan bagi warga Negara, muncul prinsip: 'pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum',"*

Meskipun secara keilmuan dan bahkan secara kode etik, diskresi ini merupakan suatu keniscayaan yang dapat dilakukan oleh pejabat public, dalam prakteknya, khususnya di lingkungan praktek administrasi Negara, hal ini masih belum menjadi "keyakinan" yang utuh untuk dilaksanakan. Masalahnya adalah adanya kecenderungan hal itu bisa menimbulkan tuntutan hukum yang bersifat pidana. Namun di dalam praktek-praktek yang dilakukan aparat hukum, hal ini memang sudah menjadi "bagian" dari implementasi tugasnya. Dengan kata lain, bagi aparat hukum (kepolisian, kejaksaan, hakim) hal ini sudah biasa dilakukan.

Meskipun secara prinsip, diskresi adalah suatu keniscayaan, tapi dalam prakteknya tidak pula bisa dilakukan tanpa alasan/tanpa batas. Diskresi tetap dilakukan dalam batas-batas yang wajar dan tidak sewenang-wenang. Diskresi dilakukan untuk melancarkan tugas-tugas pelayanan. Diskresi yang dikeluarkan dalam bentuk kebijakan pejabat public, memang seharusnya tidak untuk dipidanakan. Merujuk kepada pendapat yang dikemukakan oleh Muchsan (dalam Muslyadi,

2010:62), *freies ermesen* (diskresi) dapat dipergunakan dengan batasan:

- a. Tidak boleh bertentangan dengan system hokum yang berlaku (kaidah hukum positif);
- b. Ditujukan demi kepentingan umum.

Selain itu, penulis menambahkan bahwa *diskresi/freies ermesen* ini dapat dipergunakan apabila dasar hukum tidak/belum ada atau tidak lengkap.

Penggunaan diskresi ini memang harus hati-hati. Tidak bisa sembarangan, karena akan rentan penyelewengan. Namun demikian, tidak berarti bahwa diskresi ini menjadi sebuah yang dilarang. Mempidanakan suatu kebijakan memang kurang tepat apabila jelas kepentingannya untuk kepentingan umum, tapi apabila hal itu dilakukan untuk menjustifikasi penyelewengan, tetntunya hal ini tidak dibenarkan, dan implikasi hokum sangat dimungkinkan. Oleh karena itulah, maka dalam hal ini diperlukan adanya suatu pola kesepahaman antara aparat hukum dengan para pengambil kebijakan public pada saat akan melakukan diskresi. Diperlukan suatu mekanisme konsultasi atau uji public sebelum diskresi dilakukan (khususnya bila untuk kebijakan yang bukan darurat).

EVALUASI DAN AKUNTABILITAS KEBIJAKAN PUBLIK

Evaluasi kebijakan merupakan tahapan akhir dari sebuah proses kebijakan sebagaimana halnya tahapan dalam proses administrasi/manajemen. Namun demimikian, tidak berarti bahwa setelah dilakukan evaluasi, maka proses kebijakan tersebut menjadi berhenti/berakhir, melainkan akan menjadi input baru bagi proses kebijakan selanjutnya.

Hasil evaluasi hendaknya dapat menjadi *feedback* dalam bentuk informasi yang dapat digunakan untuk memperbaiki, memperkuat, atau mengganti kebijakan terkait. Sejalan dengan hal ini, Dunn (1999:608) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan

akan berhubungan dengan produksi informasi tentang nilai-nilai (*values*) dan manfaat (*impacts*) yang dihasilkannya. Dengan demikian, secara tahapan evaluasi ini merupakan tahapan akhir, tapi sebagai suatu system, evaluasi ini dapat menjadi sumber input bagi proses selanjutnya. Dalam konteks ini dapat dikatakan bahwa proses kebijakan juga merupakan suatu siklus.

Dalam melakukan evaluasi kebijakan, terlebih dahulu harus ditetapkan maksud atau tujuan dari evaluasi itu sendiri. Hal ini penting, karena akan menentukan apa yang akan dievaluasi (berhubungan dengan obyek evaluasinya). Oleh karena itu, berdasarkan pada obyeknya, penulis membagi evaluasi menjadi dua jenis, yaitu: 1) **Evaluasi pada setiap tahapan kebijakan** (*on the step of public policy process - on the step evaluation*), dan; 2) **Evaluasi pada keseluruhan proses kebijakan** (*Comprehensive evaluation*).

Evaluasi pada setiap tahapan kebijakan (*on the step of public policy process*) atau disebut dengan *on the step evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan terhadap tahapan dalam proses kebijakan. Misalnya: evaluasi terhadap proses perumusan kebijakan, evaluasi terhadap implementasinya, bahkan evaluasi terhadap proses evaluasi itu sendiri. Sedangkan yang dimaksud dengan **Evaluasi pada keseluruhan proses kebijakan** (*Comprehensive evaluation*) adalah evaluasi yang dilakukan terhadap keseluruhan proses kebijakan, mulai dari proses perumusan (formulasinya) sampai dengan proses evaluasinya termasuk dampak/pengaruh yang ditimbulkannya, sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan. Oleh karena itu, evaluasi dalam konteks ini dapat disebut pula dengan **evaluasi proses kebijakan** (menyangkut keseluruhan tahapan).

Secara umum, tujuan evaluasi kebijakan pada dasarnya adalah untuk mengetahui tingkat efektivitas kebijakan itu sendiri. Lester dan Stewart (2000:126) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab

kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Evaluasi kebijakan sebenarnya juga membahas persoalan perencanaan, isi, implementasi, dan tentu saja efek atau pengaruh dari kebijakan itu sendiri (dalam Agustino, 2006:175).

Sedangkan, mengenai manfaatnya, Dunn (2001), mengemukakan bahwa manfaat dan kegunaan evaluasi kebijakan adalah (a) evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan; (b) evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; dan (c) evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Evaluasi kebijakan bukan hanya sekedar untuk mengetahui kegagalan dari implementasi suatu kebijakan semata. Tapi lebih dari itu, keberhasilan dan kegagalan atas implementasi suatu kebijakan adalah harus merupakan target dari evaluasi itu sendiri. Dalam hal ini penulis memandang bahwa evaluasi kebijakan adalah merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan akuntabilitas kebijakan itu sendiri.

Kebijakan dirumuskan dan dilaksanakan pada dasarnya adalah untuk memenuhi kebutuhan publik dalam mengatasi dan menyelesaikan masalahnya. Dan kebijakan adalah merupakan salah satu alat/sarana bagi implementor untuk menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan dalam hubungannya dengan kebutuhan publik tersebut. Oleh karenanya, maka evaluasi kebijakan tersebut, harus mampu menghasilkan suatu informasi bagi perbaikan atau peningkatan (pengembangan) dalam konteks pemenuhan kebutuhan publik. Di sinilah akuntabilitas kebijakan dapat terwujud.

Evaluasi yang dilakukan dalam rangka akuntabilitas, dilakukan tidak hanya sekedar menilai bagaimana kebijakan itu diimplementasikan, melainkan juga bagaimana proses perumusan dilakukan, apakah substansi atau materinya memiliki nilai kepentingan publik yang tinggi, bagaimana proses implementasi dilakukan. Apakah sosialisasi dan komunikasi publik dilaksanakan secara optimal, dan bagaimana pula mengenai pengaruh atau dampak (*outcomes*) yang diperoleh setelah kebijakan tersebut diimplementasikan. Dengan kata lain, proses akuntabilitas kebijakan publik adalah merupakan proses penilaian yang mencakup keseluruhan siklus dari proses perumusan kebijakan sampai dengan dampak atau pengaruh yang ditimbulkannya atau dalam konteks evaluasinya disebut dengan *public policy process evaluation (comprehensive evaluation)*.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikemukakan langkah-langkah atau tahapan yang perlu diperhatikan dalam rangka pelaksanaan evaluasi kebijakan. Tahapan-tahapan dimaksud adalah:

1. **Penetapan tujuan.** Tujuan merupakan tahapan yang perlu ditetapkan pada awal proses evaluasi. Untuk apa evaluasi dilakukan, dan apa yang ingin diperoleh dari hasil evaluasi adalah merupakan pertanyaan yang harus dijawab dengan rumusan tujuan. Penetapan tujuan ini sangat penting karena akan menentukan kebutuhan-kebutuhan pada tahap berikutnya, misalnya: untuk penetapan jenis evaluasi, metode dan teknik yang akan digunakan.
2. **Penetapan jenis evaluasi.** Jenis evaluasi apa yang akan menjadi dasar pelaksanaan evaluasi, apakah *on the step evaluation* atau *comprehensive evaluation*. Apakah evaluasi dilakukan dalam konteks penilaian untuk memperoleh informasi perbaikan/ perubahan, atau evaluasi dalam konteks akuntabilitas kebijakan.

3. **Penetapan metode dan teknik** yang akan digunakan dalam rangka evaluasi kebijakan. Secara umum, metode dan teknik yang akan digunakan dapat merujuk kepada metodologi penelitian.
4. **Penetapan informan/sumber data** yang diperlukan untuk pelaksanaan evaluasi. Dalam hal ini bisa mencakup orang (personal) atau pejabat publik yang dianggap kompeten dengan kontens kebijakan, lembaga/institusi, atau kelompok-kelompok masyarakat yang relevan.
5. **Penetapan instrumen** yang akan digunakan untuk memperoleh data. Dalam hal ini mencakup keseluruhan komponen yang terkait dengan instrumen evaluasi, seperti: jenis instrumen, materi/kontens, bentuk instrumen.
6. **Validasi Instrumen.** Tahapan ini diperlukan untuk menguji tingkat keakurasian instrumen. Meskipun tahapan ini cukup penting, tapi sifatnya *option* (pilihan). Apabila evaluator sudah merasa yakin dengan materi instrumen, tahapan ini bisa dilewati.
7. **Proses pengumpulan data.** Tahapan ini baru bisa dilakukan apabila tahapan-tahapan sebelumnya, khususnya penetapan instrumen, telah dilaksanakan dengan masing-masing outputnya.
8. **Proses pengolahan data.** Proses ini dilakukan setelah data-data yang digali di lapangan sudah diperoleh.
9. **Penyusunan rumusan hasil pengolahan data menjadi rumusan hasil evaluasi.** Dalam tahapan ini dirumuskan mengenai deskripsi hasil evaluasi sampai dengan rekomendasi atau *feedback* yang diberikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

PENUTUP

Kebijakan publik merupakan sarana/alat/instrumen yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan

pemerintahan suatu negara. Kebijakan publik dapat berperan sebagai "penghubung" atau *katalisator* yang menghubungkan berbagai kepentingan yang berbeda, baik antara pemerintah dengan para elit politik lainnya, antara pemerintah dan elit politik dengan masyarakat (publik), maupun kepentingan antar publik itu sendiri. Oleh karena itulah, maka kebijakan publik harus dikelola dengan baik, mulai dari sejak perumusan, implementasi, sampai dengan evaluasinya.

Di samping itu, birokrasi sebagai bagian dari aparatur pemerintah yang notabene juga dapat menjadi perancang, implementor, dan evaluator kebijakan publik, memiliki peranan dan kedudukan yang sangat strategis bagi terciptanya suatu kebijakan publik yang baik dan efektif. Dalam hal inilah, maka dituntut adanya perilaku birokrasi yang mendukung arus sinergisitas kebijakan ke arah yang positif. Artinya, mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan yang berbeda secara proporsional dan berkeadilan, obyektif, dan mampu menjadi sarana pengaturan/pengelolaan sistem pemerintahan secara efektif.

*PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA
DAN IMPLEMENTASINYA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN*

PENDAHULUAN

Perjalanan paradigma dan implementasi administrasi negara di Indonesia dari masa ke masa, telah beberapa kali mengalami perubahan dalam suatu kondisi yang dipengaruhi dan mempengaruhi sistem-sistem lainnya. Pada awal Orde Baru, reformasi administrasi negara diarahkan pada perumusan secara jelas tugas pokok dan fungsi departemen, menetapkan pola organisasi, menentukan sistem kepegawaian negara, mengembangkan ketatalaksanaan dengan kejelasan hubungan dan tata kerja, pengembangan sistem perencanaan, pemrograman, dan penganggaran, pengembangan manajemen keuangan dan kekayaan negara, serta pengembangan sistem pengawasan dan pemeriksaan. Tujuannya adalah "*institutionalization*" aparatur negara dan pemerintahan yang tidak akan terpengaruh oleh pergantian presiden, menteri, atau pejabat lainnya (Prajudi, 2001:3).

Meskipun pada tahap awal, upaya yang dilakukan orde baru tersebut menunjukkan keberhasilan, namun, pada akhirnya justru melahirkan pemerintahan yang *over centralization*, otoriter, dan militeristik, hingga pada tahun 1997 melahirkan gerakan reformasi yang menghendaki perbaikan di segala bidang, termasuk dalam bidang administrasi dan pemerintahan negara.

Namun pada perkembangannya, hingga sekarang, kondisi ini tidak menjadi lebih baik. Bahkan tanpa adanya

kesungguhan dari semua komponen bangsa, terutama para elit politik untuk memperbaiki keadaan ini, maka keadaan ini pun tidak mustahil akan berlanjut hingga masa yang akan datang. Bahkan, beberapa pihak telah menganggapnya sebagai "Negara yang menuju kebangkurutan".

Fenomena sosial yang terdapat dalam masyarakat Indonesia saat ini, khususnya yang berkenaan dengan perilaku birokrasi dan kinerja birokrasi, dilandasi oleh aspek historis dan posisi negara kita dalam skala global. Hal tersebut terwujud dalam perubahan sistem administrasi serta pemerintahan yang telah kita alami dari semenjak tahun 1925 hingga saat ini, juga dalam hal penggunaan konsep-konsep teoritis dasar yang kita aplikasikan dalam sistem pemerintahan kita. Pengaruh beragam konsep yang kita adopsi dari berbagai negara menimbulkan kerancuan tentang konsep dasar yang sekiranya sesuai untuk kita aplikasikan.

Kemudian pada satu makalahnya, Prajudi (2001), mengatakan bahwa, "kita harus mempunyai konsep serta model yang jelas untuk melihat, memahami, dan selanjutnya mengambil tindakan nyata dalam menghadapi suatu realita tertentu, sehingga pada akhirnya kita dapat memberikan alasan yang jelas dan logis atas pilihan yang kita tentukan".

Oleh karena itu, sebelum semuanya menjadi terlanjur, Awaloedin Djamin mengemukakan bahwa, "perlu segera ditegakkan kepastian dalam manajemen pemerintahan negara, karena tanpa upaya ini akan terasa berat untuk melakukan pendayagunaan aparatur pemerintahan secara efektif dan efisien. Selain itu, perlu disusun pula *Pola Reformasi Aparatur dan Administrasi Pemerintahan ke-2*" (Djamin, 2001:5).

KONSEPSI REFORMASI BIROKRASI

Merujuk pada pendapat-pendapat di atas, maka dalam kaitannya dengan reformasi birokrasi (Aparatur Negara) ini,

secara substansi terdapat 5 (lima) konsepsi reformasi yang perlu dilakukan.

1. Reformasi Pada Sistem Pemerintahan dan Politik

Reformasi pertama adalah Reformasi bidang aparatur Negara secara luas tidak bisa terlepas dari **perubahan yang terjadi pada system pemerintahan dan politik** di Indonesia. Pada system pemerintahan daerah, dengan keluarnya UU Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, telah membawa dampak yang cukup penting pada perubahan system pemerintahan secara keseluruhan di Indonesia. Salah satu yang dirasakan sangat penting adalah mengenai pengelolaan dan pembinaan birokrasi di daerah yang secara langsung berada pada kewenangannya pemerintah daerah, dalam hal ini adalah Gubernur dan Bupati/Walikota. Dapat dikatakan bahwa perkembangan system pemerintahan daerah ini sekaligus juga memberikan paradigma baru dalam system administrasi Negara di Indonesia.

Paradigma baru yang digunakan pemerintah saat ini nampaknya harus mengarah pada cara pendekatan manajemen modern, yang mengharuskan melihat *masyarakat sebagai konsumen* yang harus diperhatikan keinginannya. Keinginan masyarakat ini tidak lain adalah pelayanan yang sebaik mungkin dari aparatur penyelenggara pemerintahan. Arah dan orientasi administrasi Negara yang mengutamakan perubahan dalam system pelayanan public adalah merupakan paradigma yang sedang berkembang pada abad 21 ini.

Secara ideologis dan politis, kondisi tersebut sangat dipengaruhi oleh derasnya globalisasi paham demokrasi yang dihembuskan Barat. Hembusan angin demokrasi ini, terasa semakin kencang dan berkembang terutama setelah terjadinya gerakan "*glasnost dan perestroika*" di Uni Soviet pada decade 80-an (1984) yang dicanangkan oleh Presiden Uni Soviet pada

waktu itu, Michel Gorbachev, yang justru pada akhirnya membuat runtuhnya Uni Soviet. Sejak itulah, praktis dapat dikatakan sebagai klimaksnya perang dingin antara blok Timur dan Barat yang "dimenangkan" oleh Barat. Dan, sejak itu pulalah perkembangan paham demokrasi semakin menyebar hampir ke seluruh pelosok dunia.

Dampak yang ditimbulkan oleh derasnya arus demokrasi ini tidak hanya memengaruhi paham-paham politik suatu Negara saja, melainkan juga merembes ke hampir semua aspek dan unsure-unsurnya, termasuk kepada masalah birokrasi di Indonesia. Pasca tumbanganya pemerintahan orde baru tahun 1998, tuntutan reformasi pada system politik dan pemerintahan terus gencar dihembuskan. Tuntutan inipun merebak sampai pada masalah reformasi birokrasi. Permasalahan dalam birokrasi yang selama itu menjadi bagian dari mesin politiknya pemerintahan orde baru, menjadi bagian yang "direformasi" dengan prinsip netralitasnya. Sementara pada sisi lain, profesionalitas, efektivitas, dan efisiensi dalam birokrasi pun menjadi bagian yang dijadikan sebagai sasaran reformasi yang kemudian dikenal dengan istilah reformasi birokrasi. Dan salah satu perubahan yang terus menjadi target reformasi tersebut, pada akhirnya ingin memosisikan kembali birokrasi pada konteksnya sebagai pelayan public yang harus lebih berorientasi pada kepuasan masyarakat, dengan system pemerintahan yang lebih demokratis.

Mengacu kepada apa yang dikemukakan oleh Danhardt & Danhardt (2003: 63), sebagaimana dikutip oleh Riyadi dalam artikelnya yang dimuat dalam Wacana Kinerja edisi 1 tahun 2010, mengemukakan bahwa, "Peran pemerintah dalam konteks administrasi klasik (*Old Public Administration*) yang lebih bersifat mengatur, mengendalikan secara langsung terpusat pada monopoli pemerintah (*Rowing*), kemudian bergeser menjadi peran yang sifatnya pengendalian dalam konteks pengarahan (*steering*) dimana peran publik mulai dilibatkan secara aktif.

Pergeseran orientasi ini dibangun dalam konteks administrasi negara yang berkembang menuju perspektif *New Public Management* (NPM). Kemudian, perkembangan itu bergeser kembali kepada peran pemerintah yang lebih bersifat melayani publik, sehingga paradigmanya menjadi *servicing oriented*. Paradigma ini terumuskan sebagai perspektif *New Public Services* (NPS) yang secara kontekstual sangat menekankan kepada pentingnya peran pemerintah untuk mengarahkan segala bentuk pelaksanaan tugas-tugas administrasi negara dalam rangka mewujudkan pelayanan publik”.

Pergeseran paradigma administrasi Negara dari OPA hingga ingin mewujudkan paradigma dalam konteks NPS ini, dalam prakteknya di Indonesia yang antara lain dikonstruksikan melalui program reformasi birokrasi, tampaknya masih mengalami beberapa hambatan. Kendala dalam suatu proses perubahan memang cenderung menjadi suatu fenomena umum yang akan akan mengiringi proses perubahan itu sendiri, yang pada konteks Indonesia, antara lain meliputi:

- a. Adanya tindakan-tindakan “*defensive*” dari kalangan birokrasi sendiri yang masih terkungkung oleh nilai-nilai status quo;
- b. Masih kuatnya *mindset* lama yang melekat dalam bentuk budaya kerja, sikap, mental, dan perilaku birokrasi yang cenderung feodalistik.
- c. *Euphoria* masyarakat dalam menerima perubahan baru, belum sepenuhnya sejalan dengan perubahan dalam perilaku birokrasi, sehingga menimbulkan tekanan-tekanan yang tinggi terhadap birokrasi yang pada akhirnya mendegradasikan “kewibawaan” birokrasi.
- d. Tidak jelasnya standar yang diharapkan sebagai tolok ukur dari adanya perubahan itu sendiri.

Berkaitan dengan hambatan-hambatan tersebut, diperlukan adanya suatu *grand desain* yang jelas dan tegas mengenai hal-hal yang dapat mempengaruhi penerapan

pelaksanaan paradigma administrasi modern yang sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Selain itu, perlu dikembangkan pula strategi jangka panjang dengan sasaran-sasaran yang realistis dan fleksibel, yang dilengkapi dengan *strategic control system* yang baik. Di samping itu, perlu juga menetapkan pendekatan yang digunakan dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang timbul, baik pendekatan yang bersifat "*revolutioner*" dengan pola penyelesaian masalah secara sekaligus, atau pendekatan yang bersifat "*gradual*" dengan pola pemecahan masalah secara bertahap dengan tetap memperhatikan kesinambungannya. Keduanya harus dilihat dalam konteks situasional, sehingga tidak ditetapkan satu pendekatan untuk semua masalah.

Untuk pelaksanaan perubahan seperti itu, dibutuhkan adanya suatu *Coordination board*, yakni, semacam lembaga yang secara khusus ditugaskan untuk mengkoordinasikan segala aktivitas yang menyangkut kajian-kajian dan penelitian tentang administrasi negara. Sehingga diharapkan akan tersusun suatu konsep tentang model paradigma administrasi negara yang dibutuhkan dalam rangka menghadapi arus reformasi di Indonesia. Di sisi lain, adanya kepemimpinan pemerintahan yang kuat, tegas, dan memahami konteks-konteks perubahan dalam kaitannya dengan kondisi masyarakat yang ada, juga sangat penting. Pemimpin yang mampu menjadi pengendali dan titik sentral perubahan akan sangat menentukan untuk terwujudnya perubahan yang sesuai dengan yang diharapkan. Dengan kata lain, diperlukan adanya *center of leadership* dalam suatu proses perubahan.

Dalam hal reformasi administrasi negara di Indonesia, kita dapat melihatnya dari beberapa sudut pandang dengan memperhatikan praktek-praktek administrasi selama ini. Reformasi yang **pertama** adalah *pada dimensi perilaku birokrasi*. Perilaku birokrasi, baik individual maupun institusional sangat

dipengaruhi oleh pandangan terhadap "kekuasaan" (*power/authority*).

Dalam kaitannya dengan perilaku birokrasi serta pengaruhnya terhadap kinerja birokrasi di Indonesia saat ini, titik berat perlu diletakan perilaku birokrasi yang memiliki *mindset* profesional, kreatif, dan inovatif sehingga mampu memandang posisi dan perannya secara proporsional, fleksibel, dan dinamis.

Perubahan *mindset* tersebut, harus didorong untuk menyentuh seluruh potensi dan komponen birokrasi secara menyeluruh, baik di tingkat pusat maupun daerah. Kemudian pada tingkat lokal/daerah, perlu dikembangkan *Perilaku Birokrasi yang memiliki jiwa Bisnis atau berorientasi Bisnis (entrepreneurship)* sebagai salah satu konsekuensi logis dari adanya kebijakan Otonomi Daerah, di mana pemerintahan tingkat lokal dituntut untuk mampu bersaing secara terbuka dalam memberdayakan potensi daerahnya, baik potensi alam maupun potensi sumber daya manusianya.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut dan untuk mengembangkan *mental and virtual behaviour* yang baik, perlu dikembangkan 4 (empat) hal yaitu:

- a. Para pejabat yang duduk dalam sistem pemerintahan kita juga merupakan manusia biasa yang tidak luput dari kesalahan dan kelemahan. Perilaku positif dari para aparat dapat kita wujudkan dengan adanya mekanisme pemberian penghargaan (apresiasi) yang adil dan layak, baik dalam bentuk atensi maupun berupa penghargaan secara finansial;
- b. Mekanisme "*check and balance*" (atau sistem yang efektif) akan sangat membantu dalam menciptakan kesadaran moral yang kuat;
- c. Keterbukaan dalam semua prosedur perizinan mutlak diperlukan agar kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintah dapat kita raih;

- d. Sistem pemeriksaan dan inspeksi, ombudsman, dewan penasehat, dan pengadilan tata usaha negara merupakan satu rangkaian **persyaratan bagi** terciptanya “*good governance*” dan “*sound bureaucracy*” (Djamin, 2001:7).

2. Reformasi Dalam Filosofi Administrasi Negara

Reformasi kedua, terjadi dalam hal **filosofi administrasi negara itu sendiri**. Dilihat dari dimensi ini, pendayagunaan aparatur negara meliputi tiga hal, yaitu: **Pertama**, pengenalan secara mendalam berbagai “*basic fundamentals*” tentang administrasi, baik yang menyangkut komponen maupun tentang elemennya dengan menggunakan cara berfikir yang sistematis dan rasional. **Kedua**, merumuskan berbagai paradigma sebagai pegangan dalam operasionalisasi *basic fundamentals* sebagai instrumen analisis. **Ketiga**, penetapan objek penerapan yang dipandang kritikal dalam keberhasilan upaya meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas aparatur negara.

Dalam hal ini, paradigma administrasi negara yang diterapkan berangkat dari kesadaran tentang pentingnya kualitas manajemen dalam lingkungan administrasi di mana roda administrasi dijalankan. Dengan kata lain, penciptaan dan pematapan *Total Quality Management* yang dalam penerapannya mencakup beberapa hal, seperti:

- a. fokus perhatian adalah pada kepuasan pelanggan
- b. perbaikan dilaksanakan secara terus-menerus
- c. peningkatan mutu atas segala sesuatu yang dilakukan dan dihasilkan oleh organisasi
- d. adanya pengukuran yang disertai alat ukur yang jelas
- e. pemberdayaan sumber daya manusia yang harus dilakukan secara terus-menerus sesuai dengan fenomena yang berkembang di lingkungan organisasi.

Sedangkan sasaran penerapannya meliputi 5 (lima) bidang sasaran, yaitu:

a. *Bidang kelembagaan*

Dalam bidang kelembagaan, para pimpinan aparatur dituntut untuk membangun organisasi yang organik dan tidak birokratik. Hal ini didasari oleh kenyataan bahwa bentuk organisasi yang birokratik dan piramidal menimbulkan dikotomi tugas antara tugas pokok dan tugas penunjang. Selain itu, rantai yang panjang kurang mendukung timbulnya peningkatan produktivitas dan pemberdayaan organisasi.

b. *Bidang SDM*

Dalam bidang SDM, perlunya sikap antisipatif dan proaktif dalam peningkatan dan pengembangan kemampuan SDM terutama untuk menjawab menjawab berbagai tantangan yang berkembang. Adapun tantangan-tantangan yang harus dijawab sekaligus ditangani adalah tantangan global dan regional, tantangan organisasional, tantangan fungsional, dan tantangan individual.

c. *Bidang kinerja*

Bidang kinerja erat sekali kaitannya dengan motivasi, pengetahuan, dan keterampilan. Perkembangan yang sangat cepat dewasa ini memaksa organisasi untuk mau tidak mau memberikan perhatian lebih agar kemampuan organisasi tidak menjadi usang tertelan jaman. Salah satu upayanya adalah dengan memberikan pelatihan. Hanya saja perlu diperhatikan bahwa pendidikan dan pelatihan dikatakan efektif hanya jika pendidikan dan pelatihan itu memberikan perubahan, tidak hanya dalam arti teknik fungsional dan operasional, akan tetapi juga dalam hal mental.

d. *Pengembangan citra positif aparatur negara*

Kesan negatif yang terlanjur melekat pada aparatur negara perlu segera dirubah ke arah yang sebaliknya. Sekalipun

sulit, akan tetapi ada beberapa langkah yang dapat dilakukan untuk memperbaikinya. Adapun langkah-langkah tersebut diantaranya adalah:

- 1) Adanya komitmen manajemen puncak untuk mewujudkan aparatur yang bersih;
- 2) Adanya upaya sosialisasi komitmen tersebut secara internal dan eksternal;
- 3) Adanya sanksi yang proporsional atas pelanggaran terhadap komitmen tersebut;
- 4) Adanya peningkatan kesejahteraan pegawai dan keluarganya;
- 5) Adanya keinginan dan upaya mewujudkan pemberdayaan masyarakat ;
- 6) Setiap laporan dari masyarakat direspon dengan cara-cara yang seharusnya;
- 7) Meredam tumbuhnya *esprit de corps* yang salah.

e. *Budaya organisasi.*

Perilaku dan pola tindak setiap anggota organisasi harus sesuai dengan tuntutan budaya organisasi dimana budaya itu bersumber dari budaya nasional. Jika hingga saat ini , budaya organisasi belum terbentuk sesuai dengan yang seharusnya, maka upaya penyesuaian bahkan perubahan merupakan suatu keharusan bagi jajaran aparatur negara.

3. Reformasi Yang Terkait Dengan *Trend* Ideologis

Reformasi ketiga, terkait dengan *trend* yang terjadi di dunia saat ini. Adapun *trend* yang berkembang tersebut adalah sebagai berikut: **Pertama**, *trend* bergesernya model pemerintahan yang otoritarian ke arah pemerintahan yang demokratis guna memberdayakan (*empowerment*) masyarakat menuju *masyarakat madani*, yaitu suatu masyarakat yang berperadaban plural, menjunjung tinggi HAM, dan demokratis. **Kedua**, *Trend Globalisasi* baik dibidang ekonomi maupun teknologi informasi

yang menciptakan saling ketergantungan antara satu negara dengan negara lain, dimana ada kecenderungan perubahan perkembangan ekonomi dari ekonomi perencanaan terpusat ke arah ekonomi pasar. **Ketiga**, *trend* untuk dapat berkompetisi dalam arus globalisasi yakni dengan mewujudkan *good governance*. Aktualisasi *good governance* dalam reformasi aparatur negara, melalui optimalisasi peran dan fungsi tiga domain yaitu sektor publik, sektor *private*, dan *civil society*, dengan prinsip-prinsip: akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, berdasarkan hukum, serta adanya jaminan perlakuan yang adil dan setara (*fairness*).

Atas dasar itu, sebagai aktualisasi *good governance* dalam reformasi administrasi publik dicirikan oleh 5 (lima) hal sebagai berikut:

- a. Aparatur publik yang ramping, efisien dan efektif.

Dalam kaitannya dengan banyaknya pekerjaan yang dapat diserahkan kepada pihak swasta, maka restrukturisasi atau rasionalisasi menjadi suatu pilihan yang tepat. Hal ini perlu dilakukan dalam rangka meningkatkan kinerja aparatur.

- b. Pengembangan meritokrasi atas dasar profesionalisme yang objektif dan *fair*.

Meritokrasi merupakan suatu sistem penilaian berdasarkan merit, jasa, dan atau kinerja seseorang. Namun demikian, penilaian ini perlu dilakukan dan disertai dengan sistem penghargaan dan hukuman (*reward and punishment*) yang dilaksanakan secara obyektif dan *fair*.

- c. Pendidikan dan pelatihan pegawai.

Pendidikan dan pelatihan dimaksudkan untuk memberikan bekal yang tidak hanya operasional akan tetapi juga kemampuan analisis dalam semua aspek dan level manajerial.

- d. *Clean government*

Clean government yang dicita-citakan akan dapat direalisasikan dengan beberapa program usaha, seperti:

- 1) Menciptakan birokrasi yang ramping, efisien, dan efektif

- 2) Adanya imbalan material yang memadai
- 3) Peningkatan profesionalisme dan sikap/ rasa pengabdian kepada tugas
- 4) Adanya sistem yang membatasi peluang untuk KKN disertai dengan pengawasan dan sanksi

e. *Sharing in governance*

Sharing dan interaksi diantara pemerintah dan unsur-unsur di masyarakat perlu dibudayakan, khususnya untuk sektor-sektor yang memang akan lebih baik jika dilakukan oleh swasta. Namun demikian hal ini perlu dilandasi oleh adanya transparansi, kesetaraan, dan didasarkan atas hukum yang berlaku.

4. Reformasi Pelayanan Publik

Reformasi keempat berkaitan dengan pelayanan publik yang dewasa ini dirasakan menghadapi permasalahan, baik yang bersifat yuridis, seperti: peraturan-peraturan yang mengatur peningkatan pelayanan publik, maupun permasalahan perilaku dan kualitas SDM.

Untuk meningkatkan pelayanan publik dapat diupayakan melalui: Kebijakan korporatisasi dan privatisasi bagi unit-unit organisasi pemerintah tertentu. Hal ini didasari oleh pemikiran bahwa pengelolaan perkembangan kehidupan dan permasalahan kehidupan negara yang dari hari ke hari yang semakin kompleks, menjadi hak semua elemen dalam masyarakat bukan hanya pemerintah. Selain itu, keterbatasan pemerintah, terutama dalam hal dana dan sarana yang dimiliki, tidak dapat lagi mendukung pola peran pemerintah yang sangat dominan seperti pada masa yang lalu. Maka pola *public - private partnership* menjadi salah satu tuntutan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dewasa ini.

Di lain pihak, Kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah pun diharapkan dapat memberikan dukungan terhadap peningkatan pelayanan. Peningkatan Pelayanan publik dapat

dijadikan salah satu indikator keberhasilan penerapan otonomi daerah. Hal itu didasarkan pada pertimbangan bahwa dengan pemberian kewenangan yang luas kepada daerah maka jangkauan pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat semakin dekat.

Terlepas dari tuntutan dan kebijakan yang dewasa ini yang telah diambil, pelayanan publik menghadapi permasalahan-permasalahan yang perlu mendapatkan penanganan dan perhatian antara lain:

- a. Permasalahan yuridis yakni belum adanya aturan yang mengatur pembagian jenis-jenis pelayanan yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah dan mana yang dapat dilaksanakan oleh masyarakat.
- b. Penyusunan organisasi pemerintah tidak didasarkan pada pengembangan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat, tetapi masih berorientasi untuk menempatkan pejabatnya.
- c. Ego sektoral yang masih kuat diantara instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan. Hal inilah yang menghambat model pelayanan terpadu terlaksana dengan baik
- d. Teknologi informasi belum digunakan secara optimal, hal ini menjadi salah satu menyebabkan penanganan dan penyelesaian pelayanan berbelit-belit.
- e. Komitmen pimpinan dan pemberi layanan belum maksimal dalam upaya peningkatan pelayanan masyarakat ditambah lagi dengan kurangnya profesionalisme SDM dalam memberikan pelayanan. Sikap dan mental petugas pelayanan masih sangat birokratis dan masih menempatkan sebagai yang dilayani bukan pelayan (lihat dalam Kristiadi, 2001).

Selanjutnya, Kristiadi (2001) mengemukakan bahwa dengan adanya permasalahan-permasalahan tersebut, langkah-langkah strategis yang dapat dikembangkan antara lain:

- a. Kebijakan Korporatisasi dan privatisasi bagi unit-unit organisasi pemerintah yang mempunyai fungsi pelayanan.
- 1) Korporatisasi dilakukan dengan memberikan **otonomi manajemen** pada unit tersebut dalam menjalankan dan mengembangkan usahanya. Misalnya pada bidang komunikasi, seperti: TVRI, RRI. Pada bidang kesehatan dilakukan terhadap Rumah Sakit, dan pemberian status Badan Hukum Milik Negara bagi Perguruan Tinggi Negeri.
 - 2) Privatisasi dengan menjual saham-saham yang dimiliki pemerintah kepada Swasta, hal ini dapat dilakukan pada BUMN-BUMN, dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip perekonomian di Indonesia yang disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan konstitusi dan budaya bangsa.
- b. Pemanfaatan Teknologi Informasi dengan mewujudkan jaringan *electronic Government (e-govt)* secara *on line* diantara instansi pemerintah, dalam menunjang perwujudan percepatan, transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik.
- c. Penataan fungsi-fungsi pelayanan publik dan pengembangan model/pola pelayanan terpadu yakni dengan mengembangkan kemitraan yang melibatkan unsur Pemerintahan, Masyarakat atau swasta/dunia swasta: Dimana hubungan yang terjalin bukan hanya *Government to Government (G to G)* yang bersifat internal pemerintah, misalnya dalam penyelenggaraan pelayanan terpadu, tetapi juga, dikembangkan hubungan *Government to Civil (G to C)* dan menata hubungan antara *Civil to Civil (C to C)*. Oleh karena itu, pola "Kemitraan" adalah merupakan model dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Bentuk kemitraan yang dapat dilakukan antara lain :
- 1) Pemberian kesempatan untuk mengerjakan sebagian produksi atau jasa;

- 2) Pemberian bimbingan dan pemberian kemampuan teknis produksi atau manajemen dan jasa;
- 3) Perolehan, penguasaan dan peningkatan teknologi yang diperlukan;
- 4) Bantuan pembiayaan dan tenaga.

Selain upaya-upaya peningkatan layanan publik seperti yang telah disebutkan di atas, dalam kaitannya dengan peningkatan kemampuan SDM aparatur maka pengembangan diklat-diklat fungsional bagi pegawai yang menangani pelayanan, dan perumusan standard kompetensi jabatan yang jelas di bidang pelayanan untuk mendorong profesionalisme pegawai menjadi hal yang krusial untuk dilaksanakan.

5. Reformasi Dalam Sistem Kebijakan Publik

Selanjutnya, Reformasi juga perlu dilakukan dalam sistem kebijakan publik. Pertanyaan fundamental terkait dengan topik ini adalah: "Sistem kebijakan yang bagaimanakah yang perlu dikembangkan untuk menghadapi dinamika perkembangan lingkungan strategik internal dan eksternal, khususnya dalam perspektif peningkatan otonomi dan daya saing?" Dalam hal ini ada dua kriteria pokok yang harus menjadi pertimbangan dalam sistem kebijakan yang dikembangkan. *Pertama*, sistem kebijakan yang dikembangkan harus menjadikan aspirasi masyarakat sebagai kode etik yang terlembagakan. *Kedua*, sistem kebijakan juga harus memperhatikan perkembangan lingkungan strategis, kondisi sosial, ekonomi, politik, dan pemerintahan yang dianut yang lazim tertuang dalam konstitusi.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka sistem kebijakan yang relevan adalah sistem kebijakan yang bersifat demokratik, desentralistik, transparan, partisipatif, serta rasional dan manusiawi (*rational human cooperation*). Dalam sistem kebijakan yang demikian, dimana berperan berbagai *stakeholders* dengan latar belakang dan perilaku yang berlainan,

perlu dipertimbangkan sikap politik masing-masing dan pengaruhnya terhadap pilihan atas sejumlah kemungkinan alternatif atau opsi kebijakan yang sering berakibat kemacetan dalam penyusunan kebijakan publik.

Berkaitan dengan prasyarat desentralistik dalam sistem kebijakan yang dikembangkan, maka Otonomi Daerah merupakan perwujudannya, dengan tujuan (1) meningkatkan kapabilitas dan kesejahteraan rakyat daerah, (2) meningkatkan prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat, serta (3) menjaga keserasian hubungan antar daerah dan antara Pusat dan Daerah. Apabila ini dilakukan, maka daya saing pun akan mengalami peningkatan. Untuk mewujudkan hal ini, maka *stakeholders* kebijakan perlu memiliki kompetensi. Diantara kompetensi yang perlu dimiliki dalam proses kebijakan adalah *technical know how* dalam pengelolaan kebijakan termasuk dalam penyusunan instrumen-instrumen kebijakan dan ketepatan dalam penetapan perangkat perundangannya.

Secara normatif, negara bangsa kita memilih sistem kebijakan yang demokratis, desentralistik, transparan, partisipatif, serta rasional dan manusiawi (*rational human cooperation*), namun dalam realisasinya yang berkembang justru sistem kebijakan yang bersifat sentralistik, otoriter, tertutup, dan non partisipatif, sehingga proses demokrasi dan sistem pertanggung-jawaban menjadi semu, sistem *checks and balances* tidak berkembang, KKN merajalela, dan pengawasan serta penegakan hukum menjadi tidak efektif (lihat dalam Mustopadidjaja, 2001).

Oleh karena itu, maka reformasi yang perlu dilakukan dalam sistem kebijakan publik adalah bahwa sistem kebijakan publik yang dikembangkan harus memperhatikan nilai-nilai peradaban serta prinsip-prinsip *good governance*. Apabila hal itu menjadi prioritas, disertai dengan etika, moralitas, dan integritas sebagai dasar perilaku penyelenggara negara, aktualisasi pandangan hidup bangsa menjadi sikap dan cara hidup, serta

pengembangan kompetensi, dan profesionalisme dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, maka kemajuan bangsa yang dicita-citakan akan dapat terwujud.

PENUTUP

Sebagai kesimpulan dari pembahasan di atas, terdapat beberapa hal yang dapat dirumuskan sebagai salah satu upaya yang perlu kita lakukan dalam rangka memperbaiki peran dan fungsi administrasi sekaligus pemantapan terhadap sistem dan paradigma administrasi negara dalam praktiknya di Indonesia. Beberapa hal yang dapat dilakukan antara lain sebagai berikut:

1. Perlunya kepastian dalam manajemen pemerintahan.
2. Untuk menjamin berlangsungnya efektivitas pemerintahan, maka perlu adanya perbaikan manajemen pemerintahan yang sedang berlangsung pada saat ini. Fungsi Wakil Presiden lebih dioptimalkan dengan melaksanakan tugas sebagai pelaksanaan tugas pemerintahan sehari-hari dibantu oleh tiga orang Menko (melihat kondisi saat ini).
3. Dalam upaya menyelamatkan pemerintahan, maka pemberian pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat merupakan prioritas utama pada saat ini; apabila dimungkinkan, dapat dicanangkan sebagai gerakan nasional.
4. Pengembangan telematika sebagai upaya pengembangan pemberian layanan kepada publik perlu segera dimulai. Pemberdayaan kementerian informasi secara optimal perlu dikembangkan dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip demokratis dan keterbukaan.
5. Dalam upaya meningkatkan pelayanan publik oleh pemerintah daerah, perlu dipertimbangkan pendekatan kemitraan dengan mengikutsertakan/ memberdayakan institusi yang berkembang di masyarakat, misalnya: LSM atau pesantren.

Selain itu, terdapat pula beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka implementasi reformasi birokrasi atau bahkan reformasi secara umum di Indonesia, seperti:

1. Paradigma baru yang digunakan pemerintah saat ini nampaknya harus mengarah pada cara pendekatan manajemen modern, yaitu yang mengharuskan melihat masyarakat sebagai konsumen yang harus diperhatikan keinginannya. Keinginan masyarakat ini tidak lain adalah pelayanan yang sebaik mungkin dari aparat. Oleh karena itu aparat harus menanggapi dengan berjiwa bisnis terhadap pelayanan.
2. Aktualisasi *good governance* dalam reformasi administrasi publik mempunyai *trend*. *Trend pertama* adalah masyarakat madani, *trend kedua* adalah market/pasar, dan *trend ketiga* adalah daya saing. Untuk itu pemerintahan harus dilaksanakan dengan *good governance*. Adapun yang dimaksud dengan *good governance* adalah menyangkut pelaksanaan sistem tata pemerintahan yang mengedepankan prinsip-prinsip:
 - a. Akuntabilitas;
 - b. Transparansi;
 - c. Berdasarkan hukum;
 - d. Perlakuan yang adil ;

Cara mengaktualisasikan prinsip-prinsip *good governance* tersebut dapat dilakukan dengan cara:

- a. Aparatur publik yang ramping, efisien, dan efektif, serta ekonomis (bagi yang memiliki nilai-nilai ekonomis);
- b. Meritokrasi yang mengedepankan profesionalisme dan kompetensi dengan persaingan yang kompetitif;
- c. Pendidikan dan pelatihan bagi aparat yang dilaksanakan secara profesional sehingga dapat menunjang terhadap kebutuhan kompetensi dan profesionalisme aparat;

- d. *Clean government*, yakni dengan mengembangkan suatu sistem yang bersih, taat azas, hukum, dan berpegang pada norma, moral, dan etik dengan pengawasan dan pengendalian yang ketat. Pelanggaran dan penyalahgunaan wewenang dalam birokrasi dan pemerintahan, harus dipandang sebagai suatu tindakan atau pelanggaran berat dengan konsekuensi hukum yang berat pula.
 - e. *Sharing in government* antara lain harus memiliki langkah-langkah pembagian tugas dan kewenangan yang berorientasi pada kepentingan nasional, bangsa, dan negara. Sifat-sifat ego sektoral yang cenderung berpandangan sempit harus dihindarkan.
3. Prospek pendayagunaan aparatur negara sebaiknya menggunakan pendekatan dengan melihat pada pengalaman-pengalaman masa lalu. Netralitas birokrasi harus ditaati secara tegas dan ketat, sehingga tidak dijadikan sebagai alat politik kelompok atau golongan tertentu.
 4. *Basic fundamental* dan filosofi administrasi adalah organisasi dan manajemen karena ciri utama *basic fundamental* adalah sifatnya yang universal dan keterikatannya yang longgar pada situasi, kondisi, waktu, dan ruang. Oleh karena itu organisasi yang diperlukan adalah yang berciri:
 - a. Organisasi fungsional
 - b. Tim kerja (team work)
 - c. Organisasi tanpa batas
 - d. Virtual organization
 5. Permasalahan yang harus diantisipasi dalam kemitraan penyelenggaraan pelayanan publik adalah:
 - a. Belum adanya peraturan yang tepat tentang bentuk-bentuk kemitraan
 - b. Pelayanan prima
 - c. Aplikasi teknologi informasi
 - d. Komitmen

e. SDM

Kekurangan-kekurangan tersebut di atas, dapat diantisipasi dengan:

- a. Korporatisasi atau badan-badan hukum
- b. Penataan fungsi pelayanan publik baik untuk public goods maupun non publik goods.
- c. Penyederhanaan prosedur
- d. Kemitraan yang bersifat:
 - 1) *Government to government*. Kerjasama antar pemerintahan perlu dikembangkan secara lebih intensif mengingat perkembangan global yang menuntut istem pemerintahan yang kreatif dan proaktif, termasuk dalam membangun jejaring kerja dengan pemerintahan negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral.
 - 2) *Government to business*. Kerjasama dengan para pebisnis atau pengusaha juga menjadi sangat penting karena para pemilik modal akan sangat mempengaruhi terhadap perkembangan dan pertumbuhan suatu negara. Dengan kemudahan-kemudahan fasilitas usaha yang diberikan pemerintah akan mendorong para investor untuk menanamkan investasinya.
 - 3) *Business to government*. Dalam perspektif lain, peran pemilik modal atau pengusaha juga harus mampu membangun jejaring kerja dengan pihak pemerintah secara profesional. Keberadaan para pengusaha hendaknya dapat memberikan dorongan kepada pemerintah untuk membangun sistem pemerintahannya dengan bersih dan profesional.
 - 4) *Business to consumer*. Hubungan pengusaha dengan konsumen harus terus diperbaiki sehingga akan terjadi mutualisma yang positif. Konsumen bukanlah obyek mati yang dapat dimanfaatkan secara sepihak,

oleh karenanya perlu dijalin hubungan yang harmonis dengan sistem kemitraan yang sejajar dengan menjalankan peran dan fungsinya secara proporsional. Hal ini penting untuk menjaga pertumbuhan yang equal (berkeadilan) sehingga tidak menimbulkan kesenjangan sosial yang justru dapat menghambat perkembangan dan pertumbuhan.

PENDAHULUAN

Perkembangan ilmu administrasi negara, dewasa ini dipandang cukup pesat. Hal ini dapat dilihat dari orientasinya yang semakin berkembang. Perkembangan orientasi ini pada dasarnya mengacu kepada apa yang seharusnya diperankan pemerintah dalam mengelola pemerintahannya.

Mengacu kepada apa yang dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt (2000: 63), peran pemerintah dalam konteks administrasi klasik (*Old Public Administration*) yang lebih bersifat mengatur, mengendalikan secara langsung terpusat pada monopoli pemerintah (*Rowing*), kemudian bergeser menjadi peran yang sifatnya pengendalian dalam konteks pengarahannya (*steering*) dimana peran publik mulai dilibatkan secara aktif. Pergeseran orientasi ini dibangun dalam konteks administrasi negara yang berkembang menuju perspektif *New Public Management* (NPM). Kemudian, perkembangan itu bergeser kembali kepada peran pemerintah yang lebih bersifat melayani publik, sehingga paradigmanya menjadi *servicing oriented*. Paradigma ini terumuskan sebagai perspektif *New Public Services* (NPS) yang secara kontekstual sangat menekankan kepada pentingnya peran pemerintah untuk mengarahkan segala bentuk pelaksanaan tugas-tugas administrasi negara dalam rangka mewujudkan pelayanan publik.

Perkembangan yang terjadi dalam perspektif teori dan konsep itu, tentunya juga berimplikasi kepada perkembangan empirik sebagai konsekuensi logis dari perkembangan ilmu yang bersifat terapan. Dalam hal ini kita menyadari benar bahwa administrasi negara sebagai bagian dari ilmu sosial dan memiliki obyek berupa segala bentuk aktivitas pengelolaan negara, tidak hanya bersifat ilmu murni (*pure science*), melainkan juga harus berorientasi terapan (*applied science*). Oleh karena itulah, maka dengan adanya pergeseran orientasi paradigma menuju *public services*, perlu disikapi secara arif oleh para pengelola pemerintahan untuk melaksanakan peran dan fungsi pemerintahannya ke arah peningkatan peran pelayanan publik. Hal ini tentunya juga dengan tidak mengabaikan nilai-nilai dan kultur dimana masyarakat berada.

Walaupun secara tegas pelayanan publik belum dapat dikatakan sebagai bidang ilmu tersendiri, akan tetapi kajian dan penelitian yang melahirkan konsep-konsep tentang pelayanan publik sudah banyak berkembang. Pelayanan publik yang berkaitan dengan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan dan negara, tentunya hal ini menunjukkan bahwa substansi pelayanan publik merupakan salah satu bagian dari obyek kajian dan penelitian bidang ilmu administrasi negara. Sedangkan, pelayanan publik yang lebih berorientasi pada *private sector*, merupakan bagian dari obyek kajian ilmu administrasi bisnis. Secara konseptual, pelayanan publik inipun seringkali dipandang sebagai bagian pengembangan dari ilmu manajemen, sehingga banyak menghasilkan konsep-konsep dalam manajemen pelayanan.

Pada awal perkembangannya di Indonesia, manajemen pelayanan publik ini lebih banyak dikembangkan pada sektor swasta (*privat sectors*), sedangkan pada sektor publik relatif masih baru. Meskipun yang menjadi obyek layanan ada perbedaan antara sektor swasta dengan sektor publik, akan

tetapi prinsip-prinsip umum yang dikembangkannya tidaklah jauh berbeda. Dalam hal utama, perbedaan itu lebih banyak pada siapa yang menjadi obyek layanannya. Apabila dalam perspektif administrasi negara, yang menjadi obyek layanan adalah publik/masyarakat/warga negara secara luas, maka dalam perspektif administrasi bisnis, yang menjadi obyek layanan lebih bersifat terbatas, yaitu *customer* atau pelanggan yang secara langsung berkepentingan dengan produk yang dihasilkannya.

Isu pelayanan publik (*public services*) memang sudah menjadi isu penting yang selalu dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintahan Negara di dunia, termasuk di Indonesia. Tidak mengherankan, karena di era modern saat ini, masyarakat sudah semakin berkembang dan semakin menunjukkan pengetahuan dan pemahamannya terhadap hak dan kewajiban sebagai warga negara, sehingga tuntutan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik semakin meningkat (Riyadi, 2008: 1). Perkembangan situasi seperti itu, tentunya harus disikapi secara proporsional dan profesional oleh setiap penyelenggara pemerintahan di Indonesia.

Tingkat kesadaran masyarakat yang semakin berkembang, khususnya yang berhubungan dengan masalah tugas-tugas pemerintahan, memang tidak terlepas dari pengaruh perkembangan global dan gencarnya isu-isu "*good governance*" yang dihembuskan oleh dunia internasional dan mengarah pada pentingnya peningkatan pelayanan publik yang sudah menjadi *core business*-nya setiap pemerintahan. Apabila kita telaah, pada dasarnya apa yang menjadi tugas dan fungsi pemerintahan dalam suatu negara, akan mengerucut pada dua hal penting yang memiliki karakteristik pelayanan, yakni: menyelenggarakan dan menyediakan *jasa pelayanan publik* (*public services*) dan menyediakan barang-barang publik (*public goods*). Ini berarti bahwa setiap layanan yang diberikan, pada akhirnya

akan mengarah pada kedua hal tersebut dengan berbagai bentuk dan jenisnya. Inilah sebenarnya yang merupakan tugas utama pemerintahan (Riyadi, 2008: 2).

Meskipun secara konsepsi kebijakan, pemerintah telah mengeluarkan aturan/ pedoman yang terkait dengan pelaksanaan pelayanan, namun dalam prakteknya masih banyak ditemukan berbagai kelemahan yang terjadi di lapangan. Adapun beberapa kelemahan yang seringkali ditemukan dalam pelayanan menurut Mohammad sebagaimana dikutip oleh Sudrajat (2003: 3), antara lain adalah:

1. *Kurang responsif*. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (*front line*) sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
2. *Kurang informatif*. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
3. *Kurang accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
4. *Kurang koordinasi*. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.
5. *Birokratis*. Pelayanan (khususnya pelayanan perijinan) pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitan dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan (*front line staff*) untuk dapat menyelesaikan

masalah sangat kecil, dan di lain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggungjawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.

6. *Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat.* Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
7. *Inefisien.* Berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

Untuk mengatasi kelemahan yang sebagaimana telah menjadi fenomena umum dalam pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia, maka diperlukan upaya-upaya yang serius dan sungguh-sungguh untuk mengatasinya. Pemerintah tidak bisa mengabaikan munculnya ketidakpuasan dari masyarakat secara terus-menerus terhadap masalah pelayanan ini. Keseriusan pihak-pihak pemberi layanan (pemerintah) harus memberikan dukungan yang kuat terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan ini secara komprehensif (menyeluruh/tidak parsial).

Dalam hal pelayanan ini, pemerintah tidak hanya berupaya membangun dan mengembangkan berbagai aturan, sistem, institusi-institusi pelayanan semata, tetapi tidak kurang pentingnya adalah membangun tentang bagaimana mengelola pelayanan secara utuh sebagai suatu kesatuan yang komprehensif yang berangkat dari adanya kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan, sampai pada tingkat kesadaran pemerintah sendiri bahwa pelayanan adalah merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan secara proporsional, adil, dan tidak diskriminatif.

1. Manajemen Pelayanan Publik: Teori dan Konsep

Manajemen pelayanan publik pada dasarnya merupakan suatu proses pengelolaan segala aktivitas pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kewajiban pelayanannya kepada masyarakat atau warga negara. Untuk memberikan definisi atau batasan makna tentang konsep manajemen pelayanan publik, kita dapat mengemukakannya secara divergensi, yakni memberikan makna berdasarkan kata-kata pembentuknya secara terpisah untuk kemudian secara konvergensi digabungkan menjadi satu makna baru yang utuh.

Bila menelaah secara divergensi, manajemen pelayanan publik berasal dari tiga kata yang berbeda, yaitu: "manajemen", "pelayanan, dan "publik". Berkenaan dengan manajemen, Hersey dan Blanchard (1993:5) mengemukakannya bahwa, manajemen sebagai suatu proses kerja dengan dan melalui individu-individu dan kelompok-kelompok dan sumber daya lainnya untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi (*management as the process of working with and through individuals and groups and other resources to accomplish organizational goals*). Sedangkan mengenai pelayanan, dengan mengutip pendapat Gronroos (1990:27), dinyatakan bahwa **Pelayanan** adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan petugas layanan atau hal-hal yang disediakan oleh pemberi layanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen (Ratminto dan Winarsih, 2006:2).

Selanjutnya, **publik** dalam hal ini diartikan sebagai masyarakat atau warga negara. Dengan demikian, pemberi layanan (pemerintah dengan berbagai unsurnya, termasuk bila *outsourcing*), adalah merupakan subyek atau pelaku atau pemberi layanan, sedangkan **publik** merupakan obyek atau pihak yang "berhak" menerima layanan, baik diminta atau tidak diminta oleh yang bersangkutan.

Konsep pelayanan yang berorientasi publik tentunya berbeda dengan pelayanan yang profit. Pelayanan publik pada dasarnya merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh penyedia jasa layanan dalam rangka memenuhi hak-hak atau kebutuhan-kebutuhan publik sebagai warga negara. Penyedia jasa layanan dalam hal ini adalah pemerintah sebagai pengelola dan penyelenggara negara. Oleh karena itu, tugas-tugas pelayanan publik juga pada dasarnya merupakan tugas-tugas pemerintahan dan negara. Dalam Ensiklopedia Wikipedia Indonesia, dinyatakan bahwa, "Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Sedangkan, pelayanan yang berorientasi profit (keuntungan) adalah merupakan pelayanan yang diberikan oleh penyedia jasa layanan kepada sekelompok masyarakat tertentu yang membutuhkan produk-produk layanan tertentu yang dihasilkan oleh si pemberi layanan. Dalam hal ini, pelayanan yang diberikan merupakan suatu proses timbal balik langsung antara yang dilayani dengan yang melayani. Pelayanan ini dilaksanakan oleh kelompok privat (swasta) sebagai bagian dari aktivitas perusahaannya. Dalam Ensiklopedia Wikipedia Indonesia, dinyatakan pula bahwa, "Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.

Berdasarkan uraian di atas, maka manajemen pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai suatu proses pengelolaan segala sumber daya organisasi (SDM, biaya, sarana dan prasarana) dalam upaya memberikan jasa layanan kepada masyarakat agar dapat memenuhi kebutuhannya sebagai warga negara, baik diminta ataupun tidak diminta. Organisasi salam hal ini adalah pemerintah.

Karena sifat pelayanan publik yang lebih bersifat "kewajiban mutlak" dari pemerintah terhadap masyarakatnya, sebagai konsekuensi logis bagi para pengelola pemerintahan dan negara, maka dalam prakteknya pemerintah harus senantiasa mengupayakan agar subyek-subyek layanan (unsur-unsur pemerintah) ini dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik. Berbagai cara dapat dilakukan, salah satunya adalah dengan penguatan kapasitas pelayanan publik itu sendiri. Terkait dengan penguatan kapasitas ini, Munir (2009: 3) mengemukakan bahwa pengembangan kapasitas (*capacity building*) manajemen pelayanan publik dapat menyangkut aspek-aspek:

- a. Peningkatan efektivitas pengorganisasian pelayanan;
- b. Pengembangan prosedur pelayanan yang mudah, cepat dan transparan;
- c. Peningkatan kualitas dan kapabilitas personil penyelenggara pelayanan;
- d. Pengembangan kebijakan yang mendukung.

2. Tipe-tipe Pelayanan Publik

Dalam konteks pelayanan, penyelenggara pemerintahan di Indonesia telah membagi pelayanan publik ini ke dalam tiga kelompok sebagaimana tercantum dalam Keputusan Menpan Nomor: 63/KEP.M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yaitu:

- a. **Pelayanan Administratif** yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokument-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/ Penguasaan Tanah dan sebagainya.
- b. **Pelayanan barang** yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/ jenis yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telpon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
- c. **Pelayanan Jasa** yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Menurut Ensiklopedia Wikipedia Indonesia, berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. **Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat**, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.
- b. **Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi public (pen.: Pemerintah)**, yang dapat dibedakan lagi menjadi :
 - 1) **Yang bersifat primer** adalah semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dimana hanya pemerintah satu-satunya sebagai penyelenggara layanan, dan pengguna/klien, mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya

adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan.

- 2) **Yang bersifat sekunder** adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi pengguna/klien tidak harus memergunakannya, karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan lainnya (adanya alternatif penyedia jasa pelayanan).

Selain itu, untuk dapat memberikan pelayanan dengan baik, perlu diperhatikan pula mengenai karakteristik pelayanan itu sendiri. Dalam Ensiklopedia Wikipedia Indonesia, disebutkan bahwa ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

- a. **Adaptabilitas layanan.** Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
- b. **Posisi tawar pengguna/klien.** Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
- c. **Tipe pasar.** Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien.
- d. **Locus kontrol.** Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan.
- e. **Sifat pelayanan.** Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

3. Azas, Ruang Lingkup, dan Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Azas pelayanan public pada dasarnya adalah merupakan nilai-nilai dasar yang harus dipenuhi oleh setiap penyelenggara pelayanan dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanannya. Dalam prakteknya, penetapan azas-azas tersebut dapat berbeda, tergantung perspektif atau tingkat kepentingan dari rumusan azas dimaksud dihubungkan dengan kebutuhan pelayanan itu sendiri. Namun secara umum, azas-azas yang dirumuskan dalam konteks pelayanan public tersebut, tentunya dimaksudkan untuk memberikan makna tentang nilai dasar yang harus dijadikan pijakan oleh setiap penyelenggara pelayanan. Terkait dengan azas-azas pelayanan publik ini, dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dan penjelasannya, dinyatakan bahwa azas penyelenggaraan pelayanan publik meliputi 14 azas, yaitu:

- a. **kepentingan umum**, yaitu bahwa Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
- b. **kepastian hukum**, yaitu bahwa Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
- c. **kesamaan hak**, yaitu bahwa Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- d. **keseimbangan hak dan kewajiban**, yaitu bahwa Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
- e. **keprofesionalan**, yaitu bahwa Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- f. **partisipatif**, yaitu bahwa Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

- g. **persamaan perlakuan/tidak diskriminatif**, yaitu bahwa Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h. **keterbukaan**, yaitu bahwa Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i. **akuntabilitas**, yaitu bahwa Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- j. **fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan**, yaitu bahwa Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. **ketepatan waktu**, yaitu bahwa Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
- l. **kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan**, yaitu bahwa Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Sedangkan, menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003, tentang Pelayanan Publik, dalam point III, dinyatakan bahwa asas pelayanan publik meliputi 6 azas, yaitu:

- a. **Transparansi**, yaitu bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas**, yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. **Kondisional**, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

- d. **Partisipatif**, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak**, yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, dan agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban**, yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Selanjutnya, mengenai ruang lingkup pelayanan publik dikemukakan dalam pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009, yaitu bahwa "Ruang lingkup pelayanan publik meliputi **pelayanan barang publik** dan **jasa publik** serta **pelayanan administratif** yang diatur dalam peraturan perundang-undangan". Kemudian, dalam ayat (2) dinyatakan bahwa ruang lingkup dimaksud meliputi: "pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor lain yang terkait".

Wujud pelayanan berdasarkan ruang lingkup tersebut secara umum menunjukkan jenis-jenis produk layanan yang dapat diberikan kepada masyarakat sebagai penerima layanan. Dalam pelayanan barang publik, wujud pelayanan yang diberikan dapat berupa pemenuhan barang-barang publik yang diperlukan untuk pemenuhan kebutuhan hidup maupun pemenuhan untuk menunjang segala aktivitas kehidupannya. Termasuk dalam pelayanan barang publik ini adalah menyangkut masalah penyalurannya, pendistribusian, sampai dengan penjaminan kualitasnya (*quality assurance*).

Dalam hal pelayanan jasa publik, hal ini dapat berupa jasa layanan yang diminta atau tidak diminta sebenarnya sangat diperlukan oleh masyarakat. Wujud jasa pelayanan ini antara

lain dapat berupa layanan jasa pendidikan, kesehatan, keamanan dan jasa-jasa lainnya yang secara langsung ataupun tidak langsung dirasakan sebagai suatu kebutuhan yang mendasar.

Selanjutnya, dalam hal pelayanan administratif, hal ini sebenarnya masih merupakan suatu bentuk pelayanan jasa, namun produk yang dihasilkannya lebih nyata (kasat mata), seperti: pelayanan perijinan, yang hasilnya akan berupa surat ijin, pelayanan administrasi kependudukan yang hasilnya berupa KTP, pelayanan pertanahan yang produknya dapat berupa sertifikat, dan jasa-jasa lainnya. Karena produk dari pelayanan administratif ini lebih berupa bentuk-bentuk formal sebagai bukti administratif yang sah, maka pelayanan ini dalam pelaksanaannya lebih banyak dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan pemerintahan.

MANAJEMEN PELAYANAN INKLUSIF: *Inovasi Konsep, Kebijakan, dan Implementasinya*

Istilah manajemen pelayanan inklusif memang belum begitu familiar dalam konteks keilmuan, akan tetapi dalam praktek kemasyarakatan dan kenegaraan, inklusivitas pelayanan pada dasarnya sudah menjadi suatu kebutuhan yang mendasar. Konsep-konsep yang berkembang selama ini tentang pelayanan publik, cenderung lebih bersifat *formal legalistik*, artinya menempatkan masalah pelayanan publik sebagai suatu kebutuhan formal bagi masyarakat sebagai warga negara yang dalam prakteknyapun diatur dalam ketentuan-ketentuan formal sebagai bentuk legalitasnya.

Pendekatan *formal legalistik* dalam kajian pelayanan publik ini penulis pandang sebagai sesuatu yang wajar, karena terjadi seiring dengan perkembangan kajian dan praktek pelayanan yang selalu dikaitkan dengan tugas-tugas dan fungsi pemerintahan sebagai penyelenggara negara dalam rangka

memenuhi kewajibannya kepada masyarakat atau warga negaranya. Sehingga tidak aneh apabila kajian-kajian yang berkembang cenderung menekankan kepada aspek kewajiban (*obligations stressing*) yang harus dipenuhi oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanannya. Implementasi dari pendekatan ini tampak dari konsep-konsep yang berkembang berupa prinsip-prinsip, pengaturan/mekanisme/prosedur, dan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan.

Munculnya istilah "inklusif" dalam konsep manajemen pelayanan public merupakan suatu perkembangan inovatif yang terjadi dalam konteks keilmuan, yang dalam prakteknya memang sangat diperlukan. Oleh karena itu, adalah suatu hal yang penting untuk dikaji dan dikembangkan lebih dalam lagi agar konsep manajemen pelayanan inklusif ini benar-benar mampu memberikan pencerahan baru sekaligus mempertegas eksistensi konsep manajemen pelayanan sebagai bagian dari ilmu terapan yang mampu menjawab tuntutan jaman.

Apabila manajemen pelayanan inklusif didefinisikan sebagai *suatu proses rangkaian pengelolaan kegiatan pelayanan yang mengakomodasi semua kebutuhan kelompok masyarakat yang beragam, baik yang memiliki kebutuhan khusus atau tidak, yang diselenggarakan dalam satu kesatuan yang sistemik dalam rangka memberikan kesempatan untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya* (Pusat Kajian Manajemen Pelayanan LAN, 2010: 4), maka konteks pelayanan dimaksud menjadi sangat luas dan menyangkut keseluruhan tugas-tugas pemerintahan dalam hal penyelenggaraan Negara. Artinya bahwa pada dasarnya segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan akan mengarah kepada pemberian pelayanan public atau masyarakat sebagai warga negaranya dalam rangka pemenuhan kebutuhannya yang berupa jasa dan barang public (*Public goods and public services*). Dalam hal ini, wujud pelayanan meliputi seluruh aspek kebutuhan, baik yang bersifat dasar (kebutuhan primer) seperti:

Sandang, papan, pangan, pendidikan, kesehatan, perekonomian, keamanan, maupun kebutuhan yang bersifat penunjang (kebutuhan sekunder), seperti: pelayanan untuk hiburan, perbankan, fasilitas-fasilitas umum, termasuk dalam hal ini adalah kebutuhan atas jasa layanan administrative (perijinan). Sehingga pada konteks ini, manajemen pelayanan inklusif disebut pula dengan manajemen pelayanan yang berbasis ragam kebutuhan.

Menelaah perkembangan konsep-konsep yang ada, tampaknya perlu ada penegasan yang jelas mengenai batas-batas ragam kebutuhan dimaksud, sehingga pada akhirnya dapat memperjelas terhadap batasan-batasan mengenai obyek, subyek, maupun metode atau pendekatan yang menjadi landasan konsep manajemen pelayanan inklusif ini. Dengan kata lain, perlu diperhatikan landasan ontologis, aksiologi, dan epistemologisnya.

Sehubungan dengan hal di atas, dalam perspektif inovasi konsep, manajemen pelayanan inklusif yang berbasis ragam kebutuhan dapat didefinisikan dengan memperhatikan makna dari inklusivitas itu sendiri. Apabila inklusivitas dimaknai dengan pengertian "tidak mengenal batas", dalam arti menyangkut semua jenis kebutuhan, semua obyek layanan tanpa ada pembedaan, bahkan termasuk dampak atau implikasi yang dapat ditimbulkan dari adanya pelayanan tersebut, maka hal ini merupakan suatu hakikat dari tugas pemerintahan dan Negara sebagaimana dikemukakan di atas. Maka dalam hal ini definisi sebagaimana dikemukakan oleh Pusat Kajian Manajemen Pelayanan LAN dapat dimengerti. Oleh karenanya, dalam hal ini manajemen pelayanan inklusif hanya dapat dilakukan oleh pemerintah, meskipun dalam prakteknya dilaksanakan oleh pihak lain (swasta), akan tetapi kesemuanya dilaksanakan dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Dilihat dari perspektif fungsional

pemerintahan, konsep ini cenderung lebih mempertegas fungsi pelayanan oleh pemerintah.

Namun apabila kita telaah dengan memperhatikan bahwa penyelenggara pelayanan selama ini, secara empiric terbagi dalam dua kelompok besar, yaitu **pemerintah** dan **swasta**, maka tentunya akan menjadi beda pemberian definisi mengenai manajemen pelayanan inklusif ini. Apabila inklusivitas dipandang sebagai suatu nilai yang diwujudkan dalam perilaku manajemen pelayanan, maka pemaknaan inklusif ini bisa berada pada koridor pelayanan public (oleh pemerintah) maupun pada koridor pelayanan privat. Dengan demikian, maka manajemen pelayanan inklusif dapat didefinisikan sebagai *"keseluruhan rangkaian kegiatan pelayanan yang dilaksanakan untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat, yang secara sistemik dilaksanakan oleh pemerintah dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat sebagai penyelenggara layanan (swasta) tanpa membedakan jenis kebutuhan maupun status social masyarakatnya"*.

Sedangkan, untuk pengembangan konsep dalam perspektif kebijakan dan implementasinya, maka dengan melihat fungsi pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya, kita dapat mengemukakan bahwa berdasarkan definisi di atas, manajemen pelayanan inklusif perlu diterapkan oleh pemerintah dengan menetapkan kebijakan-kebijakan yang lebih mengarah kepada upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat secara menyeluruh, baik dilihat dari aspek kebutuhannya itu sendiri maupun dari aspek masyarakat sebagai penerima layanan. Sebenarnya nilai-nilai atau asas-asas yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah sudah cukup mewakili hal ini, akan tetapi karena dalam prakteknya seringkali terjadi diskriminasi dan juga hilangnya barang public di lapangan, menyebabkan perlunya dilakukan penyempurnaan terhadap implementasi manajemen pelayanan dengan mengedepankan nilai-nilai inklusivitas pelayanan.

Untuk mendorong efektifnya implementasi kebijakan yang mengedepankan konsep inklusivitas pelayanan, paling tidak ada dua hal yang perlu diperhatikan sebagai aspek pokok dalam konsep manajemen pelayanan inklusif. Kedua aspek tersebut ialah aspek internal dan aspek eksternal. **Aspek internal** adalah aspek yang perlu dikembangkan dan disiapkan oleh pengelola pelayanan inklusif untuk menyediakan berbagai sumber daya yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan pelayanan itu sendiri. Segala sumber daya dimaksud dapat berupa materil seperti: Biaya/anggaran pengelolaan, sarana dan prasarana pelayanan, sumber daya manusianya, sampai dengan institusi pelayanannya, maupun non materil seperti: sistem pelayanan, standar pelayanan dan perangkat lunak lainnya yang dapat mendukung berjalannya proses pelayanan secara optimal. Aspek kedua adalah **aspek eksternal**, yaitu aspek yang berada di luar sistem pelayanan, akan tetapi dapat mempengaruhi proses berjalannya manajemen pelayanan itu sendiri. Oleh karena itu, manajemen pelayanan inklusif perlu memperhatikan lingkungan eksternal sebagai faktor yang diharapkan akan mampu memberikan berbagai masukan atau koreksi sebagai kontrol atas pelaksanaan manajemen pelayanan inklusif ini. Suatu sistem yang dapat dikembangkan dari aspek eksternal ini antara lain adalah adanya sistem pengaduan pelayanan yang dijadikan sebagai bagian dari unsur dalam manajemen pelayanan inklusif.

Dengan demikian, apabila manajemen pelayanan inklusif ini diharapkan akan menjadi salah satu jawaban dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik, maka fokus dan konsisten terhadap model orientasi internal-eksternal ini perlu benar-benar diperhatikan sebagai bagian dari konsep pengembangannya. Oleh karena itu, dalam hal pelayanan ini, pemerintah tidak hanya berupaya membangun dan mengembangkan berbagai aturan, sistem, institusi-institusi pelayanan semata, tetapi perlu mengembangkan suatu konsep

yang inovatif dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakatnya. Manajemen pelayanan inklusif sebagai konsep pengelolaan pelayanan yang berbasis ragam kebutuhan, dapat dikembangkan menjadi suatu model manajemen pelayanan yang diharapkan dapat memperjelas pemaknaan dan pengembangan strategi pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga mampu menjadi jawaban yang efektif dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia.

PENGELOLAAN PENGADUAN DALAM PELAYANAN PUBLIK

Bagi lingkungan bisnis, dalam upaya meningkatkan daya saing usahanya dengan cara meningkatkan kualitas pelayanan, dapat dikatakan telah menjadi "trend" di era modern ini. Berbagai cara dan upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan terus dikembangkan demi untuk meraih pasar dengan semaksimal mungkin memberikan kepuasan kepada para pelanggannya. Salah satu cara yang dikembangkan dalam mengatasi permasalahan keluhan atau pengaduan dari *customer* adalah dengan mengelola pengaduan atau keluhan tersebut secara efektif, efisien dan profesional. **Pengaduan** atau **keluhan** (*complaint*) adalah pernyataan ketidakpuasan, apapun bentuknya (tertulis atau lisan) tentang pelayanan, tindakan dan/atau kekurangan tindakan yang dilakukan oleh instansi penyedia pelayanan atau para stafnya yang mempengaruhi atau dirasakan oleh para pengguna pelayanan tersebut (LAN, Kemenneg PAN, GTZ, 2006: 30).

Metode atau pendekatan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang selama ini telah dikembangkan antara lain adalah dengan mengembangkan sistem manajemen kualitas secara menyeluruh (*total quality management*), gugus kendali mutu (dikembangkan oleh Depnaker). Sedangkan, instrumen

bantu yang umum dikenal dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan antara lain adalah: Survei Indeks Kepuasan Pelanggan (*Customer Satisfaction Index/ CSI*) yang oleh Kementerian Negara PAN diadopsi menjadi *Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)*, *Kartu Laporan (Report Card/ Customer Report Card)*, *ISO 9000*, dan lain-lain.

Pengembangan sistem peningkatan kualitas pelayanan memang sangat diperlukan, tetapi ketika berbicara suatu sistem tentunya paradigma yang dikembangkan harus bersifat komprehensif, menyeluruh, dan tidak parsial dan bersifat elementer (mendasar). Adanya pengelolaan terhadap pengaduan atau keluhan masyarakat hendaknya dijadikan sebagai tindakan positif yang terintegrasikan ke dalam sistem pelayanan itu sendiri, terlembagakan secara legal dan formal (yang disediakan oleh penyedia layanan) di samping lembaga-lembaga informal di luar penyedia layanan. Dan, dalam konteks manajemen pelayanan inklusif, pengelolaan pengaduan semestinya mendapatkan proporsi yang sama pentingnya dengan pelaksanaan pelayanan itu sendiri. Dengan kata lain, pengelolaan pengaduan atas pelayanan yang dilaksanakan, menjadi unsur yang terintegrasikan secara efektif dalam sebuah system pelayanan secara keseluruhan.

Pengelolaan terhadap pengaduan memiliki nilai penting. New South Wales (NSW) Physiotherapists Registration Board menyatakan bahwa, merupakan hal yang mendasar bagi organisasi yang bertanggung jawab dan dikelola dengan baik untuk memiliki kejelasan dan prosedur penanganan pengaduan yang terpublikasikan dengan baik. Suatu sistem pengelolaan pengaduan yang baik akan menjamin setiap pengaduan akan diatasi secara cepat dan tepat sedekat mungkin terhadap akar permasalahan (*It is fundamental for any well managed and responsible organisation to have clear and well publicized complaint handling procedures. A good complaint handling system will ensure*

that most complaint are resolved swiftly and readily as close to the root of the problem as possible).

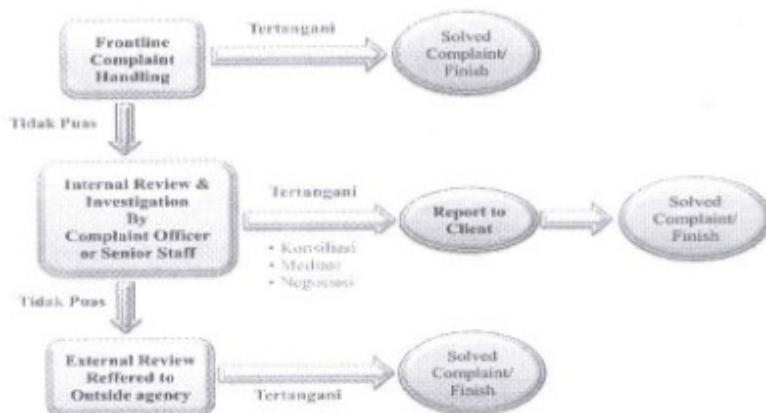
Ada tiga tahapan yang dikemukakan oleh NSW Physiotherapists Registration Board dalam upaya mengelola pengaduan secara baik, yaitu:

1. **Frontline Complaint Handling.** Pada tahapan ini, penanganan pengaduan dilakukan langsung oleh para staf pelayanan yang berada di garis depan pelayanan, sehingga pengaduan bisa ditangani secara cepat.
2. **Internal Review or Investigation.** Apabila pelanggan (*complainants*) masih belum merasa puas atas penanganan yang dilakukan oleh staf *frontline*, maka pengaduan dapat disampaikan kepada staf senior yang memiliki kewenangan untuk meninjau ulang dan meng-investigasi mengenai pengaduan yang masuk dan melaporkan/menginformasikan hasilnya kepada pelanggan. Dan apabila pelanggan masih belum merasa puas, maka dapat dilakukan penyelesaian melalui konsiliasi, mediasi, atau lebih jauh lagi adalah dengan melakukan negosiasi langsung.
3. **External Review.** Apabila pelanggan masih juga tidak merasa puas atas penanganan yang dilakukan di dalam organisasi pelayanan terkait, maka disarankan agar pengaduan tersebut disampaikan kepada organisasi di luar unit pelayanan tersebut. Misalnya kepada lembaga-lembaga yang memiliki tugas dan fungsi menjaring informasi pengaduan dari masyarakat (Riyadi, 2008).

Secara skematik, tahapan penanganan pengaduan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4.1.

Tahapan Penanganan Pengaduan Pelayanan



Sumber: Riyadi, dalam makalah Manajemen Pengaduan Pelayanan, 2008:7

Berdasarkan uraian di atas, maka jelaslah bahwa pengelolaan terhadap pengaduan yang muncul sebagai implikasi dari pelaksanaan tugas pelayanan, perlu dikelola dengan baik dan sudah semestinya menjadi bagian atau unsur penting yang harus diakomodasikan dalam sebuah sistem pelayanan. Ketika kita sudah memandang mengenai perlunya pengelolaan terhadap pengaduan masyarakat atas pelaksanaan pelayanan publik yang terintegrasi dalam suatu sistem pelayanan, maka pertanyaan selanjutnya adalah Bagaimana pengaduan tersebut dikelola? Dan bagaimana strategi implementasinya?

1. Pengelolaan Pengaduan Sebagai Bagian dari Manajemen Pelayanan

Meskipun bukan merupakan suatu yang baru, pengelolaan pengaduan yang dikembangkan sebagai suatu konsep yang menjadi bagian dari manajemen pelayanan, dapat dikatakan sebagai paradigma baru dalam pengembangan sistem pelayanan itu sendiri. Dikatakan sebagai paradigma baru dalam

sistem pelayanan, karena selama ini dalam setiap pembahasan tentang pelayanan, cenderung hanya sampai pada bagaimana melakukan evaluasi terhadap pelayanan dengan menjangking informasi dari ketidakpuasan pelanggan. Sementara itu, fasilitas pengaduan sudah disediakan tetapi kurang dikelola secara efektif, sehingga seolah-olah masalah pengaduan adalah merupakan sesuatu yang terpisah dari sebuah sistem pelayanan. Padahal sangat kita sadari bahwa dalam era masyarakat modern, masalah kualitas pelayanan publik telah menjadi suatu fenomena mutlak yang hadir dalam setiap kehidupan sosial masyarakat. Dan, peningkatan kualitas masyarakat itu sendiri, telah mendorong pengembangan-pengembangan sistem pelayanan, baik dalam tataran praktek pelayanan maupun dalam konteks pengembangan-pengembangan konsep, yang pada akhirnya akan mengarah pada suatu upaya peningkatan kualitas pelayanan secara utuh.

Dalam praktek yang sudah berjalan selama ini di Indonesia, pengelolaan pengaduan masyarakat atas pelaksanaan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyedia jasa telah dilakukan dengan berbagai cara dan upaya. Langkah-langkah yang secara umum dilakukan antara lain adalah dengan membukanya pos-pos pengaduan (pemerintah Indonesia dengan PO. BOX 5000) , mendirikan lembaga /institusi yang menjangking pengaduan masyarakat seperti Komisi Ombudsman Nasional. Pada tatanan kemasyarakatan ada LSM-LSM seperti: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), *Indonesian Corruption Watch* (ICW), Rubrik khusus dalam Media Massa, dan lain-lain.

Meskipun institusi-institusi pengaduan tersebut telah banyak dibangun, baik oleh lingkungan pemerintahan maupun masyarakat dengan LSM-nya, namun kenyataan di lapangan apa yang sudah dilakukan tersebut tampaknya belum bisa

diberdayakan secara optimal, khususnya yang dibentuk oleh pemerintah. Macam-macam kemungkinan yang menyebabkan tidak optimalnya institusi pengaduan tersebut antara lain karena:

- a. Masyarakat tidak mengetahui banyak tentang institusi pengaduan tersebut karena sosialisasi kurang dilaksanakan secara optimal;
- b. Adanya skeptisme masyarakat terhadap kinerja pemerintah atau unit-unit pelayanan publik yang kurang merespon terhadap pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat (LAN, 2007: 100);
- c. Kurang optimalnya upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah maupun institusi pengaduan tersebut untuk memberikan kontribusinya sesuai dengan tugas dan kewenangannya;
- d. Masih kuatnya intervensi pihak-pihak berkepentingan terhadap institusi pengaduan, terutama yang bersifat politis.
- e. Proses yang berbelit-belit (birokratis) dan persyaratan atas akurasi pengaduan yang harus lengkap disampaikan oleh masyarakat, padahal justru seharusnya pemerintah atau institusi pengaduan inilah yang harus menindaklanjutinya dengan investigasi untuk mencari akurasi data dan bukti faktualnya.

Menurut *NSW Physiotherapists Registration Board* dalam *handbook of Complaint Handling System*, dikemukakan bahwa sebuah sistem penanganan pengaduan yang efektif harus menunjukkan:

- a. Sederhana yang memudahkan pelanggan (*customer*) untuk menyampaikan pengaduan terhadap organisasi (*a straightforward means for customer to make a complaint to organisation*);
- b. Adanya prosedur untuk menginvestigasi pengaduan (*a procedure for investigating a complaint*);

- c. Sebagai alat/cara untuk memberikan informasi kepada pelanggan mengenai progres dan hasilnya (*a means of keeping the complainant informed about progress and outcome*);
- d. Atasi pengaduan secara benar, tepat, dan obyektif (*redress where complaint are substantiated*);
- e. Sebagai alat untuk mencegah terulangnya permasalahan yang sudah teridentifikasi (*a means of preventing recurrence of indentified problems*);
- f. Sebagai umpan balik bagi keputusan-keputusan manajemen dalam hal alokasi sumber daya, penentuan prioritas, perencanaan strategik, teknik pelayanan, dan jaminan mutu/kualitas (*feedback for management decisions on resource allocation, prioritization, strategic planning, service delivery and quality assurance*)—(Riyadi, 2008: 9).

Selain perlu untuk memperhatikan keenam hal di atas dalam membangun dan menerapkan sistem penanganan pengaduan yang efektif, perlu pula diperhatikan mengenai **prinsip-prinsip** yang harus diterapkan dalam upaya membangun sistem penanganan pengaduan yang baik, yaitu:

- a. Kemudahan akses dan kejelasan bagi pelanggan (*easily accessible and conspicuous to customers*);
- b. Mudah dipahami dan dioperasikan, dengan tahapan-tahapan dan tanggung jawab yang jelas (*simple to invoke and operate, with clearly defined stages and responsibilities*);
- c. efisien, menawarkan tindakan dan resolusi yang cepat dalam waktu yang singkat/terbatas (*efficient, offering speedy action and resolution within pre-determined time limits*);
- d. obyektif dan bebas dari pengaruh dan intervensi yang berlebihan (*objective and free from undue influence or interference*);
- e. Sebagai umpan balik bagi keputusan-keputusan manajemen dalam hal alokasi sumber daya, penentuan prioritas, perencanaan strategik, teknik pelayanan, dan jaminan

mutu/kualitas (*feedback for management decisions on resource allocation, prioritization, strategic planning, service delivery and quality assurance*).

Manajemen pengaduan sebagai bagian dari manajemen pelayanan memang sudah seharusnya dikelola secara efektif. Karena, sebagaimana halnya konsep dasar manajemen yang memerlukan adanya dasar-dasar yang mendorong bagi pengembangan konsep sekaligus dengan orientasi implementasinya. Karena pada dasarnya ilmu manajemen adalah merupakan ilmu terapan yang berarti bahwa antara konsep dan implementasinya harus memiliki keterkaitan yang erat.

Tahapan-tahapan dan prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam sistem pengelolaan pengaduan di atas, juga merupakan suatu gambaran yang menjelaskan tentang pengelolaan pengaduan pelayanan yang memiliki prinsip-prinsip dalam perspektif manajemen, seperti adanya proses perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian, dan evaluasinya.

2. Strategi Implementasi Pengelolaan Pengaduan

Untuk membangun strategi implementasi sistem penanganan pengaduan ini, perlu dikembangkan dan didefinisikan secara jelas mengenai hal-hal esensial dari sistem itu sendiri. Hal-hal esensial yang perlu diperhatikan dan didefinisikan secara jelas oleh setiap organisasi penanganan pengaduan agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif, antara lain adalah:

Pertama, definisikan mengenai pengaduan itu sendiri (*the definition of a complaint*). Menentukan definisi yang jelas mengenai pengaduan (*complaint*) akan tergantung kepada apa yang diharapkan oleh organisasi tersebut untuk menerapkan sistem pengaduan. Sistem pengaduan dapat diartikan secara sempit sebagai upaya untuk mengoreksi diri berdasarkan

kritic-kritik/ masukkan-masukkan yang serius. Selain itu, dapat pula diartikan secara luas sebagai ekspresi ketidakpuasan terhadap kebijakan-kebijakan organisasi, prosedur, sumber daya manusia, mutu pelayanan, dsb.

Kedua, siapa yang dapat menyampaikan pengaduan (*who can complain*). Setiap orang yang menerima atau memperoleh pelayanan memiliki hak yang sama untuk menyampaikan pengaduan, termasuk juga pihak-pihak yang diberi kuasa untuk menyampaikan pengaduan oleh pihak lainnya. Pengaduan yang tidak disertai identitas yang jelas sekalipun, tetap dapat menyampaikan pengaduannya dan harus ditindaklanjuti oleh organisasi pengaduan dengan melakukan investigasi lebih lanjut selama materi pengaduannya relevan untuk ditindaklanjuti.

Ketiga, bentuk pengaduan (*the form of complaints*). Hampir setiap organisasi layanan memiliki jaringan telephone sebagai salah satu alat untuk menerima pengaduan. Pada tahap awal, tidak perlu meminta pengadu untuk menyampaikan secara lengkap. Tetapi pada tahap kedua, akan lebih baik bila pengaduan disampaikan secara tertulis dengan memberikan arahan kepada pengadu untuk menyampaikan apa yang dia rasakan, apa yang dia pikirkan, dan apa yang sebaiknya dilakukan oleh organisasi pelayanan untuk mengatasi permasalahan tersebut secara benar.

Keempat, batasan waktu (*times limits*). Batasan waktu yang jelas diperlukan untuk merancang tahapan-tahapan yang diperlukan dalam rangka mengatasi pengaduan. Termasuk mulai dari penerimaan pengaduan, investigasi, sampai dengan tanggapan akhir kepada pengadu (pelanggan).

Kelima, mengobati dengan keseimbangan (*Redress*). Ketika sebuah pangaduan disampaikan untuk ditindaklanjuti, membutuhkan alasan-alasan untuk mengobati pengaduan dalam pelayanan dengan membangun obyektivitas/keseimbangan informasi.

Keenam, bahasa (*language*). Jawaban terhadap pelanggan yang mengadukan ketidakpuasannya, harus dijawab dengan bahasa yang disesuaikan dengan kemampuan bahasa yang dimilikinya. Hal ini penting agar informasi bisa diterima dengan benar sehingga penanganan yang dilakukan pun akan sesuai dengan yang diharapkan.

Ketujuh, Saluran lain (*further channel*). Pelanggan harus diberi informasi mengenai kemungkinan mereka menyampaikan pengaduan ke tempat/ organisasi lain apabila kemungkinan mereka tidak merasa puas terhadap penyelesaian pengaduan yang diberikan. Misalnya: kepada komisi ombudsman, atau organisasi eksternal yang sesuai.

Kedelapan, Cara mengatasi pelanggan yang memiliki kekurangan/ cacat (*how to deal with difficult customers*). Organisasi harus menyiapkan sarana dan ketermapilan khusus kepada para pegawainya untuk kemungkinan menerima pengaduan dari masyarakat/ pelanggan yang memiliki kekurangan, baik secara fisik maupun mental. Apabila diperlukan, organisasi pelayanan dapat melakukan kerjasama dengan asosiasi-asosiasi atau kelompok-kelompok terkait. Yang perlu diperhatikan jangan sampai pelanggan merasa dirugikan dengan proses pengaduannya.

Uraian-uraian di atas menjelaskan secara umum bahwa penanganan atau pengelolaan pengaduan perlu dilakukan secara baik dan benar dengan mengedepankan prinsip-prinsip esensial yang mengarah pada perlakuan pelanggan secara tepat. Paradigma pemerintahan yang dijalankan hendaknya lebih meningkatkan orientasinya pada upaya peningkatan kualitas pelayanan publik secara optimal, karena pada dasarnya masyarakat sebagai "pemilik" negara dan pemerintah sebagai "pengelola negara" berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan warga negaranya, baik dalam bentuk materil maupun immateril, fisik maupun non fisik.

Penting juga untuk diperhatikan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan yang berorientasi pada kepuasan publik adalah adanya komitmen dari setiap pelaksana pelayanan untuk melaksanakan tugas pemerintahan sebagai pelayan publik. Pengembangan-pengembangan lebih lanjut dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan ini harus terus dikembangkan dengan senantiasa menjangkau informasi dari setiap pengaduan untuk dijadikan sebagai bahan evaluasi kinerja organisasi.

Menyelesaikan masalah pengaduan masyarakat, sebenarnya bukan hanya sebatas bagaimana menyelesaikan permasalahan yang diadukan, akan tetapi hal itu akan menjadi sumber informasi yang sangat berharga bagi organisasi untuk mengetahui kelemahan atau kekurangannya, sehingga dimungkinkan untuk dijadikan bahan evaluasi guna meningkatkan dan mengembangkan organisasi secara efektif. Oleh karena itu, akan sangat menguntungkan apabila penanganan pengaduan ini benar-benar dikelola secara efektif dalam suatu sistem penanganan pengaduan dan dilembagakan secara formal.

Pelembagaan organisasi pengaduan ini, dapat dilakukan dengan dua alternatif kemungkinan, *pertama*, adalah **melekat pada setiap unit pelayanan**. Setiap unit pelayanan harus memiliki unit khusus yang menangani pengaduan yang terkait dengan pelaksanaan tugas-tugas pelayanan yang diberikannya. *Kedua*, adalah **membentuk organisasi pelayanan umum tersendiri**. Organisasi ini lebih bersifat umum dengan ruang lingkup layanan yang lebih luas dan tidak spesifik mengenai layanan tertentu saja. Organisasi ini berada pada lingkungan eksternal unit pelayanan, tetapi merupakan unit internal pemerintahan. Untuk menjaga efektivitas kerja dari organisasi pelayanan ini, maka ia harus memiliki kewenangan yang jelas dan kuat guna melakukan koordinasi dan investigasi kepada unit-unit pelayanan yang ada. Organisasi pelayanan ini juga harus mampu mengembangkan kebijakan-kebijakan yang

terkait dengan peningkatan kualitas pelayanan termasuk peningkatan kualitas pengelolaan pengaduan, sehingga bisa dijadikan sebagai acuan atau pedoman bagi unit-unit pelayanan di lingkungan pemerintahan (khususnya).

PENUTUP

Pengembangan model manajemen pelayanan inklusif sebagai salah satu wujud dari perkembangan konsep manajemen pelayanan, pada dasarnya merupakan suatu inovasi yang mempengaruhi terhadap paradigma manajemen pelayanan secara keseluruhan. Manajemen pelayanan inklusif sebagai konsep proses pengelolaan pelayanan yang berorientasi ragam kebutuhan, pada dasarnya juga berorientasi pada pelayanan seluruh masyarakat tanpa membedakan status, kelompok, ataupun kondisi yang dimilikinya. Oleh karena itu, dalam pengembangan konsep manajemen pelayanan inklusif ini, perlu model pola pengembangan yang berorientasi internal dan eksternal. Dalam konteks internal adalah bagaimana memaksimalkan kondisi internal sebagai sumber daya manajemen pelayanan, sedangkan dalam konteks eksternal adalah bagaimana melibatkan sekaligus memberdayakan potensi-potensi lingkungan sebagai sumber informasi bagi perbaikan proses pelayanan itu sendiri. Dalam hal ini, perlunya pemantapan model sistem pengaduan pelayanan yang dikelola secara efektif sebagai bagian dari manajemen pelayanan inklusif secara keseluruhan.

Mengatasi kelemahan yang sebagaimana telah menjadi fenomena umum dalam pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia, diperlukan upaya-upaya yang serius dan sungguh-sungguh untuk mengatasinya. Dalam hal pelayanan ini, pemerintah tidak hanya berupaya membangun dan mengembangkan berbagai aturan, sistem, institusi-institusi pelayanan semata, tetapi perlu mengembangkan suatu konsep

yang inovatif dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakatnya. Manajemen pelayanan inklusif sebagai konsep pengelolaan pelayanan yang berbasis ragam kebutuhan, dapat dikembangkan menjadi suatu model manajemen pelayanan yang diharapkan dapat memperjelas pemaknaan dan penembangan strategi pelayananyang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga mampu menjadi jawaban yang efektif dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam konteks manajemen pelayanan inklusif ini adalah mengenai pentingnya penanganan pengaduan yang dikelola secara benar, karena sudah menjadi salah satu tuntutan yang perlu disikapi secara arif oleh semua pihak, khususnya para penyedia layanan, termasuk pemerintah. Meningkatkan kualitas pelayanan, tidak hanya sebatas bagaimana meningkatkan proses dan mutu pelayanan itu sendiri, tetapi juga termasuk mengenai bagaimana *customers* dapat memberikan masukan atau pengaduannya apabila dia tidak merasa puas atau merasa dirugikan atas pelaksanaan tugas pelayanan yang diterimanya.

Untuk itu, beberapa metode atau pendekatan yang selama ini telah dikembangkan, seperti IKM, Gugus kendali, ISO 9000, dan sebagainya, perlu lebih dioptimalkan lagi dalam pelaksanaannya. Selain itu, perlu dikembangkan pula secara jelas mengenai pelebagaan sistem penanganan pengaduan dimana di dalamnya akan diungkapkan mengenai struktur, kewenangan, SDM, sarana dan prasarana yang diperlukan dengan paradigma operasionalisasinya yang memerhatikan prinsip-prinsip esensial bagi sistem pengelolaan pengaduan yang efektif.

*SISTEM PENILAIAN KINERJA PEGAWAI
BERBASIS TUGAS RIL
(THE REAL JOBS PERFORMANCE
MEASUREMENT)*

PENDAHULUAN

Salah satu tuntutan dalam gerakan reformasi di Indonesia adalah perlunya dilakukan reformasi di lingkungan birokrasi. Reformasi birokrasi menjadi sangat penting karena birokrasi merupakan organisasi pemerintah yang memiliki peran strategis dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Arah yang ingin dicapai antara lain menyangkut upaya perbaikan kualitas pelayanan dan kualitas aparatur negara. Dalam hal ini mencakup aspek tata laksana dan manajemen sumber daya manusia dalam sistem manajemen organisasi pemerintahan, baik pusat maupun daerah.

Dalam rangka mencapai profesionalitas aparatur sekaligus sebagai langkah untuk melakukan reformasi birokrasi, pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan Surat Edaran (SE) Nomor: SE/28/M.PAN/10/2004 tanggal 14 Oktober 2004 Tentang Penataan PNS. Kebijakan tersebut, mewajibkan setiap instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah, untuk melaksanakan kegiatan yang diantaranya adalah melakukan penataan PNS di lingkungan unit kerja yang mengacu pada Keputusan Men.PAN Nomor:KEP/23.2/M.PAN/2004 tanggal 16 Pebruari 2004 Tentang Pedoman Penataan Pegawai.

Menata pegawai sebagai sumber daya yang strategis dalam sebuah organisasi diperlukan langkah dan strategi yang

benar-benar efektif, karena pegawai adalah motor penggerak sebuah organisasi. Pegawai memiliki dinamika yang dalam pergerakannya dapat memengaruhi terhadap sumber daya lainnya, baik secara individual, kelompok, maupun institusional. Oleh karena itu, maka dalam pengelolaan dan penataan pegawai ini, terdapat banyak aspek yang harus dibangun dan diciptakan sebagai sarana untuk mengelolanya. Salah satu yang penting untuk dibangun dalam hubungannya antara keberadaan pegawai dengan system kerja dalam suatu organisasi adalah *system penilaian kinerja*.

Dalam operasionalnya, setiap organisasi, ditentukan oleh aktivitas sumber daya manusia yang menggerakkan sumber daya lainnya. Oleh karenanya, Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan unsur yang paling vital yang menentukan sehat tidaknya suatu organisasi. Dengan kata lain, SDM pada dasarnya merupakan "motor penggerak" organisasi. Oleh karenanya, perlu untuk diperhatikan, antara lain melalui pengembangan SDM yang terencana dan berkelanjutan, sehingga akan terbentuk sosok SDM yang berkualitas.

Ada banyak cara yang dapat dilakukan untuk mengelola SDM dalam organisasi. Salah satunya adalah dengan cara menilai dan mengevaluasi tingkat kinerja SDM secara periodik. Dalam rangka itulah, adanya sistem penilaian kinerja yang handal, efektif, dan obyektif menjadi salah satu kebutuhan yang harus dimiliki dalam rangka mengelola SDM organisasi.

Terkait dengan sistem penilaian kinerja, dapat dinyatakan bahwa salah satu aktivitas yang penting di dalam organisasi adalah melakukan penilaian kinerja secara periodik (bulanan, per tiga bulan, semester atau pun tahunan) terhadap para pegawai. Penilaian kinerja sering disebut dengan *review performa* atau *performance appraisal*, dengan memberikan kesempatan kepada penyelia untuk menilai ketepatan kinerja karyawan dan membuat rencana pengembangan untuk meningkatkan kinerjanya (Rivai, Fauzi, dan Basri, 2005 : 157).

Lebih dari itu, dalam kehidupan organisasi, setiap pegawai pasti menginginkan mendapat penghargaan dan perlakuan yang adil dari organisasinya dan ingin mendapat peluang untuk mengembangkan kemampuannya semaksimal mungkin. Setiap pegawai juga ingin mengetahui secara pasti tangga karir yang akan dinaikinya bila dapat melaksanakan tugas secara baik, selain juga bersedia menerima tanggung jawab yang lebih besar.

Urgensi lain dari hasil penilaian kinerja adalah bahwa informasi tersebut, dapat digunakan sebagai dasar untuk menetapkan kebijakan-kebijakan kepegawaian dalam meningkatkan kinerja pegawai di masa yang akan datang. Penilaian prestasi kerja yang dilakukan secara obyektif dan tepat akan mampu menciptakan pegawai-pegawai yang dapat diandalkan dalam mewujudkan visi, misi dan tujuan organisasi.

Pada organisasi bisnis (privat/swasta), implementasi atas penilaian kinerja ini pada umumnya relatif sudah berjalan dengan berbagai cara dan variasinya. Namun pada lingkungan birokrasi (organisasi pemerintahan) di Indonesia, hal ini belum terimplementasikan dengan baik. Meskipun dalam prakteknya telah ada sistem yang digunakan, yaitu Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3), namun instrumen tersebut dirasakan masih belum mampu memenuhi rasa keadilan dan obyektivitas dalam penerapannya.

Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) selama ini digunakan sebagai instrumen untuk melakukan penilaian tentang prestasi kerja atas pelaksanaan tugas dan kewajiban PNS sehari-hari. Hasil penilaian tersebut dituangkan dalam satu daftar yang dibuat setiap akhir tahun, sebagai tindak lanjut dari implementasi UU No. 8/1974 jo UU No. 43/1999 pasal 20 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang berbunyi: "*Untuk lebih menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan penilaian prestasi kerja*".

Untuk operasionalisasi kebijakan tersebut, pemerintah mengeluarkan peraturan yaitu PP No. 10/1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS. Kemudian, untuk lebih menjamin adanya keseragaman dalam pelaksanaannya, maka BAKN mengeluarkan petunjuk teknis tentang pelaksanaan penilaian pekerjaan PNS berdasarkan PP No. 10/1979, berupa Surat Edaran yaitu SE. BAKN No. 02/SE/1980 tentang petunjuk pelaksanaan DP3 PNS. Tetapi pada kenyataannya, kondisi penilaian kinerja ini belum benar-benar mencerminkan kondisi obyektif hasil kerja pegawai.

Beberapa kritik yang seringkali dikemukakan tentang kelemahan DP3 di lingkungan birokrasi ini, antara lain adalah:

1. *Tidak jelasnya standar* yang menjadi ukuran dalam setiap unsur DP3. Hal ini menyebabkan penilaian menjadi kurang obyektif atau *rentan subjektivitas*;
2. *Tidak adanya "benang merah"* yang menjembatani antara instrumen DP3 dengan pelaksanaan tugas sehari-hari. Hal ini menyebabkan penilaian yang diberikan tidak memiliki dasar/bukti yang pasti yang dapat menunjukkan hasil kerja setiap pegawai;
3. Waktu penilaian yang dilaksanakan setiap setahun sekali dan tidak didukung oleh data harian/mingguan/bulanan untuk masing-masing pegawai, menyebabkan nilai yang diberikan hanya merupakan *nilai "imajinatif"*;
4. Sistem penilaian DP3 kurang mencerminkan *output kerja* dari setiap pegawai, tetapi lebih menitikberatkan pada aspek perilaku yang abstrak. Sehingga selama pegawai berperilaku "baik" maka nilainya cenderung tinggi, meskipun dalam kesehariannya tidak bisa bekerja dengan baik. Kondisi-kondisi inilah yang menimbulkan tidak ternilainya pegawai dari aspek kompetensi;
5. Hasil DP3 lebih berorientasi "administratif" dibandingkan kompetensi dan kinerja.

Penilaian kinerja merupakan topik yang selalu aktual untuk menjadi bahan pembahasan oleh para pakar, pelaku bisnis dan praktisi, baik dalam bentuk seminar, lokakarya, penelitian ataupun diskusi-diskusi. Hal ini disebabkan karena masalah penilaian kinerja ini merupakan isu yang berhubungan langsung dengan peran dan performa manusia (SDM) dalam kehidupan organisasinya.

Penilaian kinerja (*performance appraisal*) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik atas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Penilaian kinerja individu sangat bermanfaat bagi dinamika pertumbuhan organisasi secara keseluruhan, melalui penilaian tersebut maka dapat diketahui kondisi sebenarnya tentang bagaimana kinerja pegawai yang telah dicapainya dalam setiap periode waktu penilaian.

Meskipun penggunaan penilaian kinerja (*Murphy and Cleveland, 1991*) telah meningkat sejak 40 tahun terakhir, secara formal praktik penilaian terhadap pekerja telah ada selama berabad-abad. Pada awal abad ke-3, Sin Yu ahli filsafat China mengkritik bias penilaian yang disampaikan oleh Dinasti Wei dengan menyatakan penilaian kerajaan dari Nine Grades jarang menilai orang berdasarkan jasanya, tetapi selalu berdasarkan rasa suka dan tidak suka (*Patten, 1977*). Menurut *Heilbroner (1953)*, Penilaian jasa pada industri mungkin pertama kali digunakan oleh Robert Owen pada Pabrik kapasnya di New Lanark Skotland pada awal Tahun 1800 (Lihat dalam Riva'i dan Basri, 2005:4).

Pada awal 1950-an, penilaian kinerja praktis diterima pada sejumlah organisasi. Pada awalnya penilaian kinerja digunakan sebagai basis pembuatan keputusan administratif seperti promosi, kenaikan gaji, dan sebagainya. Selama dekade 1960-an dan 1970-an, penilaian kinerja telah mulai digunakan sebagai alat pengembangan pekerja, perencanaan perusahaan

dan dokumentasi resmi, (De Vries et al, 1986), sistem peralatan dan penelitian (Cleveland et al, 1980) (Lihat dalam Riva'i dan Basri, 2005:5).

Para pengelola SDM dalam organisasi, pada umumnya telah menyadari benar bahwa prestasi suatu organisasi mempunyai kaitan yang sangat erat dengan prestasi individual para pegawainya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa prestasi kerja merupakan hasil dari kerjasama antara pegawai yang bersangkutan dengan organisasi di mana pegawai tersebut bekerja. Untuk mencapai prestasi kerja yang diinginkan, maka keberadaan tujuan yang jelas, standar kerja yang jelas, sumber daya pendukung, pengarahan, dan dukungan dari para pimpinan organisasi, menjadi sangat penting.

Beberapa aturan dan nilai yang digunakan tentunya tetap mengacu kepada fungsi dari keberadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang berahlak mulia, berwibawa, berdaya guna, berdaya saing tinggi, berkualitas dan memahami benar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Untuk mewujudkan PNS yang demikian itu, maka Pemerintah membentuk suatu undang-undang yang mengatur kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri, yaitu Undang undang (UU) nomor 8 tahun 1974 dan terakhir dengan UU nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang titik beratnya mulai diarahkan pada prestasi kerja PNS. Sebagai Abdi Negara, berarti bahwa seorang PNS harus selalu melaksanakan tugas-tugas negara dan mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan. Sedangkan sebagai Abdi Masyarakat, mengandung pengertian bahwa dalam melaksanakan tugasnya, seorang PNS harus tetap berusaha melayani kepentingan masyarakat dan memperlancar segala urusan anggota masyarakat.

Dengan semakin kritisnya masyarakat dalam era reformasi sekarang ini, kinerja pegawai di lingkungan pemerintahan terus menjadi sorotan. Mereka akan dengan cepat dan mudah bereaksi atas segala sesuatu yang dilakukan pemerintah. Pegawai Negeri Sipil selaku aparatur pemerintah, tidak bisa lagi bertindak dan bersikap tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah dituntut untuk terus meningkatkan kualitas pelayanannya.

Karena adanya tantangan-tantangan baru untuk meningkatkan pelayanan publik, baik kualitas maupun kuantitasnya, di mana sudah tidak bisa dipungkiri lagi bahwa dalam organisasi pemerintah terdapat perbedaan tingkat kemampuan dan pengetahuan yang cukup mencolok yang dimiliki aparatnya, dibandingkan dengan sumber daya manusia pada organisasi swasta. Oleh karena itu, merupakan suatu hal yang urgen bagi pemerintah untuk melakukan peningkatan dan pengembangan kemampuan, pengetahuan serta keterampilan sumber daya manusianya, sehingga diharapkan akan bisa menghasilkan aparatur yang memiliki tingkat kompetensi yang kompetitif dengan sektor swasta.

Pada sisi lain, kinerja pada lingkungan aparatur pemerintahan (Pegawai Negeri) relatif belum terukur dengan baik. Selama ini dapat dikatakan bahwa tidak ada satu instrumen yang formal untuk dijadikan sebagai alat ukur kinerja PNS. Ketidakjelasan ukuran kinerja ini, tentu juga disebabkan atau dipengaruhi pula oleh faktor-faktor lainnya, yang secara sistemik semestinya menjadi satu paket kelengkapan yang saling terkait. *Misalnya* saja, tidak jelasnya uraian tugas (*job description*) yang mencerminkan output kerja yang jelas. Kemudian, distribusi tugas yang juga masih bersifat "tanpa pola", sehingga seringkali menyebabkan tidak meratanya beban tugas/pekerjaan pada setiap pegawai. Begitu pula dalam hal mekanisme/prosedur kerja, beban kerja, dan spesialisasi kerja yang belum terpolakan dengan baik dapat menjadi masalah-

masalah yang mempengaruhi terhadap kinerja aparat pemerintahan. Dalam situasi seperti ini, diharapkan sistem penilaian kinerja dapat memberikan kontribusinya.

KEGUNAAN SISTEM PENILAIAN KINERJA

Dalam tataran teoritis, sistem penilaian kinerja pegawai akan berjalan dengan baik, ketika tujuan formal organisasi untuk menggunakan sistem penilaian kinerja dilakukan secara konsisten, baik pada para penilai maupun yang dinilai. Oleh karena itu, sistem penilaian kinerja akan memberikan manfaat yang sangat tinggi kepada pegawai maupun organisasi apabila hal ini dilaksanakan secara konsisten. Nilai-nilai kemanfaatan yang dimungkinkan dapat diperoleh, antara lain adalah:

1. Bagi individu

Bagi para pegawai, manfaat yang dapat diperoleh dari penerapan sistem penilaian kinerja secara konsisten, antara lain adalah:

- a. Sebagai salah satu alat untuk menentukan tujuan, jalur, rencana dan pengembangan kariernya;
- b. Sebagai bahan untuk meningkatkan motivasi kerja;
- c. Sebagai dasar informasi untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan diri yang bermanfaat untuk mengembangkan dan meningkatkan kompetensinya;
- d. Sebagai dasar informasi bagi pegawai yang bersangkutan untuk memperbaiki kinerja dan perilakunya di masa mendatang.

2. Bagi Organisasi

Manfaat yang dapat diperoleh pada tingkatan organisasi, antara lain adalah:

- a. Akan membantu pimpinan dalam mengambil keputusan dalam hubungan pegawai dengan organisasinya.

- b. Sebagai dasar pengambilan keputusan dalam rangka memberikan kompensasi, kenaikan pangkat, dan promosi jabatan;
- c. Sebagai salah satu dasar untuk mengidentifikasi kebutuhan program pendidikan dan pelatihan, konseling, desain pekerjaan, penempatan, dan demosi terhadap pegawai.

EVALUASI KINERJA

Suatu proses kinerja, apabila telah selesai dilaksanakan akan memberikan hasil kinerja atau prestasi kinerja. Suatu proses kinerja dapat dikatakan selesai apabila telah mencapai target tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya.

Kontrol terhadap pekerjaan yang dilakukan, harus dilakukan secara cermat dan terukur agar hasilnya sesuai dengan harapan yang diinginkan. Kalaupun ada kekurangan, hal tersebut dapat dievaluasi agar memperoleh informasi umpan balik untuk perbaikan ke depannya.

Dalam hubungan itu, Proses evaluasi kinerja dapat dilakukan untuk memberikan penilaian terhadap hasil kerja atau prestasi kerja yang diperoleh organisasi, tim atau individu. Evaluasi kinerja akan memberikan umpan balik terhadap tujuan dan sasaran kinerja, perencanaan dan proses pelaksanaan kinerja. Evaluasi kinerja dapat pula dilakukan melalui proses penilaian, *review* dan pengukuran kinerja. Tentunya atas dasar evaluasi kinerja, dapat dilakukan langkah-langkah untuk melakukan perbaikan kinerja diwaktu yang akan datang.

Evaluasi Kinerja merupakan proses atau tindakan yang bersifat evaluatif atas sifat, perilaku seseorang, atau prestasi sebagai dasar untuk keputusan dan rencana pengembangan personel (Kreitner dan Kinicki, 2001: 300). Untuk pelaksanaannya, diperlukan beberapa instrumen yang menjadi dasar bagi penilaiannya. Oleh karena itu, maka uraian tugas menjadi salah satu dasar yang dapat digunakan untuk menilai kinerja pegawai. Uraian tugas di sini akan berfungsi sebagai *job*

description yang diemban oleh setiap unit untuk kemudian dikonversikan menjadi tugas individu di unit yang bersangkutan.

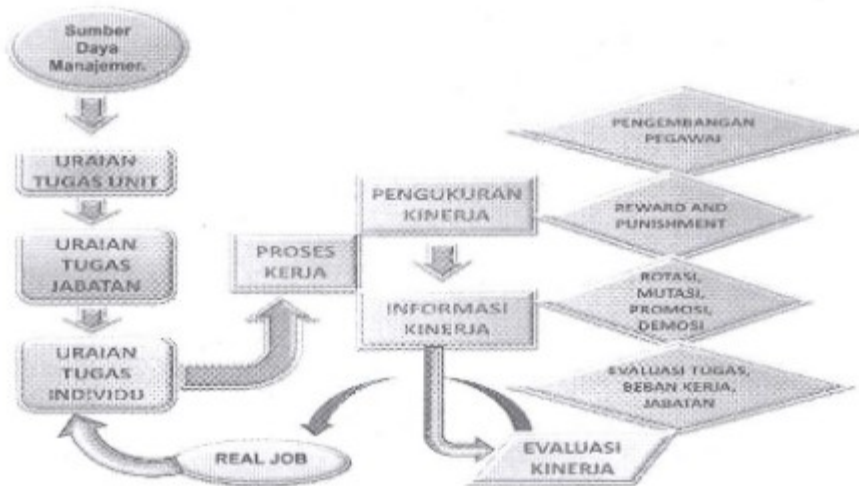
Uraian tugas bertujuan untuk memberikan kejelasan dalam hal tugas dan fungsi serta peranan dari masing-masing pegawai melalui pembagian tugas yang proposional, sehingga pada akhirnya akan mendorong bagi terciptanya kinerja pegawai yang tinggi. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diupayakan langkah dengan menetapkan sasaran sebagai berikut:

1. Adanya rumusan mengenai jenis-jenis tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap unit pada suatu organisasi (mencerminkan uraian tugas jabatan pimpinan dan staf, secara umum) - *Uraian Tugas Unit*;
2. Adanya uraian tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pegawai, baik pimpinan maupun staf pada unit terkait - *Uraian Tugas Jabatan*;
3. Adanya uraian tugas sebagai landasan atau acuan operasional dan didistribusikan kepada masing-masing pegawai di lingkungan unit tersebut - *Uraian Tugas Individu*;
4. Adanya proses pengukuran kinerja pada setiap individu berdasarkan uraian tugas yang didistribusikan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikembangkan instrumen yang mengarah kepada Sistem Penilaian Kinerja Pegawai, yang diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi obyektif untuk perbaikan kinerja pegawai. Sehubungan dengan hal tersebut, maka skema alur sistem penilaian kinerja yang dapat dikembangkan, sebagai berikut:

Gambar 5.1.

Skema Alur Sistem Penilaian Kinerja



Sumber: Riyadi, PKP2A I LAN tahun 2013

KONSTRUKSI TEORI DAN KONSEP SISTEM PENILAIAN KINERJA

Ada banyak cara yang dapat dilakukan untuk mengelola SDM dalam organisasi. Salah satunya adalah dengan cara menilai dan mengevaluasi tingkat kinerja SDM secara periodik. Dalam rangka itulah, adanya sistem penilaian kinerja yang handal, efektif, dan obyektif menjadi salah satu kebutuhan yang harus dimiliki dalam rangka mengelola SDM organisasi.

Prestasi organisasi pada dasarnya mempunyai kaitan yang sangat erat dengan prestasi individual para pegawai. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa prestasi kerja merupakan hasil dari kerjasama antara pegawai yang bersangkutan dengan organisasi di mana pegawai tersebut bekerja. Untuk mencapai prestasi kerja yang diinginkan, maka tujuan yang diinginkan, standar kerja yang diinginkan, sumber daya pendukung, pengarahan, dan dukungan dari manajer lini pegawai yang bersangkutan menjadi sangat penting.

1. Pemaknaan Kinerja

Istilah kinerja dalam khasanah pengetahuan di Indonesia sangat beragam, antara lain, prestasi kerja, unjuk kerja, kinerja, hasil kerja. Namun demikian, beberapa istilah tersebut merujuk pada arah yang sama, yaitu bagaimana seseorang menghasilkan sesuatu sebagai hasil kerjanya.

Kinerja adalah sebuah kata dalam bahasa Indonesia dari kata dasar "kerja" yang merupakan terjemahan kata dari bahasa asing, yaitu "prestasi". Bisa pula berarti hasil kerja. Sedangkan kinerja menurut terjemahan bahasa Inggris dari kata *performance*, yang dalam bahasa Indonesia mengandung beberapa pengertian seperti penampilan kerja, prestasi kerja, unjuk kerja, dan kinerja.

Menurut Mangkunegara (2000: 67) Kinerja adalah "Hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya". Kinerja dalam organisasi akan berkaitan dengan hasil kerja yang dicapai oleh seseorang, yang dalam prosesnya memiliki kesesuaian dengan wewenang dan tanggung jawab yang dimilikinya, yang diarahkan untuk mencapai tujuan organisasi.

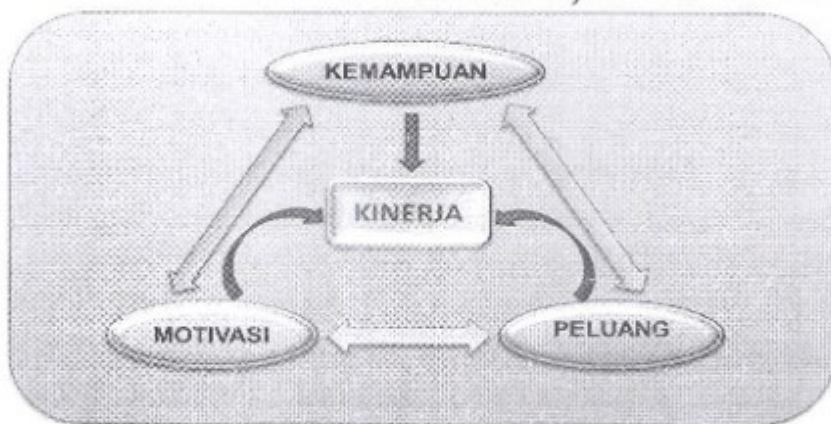
Dari definisi di atas, dapat dikatakan bahwa kinerja akan mengacu kepada wewenang dan tanggung jawab yang diemban oleh masing-masing pegawai dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja akan terkait dengan uraian tugas (*job description*) dari masing-masing individu pegawai. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Kinerja pegawai adalah unjuk kerja pegawai dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang sepenuhnya tergambar dalam uraian tugas yang harus dilakukannya.

Pendapat lain dikemukakan oleh As'ad (1995:48) yang menyatakan bahwa, "kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seseorang menurut ukuran yang berlaku untuk pekerjaan yang bersangkutan". Dengan demikian, bahwa dalam menilai kinerja

pegawai, selain dilihat dari uraian tugas yang diemban, juga harus memperhatikan bobot pekerjaan yang ada. Berat tidaknya suatu pekerjaan harus menjadi perhitungan khusus dalam menilai keberhasilan dan mengukur kinerja seseorang.

Dalam perspektif lain dinyatakan bahwa, kinerja merupakan fungsi interaksi antara *kemampuan*, *motivasi* dan *kesempatan*. Dalam perspektif ini, kinerja merupakan kesediaan seseorang atau kelompok orang untuk melakukan sesuatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Secara skematis dapat dilihat sebagaimana gambar di bawah ini.

Gambar 5.2.
Skema Dimensi Kinerja



Sumber: Diadaptasi dari Riva'i dan Basri (2005:16), diolah kembali tahun 2013.

Pendapat yang dikemukakan para ahli tersebut, secara umum memiliki kesepahaman yang sama dimana kinerja seseorang pada dasarnya akan dipengaruhi oleh factor-faktor lain yang dalam kondisinya berada dalam satu kesatuan. Dalam hal ini, dapat dinyatakan bahwa dalam kinerja akan mencakup factor-faktor seperti: kemampuan yang dimiliki, adanya upaya/usaha/tindakan yang dilakukan, dan adanya kesempatan untuk menunjukkan kemampuan sekaligus

melaksanakan upaya yang perlu dilakukan. Oleh karena itulah, maka dalam beberapa pemahaman, kinerja seringkali juga disebut sebagai unjuk kerja.

Dalam pengertian lain, Hasibuan (2001: 34) mengemukakan bahwa, "kinerja (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu". Dalam hal ini, kinerja dimaknai sebagai prestasi kerja, yang dilandasi oleh usaha pegawai dalam bekerja yang hasil akhirnya akan dipengaruhi oleh kecakapan, pengalaman, serta kesungguhan pegawai dalam bekerja.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa hasil kinerja bisa memberikan gambaran untuk perbaikan pegawai dalam meningkatkan kinerjanya dikemudian hari, asal saja bisa diketahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi lemahnya kinerja pegawai tersebut. Di sinilah pentingnya fungsi dari penilaian kinerja, yang diharapkan secara komprehensif dapat menggambarkan kondisi pekerjaan yang harus dilakukan, juga bisa memberikan informasi sejauh mana pegawai tersebut mempunyai kapasitas dan kompetensi untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.

2. Penilaian Kinerja

Untuk mengetahui bagaimana tingkat keberhasilan atau kegagalan seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya, tentunya harus dilakukan suatu upaya pengukuran atau penilaian secara sistematis. Dalam hal ini, perlu dilakukan penilaian kinerja, untuk mendapatkan umpan balik yang selanjutnya dapat digunakan sebagai informasi untuk meningkatkan produktivitas kerja. Penilaian kinerja (*performance appraisal*) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien.

Penilaian kinerja pada dasarnya merupakan suatu proses di mana organisasi mengadakan evaluasi atau menilai prestasi kerja pegawainya (Handoko, 1989). Dalam hal ini, penilaian kinerja merupakan sebuah system yang bersifat formal untuk memeriksa dan mengevaluasi kinerja pegawai secara berkala. Oleh karena itu, kinerja dapat dipandang sebagai perpaduan dari (a) *hasil kerja* (apa yang harus dicapai oleh seseorang), dan (b) *kompetensi* (bagaimana seseorang mencapainya).

Levinson (1979) dalam Casio (1992) mendefinisikan kinerja dan beberapa istilah lain yang terkait, sebagai berikut:

- a. Kinerja adalah pencapaian/prestasi seseorang berkenaan dengan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya.
- b. Penilaian kinerja adalah uraian sistematis tentang kekuatan/kelebihan dan kelemahan yang berkaitan dengan pekerjaan seseorang atau sebuah kelompok.
- c. Periode penilaian adalah lamanya waktu untuk mengobservasi kinerja seorang pegawai; hasil observasi ini kemudian dibuat menjadi sebuah laporan formal.
- d. Manajemen kinerja adalah proses menyeluruh untuk mengamati kinerja seorang pegawai, dalam hubungannya dengan persyaratan jabatan, selama jangka waktu tertentu dan kemudian membuat penilaian tentang kinerja itu. Informasi yang diperoleh dari proses ini disampaikan kembali kepada pegawai melalui wawancara penilaian. Tujuannya adalah untuk: (a) menentukan relevansi kinerja individu dan kelompok dengan tujuan-tujuan organisasi, (b) meningkatkan efektivitas unit kerja, dan (c) meningkatkan kinerja pegawai.

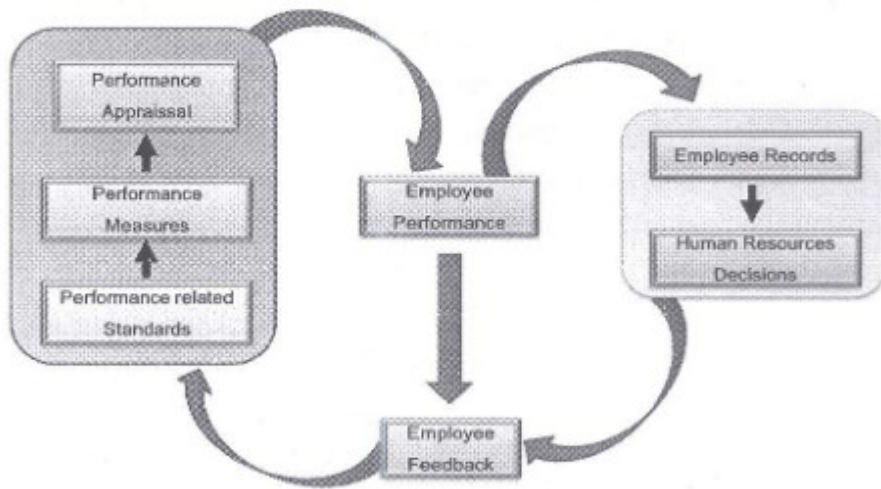
Selanjutnya, Bernandin & Russell (1998) memberi batasan mengenai kinerja sebagai catatan *outcome* yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama suatu periode waktu tertentu. Sedangkan, **penilaian kinerja** adalah suatu cara mengukur kontribusi-kontribusi dari individu-individu anggota organisasi kepada organisasinya.

Pendapat lain mendefinisikan *performance management* sebagai suatu proses untuk menciptakan pemahaman yang sama tentang apa yang harus dicapai, dan pengelolaan pegawai sedemikian rupa sehingga meningkatkan kemungkinan tercapainya tujuan itu.

a. Unsur-unsur Pokok Sistem Penilaian Kinerja

Sistem penilaian kinerja memerlukan standar kinerja, yang berfungsi sebagai tolok ukur (*benchmark*) untuk mengukur kinerja (Werther & Davis, 1996). Agar efektif, standar yang digunakan hendaknya terkait dengan hasil yang diharapkan dari suatu pekerjaan (*target/ sasaran*). Dalam kaitan ini, analisis jabatan berguna untuk mengungkapkan kriteria kinerja yang spesifik. Evaluasi kinerja juga memerlukan ukuran-ukuran kinerja (*performance measures*) yang dapat diandalkan, yakni *rating* yang digunakan untuk menilai kinerja. Agar bermanfaat, ukuran tersebut harus mudah digunakan, andal dan mencatat perilaku kritis yang menentukan kinerja. Ukuran-ukuran kinerja bisa bersifat obyektif dan subyektif. Ukuran kinerja obyektif adalah indikasi kinerja yang dapat diverifikasi oleh orang lain dan biasanya berbentuk kuantitatif. Ukuran kinerja subyektif adalah *rating* yang didasarkan atas standar atau opini pribadi dari orang-orang yang melakukan evaluasi dan tidak dapat diverifikasi oleh orang lain. Dalam melakukan penilaian kinerja, selain instrumen yang harus jelas, perlu pula diperhatikan mengenai unsur-unsur Sistem Penilaian Kinerja. Adapun unsur-unsur dimaksud adalah sebagaimana dalam gambar di bawah ini.

Gambar 5.3.
Unsur-unsur Pokok Sistem Penilaian Kinerja



Sumber: Diadaptasi dari Riyadi, dkk. tahun 2008, diolah kembali tahun 2013

b. Tujuan dan Manfaat Penilaian Kinerja

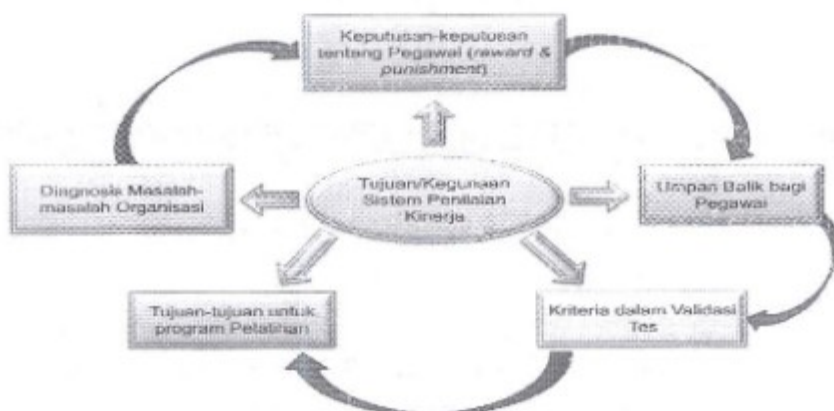
Informasi yang terkumpul melalui penilaian kinerja umumnya digunakan untuk kepentingan pemberian kompensasi, pengembangan kapasitas pegawai, manajemen kinerja, dan dokumentasi. Selain itu bisa pula dipergunakan untuk keperluan promosi, mutasi, PHK (Pemutusan Hubungan Kerja), analisis kebutuhan pendidikan dan pelatihan (diklat), penelitian, dan evaluasi program. Dengan kata lain bahwa, informasi yang diberikan dari hasil penilaian kinerja dapat menjadi bahan untuk pengambilan keputusan oleh manajemen (pimpinan) dalam rangka meningkatkan kinerja organisasinya.

Tujuan umum sistem penilaian kinerja adalah:

- 1) Untuk meningkatkan kinerja pegawai dengan cara membantu mereka agar dapat menyadari dan menggunakan seluruh potensi mereka dalam mewujudkan tujuan-tujuan organisasi, dan

- 2) Memberikan informasi kepada pegawai dan atasan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pekerjaan;
- 3) Untuk mengetahui dan memahami kondisi obyektif organisasi, khususnya yang terkait dengan potensi dan kelemahan dalam organisasi dan sumber daya organisasi, sehingga dapat diperoleh informasi/ data yang diperlukan dalam rangka perbaikannya.

Gambar 5.4.
Tujuan/Kegunaan Sistem Penilaian Kinerja



Sumber: Riyadi, dkk. PKP2A I LAN tahun 2008, diolah dari berbagai sumber tahun 2013.

Fungsi diadakannya penilaian kinerja di setiap organisasi antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Sebagai dasar untuk menentukan keputusan penggajian;
- 2) Sebagai dasar umpan balik atas kinerja yang dilakukan seseorang atau kelompok;
- 3) Mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan pegawai yang dinilai;
- 4) Sebagai dasar pertimbangan untuk keputusan promosi;
- 5) Sebagai dasar pertimbangan untuk keputusan mutasi dan pemberhentian;

- 6) Sebagai dasar pertimbangan untuk keputusan *training* dan pengembangan;
- 7) Sebagai dasar pertimbangan untuk keputusan penghargaan (*reward*);
- 8) Sebagai alat untuk memotivasi dan meningkatkan kinerja

Selanjutnya, penilaian prestasi kerja menjadi penting jika mampu memberikan **manfaat**, seperti:

- 1) untuk perbaikan prestasi kerja,
- 2) untuk penyesuaian kompensasi,
- 3) sebagai bahan untuk keputusan penempatan,
- 4) untuk kebutuhan pelatihan dan pengembangan,
- 5) untuk perencanaan dan pengembangan karir,
- 6) untuk menghindari adanya penyimpangan proses staffing,
- 7) untuk menghindari adanya ketidak akuratan informasi,
- 8) untuk menghindari kesalahan desain pekerjaan,
- 9) memberikan kesempatan kerja yang adil dan
- 10) untuk menghadapi adanya tantangan eksternal.

c. Proses Penilaian Kinerja

Menurut Mondy dan Noe (1990) ada lima langkah yang perlu dilakukan dalam proses penilaian kinerja, yaitu :

- 1) Mengidentifikasi tujuan spesifik penilaian kinerja.
- 2) Menentukan tugas-tugas yang harus dijalankan dalam suatu pekerjaan (analisis jabatan);
- 3) Memeriksa tugas-tugas yang dijalankan;
- 4) Menilai kinerja;
- 5) Membicarakan hasil penilaian dengan pegawai.

Pada umumnya, bagian SDM bertanggung jawab untuk merancang dan mengimplementasikan program penilaian kinerja. Ada beberapa kemungkinan tentang siapa yang dapat melakukan penilaian, yakni :

- 1) Atasan langsung

- 2) Bawahan
- 3) Rekan kerja
- 4) Penilaian kelompok
- 5) Penilaian oleh diri sendiri
- 6) Kombinasi

Penilaian seharusnya dilakukan oleh orang yang mempunyai kesempatan untuk benar-benar mengamati perilaku secara langsung. Penilaian yang akurat dan obyektif amat bergantung pada kemampuan penilai agar penilaian yang dilakukan menjadi obyektif dan akurat.

Merujuk pada pendapatnya Riva'i dan Basri (2005:120-127), masalah-masalah yang sering timbul dalam penilaian kinerja diantaranya adalah :

- 1) Kurangnya obyektivitas dikarenakan faktor-faktor yang dinilai merupakan faktor-faktor yang sulit diukur seperti: sikap, loyalitas dan kepribadian.
- 2) Kesalahan "halo". *Halo error* terjadi bila penilai mempersepsikan satu faktor sebagai kriteria yang paling penting dan memberikan penilaian umum berdasarkan faktor tunggal ini.
- 3) Penilai terlalu "longgar" (*leniency*) yang merupakan kecenderungan untuk memberikan nilai tinggi kepada seseorang yang tidak berhak mendapatkannya.
- 4) Penilai terlalu "ketat" (*strictness*) yang merupakan sikap yang terlalu kritis atas kinerja seorang pekerja. Penilaian yang terlalu ketat biasanya terjadi apabila penilai tidak mempunyai definisi atau batasan yang akurat tentang berbagai faktor penilaian.
- 5) Kecenderungan memberikan nilai tengah (*central tendency*). Kesalahan ini terjadi bila pegawai diberi nilai rata-rata secara tidak tepat atau kecenderungan untuk memberi nilai rata-rata kepada semua pegawai. Kesalahan ini dapat pula

berasal dari kurangnya informasi tentang pegawai yang dinilai.

- 6) Bias perilaku terbaru (*recent behaviour bias*) terjadi apabila penilai cenderung lebih banyak menilai kinerja yang tampak menjelang atau pada saat proses penilaian dilakukan.
- 7) Bias pribadi, terjadi apabila penilaian didasarkan atas kesamaan karakteristik pribadi seperti suku, agama, gender, atau usia.

Dalam perkembangannya, maka untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang muncul selama terjadinya pengukuran kinerja sudah harus dicoba diatasi. Hal ini bisa dilakukan dengan adanya Karakteristik Sistem Penilaian yang Efektif, yaitu:

- 1) Kriteria yang digunakan untuk menilai kinerja karyawan harus berkaitan dengan pekerjaan (*valid*). Lebih spesifik lagi, informasi pekerjaan harus ditentukan melalui analisis jabatan.
- 2) Ekspektasi kinerja harus dijelaskan sebelum periode penilaian.
- 3) Standardisasi penilaian untuk para pegawai yang berada dalam kategori pekerjaan yang sama dan berada di bawah atasan yang sama.
- 4) Penilai yang cakap. Untuk menjamin konsistensi penilaian, para penilai harus mendapatkan pelatihan yang memadai seperti *Rater Error Training (RET)* dan *Rater Accuracy Training (RAT)* untuk melatih kepekaan penilai dan meningkatkan akurasi penilaian
- 5) Komunikasi terbuka. Sistem penilaian yang baik memberikan umpan balik yang sangat dibutuhkan secara terus menerus, tidak hanya pada saat proses penilaian dilakukan
- 6) Akses pegawai terhadap hasil penilaian yang akan memberikan kesempatan bagi para pegawai untuk mendeteksi setiap kesalahan yang mereka perbuat.

- 7) Proses pengajuan keberatan (*due process*). Untuk memberikan kesempatan kepada pegawai untuk mempersoalkan hasil penilaian yang mereka anggap tidak akurat atau tidak adil.

d. Metode Penilaian Kinerja

Banyak metoda penilaian yang meletakkan fokus pada perilaku pekerja (*behaviour-oriented systems*), baik dengan cara membandingkan kinerja pekerja satu sama lain atau disebut *relative rating systems*, atau dengan menilai setiap pekerja berdasarkan standar kinerja tanpa membandingkannya dengan pekerja lain, disebut dengan *absolute rating systems*. Metoda penilaian lain yang memberikan penekanan pada apa yang dihasilkan oleh pekerja atau disebut dengan *results oriented systems*.

Berikut ini beberapa metoda yang lazim digunakan dalam melakukan penilaian kinerja adalah:

1) *Rating Scales*

Metoda ini menilai pegawai berdasarkan atas sejumlah faktor yang telah didefinisikan. Dalam metoda ini, pertimbangan atas kinerja dicatat pada sebuah skala yang dibagi-bagi ke dalam kategori (biasanya 5 sampai tujuh kategori) yang sering didefinisikan dengan menggunakan kata sifat seperti sangat memuaskan, rata-rata atau tidak memuaskan. Metoda ini memeberikan kemungkinan untuk menggunakan lebih dari satu kriteria kinerja meskipun dapat pula diterapkan satu penilaian yang bersifat menyeluruh (*global rating*).

Faktor-faktor yang dipilih dalam metoda ini biasanya terbagi ke dalam dua jenis yaitu, yang **berhubungan dengan pekerjaan** (jumlah dan mutu pekerjaan), dan yang **berhubungan dengan karakteristik pribadi** (misalnya inisiatif, kerjasama, dll). Penilai mengisi formulir penilaian dengan menandai derajat untuk tiap faktor.

2) *Critical Incidents*

Dalam metoda ini, penilai harus menyimpan catatan tertulis tentang tindakan-tindakan atau perilaku kerja yang sangat menonjol atau sangat positif dan perilaku kerja yang sangat negatif. Tindakan-tindakan itu disebut "kejadian kritis". Pada akhir periode penilaian, penilai menggunakan catatan tadi bersama-sama dengan data lainnya untuk mengevaluasi kinerja karyawan. Dengan metoda ini, penilaian yang dilakukan lebih besar kemungkinannya untuk meliputi seluruh periode penilaian, dan tidak hanya memusatkan perhatian pada beberapa minggu atau bulan terakhir saja. Tetapi, bila seorang penilai harus menilai banyak pegawai, waktu yang dibutuhkan bisa menjadi terlalu lama.

3) *"Essay" atau "Narrative Essay"*

Dalam metoda ini, penilai menulis sebuah narasi yang menguraikan tentang kinerja pegawai. Metoda ini cenderung lebih memusatkan perhatian pada perilaku ekstrim dalam tugas-tugas karyawan daripada pekerjaan atau kinerja rutin yang mereka lakukan sehari-hari. Penilaian seperti ini sangat bergantung pada kemampuan menulis seorang penilai. Dengan metoda ini, membandingkan hasil evaluasi sulit dilakukan karena tidak adanya kriteria umum.

4) *Work Standards*

Metoda ini membandingkan kinerja setiap karyawan dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya atau dengan tingkat keluaran yang diharapkan. Ada beberapa metoda penentuan standar misalnya studi waktu dan pengambilan sampel pekerjaan. Salah satu keuntungan penggunaan standar sebagai kriteria penilaian adalah obyektifitas. Tetapi, agar standar ini dianggap obyektif, para pegawai harus memahami secara jelas bagaimana standar ditetapkan. Begitu pula apabila ada perubahan standar.

5) *Ranking*

Dalam metoda ini, penilai menempatkan seluruh pekerja dalam satu kelompok sesuai dengan peringkat yang disusun berdasarkan kinerja secara keseluruhan. Kesulitan terjadi apabila pegawai menunjukkan prestasi yang hampir sama atau sebanding.

6) *Forced Distribution*

Dalam metoda ini, penilai memasukan individu dari kelompok kerja ke dalam sejumlah kategori yang serupa dengan sebuah distribusi frekuensi normal. Pendekatan ini didasarkan atas asumsi bahwa semua kelompok pegawai akan mempunyai pegawai-pegawai yang sama distribusi prestasinya yakni istimewa, rata-rata dan buruk.

7) *Forced-Choice*

Dalam metoda ini, penilai diberikan serangkaian pernyataan tentang seorang pegawai dan penilai harus menunjukkan item apa yang paling tepat menggambarkan perilaku pegawai.

8) *Weighted Checklist Performance Reports*

Dalam metoda ini, penilai mengisi/melengkapi formulir yang sama dengan metoda *forced-choice*, tetapi respons yang diisi oleh penilai diberi bobot yang berbeda.

9) *Behaviorally Anchored Rating Scales (BARS)*

Metoda BARS menggabungkan unsur-unsur dari metoda tradisional rating scales dan critical incidents. Dengan menggunakan BARS, perilaku kerja dari critical incidents akan diuraikan secara lebih obyektif. Dalam BARS, berbagai tingkat kinerja ditunjukkan pada sebuah skala dan kinerja itu diuraikan dalam bentuk perilaku kerja spesifik dari seorang pegawai. BARS tidak menggunakan kata sifat pada tiap skala,

tetapi menggunakan jangkar perilaku yang berhubungan dengan kriteria yang sedang diukur.

10) *Management By Objectives (MBO)*

MBO merupakan filosofi manajemen yang menekankan pada penentuan tujuan yang disepakati bersama oleh atasan dan bawahan dan penggunaan tujuan ini sebagai dasar utama bagi upaya pemberian motivasi, evaluasi dan pengendalian/pengawasan.

11) *Assesment Center*

Dalam metoda ini, pendekatan penilaian kinerja yang meminta pegawai untuk berperanserta dalam satu rangkaian kegiatan yang sejenis atau sama dengan aktivitas yang dilakukan dalam pekerjaan yang sesungguhnya.

e. Pendekatan Dalam Penilaian Kinerja

Dilihat dari titik acuan penilaian, terdapat tiga tipe kriteria penilaian kinerja yaitu:

1) **Penilaian Kinerja Berdasarkan Hasil** (*result-based performance appraisal*)

Tipe kriteria ini merumuskan kinerja berdasarkan pencapaian tujuan organisasi atau mengukur hasil-hasil akhir. Praktek penetapan tujuan secara partisipatif biasanya dikenal dengan istilah MBO (*Management By Objectives*) yang biasanya berfokus pada apa yang telah dicapai oleh pegawai. MBO menerima masukan maksimal dari para pegawai, proses konsultasi yang lebih teliti, ada jadwal peninjauan dan perbaikan sasaran. Namun, MBO terbatas pada pribadi orang tertentu dan tidak mungkin membandingkan seorang pegawai dengan yang lain.

Keuntungan kriteria ini, antara lain :

- a) tersedianya target-target kinerja
- b) ukuran-ukurannya spesifik dan dapat diukur

- c) cenderung mengurangi kesalahan-kesalahan yang sifatnya *judgement*
- d) secara langsung berkaitan dengan pencapaian tujuan/sasaran informasi

Kelemahan kriteria ini, antara lain:

- a) banyaknya pekerjaan yang tidak bisa dikuantifikasikan ukuran-ukurannya
- b) para pegawai cenderung mengabaikan dimensi-dimensi kinerja yang sifatnya non kuantitatif
- c) bilamana ukuran-ukuran dipakai atas individu, maka akan ada kecenderungan kerjasama anantara para anggota organisasi

2) **Penilaian Kinerja berdasarkan Perilaku** (*behaviour-based performance appraisal*)

Tipe kriteria ini mengukur sarana pencapaian sasaran dan bukannya hasil akhir. Jenis kriteria ini biasanya dikenal dengan BARS yang dibuat dari critical incidents yang terkait dengan berbagai dimensi kinerja. Sifatnya kolaboratif, memakan waktu yang banyak dan bias pada jenis pekerjaan tertentu.

Keuntungan kriteria ini antara lain :

- a) perilaku-perilaku bisa diamati dan diukur secara obyektif
- b) BARS mengukur perilaku-perilaku yang terkait dengan pekerjaan yang relevan dan spesifik.

Kelemahan kriteria ini, antara lain :

- a) BARS tidak mengukur secara langsung hasil akhir dan pencapaian tujuan
- b) Pengembangan rating scales untuk berbagai pekerjaan dalam organisasi akan menyita banyak waktu
- c) Hanya bisa untuk perilaku-perilaku yang dapat diamati dan sulit untuk diterapkan bagi perilaku-perilaku yang

sulit diamati seperti kepemimpinan, kreativitas dan intelegensi.

3) Penilaian Kinerja berdasarkan Judgement (*Judgement-based performance appraisal*)

Tipe kriteria ini menilai kinerja berdasarkan deskripsi perilaku yang *spesifik, quantity of work, quality of work, job knowledge, cooperation, initiative, reliability, interpersonal competence, loyalty, dependability, personal qualities* dan yang sejenisnya. Ada dua tipe penilaian yang didasarkan pada *judgement* ini yaitu *rating method* dan *ranking method*.

Kelemahan dari metode ini adalah bahwa ukuran-ukuran kinerja dirumuskan secara longgar sehingga sangat rentan terhadap kesalahan-kesalahan yang sifatnya *judgemental*. Selain itu, sangat sulit untuk menilai orang yang terlampau banyak dan penilaian yang dilakukan cenderung sewenang-wenang. Walaupun begitu, metode ini masih secara luas dipakai pada situasi dimana perilaku pegawai tidak bisa secara jelas dirumuskan dan diukur.

3. Umpan Balik

Pemberian umpan balik adalah langkah akhir dan kritis dalam penilaian kinerja. Tingkat kepuasan pegawai atas seluruh proses penilaian sangat dipengaruhi oleh kualitas diskusi umpan balik, informasi yang disediakan tentang kinerja mereka, dan bantuan yang diberikan dalam menyusun rencana peningkatan prestasi di masa depan.

Umpan balik mempunyai tiga tujuan, yaitu :

- a. Sebagai faktor motivasi dan memberi peluang kepada penilai untuk mendorong pegawai ke arah kinerja yang diharapkan
- b. Umpan balik yang konstruktif sangat diperlukan untuk mengubah perilaku
- c. Mendorong terciptanya keadilan dan akurasi dalam penilaian.

Peran serta pegawai dalam pemberian umpan balik akan meningkatkan kepuasan. Umpan balik hendaknya disampaikan secara positif dan spesifik serta mengandung tujuan yang dapat dicapai, spesifik dan menantang.

4. Penilaian Kinerja di lingkungan Pegawai Negeri Sipil

Keberhasilan suatu sistem penilaian dalam mencapai peningkatan kinerja pegawai, selain tergantung pada objektivitas penilai serta validitas dan reliabilitas metode yang digunakan, juga dipengaruhi oleh kriteria-kriteria kinerja yang ditetapkan. Dengan kata lain, kinerja akan meningkat apabila penilaian didasarkan pada kriteria-kriteria yang tepat bagi suatu pekerjaan tertentu.

Dalam suatu sistem penilaian yang ideal terdapat dua fungsi yang melekat, yakni fungsi evaluasi dan fungsi pengembangan. Dalam implementasinya perlu mengakomodasikan beberapa prinsip penilaian kinerja, yakni: relevan (*relevance*), dapat diterima (*acceptability*), dapat dipercaya (*reliability*), peka dalam membedakan antara kegagalan dan keberhasilan (*sensitivity*) dan praktis atau dapat diterapkan (*practicality*).

Tujuan penilaian kinerja dikaitkan dengan peningkatan penghasilan pegawai mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Memperoleh gambaran kinerja pegawai yang sejalan dengan kinerja unit kerja.
- b. Mendorong perubahan sikap dan perilaku serta menciptakan komitmen bersama antara pimpinan dan pembantu pimpinan guna meningkatkan kinerja.
- c. Memberikan pemahaman komprehensif tentang penyusunan penilaian kinerja pegawai berbasis sasaran dan obyektivitas penilaian.
- d. Memberikan bimbingan secara teknis tentang penyusunan standar penilaian kinerja pegawai.

- e. Melaksanakan pembinaan disiplin pegawai.
- f. Meningkatkan kualitas pekerjaan dan kemampuan kerja pegawai.

Ada dua manfaat dengan adanya sistem penilaian kinerja tersebut, yakni sebagai dasar program penilaian kinerja bulanan dan tahunan. Hasil kinerja bulanan langsung dikaitkan sebagai dasar pemberian tunjangan peningkatan penghasilan. Hasil kinerja tahunan langsung digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk pengembangan karier pegawai, pendidikan dan pelatihan pegawai, rencana suksesi kepemimpinan administrasi secara berjenjang, mutasi, promosi dan demosi pegawai, serta sebagai pelaksanaan diagnosa masalah-masalah organisasi dan pegawai.

Ruang lingkup penilaian kinerja mencakup penilaian kinerja bulanan dan tahunan yang harus disepakati antara atasan dan bawahan sebagai kontrak kinerja. Kegiatan penilaian kinerja bulanan diawali dengan perencanaan sasaran kinerja pada setiap awal bulan. Pada setiap akhir bulan dilakukan evaluasi pencapaian kinerja dan evaluasi sikap dan perilaku pegawai. Penilaian kinerja yang dilakukan atasan kepada bawahan diformulasikan dalam persentasi pencapaian kinerja yang akan dijadikan sebagai dasar pemberian tunjangan peningkatan kinerja pegawai selanjutnya.

Lingkup penilaian kinerja tahunan diawali dengan perencanaan sasaran kinerja pada awal bulan pertama pada tahun takwim, peninjauan sasaran kinerja pada pertengahan tahun anggaran dan evaluasi pencapaian kinerja dan perilaku serta rekomendasi atasan untuk perbaikan kinerja bawahan pada akhir tahun anggaran.

Indikator penilaian kinerja secara umum dapat dibagi dalam dua bidang, yakni: *bidang perilaku utama* dan *bidang hasil utama*. **Bidang perilaku utama** mencakup: kejujuran menyajikan data, ketepatan waktu kerja baik datang dan pulang, keberadaan

di tempat kerja, kemampuan kerjasama, hubungan antar manusia dan efektivitas kepemimpinan (khusus bagi para atasan). Sementara itu, indikator **bidang hasil utama** mencakup kriteria, yakni: khusus (*specific*), terukur (*measurable*), disepakati (*agreed*), nyata (*realistic*), dibatasi waktu (*time bound*) dan dapat dicapai (*achievable*).

Penilaian kinerja untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) selama ini menggunakan DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) sesuai UU No.8 /1974 dan PP No. 10/1979. Jika dicermati format DP3 tersebut sebenarnya akan muncul keraguan bahwa DP3 tersebut bisa menggambarkan secara akurat kinerja PNS. Format DP3 juga terkesan kurang fleksibel untuk mengekspresikan hal-hal yang menjadi karakter khusus yang membedakan suatu profesi dengan profesi lainnya. Unsur-unsur yang dinilaipun item-itemnya banyak yang tumpang tindih, dan standarnya juga tidak jelas dan imerpretable. Penilaian DP3 tersebut juga rentan dengan terjadinya bias subyektifitas. Apalagi hasil penilaian tersebut tidak pernah didiskusikan /dievaluasi bersama untuk mendapatkan feedback dari pegawai.

Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) Pegawai Negeri Sipil adalah laporan hasil kinerja pegawai selama satu tahun yang di dalamnya terdapat unsur-unsur yang dinilai dalam pelaksanaan pekerjaan seorang PNS merupakan salah satu aspek/faktor pendukung dalam rangka mewujudkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP) atau akuntabilitas publik.

DP3 atau Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan masih merupakan hal yang patut mendapat perhatian, mengingat fungsi DP3 sebenarnya sangat penting untuk menilai akuntabilitas personal (pribadi). Namun sangat disayangkan, sampai saat ini eksistensi DP3 sebagai tolok ukur keberhasilan pegawai (PNS) kurang berarti bahkan masih sebatas formalitas.

Berbagai pendapat dan referensi pada umumnya menilai kehadiran dan eksistensi DP3 sebagai fungsi ukuran kinerja pegawai tidak memiliki dampak/efek (impact) terhadap aktivitas, kinerja dan pengembangan karier pegawai maupun kinerja pada unit kerjanya. Artinya tidak secara riil DP3 difungsikan dan diimplementasikan secara tepat, benar dan obyektif kepada PNS. Berikut ini, akan disampaikan beberapa kelemahan DP3 sehingga menunjukkan ketidakrelevanan DP3 sebagai sistem penilaian kinerja yang efektif;

- a. Proses penilaian pegawai dan proses pengisian DP3 hanya terjadi sekali dalam setiap tahun, dan dilaksanakan di setiap akhir tahun. Banyak masalah yang timbul pada saat penilaian atau pengisian DP3, dikarenakan proses penilaian hanya terjadi di akhir tahun atau di akhir periode. Salah satu masalah yang terjadi karena penilaian hanya di akhir periode ini adalah terjadinya bias *recency effect*. Bias ini terjadi apabila pihak penilai (atasan) hanya menilai berdasarkan hasil pengamatan/penilaian kinerja pada waktu-waktu terakhir mendekati waktu/periode penilaian, tanpa memperhatikan prestasi kerja di waktu-waktu yang lalu. Sebagai contoh, apabila bawahan di akhir tahun menunjukkan prestasi kerja buruk, tanpa mempertimbangkan kinerja yang baik di awal tahun, maka bawahan tersebut dinilai buruk atau rendah. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, penggunaan buku kerja harian mungkin bisa dijadikan salah satu solusi. Penggunaan buku harian tersebut adalah dengan tujuan melakukan pencatatan terhadap semua aktivitas kerja sehari-hari, sehingga dari hari ke hari, bisa diketahui hasil pencapaian prestasi kerja, dan pencatatan harian prestasi kerja tersebut bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan penilaian kinerja atau pengisian DP3.

- b. Pada proses penilaian kinerja PNS, DP3 hanya merupakan produk akhir, sehingga seringkali DP3 tidak dipergunakan untuk keperluan apapun, kecuali hanya untuk 2 hal; untuk kenaikan pangkat dan sebagai dasar keputusan promosi. Idealnya penilaian kinerja merupakan suatu rangkaian proses yang berkesinambungan dan tidak ada akhirnya, sehingga hasil penilaian kinerja bisa dipergunakan untuk kegiatan lainnya seperti urusan penggajian, untuk keperluan pendidikan (*training*), atau untuk mengetahui kekurangan dan kelebihan bawahan, sehingga bisa dilakukan upaya pengembangan, dan bimbingan-penyuluhan (*coaching-counseling*). Dengan melihat keberadaan DP3, jelaslah bahwa DP3 tidak bisa dipergunakan untuk mengetahui keadaan (baca: kekuatan/kelemahan) bawahan, atau pun dipergunakan untuk pengambilan keputusan pengembangan. Hal tersebut dikarenakan DP3 hanya berisi hasil evaluasi yang berbentuk angka, dan tidak ada sedikit pun mencantumkan uraian tentang keadaan atau deskripsi kinerja bawahan. Apabila ingin lebih memfungsikan DP3 sebagai penilaian kinerja, tentunya diperlukan perubahan yang cukup besar pada sistem penilaian kinerja PNS.
- c. Penilaian kinerja seharusnya didasarkan pada hasil analisis jabatan, untuk mendapatkan penilaian yang tepat pada unsur yang dinilai. Pada kenyataannya, DP3 tidak pernah mendasarkan pada analisis jabatan, bahkan jarang sekali ada analisis jabatan yang tepat dan komprehensif di jajaran Pemda, padahal jelas sekali fungsi analisis jabatan adalah sangat penting dan mendasar. Analisis jabatan merupakan muara untuk kegiatan kepegawaian lainnya, termasuk kegiatan penugasan (deskripsi pekerjaan), serta penilaian kinerja. Penilaian kinerja tanpa ada analisis jabatan dan deskripsi pekerjaan yang jelas dan rinci, ibarat pemberian nilai tanpa dasar atau mengawang-awang.

- d. Pada DP3 tidak tercantum standar penilaian yang jelas, sehingga seringkali proses pemberian nilai DP3 bersifat perkiraan kepantasan, dan sangat subyektif. Secara teoritis, standar penilaian kinerja harus memenuhi beberapa kriteria, sementara apabila mengamati formulir DP3, sama sekali tidak terlihat kriteria-kriteria yang terdapat pada standar kinerja, sehingga bisa disimpulkan bahwa DP3 disusun tidak berdasarkan standar kinerja yang jelas dan spesifik.
- e. Tidak pernah ada mekanisme *feedback* atau umpan balik pada proses penilaian kinerja PNS, padahal proses umpan balik merupakan hal yang sangat penting, sehingga pihak yang dinilai bisa memahami hasil penilaian atasan. Fungsi umpan balik yang lain adalah diketahuinya kekuatan dan kelemahan bawahan, yang nantinya dapat digunakan sebagai keputusan kepegawaian lainnya; apakah seorang bawahan memiliki kekurangan sehingga perlu diberikan bimbingan, penyuluhan, atau pelatihan; atau apakah bawahan memiliki kelebihan sehingga perlu diberikan penghargaan (*reward*) atau bahkan promosi. Mekanisme umpan balik juga merupakan perwujudan dari keterbukaan, dan komunikasi yang transparan antara atasan dan bawahan, yang justru akan menambah besar kepercayaan (*trust*), dan komitmen antar kedua belah pihak, yang ujungnya dapat meningkatkan prestasi kerja.
- f. Unsur-unsur yang dinilai dalam DP3 adalah merupakan sifat atau ciri pribadi seseorang, sehingga tipe penilaian tersebut merupakan *personnel/performer appraisal system*. Kelemahan dari sistem penilaian berdasarkan ciri sifat pribadi antara lain adalah; (1) ciri sifat seseorang tidak dapat memberikan informasi yang banyak tentang kemampuan seseorang dalam menyelesaikan suatu pekerjaan, (2) sulit dicari keandalan dan obyektifitasnya, sehingga sering terjadi bias, (3) penilaian cenderung ditujukan pada kualitas pribadi, bukan hasil

kinerjanya.

Dengan mengetahui banyaknya kelemahan dalam penilaian menggunakan unsur ciri sifat, maka apabila diinginkan mendapatkan penilaian kinerja yang lebih baik dan obyektif, hendaknya dilakukan perubahan pada DP3.

- g. Karena banyak ketidakjelasan pada sistem penilaian, terutama karena tidak adanya standar penilaian yang jelas, maka seringkali dalam proses penilaian sering terjadi kesalahan penilaian akibat unsur subyektivitas atau penilaian tidak berdasar standar tertentu. Kesalahan penilaian tersebut antara lain: (1) bias *central tendency*, atau penilai seringkali memberikan nilai sedang atau ditengah-tengah, (2) *bias leniency*, atau memberi penilaian yang terlalu tinggi, apabila dibandingkan dengan kenyataan kinerja yang sebenarnya, atau (3) *bias strictness*, atau memberi penilaian terlalu rendah, apabila dibandingkan dengan kenyataan kinerja yang sebenarnya. Bias penilaian tersebut bisa diminimalkan apabila dalam proses penilaian, diberikan standar yang jelas dan spesifik.

Metode yang digunakan dalam DP3 adalah metode *Rating Scale*. Pada metode ini, evaluasi subyektif dilakukan oleh Rater (penilai) terhadap prestasi kerja pegawai dengan *Likert Scale* (amat baik, baik, cukup, sedang dan kurang), dimana evaluasi hanya didasarkan pada pendapat penilai, yang membandingkan hasil pekerjaan pegawai dengan faktor-faktor (kriteria) yang dianggap penting bagi pelaksanaan kerja tersebut.

DP3 yang diatur dalam Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 telah jelas mendefinisikan dan membuat kriteria-kriteria yang selanjutnya dikuatifikasir ke dalam angka penilaian. Tetapi pada praktek pelaksanaannya, DP3 menjadi suatu alat yang tidak dapat diandalkan tetapi hanya sebagai suatu kegiatan tahunan yang bersifat formal.

Penyebab ketidakhandalannya dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. *Rater* (penilai) dan *Ratee* (pegawai yang dinilai) kurang memahami tentang bagaimana melakukan penilaian prestasi kerja. Mereka kurang (bahkan belum pernah) mendapatkan informasi secara utuh dan benar mengenai PP No. 10 Tahun 1979. Sehingga tidak mengetahui definisi bahkan makna dari kedelapan unsur penilaian prestasi kerja, dan bagaimana penilaian tersebut dilakukan dalam bentuk kuantitatif.
- b. Meskipun ada *Rater* yang memahaminya, tetapi masih mempunyai keterbatasan data pendukung dalam melakukan penilaian. Misalnya tentang tingkat kehadiran (yang masuk dalam item ketaatan). Dalam praktek *Rater* tidak dapat menilai aspek tersebut karena tidak memiliki data tentang kehadiran yang hanya dimiliki oleh Bagian Absensi Pegawai.
- c. *Rater* mengalami kesulitan dalam mempraktekkan PP tersebut karena terlalu banyaknya item-item yang dipertimbangkan sehingga menyita waktu, tenaga dan pikiran. Pedoman dalam PP tersebut mengharuskan seorang *Rater* mempertimbangkan delapan unsur yang masing-masing unsur dibagi lagi kedalam 44 item dengan rincian : Kesetiaan (3 item, kecuali untuk kriteria "Amat Baik" ada 5 item), Prestasi (7 item), tanggung jawab (6 item), Ketaatan (5 item), Kejujuran (3 item), Kerjasama (6 item), Prakarsa (3 item) dan Kepemimpinan (11 item). Dengan banyaknya item ini, tidak tertutup kemungkinan *Rater* enggan (malas) untuk memberikan penilaian secara obyektif. Bahkan yang lebih fatal lagi jika *Rater* menyerahkan penilaiannya kepada orang yang dinilai.
- d. Terdapat ketidakjelasan standar yang dipakai. Hal ini bisa dilihat adanya kalimat "selalu", "pada umumnya", "adakalanya", "kurang" yang dipakai untuk membedakan apakah suatu item yang dinilai tersebut masuk kategori "amat baik, baik, cukup, sedang dan kurang". Hal ini

- menimbulkan penafsiran yang berbeda oleh para Rater jika tidak didukung data yang jelas.
- e. Masih adanya sesuatu yang sangat subyektif masih tercantum dalam item yang harus dinilai, yaitu pada unsur "Kejujuran". Seorang Rater harus memberikan penilaian apakah seorang Ratee melakukan pekerjaannya dengan ikhlas atau tidak. Yang jadi pertanyaan disini adalah apa ukurannya seseorang ikhlas atau tidak dalam bekerja? Apakah jika tidak pernah mengeluh sudah dapat dikatakan ikhlas?
 - f. Terdapat item-item penilaian yang tumpang tindih dan kurang tepat dalam pengklasifikasiannya. Misalnya aspek "pengetahuan/ilmu" juga diukur dalam dalam unsur "Kesetiaan", yang berbunyi "... serta selalu berusaha mempelajari Haluan Negara, Politik Pemerintah dan rencana-rencana Pemerintah dengan tujuan untuk dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya dan berhasil guna". Idealnya hal tersebut sudah termasuk dalam item "mempunyai kecakapan dan menguasai segala seluk beluk bidang tugasnya dan bidang lain yang berhubungan dengan tugasnya" dalam unsur "Prestasi Kerja". Contoh lainnya adalah faktor "mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan" yang masuk dalam dua unsur yaitu "Kesetiaan" dan Tanggung jawab".
 - g. *Rater* sering melakukan diskriminasi terhadap pegawai baru dengan memberi nilai standard baik terendah meskipun pegawai tersebut pantas memperoleh nilai standard baik tertinggi (karena berkinerja baik). Alasan Rater berbuat demikian karena masa kerja pegawai baru tersebut masih lama. Sehingga kalau langsung diberi penilaian yang tinggi, maka pada saat mencapai masa kerja tertentu akan kesulitan dalam memberikan penilaian, karena standard awalnya sudah tinggi. Kesan yang ada pada kasus ini adalah bahwa penilaian prestasi kerja pegawai dari waktu ke waktu harus

selalu mengalami kenaikan. Padahal kinerjanya belum tentu selalu baik dari waktu ke waktu.

Dalam konteks penilaian kinerja, terdapat hal-hal yang harus diperhatikan agar system itu dapat berjalan efektif. Konsepsi dimaksud antara lain adalah:

- a. Penilaian prestasi kerja harus dilakukan dalam kerangka Manajemen Kinerja yang terintegrasi dan terkoordinasi yang dikaitkan dengan pengembangan dan perencanaan sumber daya manusia. Tidak hanya untuk tujuan jangka pendek, misalnya sebagai persyaratan formal pengajuan/usulan kenaikan pangkat. Dengan terintegrasi dan terkoordinasinya penilaian prestasi kerja, maka hasil-hasil penilaian dapat diandalkan bagi pengembangan organisasi.
- b. Perlu dilakukan penyaringan (*filterisasi*) terhadap unsur-unsur dan item-item yang ada dalam Sistem penilaian kinerja. Unsur dan item yang bermakna ganda (*ambiguous*) atau multiprsepsi, harus dihindari.
- c. Sistem penilaian prestasi kerja harus didasarkan pada proses analisa pekerjaan yang mendalam (*job analysis*).
- d. Sistem penilaian kinerja juga harus memenuhi aspek fleksibilitas. Artinya bahwa setiap instansi diberi ruang gerak untuk mengekspresikan hal-hal yang menjadi karakter khusus yang membedakan suatu profesi/keahlian dengan profesi/keahlian lainnya atau suatu jabatan dengan jabatan lainnya.
- e. Dalam penilaian prestasi kerja perlu melibatkan bagian/unit lainnya dalam sebuah instansi, sebagai pemberi masukan (input). Sehingga kesalahan (bias) dalam pelaksanaan penilaian dapat diminimalisir.

5. Evaluasi Kinerja Tim

Konsep evaluasi kinerja hampir dikembangkan cenderung hanya untuk pegawai secara individual. Hal tersebut mencerminkan kepercayaan bahwa individu merupakan bangunan utama yang dibangun di sekitar organisasi, dan menjadi pilar utama bagi organisasi.

Namun dengan semakin banyaknya organisasi yang berkembang dan membangun tim, maka disadari pula bahwa team work dalam organisasi juga bisa dan perlu dilakukan evaluasi dan penilaian kinerjanya. Terdapat empat saran untuk merancang sistem yang mendukung dan memperbaiki kinerja tim, yaitu sebagai berikut:

- a. Mengikat hasil tim pada tujuan organisasi. Untuk itu penting menemukan ukuran yang diterapkan pada tujuan penting yang diharapkan dapat diselesaikan tim.
- b. Memulai dengan proses kerja yang diikuti tim untuk mencapai tujuan.
- c. Mengukur kinerja tim dan individu. Untuk itu didefinisikan peran setiap anggota tim dalam bentuk penyelesaian yang mendukung proses kerja tim. Kemudian mengukur kontribusi masing-masing anggota dan kinerja menyeluruh tim. Keterampilan individu penting untuk keberhasilan tim, tetapi tidak cukup untuk kinerja tim yang baik.
- d. Melatih tim untuk menciptakan ukuran sendiri. Tim mendefinisikan sasarannya dan setiap anggota memastikan bahwa setiap orang memahami perannya dalam tim dan membantu mengembangkan ke dalam unit yang lebih erat (Wibowo: 2007, 366).

Berikut gambar bagan alur penyusunan sistem penilaian kinerja pegawai yang sudah digunakan oleh instansi pemerintah selain DP-3, diantaranya Departemen Keuangan Republik Indonesia:

Gambar 5.5.

Bagan Alur Penyusunan Sistem Penilaian Kinerja Pegawai



Sumber: Diolah dari berbagai sumber tahun 2012

Setelah berbagai teori dan konsep dibahas dalam bagian ini, selanjutnya dalam buku ini akan dibahas mengenai Model Alternatif Sistem Penilaian Kinerja yang dirancang dengan mempertimbangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem DP3. Bahasan ini akan dibahas dalam bagian berikutnya.

BAGIAN

6

*MODEL ALTERNATIF: SISTEM PENILAIAN
KINERJA PEGAWAI BERBASIS TUGAS RIIL
(THE REAL JOBS PERFORMANCE MEASUREMENT)*

MODEL PENILAIAN KINERJA BERBASIS TUGAS RIIL

Sistem penilaian DP3 yang selama ini menjadi alat untuk menilai kinerja PNS dipandang sudah tidak relevan lagi. Banyaknya kelemahan dalam DP3 sebagai instrumen penilaian kinerja PNS inilah yang menjadi salah satu pendorong untuk mengembangkan model penilaian kinerja yang memiliki nilai obyektivitas dan proporsionalitas. Dalam hubungan tersebut, penulis mencoba merumuskan **model baru** dengan tujuan agar penilaian kinerja pegawai dapat dilakukan lebih *komunikatif*, *proporsional* dan *obyektif*.

Penyusunan sistem penilain kinerja ini tentunya akan banyak menguak hal-hal yang belum teridentifikasi mengingat karakteristik pekerjaan individu dan unit yang ada di lingkungan PNS sangatlah beragam. Keberagaman tersebut pada dasarnya merupakan salah satu yang menjadi penyebab sulitnya menilai kinerja PNS dengan satu instrument tertentu, terutama adalah karena tidak jelasnya uraian tugas/pekerjaan (*Job description*) yang menjadi dasar bagi pelaksanaan tugas PNS. Padahal uraian tugas yang jelas akan menentukan dan dapat menjadi dasar yang kuat untuk mengukur/menilai tingkat kinerja PNS.

Sistem Penilaian Kinerja yang dikembangkan ini, dirancang dan dikembangkan dengan berupaya memahami

kondisi kelemahan yang ada dalam sistem kerja PNS, yaitu: tidak jelasnya Uraian Tugas, dan tidak jelasnya Beban Kerja sehingga tidak jelas pulalah output yang dihasilkannya, terutama untuk dilakukan pengukuran dan penilaian. Untuk itulah, maka sistem penilaian kinerja atau pengukuran kinerja yang dirancang ini dinamakan dengan "*Sistem Penilaian Kinerja Berbasis Tugas Riil*" atau "*The Real Jobs for Performance Measurement System (TRJPMS)*". Model ini merupakan pengembangan dari Model Evaluasi Manajemen, yaitu evaluasi/penilaian yang dilakukan oleh manajemen, yang dikombinasikan dengan proses negosiasi dan komunikasi antara pimpinan dengan pegawainya.

PRINSIP-PRINSIP TRJPMS

Beberapa prinsip dasar yang ada dalam sistem ini antara lain adalah:

1. Penilaian kinerja didasarkan kepada **tugas-tugas riil yang dikerjakan** oleh setiap pegawai. Dalam hal ini, jenis tugas dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) jenis, yaitu: **Tugas Pokok/Utama** pada unit dimana pegawai berada. **Tugas Penunjang**, yaitu tugas yang bukan merupakan tugas pokok unit, tetapi memiliki relevansi dengan tugas yang lebih luas dalam organisasi. **Tugas lainnya**, yaitu tugas yang tidak secara khusus berkaitan dengan tugas dan fungsi unit, tetapi merupakan suatu bentuk aktualisasi keahlian/keterampilan pegawai yang bersangkutan dan dilaksanakan atas dasar penugasan instansi;
2. **Bersifat komunikatif**, artinya bahwa dalam sistem penilaian ini, setiap tugas yang diberikan dikomunikasikan oleh pegawai yang bersangkutan dengan pimpinannya atau pemberi tugas;
3. **Proporsional**, artinya bahwa tugas pekerjaan yang diberikan kepada pegawai akan didasarkan pada pertimbangan yang sesuai dengan kemampuan dan keahliannya, termasuk

masalah beban kerja yang didistribusikan kepada setiap pegawai;

4. **Obyektif**, artinya bahwa sistem penilaian kinerja ini menjamin tingkat obyektivitas atas hasil pekerjaan dari setiap pegawai sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya.
5. **Profesional**, artinya bahwa sistem penilaian kinerja ini akan mendorong bagi terciptanya profesionalisme dalam pengelolaan pegawai dan profesionalisme pegawai itu sendiri karena dituntut untuk bekerja secara optimal dengan memanfaatkan segala kompetensinya.
6. **Komitmen**, artinya bahwa dalam implementasi sistem ini sangat membutuhkan komitmen dan keseriusan semua pihak, baik pimpinan maupun pegawai dalam melaksanakannya;
7. **Konsisten**, artinya bahwa sistem penilaian ini akan efektif apabila dilaksanakan secara konsisten, sesuai dengan tahapan dan periode waktu yang digunakan.

MANFAAT TRJPMS

Fungsi dan manfaat yang dapat diambil dari implementasi sistem penilaian kinerja ini, dapat bersifat *multiplier effect*. Maksudnya adalah bahwa dari data-data yang diperoleh berdasarkan hasil penilaian kinerja pegawai, terutama dari data harian pegawai, dapat memberikan informasi yang penting bagi semua pihak termasuk pimpinan dan pegawainya itu sendiri. Fungsi dan manfaat yang dimungkinkan muncul dari implementasi sistem penilaian kinerja ini antara lain adalah:

1. Sebagai **alat ukur** untuk mengetahui **tingkat kinerja** pegawai setiap hari,ingguan, bulanan dan tahunan (termasuk fluktuasi) secara lebih obyektif;
2. Sebagai **alat kontrol** bagi pegawai yang bersangkutan maupun pimpinan dalam **pelaksanaan tugas** sehari - hari;
3. Sebagai **bahan untuk mengetahui beban kerja** masing-masing pegawai dan unit (Informasi ABK);

4. Menjadi **bahan untuk evaluasi hasil analisis jabatan (Anjab) dan evaluasi tugas dan fungsi (Evaluasi Jabatan)** yang diperankan oleh organisasi, baik pada tingkatan unit maupun tingkatan organisasi (institusi);
5. Sebagai **bahan informasi untuk pengembangan pegawai** atau sebagai bahan untuk pengangkatan, kenaikan pangkat, pengangkatan dalam jabatan, pendidikan dan latihan, serta pemberian penghargaan kepada pegawai yang bersangkutan;
6. Sebagai **alat untuk membangun interaksi/ komunikasi yang efektif antara pegawai/bawahan dengan pimpinan** dalam proses pekerjaan;
7. Sebagai alat untuk memberikan *reward and panishment* dengan data yang *akurat, obyektif, dan reliable*;
8. Sebagai **alat informasi untuk menentukan formasi pegawai** baik jumlah maupun penempatan pegawai;
9. Sebagai **alat untuk memperjelas tingkat keberhasilan atau kegagalan suatu pekerjaan** yang ditugaskan kepada pegawai;
10. Sebagai **alat untuk mengetahui beban dan tanggung jawab** masing-masing pegawai;
11. Sebagai **pedoman** bagi pimpinan untuk dapat menilai kinerja pegawai atau kinerja unit secara objektif;
12. Akan **mendorong kompetisi yang sehat** diantara para pegawai dalam melaksanakan tugasnya;
13. Dapat menjadi **alat/instrument yang obyektif** untuk pengambilan keputusan pimpinan dalam rangka *rotasi, mutasi, promosi atau demosi* dalam organisasi.

ALAT KELENGKAPAN/INSTRUMEN TRJPMS

Alat kelengkapan yang diperlukan untuk implementasi sistem penilaian kinerja ini, antara lain adalah:

1. **Buku report** yang mencakup formulir-formulir penilaian (sebagaimana terlampir). Buku Report ini dibuat untuk jangka waktu **satu tahunan**;
2. **Sistem aplikasi** yang dirancang dengan menggunakan rumus-rumus persamaan sebagaimana dirancang dalam sistem ini;
3. **Data Rekap presensi-Absensi Pegawai**. *Sistem pengendali presensi-absensi yang bersifat elektronik* akan sangat membantu untuk obyektivitas sistem ini.

MEKANISME DAN PROSEDUR IMPLEMENTASI TRJPMS

1. Mekanisme Implementasi TRJPMS

Dalam system penilaian kinerja berbasis tugas riil ini, kinerja pegawai akan diukur berdasarkan **dua komponen utama**, yaitu:

- a. **Komponen Penilaian Kinerja Berdasarkan Tugas/pekerjaan Riil,**
- b. **Komponen Penilaian Kinerja Berdasarkan Presensi-Absensi Pegawai.**

Untuk implementasinya, kedua komponen tersebut diberikan bobot untuk menunjukkan tingkat kepentingan dan penghargaan atas hasil kinerja yang kelak akan diperoleh para pegawai. Selain itu, pemberian bobot juga akan menentukan proporsionalitas dan beban kerja masing-masing pekerjaan dibandingkan dengan tingkat kehadiran pegawai. Pada umumnya, bobot untuk tugas pekerjaan akan lebih besar dibandingkan tingkat absensi itu sendiri. Besaran nilai bobot tersebut hendaknya ditetapkan dalam bentuk kebijakan organisasi.

Selanjutnya, berkenaan dengan mekanisme atau alur sistem penilaian kinerja yang terkait dengan tugas riil pekerjaan, dapat digambarkan sebagaimana dapat dilihat dalam gambar di bawah ini:

Gambar 6.1

Alur Sistem Penilaian Kinerja Berbasis Tugas Riil



Sumber: Riyadi dkk., dalam Sistem Penilaian Kinerja Individu, tahun 2008.

2. Langkah/Tahapan Penilaian Kinerja Individu

Langkah atau tahapan penilaian kinerja individu ini dilakukan berdasarkan penilaian kinerja harian yang mengacu pada jenis pekerjaan yang dilaksanakan oleh setiap pegawai. Untuk menjamin obyektivitas penilaian kinerja ini, maka perlu diperhatikan *prinsip-prinsip* sebagai berikut:

- a. Setiap uraian tugas dan jenis pekerjaan yang akan dilaksanakan oleh pegawai dirumuskan dan dikomunikasikan antara pegawai dengan pimpinan unit (atasan langsung). Proses ini dilakukan pada setiap akan memulai pelaksanaan pekerjaan, pada setiap harinya;
- b. Uraian tugas dan jenis tugas yang telah disepakati selanjutnya ditindaklanjuti dengan mengkomunikasikan target yang ingin dicapai dari setiap uraian tugas tersebut dan kemudian diparaf oleh pimpinan terkait;
- c. Uraian tugas pada setiap jenis (kelompok) tugas, dapat berupa penugasan atau **inisiatif** pegawai yang bersangkutan. Uraian tugas atas inisiatif akan mendapatkan nilai yang lebih tinggi dibandingkan atas hasil penugasan,

selama sesuai dengan tugas dan fungsi utama pegawai yang bersangkutan atau unit;

- d. Penentuan target untuk penyelesaian pekerjaan didasarkan atas *bergaining* antara pimpinan dengan pegawai yang bersangkutan, dan dari hasil *bergaining* tersebut, pimpinan dapat memberikan pertimbangan nilai dari hasil pekerjaannya. Kemampuan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan dengan lebih cepat harus dibedakan dengan kemampuan yang lebih lambat untuk satu jenis pekerjaan yang sama. Di samping itu, dalam hal ini pimpinan hendaknya memiliki kemampuan yang baik untuk mengukur standar waktu atau kuantitas bagi jenis pekerjaan yang diberikan, sehingga bisa memperkirakan standar ideal untuk penyelesaian pekerjaan tersebut;
- e. Pada setiap akhir jam kerja, pegawai harus memberikan laporan progress hasil pekerjaannya dan menyerahkan buku reportnya kepada pimpinan untuk mendapatkan penilaian;
- f. Pimpinan harus mampu mendistribusikan pekerjaan terhadap pegawai di lingkungan unitnya, sehingga tidak terjadi penumpukkan pekerjaan pada orang-orang tertentu saja.

Adapun tahapan penilaian kinerja ini, terbagi dalam tahapan-tahapan berdasarkan periode waktu sebagai berikut:

- a. Penilaian kinerja harian
- b. Penilaian Kinerja Mingguan
- c. Penilaian Kinerja Bulanan
- d. Penilaian kinerja Tahunan

SISTEM PENILAIAN ATAS KOMPONEN KINERJA

1. Penilaian atas Komponen Tugas Riil

Untuk menilai tugas/pekerjaan riil pegawai, dalam pelaksanaannya dibagi ke dalam tahapan yang mencakup tugas harian dan mingguan. **Penilaian kinerja harian** dilakukan

untuk menilai kinerja pegawai pada setiap harinya. Penilaian dilakukan berdasarkan pada uraian pekerjaan yang dilakukan oleh setiap pegawai dan diketahui oleh pimpinan sebagai pemberi tugas dengan cara membubuhkan paraf pada kolom paraf untuk setiap baris uraian pekerjaan. Pada catatan kinerja harian ini belum memasukkan unsur penilaian kinerja Disiplin kehadiran, karena memang unsur tersebut kurang relevan bila dimunculkan pada sistem harian. Untuk pelaksanaan penilaian, setiap pegawai memiliki "**buku raport**" yang berisi tentang catatan pekerjaan setiap harinya yang diakumulasi untuk setiap bulan. Catatan pekerjaan dituangkan dalam instrumen penilaian kinerja harian sebagaimana di bawah ini.

FORMULIR
PENILAIAN KINERJA INDIVIDU HARIAN
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Nama :

NIP :

Jabatan :

Unit Kerja :

Hari / Tanggal :/.....

F-PKIH

| No | Uraian Penugasan | Target Waktu dan Hasil / Output | Nilai Realisasi dan Hasil / Output (10%-100%) | Penilaian*) | | | Paraf Pejabat Pemberi Tugas |
|----|------------------|---------------------------------|---|-------------------------|----------------------------|--|-----------------------------|
| | | | | Nilai Komitmen (1-5) NK | Bobot Kelompok Tugas (BKT) | Capaian Kinerja Rata-rata (Kol. 4 x Kol.5 x Kol.6) | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |

| RATA | | | | | |
|--|--|----------------------|---------------------|---------------|-----------------|
| B. TUGAS PENUNJANG | | | | | |
| 1. | | NRT ₁ | NK ₁ | 0.3 | CK ₂ |
| 2. | | NRT ₂ | NK ₂ | | |
| 3. | | NRT _{3 dst} | NK _{3 dst} | | |
| NILAI RATA-RATA | | \overline{NRT}_1 | \overline{NK}_1 | | |
| C. TUGAS LAINNYA | | | | | |
| 1. | | NRT ₁ | NK ₁ | 0.2 | CK ₃ |
| 2. | | NRT ₂ | NK ₂ | | |
| 3. | | NRT _{3 dst} | NK _{3 dst} | | |
| NILAI RATA-RATA | | \overline{NRT}_1 | \overline{NK}_1 | | |
| NILAI RATA-RATA TOTAL | | \overline{TNRT} | \overline{TNK} | JUMLAH | ΣCK |
| NILAI CAPAIAN KINERJA TUGAS/PEKERJAAN | | | | | NCK |

*) Diisi Oleh Pimpinan Unit setiap hari kerja setelah pekerjaan selesai

Keterangan Pengisian Formulir:

| | |
|---------|--|
| Kolom 1 | : Diisi dengan nomor urut dari setiap uraian tugas yang diberikan kepada pegawai. |
| Kolom 2 | : Diisi dengan uraian penugasan berupa pekerjaan riil yang diberikan kepada pegawai pada setiap Harinya. Uraian penugasan ini terbagi ke dalam 3 (tiga) jenis pekerjaan, yaitu: Tugas Utama/Pokok yakni tugas yang sesuai dengan fungsi unit kerja yang bersangkutan, baik yang terakomodasikan dalam APBN maupun tidak; Tugas Penunjang , yakni tugas yang bukan merupakan tugas dan fungsi unit atau jabatan yang bersangkutan tetapi mendukung bagi terciptanya kinerja unit atau organisasi (Mis.: Tugas untuk membantu kegiatan unit lain, seperti: Mengajar pada Diklat-bagi pegawai yang bukan WI dan tidak berada pada unit Diklat); Tugas Lainnya , yakni merupakan tugas kedinasan yang diberikan oleh pimpinan, baik dari dalam unit kerja maupun dari luar unit kerja dalam koridor kepentingan dinas/organisasi. |
| Kolom 3 | : Diisi dengan Ukuran target/rencana yang diharapkan dapat dicapai sampai dengan tataran output. Penetapan target ini dilakukan oleh pimpinan (pemberi tugas) sesuai dengan kesanggupan pegawai yang diberi tugas berdasarkan hasil nilai tawar kedua belah pihak. |
| Kolom 4 | : Diisi dengan Nilai realisasi target yang dicapai dari setiap uraian pekerjaan yang diberikan kepada pegawai yang bersangkutan. Dalam hal ini sudah termasuk nilai dari setiap output yang dihasilkan. Rentang Nilainya antara 10% - 100%. |
| Kolom 5 | : Diisi dengan Nilai Komitmen yang diberikan oleh pejabat pemberi tugas dengan memperhitungkan tanggung jawab, keseriusan, koordinasi dan komunikasi selama proses melaksanakan pekerjaan. |

| | | |
|-----------------------|---|--|
| | | Dalam hal ini dapat dicirikan dengan ketepatan waktu dalam melaksanakan tugas, proaktif, efektif, dan efisien dalam melaksanakan tugas tersebut. Rentang nilai Berkisar dari 1 - 5. |
| Kolom 6 | : | Diisi dengan nilai bobot kelompok tugas berdasarkan jenis tugas sebagaimana pada kolom 2. Nilai Bobot ini ditetapkan oleh kebijakan pimpinan Instansi, misalnya: Tugas Utama/Pokok bobotnya 0.5 (50%), Tugas Penunjang 0.3 (30%), dan Tugas Lainnya 0.2 (20%). Apabila dalam realisasi tugasnya hanya ada 2 (dua) jenis, misalnya: Tugas Pokok dan Tugas Penunjang atau Tugas Lainnya, maka Nilai bobotnya menjadi 0.6 (60%) untuk Tugas Pokok, dan 0.4 (40%) untuk Tugas Penunjang atau Tugas lainnya. |
| Kolom 7 | : | Diisi dengan nilai capaian kinerja dari setiap urian pekerjaan berdasarkan hasil perkalian antara Jumlah Rata-rata Nilai pada kolom 5 dengan Bobot Kelompok Tugas (BKT). |
| Kolom 8 | : | Diisi dengan paraf pejabat pemberi tugas, baik yang bersifat vertikal maupun diagonal sebagai bukti pelaksanaan tugas. |
| Nilai Rata-Rata | : | Merupakan Nilai dari hasil penjumlahan setiap uraian tugas pada masing-masing kelompok tugas dibagi banyaknya tugas yang dilaksanakan. |
| Nilai Rata-Rata Total | : | Merupakan Nilai rata-rata dari hasil penjumlahan Nilai Rata-Rata pada setiap kelompok Tugas dibagi banyaknya kelompok Tugas (3 jenis atau 2 jenis). |
| Nilai Kinerja | : | Merupakan Nilai kinerja dari setiap pegawai yang dinilai yang diperoleh dari hasil penghitungan Jumlah Nilai Capaian Kinerja dibagi Nilai Rata-Rata Komitmen kemudian dikalikan dengan Nilai Rata-rata Realisasi/Output (lihat dalam Rumus Persamaannya) |

2. Rumus Persamaan Dalam TRJPMS

a. Nilai Rata-rata Realisasi Tugas

Nilai rata-rata Realisasi Tugas merupakan nilai yang diperoleh dari penghitungan atas nilai realisasi tugas pada masing-masing kelompok tugas yang ada dalam proses penilaian, kemudian dijumlahkan dan dibagi banyaknya **uraian tugas** yang ada pada masing-masing Kelompok tugas tersebut. Kelompok Tugas meliputi: Tugas Pokok/Utama, Tugas Penunjang, dan Tugas Lainnya. Dalam pelaksanaannya, belum tentu semua kelompok tugas ada.

Rumus persamaan untuk menghitung Nilai Rata-rata kelompok Tugas ini adalah:

$$\overline{NRT}_i = \frac{\sum_{i=1}^n NRT_i}{n}$$

Keterangan:

| | | |
|-----------|---|--|
| NRT_i | : | Nilai Realisasi Tugas ke-i merupakan nilai yang diberikan oleh pimpinan/penilai terhadap pelaksanaan tugas oleh setiap pegawai. Rentang Nilai antara 10% - 100%. |
| $= NKT_i$ | : | Nilai Rata-rata Realisasi Tugas Ke-i |
| | : | Jumlah Nilai Realisasi Tugas ke-1, kedua, dst (ke-i) sesuai dengan banyaknya uraian tugas |
| n | : | Banyaknya jumlah Uraian Tugas pada setiap Kelompok (Jenis) Tugas |

b. Nilai Rata-rata Kelompok Tugas

Nilai rata-rata kelompok Tugas merupakan nilai yang diperoleh dari penghitungan dari nilai masing-masing kelompok tugas yang ada dalam proses penilaian, kemudian

dijumlahkan dan dibagi banyaknya kelompok tugas yang ada dalam proses penilaian tersebut. Kelompok Tugas meliputi: Tugas Pokok/Utama, Tugas Penunjang, dan Tugas Lainnya. Dalam pelaksanaannya, belum tentu semua kelompok tugas ada.

Rumus persamaan untuk menghitung Nilai Rata-rata kelompok Tugas ini adalah:

$$\overline{NKT} = \frac{\sum_{i=1}^N NKT_i}{N} \quad \text{atau} \quad \overline{TNRT} = \frac{\sum_{i=1}^n NRT_i}{n}$$

Keterangan:

| | |
|------------------------------------|---|
| $NKT_i = \overline{NRT}_i$ | : Nilai Kelompok Tugas Ke-i = Nilai Rata-rata Tugas Ke-i. |
| $\overline{TNRT} = \overline{NKT}$ | : Nilai Total Rata-rata Realisasi Tugas |
| $\sum_{i=1}^N NKT_i$ | : Jumlah Nilai Kelompok Tugas ke-1 sampai dengan ke-N (Kelompok Tugas ke-1, dst). |
| $\sum_{i=1}^n NRT_i$ | : Jumlah Nilai Realisasi Tugas ke-i sampai dengan ke-n |
| N | : Banyaknya jumlah Kelompok Tugas . |
| n | : Banyaknya Uraian Tugas pada seluruh jenis (kelompok) tugas. |

c. Rata-Rata Nilai Komitmen

Nilai rata-rata komitmen merupakan nilai yang diperoleh berdasarkan Nilai Komitmen. Nilai komitmen diberikan berkaitan dengan komitmen pegawai terhadap pelaksanaan tugas yang diberikan. Nilai ini diberikan oleh pimpinan/pejabat penilai dengan *mempertimbangkan* indikator komitmen yang

mencakup: ketepatan waktu, tanggung jawab/keseriusan, dan kualitas hasil pekerjaan. Untuk melangkah pada penilaian kinerja selanjutnya, maka perlu dihitung Nilai Rata-rata Komitmen, yang dihitung dari setiap nilai komitmen pada masing-masing kelompok tugas. Rumus persamaannya sebagai berikut:

$$\overline{NK} = \frac{\sum_{i=1}^n NK_i}{n}$$

Keterangan:

| | | |
|---------------------|---|---|
| NK_i | : | Nilai Komitmen ke-i merupakan nilai yang diberikan oleh pimpinan/penilai terhadap komitmen pegawai dalam melaksanakan tugas. Indikatornya antara lain: ketepatan waktu, tanggung jawab dan keseriusan pegawai dalam melaksanakan tugas. Rentang Nilai antara 1 - 5. |
| \overline{NK} | : | Rata-rata Nilai Komitmen |
| $\sum_{i=1}^n NK_i$ | : | Jumlah Nilai Komitmen ke-i sampai dengan ke-n (sesuai dengan jumlah Uraian Tugas pada setiap Kelompok Tugas) |
| n | : | Banyaknya Uraian Tugas pada setiap Kelompok Tugas. |

d. Rata-rata Total Nilai Komitmen

Rata-rata total nilai komitmen adalah nilai rata-rata dari hasil penjumlahan seluruh nilai komitmen pada masing-masing kelompok tugas. Rumus persamaan untuk menghitung rata-rata nilai komitmen ini adalah:

$$TNK = \frac{\sum_{i=1}^N NK_i}{N}$$

Keterangan:

| | | |
|--------------------------------|---|---|
| \overline{TNK} | : | Rata-rata Total Nilai Komitmen |
| $\sum_{i=1}^N \overline{NK}_i$ | : | Jumlah Rata-rata Nilai Komitmen ke-i sampai dengan ke-N |
| N | : | Banyaknya Kelompok Tugas |

e. Capaian Kinerja Tugas/Pekerjaan

Capaian kinerja tugas/pekerjaan adalah nilai capaian kinerja dari masing-masing kelompok tugas dengan memperhitungkan rata-rata Nilai Kelompok Tugas dengan Rata-rata Nilai Komitmen, dan Bobot Kelompok Tugas yang terkait.

Rumus persamaan untuk menghitung Capaian Kinerja adalah:

$$CK_i = \overline{NKT}_i \times \overline{NK}_i \times BKT_i$$

Keterangan:

| | | |
|--------------------|---|--|
| CK_i | : | Capaian Kinerja Tugas/Pekerjaan ke-i |
| \overline{NKT}_i | : | Rata-rata Nilai Kelompok Tugas Ke-i |
| \overline{NK}_i | : | Rata-rata Nilai Komitmen ke-i |
| BKT_i | : | Bobot Kelompok Tugas ke-i - ditetapkan |

f. Nilai Capaian Kinerja Tugas/Pekerjaan

Nilai Capaian Kinerja Tugas/Pekerjaan (NCK) adalah merupakan Nilai Kinerja dari setiap pegawai berdasarkan capaian kinerja tugas yang dilaksanakannya. NCK ini menunjukkan nilai kinerja yang dicapai oleh setiap pegawai yang akan digunakan sebagai dasar penghitungan kinerja selanjutnya (dikaitkan dengan nilai kinerja kedisiplinan).

Rumus persamaan dari NCK ini adalah:

$$NCK = \frac{\sum CK}{TNK} \times \overline{TNRT}$$

Keterangan:

| | | |
|-------------------|---|---------------------------------------|
| NCK | : | Nilai Capaian Kinerja |
| $\sum CK$ | : | Jumlah Capaian Kinerja |
| \overline{TNK} | : | Rata-Rata Nilai Total Komitmen |
| \overline{TNRT} | : | Rata-rata Nilai Total Realisasi Tugas |

Penilaian kinerja mingguan merupakan penilaian atas kinerja pegawai pada setiap minggu. Penilaian ini dilakukan berdasarkan rekapitulasi penilaian kinerja harian. Dalam penilaian kinerja mingguan, dilakukan penggabungan antara Hasil rekapitulasi penilaian kinerja harian dengan unsur penilaian Disiplin pegawai yang diukur berdasarkan tingkat kehadiran pegawai pada setiap minggunya.

Catatan rekapitulasi kinerja harian ini selanjutnya dicatat dalam formulir **Rekapitulasi Nilai Capaian Kinerja Harian (F-RNCKH)** untuk kemudian dihitung rata-rata kinerja harian tersebut dalam periode waktu satu minggu. Rata-rata kinerja inilah yang akhirnya menjadi data untuk pengisian dalam formulir Kinerja Mingguan. Formulir ini disahkan setiap minggunya oleh pimpinan unit untuk kemudian disampaikan kepada unit Kepegawaian yang akan mengolahnya lebih lanjut.

Formulir untuk rekapitulasi dimaksud adalah sebagaimana contoh di bawah ini.

FORMULIR
REKAPITULASI NILAI CAPAIAN KINERJA HARIAN
 Minggu ke-1 Bulan Januari 2013

F-RNCKH

| NO. | NAMA/NIP | NILAI CAPAIAN KINERJA HARI KE: | | | | | Rata-rata Nilai Capaian Kinerja Harian |
|-----|----------|-----------------------------------|---|---|---|---|--|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| 1. | Haris | | | | | | |
| 2. | Ade | | | | | | |
| 4. | dst | | | | | | |

Bandung, 2013

Pimpinan Unit,

.....

NIP.

Berdasarkan data dari formulir di atas, selanjutnya dimasukkan ke dalam formulir rekapitulasi kinerja mingguan. Pada instrumen rekapitulasi penilaian kinerja mingguan ini, diakumulasikan antara unsur kinerja yang dinilai berdasarkan uraian pekerjaan dengan unsur Disiplin kehadiran dan dilakukan pembobotan dengan asumsi **bobot unsur kinerja** berdasarkan uraian pekerjaan 60% dan **unsur disiplin kehadiran** 40% (Penentuan bobot dapat ditentukan melalui kebijakan pimpinan).

Formulir penilaian kinerja mingguan atau disingkat F-PKIM adalah sebagaimana di bawah ini.

**FORMULIR REKAPITULASI MINGGUAN
HASIL PENILAIAN KINERJA INDIVIDU
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

Hari / Tanggal :

Nama :

NIP :

Jabatan :

Unit Kerja :

F-PKIM

| NO. | UNSUR NILAI | NILAI (N) | BOBOT (B) | NILAI AKHIR (NA) (NxB) | PARAF KEPEGA- WAIAN |
|---|--------------------------------|--------------|--------------|---------------------------------|---------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1. | Rata-rata Nilai Kinerja Harian | 8.62 | 0,6 | 5.17 | |
| 2. | Disiplin Kehadiran | 3.80 | 0,4 | 1.52 | |
| HASIL KINERJA MINGGUAN (NA-1 + NA-2) | | | | 6.69 | |

Bandung.....201..

Pimpinan Unit,

Pegawai yang bersangkutan

.....
NIP.

.....
NIP.

Keterangan:

| | | |
|---------|---|--|
| Kolom 1 | : | Merupakan ruang untuk nomor urut |
| Kolom 2 | : | Pada nomor urut 1 diisi dengan nama komponen yang dinilai, yaitu: Rata-rata Nilai Kinerja Harian , dan pada nomor urut 2, diisi dengan nama komponen yang dinilai, yaitu: Disiplin Kehadiran pada setiap minggu. |
| Kolom 3 | : | Pada nomor urut 1 diisi dengan Rata-rata Nilai Kinerja Pegawai yang diperoleh pada hasil penilaian Kinerja |

| | | |
|---------|---|--|
| | | individu harian dalam waktu 1 (satu) minggu. Pada nomor urut 2, diisi dengan tingkat Disiplin pegawai yang diperoleh dari hasil Nilai kehadiran pegawai pada setiap minggu. |
| Kolom 4 | : | Diisi dengan Nilai bobot yang telah ditetapkan secara permanen, yaitu Rata-rata Nilai Kinerja sebesar 60%, dan Disiplin kehadiran sebesar 40%. |
| Kolom 5 | : | Merupakan ruang bagi nilai akhir yang diperoleh hasil perkalian dari kolom 3 dengan kolom 4 pada setiap baris. |
| Kolom 6 | : | Merupakan ruang untuk paraf Kepegawaian sebagai unit yang melaksanakan penghitungan berdasarkan Data gabungan dari masing-masing unit dengan data di sub bagian kepegawaian dan umum, sedangkan legalisasi akhir dari hasil penghitungan kinerja ini dilakukan oleh masing-masing pimpinan unit. |

3. Penilaian Komponen Kedisiplinan

Sehubungan dengan unsur penilaian kinerja mingguan yang merupakan gabungan antara hasil penilaian kinerja mingguan dengan nilai kedisiplinan pegawai yang didasarkan atas nilai absensi dan presensi pegawai, maka perlu dilakukan penghitungan secara khusus untuk merekapitulasi angka presensi dan absensi pegawai pada setiap minggunya. Untuk menjaga obyektivitas sekaligus membangun komitmen seluruh pegawai terhadap nilai presensi dan absensi ini, maka penetapan derajat nilai yang dimunculkan untuk menghasilkan nilai kedisiplinan dilakukan oleh pimpinan instansi sebagai suatu bentuk kebijakan untuk dilaksanakan.

Adapun formulir penghitungan absensi dan presensi pegawai ini atau yang disingkat **F-PA**, adalah sebagaimana di bawah ini.

**FORMULIR PENILAIAN KEDISIPLINAN
BERDASARKAN ANGKA PRESENSI DAN ABSENSI PEGAWAI**

F-PA

| No. | Nama Derajat Nilai (DN) | Kondisi Presensi - Absensi Pegawai dan Derajat Nilai | | | | | | | | | Jumlah Kehadiran Ideal (KI) | Jumlah Indeks Kehadiran ($\sum IK$) | Nilai Kedisiplinan |
|-----|-------------------------------|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------------------|--|-----------------------|
| | | S | I | A | PSW-1 | PSW-2 | TL-1 | TL-2 | D | H | | | |
| 1. | | 0% | 0% | -100% | -10% | -50% | -10% | -50% | 100% | 100% | 5 | $\sum_{i=1}^9 Y_i$ | NKd |
| | | X ₁ | X ₂ | X ₃ | X ₄ | X ₅ | X ₆ | X ₇ | X ₈ | X ₉ | | | |
| | | Y ₁ | Y ₂ | Y ₃ | Y ₄ | Y ₅ | Y ₆ | Y ₇ | Y ₈ | Y ₉ | | | |
| 2. | | X ₁ | X ₂ | X ₃ | X ₄ | X ₅ | X ₆ | X ₇ | X ₈ | X ₉ | 5 | $\sum_{i=1}^9 Y_i$ | NKd |
| | | Y ₁ | Y ₂ | Y ₃ | Y ₄ | Y ₅ | Y ₆ | Y ₇ | Y ₈ | Y ₉ | | | |
| 3. | | X ₁ | X ₂ | X ₃ | X ₄ | X ₅ | X ₆ | X ₇ | X ₈ | X ₉ | 5 | $\sum_{i=1}^9 Y_i$ | NKd |
| | | Y ₁ | Y ₂ | Y ₃ | Y ₄ | Y ₅ | Y ₆ | Y ₇ | Y ₈ | Y ₉ | | | |

Bandung.....20....

Mengetahui,
Kepala Instansi,

Pimpinan Unit,

Keterangan:

| | |
|------------------------|---|
| S | : Sakit |
| I | : Ijin |
| A | : Alpha |
| TL-1 | : Terlambat \leq Pk. 08.00 |
| TL-2 | : Terlambat $>$ Pk. 08.00 |
| PSW-1 | : Pulang Sebelum Waktunya \geq Pk. 15.00 s.d $<$ Pk. 16.00 |
| PSW-2 | : Pulang Sebelum Waktunya $<$ Pk. 15.00 |
| H | : Angka Kehadiran normal (<i>Jumlah Kehadiran Ideal dikurangi jumlah Sakit, Ijin, Alpha dan Dinas</i>) |
| D | : Tugas Dinas |
| Jumlah Kehadiran Ideal | : Merupakan jumlah kehadiran ideal sesuai dengan jumlah Hari Kerja yang berlaku (bersifat angka tetap sesuai dengan jumlah hari kerja yang Berlaku, yaitu: 5 (lima) untuk 5 (lima) hari Kerja, dan 6 (enam) untuk 6 (enam) hari kerja). |
| Nilai Kedisiplinan | : Merupakan nilai yang diperoleh dari penjumlahan seluruh kondisi presensi - absensi setelah masing-masing Dikalikan dengan angka derajat nilai yang telah ditetapkan. |

4. Rumus Persamaan untuk Penilaian Kehadiran

a. Nilai Indeks Kehadiran (Y_{1-4})

Nilai indeks kehadiran adalah nilai yang mencerminkan tingkat kehadiran pegawai berdasarkan jenis presensi-absensi

$$Y_i = \sum_{i=1}^9 X_i \times DN_i$$

Keterangan:

| | | |
|------------|---|---|
| $Y_i = IK$ | : | Indeks Kehadiran berdasarkan kondisi Presensi-Absensi pegawai, di mana $i = 1$ sampai dengan ke-9. IK (Y) ini diperoleh dari hasil perkalian antara <i>Jumlah Presensi-Absensi</i> dengan <i>Derajat Nilai (DN)</i> . |
| X_i | : | Jumlah presensi-Absensi Pegawai dalam setiap minggunya, dimana $i = 1$ sampai dengan ke-9. |
| DN_i | : | Derajat Nilai Presensi-Absensi, dimana $i = 1$ sampai dengan ke-9. Derajat Nilai merupakan angka prosentase yang ditetapkan berdasarkan kebijakan. |

b. Jumlah Indeks Kehadiran

Jumlah indeks kehadiran merupakan hasil penjumlahan dari seluruh Nilai Indeks Kehadiran pada masing-masing pegawai. Rumus Persamaan Jumlah Indeks Kehadiran:

$$\sum IK = \sum_{i=1}^9 Y_i$$

Keterangan:

| | | |
|--------------------|---|--|
| $\sum IK$ | : | Jumlah Indeks Kehadiran |
| $\sum_{i=1}^n Y_i$ | : | Jumlah seluruh nilai pada Indeks Kehadiran (IK/Y_1 sampai dengan Y_9) untuk setiap pegawai. |
| n | : | Banyaknya unsur yang dinilai dalam indeks kehadiran. Dalam hal ini $n = 9$, artinya terdapat 9 unsur dalam indeks kehadiran yang menjadi dasar penilaian. |

c. Nilai Kedisiplinan

Nilai kedisiplinan adalah nilai yang mencerminkan tingkat kinerja kedisiplinan setiap pegawai. Nilai ini diperoleh berdasarkan hasil penghitungan antara *Jumlah Indeks Kehadiran* dibagi dengan *Kehadiran Ideal*. Kehadiran ideal dalam hal ini adalah kehadiran penuh yang ditetapkan berdasarkan jumlah hari kerja. Nilai kedisiplinan inilah yang akhirnya akan menjadi data tentang kinerja kedisiplinan pegawai yang nantinya akan diperhitungkan dengan nilai capaian kinerja atas pelaksanaan tugas riil pegawai.

Rumus persamaan untuk menghitung Nilai Kedisiplinan ini adalah:

$$\text{NKd} = \frac{\sum IK}{KI} \times 100\%$$

Keterangan:

| | | |
|-----------|---|--|
| NKd | : | Nilai Kedisiplinan pegawai pada setiap minggunya. Nilai ini diperoleh dari hasil penghitungan antara <i>Jumlah Indeks Kehadiran</i> dibagi dengan <i>Kehadiran Ideal</i> setiap pegawai. |
| KI | : | Kehadiran Ideal yang jumlahnya ditetapkan 5 untuk 5 hari Kerja, dan 6 untuk 6 hari Kerja |
| $\sum IK$ | : | Jumlah Indeks Kehadiran yang dihitung dari hasil penjumlahan seluruh nilai pada Indeks Kehadiran (IK/Y₁₋₉) untuk setiap pegawai. |

5. Penilaian Kinerja Bulanan

Selanjutnya, **penilaian kinerja bulanan** merupakan akumulasi dari hasil penilaian kinerja mingguan dengan cara "Menjumlahkan hasil penilaian kinerja mingguan dibagi dengan jumlah minggu pada bulan yang bersangkutan" atau dengan rumus sebagai berikut:

$$NK_b = \frac{\sum_{i=1}^n HKM_i}{M_{bs}}$$

Keterangan:

| | | |
|----------|---|---|
| NK_b | : | Nilai Kinerja Bulanan |
| HKM_i | : | Hasil Kinerja Minggu ke-i s.d. minggu ke-n (total jumlah minggu pada bulan yang bersangkutan) |
| M_{bs} | : | Banyaknya Minggu pada bulan yang bersangkutan. |

6. Penilaian Kinerja Tahunan

Untuk penilaian kinerja tahunan diperoleh berdasarkan penjumlahan hasil penilaian kinerja bulanan dibagi 12, atau dengan rumus:

$$NK_t = \frac{\sum_{i=1}^{12} HKB_i}{12}$$

Keterangan:

| | | |
|-------------------------|---|--|
| NK_t | : | Nilai Kinerja Tahunan |
| $\sum_{i=1}^{12} HKB_i$ | : | Jumlah Hasil Kinerja Bulan ke-i s.d. bulan ke-12, dimana $i = 1$. Atau Rata-rata Nilai Kinerja Bulanan (NK_b) dalam satu tahun. |
| 12 | : | Menunjukkan banyaknya bulan dalam satu tahun |

PROSEDUR PENGGUNAAN FORMULIR PENILAIAN KINERJA

Prosedur penggunaan formulir penilaian kinerja secara umum dapat dijelaskan, sebagai berikut:

- a. Formulir penilaian kinerja ini diinput oleh setiap pegawai setiap harinya sesuai dengan uraian tugas yang dikerjakan

dan dinilai oleh penilai (pejabat pemberi tugas). Penilaian dilakukan secara *hirarkhial*, artinya bahwa setiap pimpinan unit menjadi pejabat penilai bagi setiap pelaksana di lingkungan unitnya atau pelaksana unit lain yang membantu tugas-tugas di unitnya. Sedangkan para pejabat struktural di nilai oleh pejabat/ atasan langsung dari pejabat tersebut atau pejabat di unit lain untuk pekerjaan yang diberikan dari unit terkait. Para pejabat fungsional, dinilai oleh pimpinan unit sebagai pembina langsung pejabat fungsional yang terkait, sedangkan legalisasinya dilakukan oleh Kepala Pusat.

- b. Penilaian dilakukan oleh pejabat pemberi tugas. Bisa atasan langsung pegawai, bisa juga pimpinan unit lain yang memberikan tugas khusus sesuai tupoksi organisasi.
- c. Kolom nilai merupakan hasil penilaian yang dilakukan oleh pejabat pemberi tugas yang nilainya merupakan gabungan/akumulasi penilaian antara nilai proses dan nilai waktu dengan range 1 - 10.
- d. Kolom bobot menunjukkan tingkat kesulitan pekerjaan yang dilakukan dengan range 1 - 4. Sehingga akan dapat membedakan penilaian terhadap pegawai dalam satu uraian tugas yang sama, sesuai dengan beban dan tanggung jawabnya.
- e. Kolom penjumlahan $N \times B$ dibagi jumlah bobot itu sendiri menunjukkan performance kerja seseorang dengan kriteria sebagai berikut:
 - >75% - 100% : Sangat Tinggi
 - >50% - 75% : Tinggi
 - >25% - 50% : Cukup
 - 0% - 25% : Rendah
- f. Apabila terdapat pekerjaan dengan jangka waktu panjang (lebih dari satu hari kerja), maka proses pekerjaan dilanjutkan di hari berikutnya dan penilaian tidak dilakukan sebelum pekerjaan itu selesai.

- g. Formulir ini akan direkap setiap minggunya. (form terlampir)
- h. Evaluasi bulanan dilakukan dengan cara menjumlahkan hasil kinerja mingguan dibagi empat.
- i. Untuk uraian tugas yang sifatnya umum dan memerlukan rincian tugas lebih lanjut, maka rincian tugas tersebut dicantumkan pula di bawahnya.
- j. Untuk uraian tugas yang sifatnya khusus, seperti yang lebih bersifat pelayanan, (contoh : operator telepon, supir, penerima tamu, dll) diperlukan penilaian yang khusus pula, yang memerlukan ukuran yang lebih spesifik seperti penampilan, komunikasi, dan lain-lain.

POLA ADMINISTRASI DAN IMPLEMENTASI TRJPMS

Untuk memelihara sistem pengadministrasian penilaian kinerja pegawai, agar seluruh data yang ada dapat didokumentasikan secara baik, maka perlu dilakukan dengan cara :

1. Setiap pegawai memiliki suatu "buku raport" tersendiri yang memuat isian formulir penilaian kinerja seperti tersebut di atas
2. "Buku raport" ini akan menjadi dasar penilaian kinerja pegawai pada setiap harinya.
3. Buku raport dapat dibuat untuk periode waktu bulanan atau tahunan.

*REKAYASA KEPEMIMPINAN DALAM BIROKRASI:
SUATU PARADIGMA MEMBENTUK PERILAKU
BIROKRASI*

PENDAHULUAN¹⁾

Masalah kepemimpinan dalam birokrasi, telah menjadi perhatian banyak pihak di Indonesia. Ini terjadi disebabkan karena adanya beberapa permasalahan yang selalu melingkupi masalah birokrasi di Indonesia. Birokrasi seringkali dipandang sebagai sesuatu yang kaku, berbelit-belit, tidak profesional, dan tidak memiliki standar yang jelas dalam melaksanakan tugas. Permasalahan yang terjadi pada tataran sistem manajemen ini, pada akhirnya menjadi permasalahan yang kompleks dan memberikan pengaruh terhadap perilaku birokrasi.

Kepemimpinan dan perilaku birokrasi memang telah menjadi salah satu topik yang menjadi sasaran fokus dalam upaya memperbaiki kondisi birokrasi dewasa ini. Lemahnya sistem pengembangan pegawai sebagai salah satu bentuk pemberdayaan, termasuk dalam hal ini adalah sistem karier, yang menjadi dasar dan jalur bagi kemunculannya pemimpin-pemimpin birokrasi, dipandang sebagai salah satu penyebab lemahnya kepemimpinan dan masalah dalam perilaku birokrasi. Selain itu, karakter atau sifat-sifat yang sering menjadi sorotan dalam lingkungan birokrasi, juga dipandang memiliki andil besar bagi terciptanya birokratisasi di Indonesia. Budaya yang

¹ Dikembangkan dari Tulisan *Analisa Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi: Studi Analisis di Sekretariat Daerah Kota Bandung*; yang pernah dimuat dalam Jurnal Ilmiah Wacana Kinerja, volume 14, Nomor 2, November 2011; ISSN: 1411-4917, PKP2A I LAN.

masih diwarnai pengaruh-pengaruh feodalistik, arogansi birokrat, keangkuhan aparat sebagai seorang pamong, yang lebih menonjolkan dirinya sebagai pejabat dibandingkan sebagai aparat pelayan dan pengayom masyarakat, seolah-olah telah menjadi ciri atau karakter utama aparat birokrasi di Indonesia.

Keadaan seperti itu, sebenarnya sudah disadari sepenuhnya oleh para pemimpin birokrasi kita. Apalagi kritikan dan masukan dari para pengamat, akademisi, dan masyarakatpun sudah banyak disampaikan untuk memperbaiki kondisi birokrasi ini. Namun dalam prakteknya, kita masih sering melihat bahwa kepemimpinan dan perilaku birokrasi masih saja tidak mengalami perubahan yang signifikan.

Untuk mendukung tulisan ini, penulis mencoba mengembangkan data-data yang disarikan dari hasil penelitian di Sekretariat Daerah Kota Bandung. Data ini penulis jadikan sebagai pembanding dan dasar analisa yang bersifat spesifik, namun dalam pembahasannya penulis mengembangkannya dengan mengarahkan pada pola deduktif (bersifat umum). Sehingga, sari dari tulisan ini akan bersifat umum sebagai hasil pembahasan dari sebuah konsep kepemimpinan dan perilaku birokrasi.

Permasalahan yang teridentifikasi dalam hal kepemimpinan memang bersifat umum, antara lain seperti: Masih kentalnya budaya feodalistik yang ditunjukkan oleh para pimpinan, khususnya bila berhadapan dengan bawahan dalam suasana pekerjaan formal. Dalam pekerjaan, pimpinan cenderung bergaya memerintah, instruktif, dan kaku, sementara bawahan cenderung bersikap menurut apa adanya, tampak segan untuk berbeda pendapat, sehingga secara konseptual dapat dikatakan bersikap sebagai *followers* (pengikut) dibanding sebagai *partner* dalam pekerjaan.

Gejala lain yang muncul dalam kepemimpinan di lingkungan birokrasi, pada umumnya adalah kurang memahaminya arah atau tujuan yang ingin dicapai oleh

organisasi/unit kerjanya. Para pimpinan cenderung melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat rutinitas, sehingga kurang mampu menciptakan atau mengembangkan suatu model yang inovatif dalam pekerjaannya. Menandatangani surat, laporan, membuat disposisi, menindaklanjuti disposisi, mengikuti rapat-rapat, telah menjadi tugas rutin dari seorang pimpinan birokrasi. Kurang jelas dan tegasnya standar kerja dan standar kinerja seorang pimpinan birokrasi, juga menjadi permasalahan lain yang memiliki kontribusi terhadap pola kerja pimpinan di lingkungan birokrasi.

Fenomena lain yang muncul dalam kepemimpinan adalah masih adanya budaya *patrimonialisme* dan *patron-client* yang melekat pada pemimpin birokrasi. Faktor *like and dislike* dalam pengangkatan dalam jabatan masih mewarnai kondisi kepemimpinan dan perilaku dalam birokrasi. Bahkan pola hubungan yang bersifat *hirarkhis- struktural* antara bawahan dengan atasan masih menjadi ciri yang kental dan melekat dalam kepemimpinan birokrasi tersebut.

Sementara itu, bila kita melihat keadaan birokrasi dari perspektif perilaku, juga memiliki permasalahan yang tidak kurang dibandingkan dengan masalah kepemimpinan. Berdasarkan hasil penelitian dari beberapa ahli organisasi dan ilmu perilaku, diyakini bahwa kepemimpinan akan membawa dampak atau pengaruh terhadap perilaku, baik individu, kelompok/organisasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku memang banyak, dan gaya kepemimpinan adalah merupakan salah satunya (lihat Robbins, 2001:155).

Apabila kita amati secara seksama, perilaku yang sering muncul di kalangan aparat birokrasi dapat kita lihat dari berbagai sisi. Misalnya dari aspek motivasi kerja, kecenderungan aparat birokrasi memiliki motivasi yang cukup apabila sedang mengerjakan tugas-tugas yang dapat memberikan kompensasi langsung, yang diberikan dari kegiatan tersebut. Sementara itu, apabila mengerjakan tugas-tugas rutin,

antara lain seperti: membuat laporan, membuat agenda kerja, motivasi pegawai menjadi menurun karena tidak ada kompensasi yang diberikan dari tugas pekerjaan tersebut. Sehingga, seringkali terjadi keterlambatan dalam laporan.

Fenomena perilaku lainnya yang muncul adalah bahwa aparat birokrasi kurang memiliki motivasi untuk mengembangkan unit organisasinya secara kreatif dan inovatif. Mereka cenderung hanya menjadi tenaga pelaksana yang menjalankan tugas-tugas yang sudah direncanakan dan dikembangkan oleh pusat, sehingga mereka kurang terlatih dan kurang terbiasa dengan pengembangan konsep serta pemikiran yang progresif dalam pekerjaannya. Schoorl (1984:174) menyatakan bahwa, "... dalam birokrasi negara-negara sedang berkembang sering juga tidak banyak semangat untuk merangsang kegiatan-kegiatan lokal atau regional - Di satu pihak organisasi lokal yang dapat mengambil inisiatif dan bekerja sendiri masih sedikit, di lain pihak birokrasi yang ada sering tidak berkemampuan untuk mengembangkan atau memungkinkan hal ini".

Sebagaimana diuraikan di atas, kepemimpinan dalam lingkungan birokrasi cenderung dipengaruhi oleh budaya feodalistik yang dapat dicirikan dengan kuatnya hubungan hirarkial antara atasan dan bawahan, yang ditunjukkan oleh para pimpinan birokrasi mulai dari tingkat terendah sampai dengan tertinggi. Sifat-sifat *instruktif* dari pimpinan adalah merupakan salah satu ciri dari pengaruh budaya ini.

Keadaan seperti di atas, tentu secara langsung juga mempengaruhi terhadap perilaku birokrasi, baik secara individu maupun kelompok/organisasi. Ketika berhadapan dengan atasan, para bawahan akan menunjukkan sikap yang "takut", sementara ketika berhadapan dengan masyarakat - bila terkait dengan pelayanan - maka ia akan menunjukkan sikap sebagai pejabat penting yang sedang dibutuhkan oleh masyarakat.

Permasalahan-permasalahan yang terkait dengan kepemimpinan dan perilaku birokrasi ini, secara umum dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Budaya (*culture*) yang dianut cenderung paternalistik, *patron-client*, patrimonialistik, feodalistik dimana hubungan hirarkhial atasan - bawahan masih kental, sehingga iklim kerja cenderung formal dan statis;
2. Kepemimpinan yang diterapkan lebih bersifat instruktif/perintah, direktif, dan cenderung kurang memperhatikan nilai-nilai demokratis yang memberikan ruang bagi partisipasi aktif bawahan;
3. Rendahnya motivasi dan perilaku aparat dalam menjalankan fungsi-fungsi pelayanan, sehingga baru mau bekerja apabila diberi kompensasi langsung dari pekerjaannya;
4. Masih sering terjadi mal-administrasi yang dilakukan oleh birokrasi publik dan meluasnya praktik KKN, terutama di unit-unit yang terkait langsung dengan pelayanan, baik pelayanan internal (kesekretariatan) maupun pelayanan terhadap masyarakat;
5. Rendahnya profesionalisme aparat, kurang kreatif dan inovatif, dengan pola kerja yang kurang dinamis, serta mutu (kualitas) kerja yang masih harus ditingkatkan;
6. Sistem penghargaan yang dianggap kurang berkeadilan, di mana hal ini diberikan bukan atas dasar hasil kerja melainkan lebih didasarkan pada tingkat struktur jabatan;

Pada tataran tertentu, permasalahan-permasalahan di atas bisa terjadi secara parsial yang terfragmentasikan pada masing-masing kondisi, tetapi pada tataran atau kondisi lainnya bisa pula terjadi secara bersamaan, saling terkait dan saling mempengaruhi, sehingga terbentuk dalam suatu kondisi permasalahan yang komprehensif (menyeluruh).

Kepemimpinan yang cenderung feodalistis, otoriter, dan kurang demokratis secara langsung ataupun tidak tentunya sangat mempengaruhi terhadap perilaku birokrasi. Birokrasi dalam hal ini dipandang sebagai suatu organisasi, yang di dalamnya terdiri dari individu, kelompok, dan organisasi itu sendiri. Namun demikian, bagaimanakah sebenarnya pola rekayasa kepemimpinan dalam membentuk perilaku birokrasi ini? dan mengapa kepemimpinan dapat mempengaruhi perilaku birokrasi?

PENGERTIAN KEPEMIMPINAN

Masalah kepemimpinan merupakan topik yang selalu menarik untuk dibahas, tidak terkecuali dalam kajian-kajian atau penelitian yang dilakukan oleh para akademisi. Meskipun kepemimpinan merupakan topik yang sudah sejak lama dibicarakan, bahkan dapat dikatakan sama tuanya dengan sejarah manusia itu sendiri (Thoha, 2002:225), namun sampai saat ini masih selalu dikaji sebagai suatu topik yang aktual. Untuk mengkaji lebih lanjut tentang kepemimpinan dalam tulisan ini, terlebih dahulu penulis ingin mengungkapkan batasan-batasan atau definisi-definisi tentang kepemimpinan itu sendiri. Apa sebenarnya yang dimaksud dengan kepemimpinan dan bagaimana hubungannya dengan organisasi dan birokrasi.

Mengacu kepada pendapat yang dikemukakan oleh beberapa ahli administrasi seperti: Dubin dan Hemphill (dalam Thoha, 2002:227), mengemukakan bahwa, "Kepemimpinan kadangkala diartikan sebagai pelaksanaan otoritas dan pembuatan keputusan. Ada juga yang mengartikan suatu inisiatif untuk bertindak yang menghasilkan suatu pola yang konsisten dalam rangka mencari jalan pemecahan dari suatu persoalan bersama". Sedangkan, Terry (dalam Thoha, 2002:227) merumuskan kepemimpinan sebagai, "aktivitas untuk mempengaruhi orang-orang yang diarahkan untuk mencapai tujuan organisasi". Sejalan dengan pendapat Terry, Kossen

(1983:201) dalam Lawton dan Rose (1994:91) mengemukakan bahwa, "*Leadership is the ability to influence the behaviour of others to go in a certain direction*".

Pendapat di atas memberikan pemahaman kepada kita bahwa kepemimpinan pada dasarnya adalah suatu tindakan progresif yang senantiasa berupaya untuk mendorong dan memotivasi orang lain dalam melaksanakan sesuatu guna mencapai tujuan bersama. Ini berarti bahwa secara implisit dalam upaya mempengaruhi orang lain agar bertindak sebagaimana dikehendaki oleh si-pemimpin sebenarnya adalah mengandung suatu kondisi sebagai karakter seorang pemimpin yang harus mampu memotivasi dan mendorong semangat para pengikutnya. Sebagaimana Edwin A. Locke & Associates (1997: 3 - 4) mengemukakan pendapatnya tentang kepemimpinan sebagai berikut, "Kepemimpinan sebagai proses membujuk (*inducing*) orang lain untuk mengambil langkah menuju suatu sasaran bersama. Definisi ini mengkategorikan tiga elemen, yaitu (1) Kepemimpinan merupakan suatu konsep relasi (*relational concept*). Kepemimpinan hanya ada dalam relasi dengan orang lain. (2) Kepemimpinan merupakan suatu proses. Agar bisa memimpin, pemimpin mesti melakukan sesuatu. Kepemimpinan lebih dari sekedar menduduki suatu posisi otoritas. Kendati posisi otoritas yang diformalkan mungkin sangat mendorong proses kepemimpinan, tapi sekedar menduduki posisi itu tidak memadai untuk membuat seseorang menjadi pemimpin. (3) Kepemimpinan harus membujuk orang lain untuk mengambil tindakan.

Sementara itu, Davis (dalam Arifin dkk.: 2003:112) mengemukakan bahwa "Kepemimpinan sebagai kemampuan untuk membujuk orang lain dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara antusias". Sedangkan, Krause (2000:3) mengemukakan definisi kepemimpinan sebagai "kehendak mengendalikan apa yang terjadi, pemahaman merencanakan tindakan, dan kekuasaan untuk meminta penyelesaian tugas,

dengan menggunakan kepandaian dan kemampuan orang lain secara kooperatif”.

Berdasarkan beberapa pendapat sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat dinyatakan bahwa kepemimpinan pada dasarnya merupakan suatu tindakan atau proses mempengaruhi orang lain, baik individu maupun kelompok agar mau mengikuti langkah dan arah yang ditempuh oleh pemimpinnya, dalam rangka mencapai tujuan bersama (organisasi).

Mencermati teori dan konsep kepemimpinan baik yang bersifat klasik maupun kontemporer, secara umum tidak menggambarkan suatu perbedaan yang signifikan. Artinya, bahwa baik dalam konsep kepemimpinan lama maupun dalam konsep kepemimpinan aktual dan modern, kepemimpinan akan senantiasa mengarah pada suatu kemampuan manusia dalam menggerakkan organisasi guna mencapai suatu tujuan. Hal ini disebabkan karena manusia sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*), tidak akan pernah bisa lepas dari kehidupan organisasi. Disadari atau tidak dalam sebuah organisasi sekecil apapun, formal maupun informal, kepemimpinan akan tetap memiliki posisinya tersendiri. Dalam kepemimpinan peranan manusia sebagai pemimpin akan bertindak sebagai motor yang menggerakkan sekaligus mengendalikan arah kepemimpinan itu sendiri. Oleh karenanya, tidaklah mengherankan apabila maju mundurnya sebuah organisasi akan dipandang sebagai keberhasilan atau kegagalan dari pemimpinnya. Dan hal ini pula yang mencirikan bahwa pada dasarnya kepemimpinan adalah merupakan sebuah kemampuan.

Menjadi pemimpin memang tidak mudah. Ada banyak teori yang menguraikan tentang kepemimpinan yang efektif. Namun pada prinsipnya seorang pemimpin haruslah memiliki kekuatan konsep, pengetahuan, keberanian dan kemampuan beradaptasi dengan lingkungannya. Seorang pemimpin harus mampu menangkap gejala-gejala dan perubahan-perubahan

yang terjadi di sekitarnya, sehingga dapat segera mengantisipasi dan menentukan langkah terbaiknya untuk mengatasi segala kemungkinan yang terjadi.

Di tengah ketatnya persaingan global dewasa ini, tuntutan akan kemampuan pimpinan dalam menjalankan tugas-tugas kepemimpinannya selalu menjadi sorotan. Seorang pemimpin harus siap menghadapi segala permasalahan yang ada di lingkungan organisasinya. Dalam kaitan ini, Work dalam Hesselbein dkk. (1997:76-77) mengemukakan mengenai lima tantangan fundamental yang harus dihadapi seorang pemimpin di masa depan, yaitu:

1. Mereka harus mau menjadi lebih peka dan lebih memahami semua perbedaan etnis, budaya, dan gender di tempat kerja serta menunjukkan kepekaan dan pemahaman itu.
2. Mereka harus memiliki suatu visi untuk tempat kerja mereka yang akhirnya bermuara pada perluasan budaya perusahaan (pen.: organisasi) dan lingkungan tempat kerja.
3. Mereka harus bersedia merancang dan mengimplementasikan proses-proses ketenagakerjaan dan komunikasi yang baru dan bentuk untuk memajukan dan mempromosikan persepsi keadilan dan kesamaan.
4. Mereka harus bersedia membawa komitmen penuh dan tanpa banyak tanya dalam upaya pendayagunaan suatu angkatan kerja yang beragam secara efektif.
5. Mereka harus menjadi pasak antara organisasi mereka dan masyarakat luas, membentuk organisasi menjadi suatu wacana, dimana orang ingin bekerja dan mengembangkan pasar baru dan memelihara yang ada.

Dengan demikian, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa peran kepemimpinan yang diterapkan oleh seorang pemimpin dalam sebuah organisasi, akan memberikan dampak yang besar terhadap perkembangan dan kemajuan organisasinya. Oleh karena itu, seorang pemimpin hendaknya memiliki kelayakan dan kualitas sebagai pemimpin. Lebih penting lagi, adalah

bahwa seorang pemimpin harus mampu menghadapi sekaligus mengatasi setiap tantangan yang ada di depannya. Ia harus bisa mensikapi keadaan lingkungan secara cepat dan tepat sehingga ia mampu menjadi penyangga bagi kemajuan organisasinya.

FUNGSI DAN SIFAT KEPEMIMPINAN

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kepemimpinan memang sangat bervariasi. Hal itu bisa datang dari faktor internal (karakter/sifat si pemimpin itu sendiri) atau juga faktor eksternal (yang datang dari lingkungannya). Oleh karena itu, agar seorang pemimpin mampu menjalankan tugas-tugas kepemimpinannya dengan efektif, perlu memahami dengan baik mengenai fungsi kepemimpinan itu sendiri. Dengan mengutip pendapat para ahli dapat dikemukakan beberapa fungsi kepemimpinan yang efektif, yaitu:

1. **Fungsi Penentu Arah** (Arifin dkk. 2003:113; Nanus, 2001: 15). Setiap organisasi dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu. Keterbatasan sumber daya organisasi mengharuskan pemimpin untuk mengelolanya dengan efektif, sehingga apa yang hendak dicapai oleh organisasi dapat diwujudkan dengan baik. Mengenai fungsi ini, Siagian (1997:21) menyebutnya dengan fungsi sebagai pemegang kemudi organisasi yang cekatan.
2. **Fungsi Sebagai Juru Bicara** (Arifin dkk. 2003:113; Nanus, 2001: 17). Fungsi ini mengharuskan seorang pemimpin untuk berperan sebagai penghubung antara organisasi dengan para *stakeholders*-nya. Konsekuensi logis dari peran ini, maka seorang pemimpin harus memahami dengan baik, tidak saja mengenai bagaimana membuat atau merumuskan kebijaksanaan strategis, melainkan pula harus mengetahui mengenai keputusan-keputusan yang telah diambil oleh pemimpin-pemimpin di level bawahnya. Dengan kata lain, pemimpin harus memahami betul mengenai kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh organisasinya.

3. **Fungsi Sebagai Komunikator** (Arifin dkk. 2003:114). Fungsi pemimpin sebagai komunikator lebih ditekankan pada kemampuannya untuk mengkomunikasikan sasaran-sasaran, strategi, dan tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh bawahannya.
4. **Fungsi sebagai Mediator** (Arifin dkk. 2003:114). Dalam suatu organisasi pada umumnya akan terdiri dari orang-orang yang secara individual memiliki sifat, karakter dan kepentingan yang berbeda. Oleh karenanya kemungkinan terjadi konflik diantara anggota organisasi sangat dimungkinkan. Dalam kondisi inilah maka seorang pemimpin harus mampu menjadi mediator yang dapat menengahi konflik-konflik yang terjadi di dalam organisasinya.
5. **Fungsi sebagai Integrator** (Arifin dkk. 2003:114; Siagian 1997:21). Adanya pembagian tugas, system alokasi sumber daya, dana, dan tenaga, serta spesialisasi pengetahuan dan keterampilan yang berbeda-beda dapat menimbulkan sikap dan perilaku yang terkotak-kotak. Oleh karena itu dalam kondisi seperti ini seorang pemimpin harus mampu bertindak sebagai integrator (pemersatu) organisasi sehingga perbedaan yang terjadi dalam organisasi dapat diarahkan dan dikembangkan menjadi modal dan asset keunggulan organisasi.
6. **Sebagai Agen Perubahan** (Nanus, 2001:17). Pemimpin bertanggungjawab untuk merangsang perubahan di lingkungan internal, sehingga memungkinkan pencapaian sebuah visi di masa depan. Untuk menjadi sorang agen perubahan yang baik, pemimpin harus mampu mengantisipasi berbagai perkembangan di dunia luar, memperkirakan implikasinya terhadap organisasi, menciptakan *sence of urgency* dan prioritas bagi perubahan yang disyaratkan oleh visi organisasi.

7. **Sebagai Katalisator** (Siagian, 1997:21). Seorang pemimpin harus mampu meningkatkan jalannya laju organisasinya ke arah tujuan yang ditetapkan.
8. **Sebagai Pelatih** (Nanus, 2001:18), **sebagai Pendidik** (Siagian, 1997:22). Seorang pemimpin adalah pembentuk tim dalam organisasinya, oleh karenanya setiap pemimpin harus mampu bertindak sebagai mentor, pelatih, dan pendidik serta teladan bagi anggotanya untuk mencapai tujuan dan visi organisasi.

Selanjutnya mengenai ciri-ciri kepemimpinan, Arifin dkk (2003:115-116) mengemukakan sifat-sifat dan ciri-ciri kepemimpinan yang berhasil, sebagai berikut:

1. **Watak dan kepribadian yang terpuji.** Seorang pemimpin harus mempunyai watak dan kepribadian yang terpuji. Mereka adalah cermin dari bawahan, sumber identifikasi, motivasi, dan moral para bawahan.
2. **Keinginan melayani bawahan.** Seorang pimpinan harus percaya pada bawahan. Ia mendengarkan pendapat mereka dan berkeinginan untuk membantu mereka menimbulkan dan mengembangkan keterampilannya agar karir mereka meningkat.
3. **Memahami kondisi lingkungan.** Seorang pemimpin tidak hanya menyadari tentang apa yang sedang terjadi, tetapi juga harus memiliki pengertian yang memadai, sehingga dapat mengevaluasi perbedaan kondisi organisasi dan para bawahannya.
4. **Intelegensi yang tinggi.** Seorang pemimpin harus memiliki kemampuan berpikir pada taraf yang tinggi. Ia dituntut untuk mampu menganalisis problem dengan efektif, belajar dengan cepat, dan memiliki minat yang tinggi untuk mendalami dan menggali ilmu.
5. **Berorientasi ke depan.** Seorang pemimpin harus memiliki intuisi, kemampuan memprediksi, dan visi sehingga dapat

mengetahui sejak awal tentang kemungkinan-kemungkinan apa yang dapat mempengaruhi organisasi yang dikelolanya.

6. **Sikap terbuka dan lugas.** Pemimpin harus mampu mempertimbangkan fakta-fakta dan inovasi yang baru. Lugas namun konsisten pendiriannya. Bersedia mengganti cara kerja yang lama dengan cara kerja yang baru yang dipandang mampu memberi nilai guna yang efisien dan efektif bagi organisasi.

Kemudian, Krause (2000:4-6) mengemukakan tentang karakter yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin, berupa tujuh faktor esensi kepemimpinan yang disebutnya dengan prinsip-prinsip **SPARKLE** yang terdiri dari:

1. *Self-Dicipline* (Disiplin Diri). Pemimpin cenderung hidup dengan seperangkat aturan atau prinsip yang ia pastikan cocok baginya dan diterima pendukungnya.
2. *Purpose* (Tujuan). Pemimpin mengembangkan determinasi kuat untuk mencapai visi dan sasaran-sasarannya. Determinasi ini menciptakan moral dan semangat yang tinggi di antara pendukungnya. Ini memungkinkan pemimpin menggunakan kekuasaan pribadi maupun organisasi secara efektif untuk mencapai tujuan-tujuannya.
3. *Accomplishment* (Pencapaian). Pemimpin mendefinisikan hasilnya dalam hal pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pendukungnya. Hasil yang memuaskan merupakan fondasi kepemimpinan. Tindakan efektif merupakan dasar hasil yang memuaskan. Unsur-unsur tindakan yang efektif adalah keputusan, determinasi, energi, kesederhanaan, keseimbangan, dan peluang.
4. *Responsibility* (Tanggung Jawab). Pemimpin mengemban tugas dan kewajiban yang berasal dari kepercayaan dan kekuasaan yang diserahkan kepadanya. Pemimpin yang hebat mengakui sepenuhnya hasil keputusan dan

tindakannya, dan menanggung konsekuensinya bersama dengan pendukungnya.

5. *Knowledge* (Pengetahuan). Pengetahuan merupakan dasar berhasilnya kepemimpinan. Pengetahuan mempunyai tiga aspek, yaitu: pertama, pengetahuan dasar, yang berkaitan dengan sains, sejarah, kodrat manusia; dengan kata lain mempelajari dasar-dasar seni kepemimpinan; kedua, pengetahuan strategis, yang berhubungan dengan pemahaman kebutuhan dan tujuan pendukung maupun pesaing, dan perencanaan efektif untuk mencapai sasaran-sasarannya; ketiga, pengetahuan taktis, yang berpusat pada pengenalan ancaman dan peluang yang muncul dan menanggapi dengan cepat dan tepat dalam kerangka strategis melalui inovasi dan improvisasi.
6. *Laddership* (Jenjang). Pemimpin harus memahami ciri-ciri khas kontrak social dan moral antara pemimpin dengan pendukungnya. Pada satu sisi pemimpin bergantung pada pengikutnya dalam batas-batas tertentu, dan pada sisi lain kepemimpinan yang kuat dapat menjadi faktor keberhasilan aktivitas-aktivitas yang dilakukan anggota organisasi.
7. *Example* (Keteladanan). Tindakan-tindakan pemimpin akan menjadi contoh bagi tindakan-tindakan pendukungnya. Karakter pemimpin membentuk warna moral kepemimpinan itu.

TEORI KEPEMIMPINAN

Sudah cukup banyak teori kepemimpinan yang dibahas oleh para ahli di dalam literatur-literatur administrasi, manajemen, politik atau literatur lainnya. Namun apabila kita perhatikan, sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (2002:250), dari sekian banyak teori tentang kepemimpinan, secara umum para ahli membaginya menjadi teori kepemimpinan berdasarkan (1) Teori sifat atau bakat bawaan (*Trait Theory*); (2) Teori

Kelompok (*Group Theory*); (3) Teori Situasional (*Contingency Theory*); dan (4) Teori jalur - tujuan (*Path - Goal Theory*).

1. Teori Sifat (*Trait Theory*)

Teori sifat merupakan teori kepemimpinan yang dianggap paling tua. Dalam pembahasannya teori ini lekat dengan kajian-kajian terhadap kepemimpinan yang dilakukan oleh para tokoh besar sehingga disebut juga dengan teori kepemimpinan "tokoh besar" (*great man*). Menurut teori ini, kualitas kepemimpinan adalah merupakan warisan atau bawaan yang dilahirkan. Dalam perkembangannya di abad 20, teori ini mengalami evolusi menjadi teori bakat (Edwin A. Locke & associates, 1997 : 17). Namun fokus pembahasannya tidak lagi terbatas pada sekedar bakat yang dilahirkan atau bawaan, melainkan juga mulai mengadopsi dan mengakomodir adanya pandangan yang memandang bahwa bakat juga dapat diperoleh berdasarkan suatu pengalaman atau pendidikan (Thoha, 2002:250). Oleh karena itulah kajian-kajian dari teori sifat ini pun lebih menekankan obyek kajiannya dalam sifat-sifat yang bersifat umum seperti kecerdasan, kejujuran, inisiatif, dan sebagainya.

Berdasarkan kepada beberapa hasil kajian dari para peneliti tentang kepemimpinan dengan teori sifat, terdapat suatu kesimpulan bahwa sifat-sifat yang sering muncul dalam kajian adalah kecerdasan, inisiatif, keterbukaan dan perasaan humor, entusiasme, kejujuran, simpati, dan kepercayaan diri (Toha, 2002: 251).

Kesimpulan dari hasil penelitian dari beberapa peneliti memang terjadi perbedaan. Di satu pihak para peneliti seperti: Lord, De Vader, dan Alliger (1986) menyatakan bahwa tidak ada hubungan yang kuat antara bakat pemimpin dengan kepemimpinan yang efektif (dalam Edwin A. Locke, 1997:17) atau tidak ada korelasi sebab akibat antara sifat dan keberhasilan para manajer (Thoha, 2002:251), di lain pihak seorang psikolog

Gary Yukl (dalam Edwin. A. Locke, 1997:18) menyatakan bahwa, "... para peneliti kepemimpinan ini memutuskan bahwa bakat tidak memberikan pengaruh sama sekali, berarti mereka telah bereaksi terlalu berlebihan terhadap kajian-kajian pesimistik. Sekarang tampak jelas bahwa bakat dan motif tertentu mempunyai pengaruh yang nyata terhadap efektivitas seorang pemimpin, kendati seberapa penting bakat atau motif khusus terhadap sukses itu tergantung pada situasi" (Edwin. A. Locke, 1997:18).

Sementara itu, Keith Davis merumuskan *empat sifat umum* yang nampaknya mempunyai pengaruh terhadap keberhasilan kepemimpinan organisasi sebagaimana dikutip oleh Thoha (2002:251), yaitu:

- a. *Kecerdasan*. Hasil penelitian pada umumnya membuktikan bahwa pemimpin mempunyai tingkat kecerdasan yang lebih tinggi dibandingkan dengan yang dipimpin. Namun demikian, yang sangat menarik adalah pemimpin tidak bisa melampaui terlalu banyak dari kecerdasan pengikutnya.
- b. *Kedewasaan dan keluasan hubungan sosial*. Pemimpin cenderung menjadi matang dan mempunyai emosi yang stabil, serta mempunyai perhatian yang luas terhadap aktivitas-aktivitas sosial. Dia mempunyai keinginan menghargai dan dihargai.
- c. *Motivasi diri dan dorongan berprestasi*. Para pemimpin secara relatif mempunyai dorongan motivasi yang kuat untuk berprestasi. Mereka bekerja berusaha mendapatkan penghargaan yang intrinsik dibandingkan yang ekstrinsik.
- d. *Sikap-sikap hubungan kemanusiaan*. Pemimpin-pemimpin yang berhasil mau mengakui harga diri dan kehormatan para pengikutnya dan mampu berpihak kepadanya.

Selanjutnya Warren Bennis (dalam Hersey & Blanchard, 1993:98), mengemukakan empat sifat umum atau wilayah kompetensi yang dihasilkan dari penelitiannya terhadap 90

orang pemimpin dan para pengikutnya. Keempat sifat umum atau kompetensi pemimpin tersebut adalah:

- a. *Management of attention – The ability to communicate a sense of outcome, goal, or direction that attracts followers* – Mengelola perhatian, yaitu kemampuan untuk mengkomunikasikan keadaan tentang hasil, tujuan, atau arahan yang menarik pengikutnya.
- b. *Management of meaning – The ability to create and communicate meaning with clarity and understanding* – Mengelola kesepahaman, yaitu kemampuan untuk menciptakan dan mengkomunikasikan kesepahaman dengan kejelasan dan pengertian.
- c. *Management of trust – The ability to reliable and consistent so people can count on them* – Mengelola kepercayaan, yaitu kemampuan untuk bersifat realistis dan konsisten sehingga orang dapat memperhitungkannya.
- d. *Management of self – The ability to know one's self and to use one's skills within limits of strengths and weaknesses* – Mengelola diri sendiri, yaitu kemampuan untuk mengenal dirinya sendiri dan menggunakan kemampuannya sendiri dalam batasan-batasana kekuatan dan kelemahannya.

2. Teori Kelompok

Tinjauan terhadap masalah kepemimpinan yang didasarkan pada hubungan antara pemimpin dengan para pengikutnya serta proses interaksi antara pemimpin dan pengikutnya dalam suatu kelompok/organisasi, secara khusus telah menjadi kajian tersendiri. Hasil dari kajian itu telah melahirkan suatu model yang menjadi inspirasi bagi teori kepemimpinan, yaitu teori kelompok. Teori kepemimpinan kelompok sebagaimana dikemukakan Thoha (2002:252) beranggapan bahwa "supaya kelompok bisa mencapai tujuan-tujuannya, maka harus terdapat pertukaran yang positif di antara pemimpin dan pengikut-pengikutnya".

Dari literatur yang penulis temukan, penggunaan istilah "Teori Kelompok" ditemukan pada tulisannya Miftah Thoha dalam bukunya yang berjudul "Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya", sedangkan Hersey & Blanchard dalam bukunya "*Management of Organizational Behavior*" menyebutnya dengan "*Group Dynamics Studies*" atau studi dinamika kelompok.

Namun apabila ditelaah lebih lanjut dari kedua istilah tersebut terdapat satu kesamaan bahasan, dimana keduanya membahas tentang bagaimana perilaku kepemimpinan dari seorang manajer yang dipengaruhi oleh pola kerja dari para bawahannya. Sebagaimana Thoha (2002:253) kemukakan dengan mengutip pendapat dari Greene bahwa, "ketika para bawahan tidak melaksanakan pekerjaan secara baik, maka pemimpin cenderung menekankan pada struktur pengambilan inisiatif (*perilaku tugas*). Tetapi ketika para bawahan dapat melaksanakan pekerjaan secara baik, maka pemimpin menaikkan penekanannya pada pemberian perhatian (*perilaku tata hubungan*)".

Sementara Hersey & Blanchard mengutip pendapat dari Cartwright and Zander yang memberikan sebuah ilustrasi sebagai berikut, "*... the managers 'initiates action ... keeps members' attention on the goal ... clarifies the issues and develops a procedural plan. On the other hand, typical behaviors for group maintenance are characterized by a manager who "keep interpersonal relations pleasant ... arbitrates disputes ... provides encouragement ... gives the minority a chance to be heard ... stimulates self-direction ... and increases the interdependence among members"* (Hersey & Blanchard, 1993:103).

Ilustrasi tersebut memberikan gambaran bahwa manajer (pimpinan) yang memiliki inisiatif untuk bertindak dan senantiasa menjaga para anggotanya untuk memiliki perhatian kepada tujuan yang ingin dicapainya, akan berupaya untuk memberikan kejelasan mengenai isu-isu serta mengembangkan

rencana yang sistematis. Dengan kata lain, bahwa tipikal perilaku kelompok dipengaruhi oleh karakter pimpinan yang mampu mengambil inisiatif disaat para pengikutnya mulai melemah, dan meningkatkan perhatiannya disaat bawahan telah melaksanakan pekerjaannya dengan baik. Secara tidak langsung teori ini sebenarnya adalah merupakan suatu kritik terhadap konsep *reward and punishment* yang cenderung menghukum terhadap bawahan yang dianggap kurang mampu bekerja dengan baik, dan penghargaan hanya diberikan kepada bawahan yang mampu menunjukkan daya kerja yang baik. Meskipun konsep ini dipandang masih relevan dengan situasi sekarang, namun tidak ada salahnya juga apabila rekayasa kepemimpinan dalam penerapannya lebih memberikan dorongan bagi terciptanya suatu tipikal kepemimpinan yang mengutamakan nilai-nilai kemanusiaan dalam mensikapi situasi dan kondisi para bawahannya. *Punishment* hendaknya dijadikan sebagai cara terakhir dalam membina bawahan apabila dipandang sudah tidak bisa lagi diberikan dorongan dalam bentuk motivasi yang efektif.

3. Teori Kemungkinan (*Contingency Theory*)

Teori kemungkinan dalam masalah kepemimpinan pada dasarnya merupakan teori yang menekankan pada kesesuaian antara gaya kepemimpinan yang diterapkan dengan keadaan atau kondisi yang ada. Seorang pemimpin dianggap efektif apabila ia mampu melihat dan mengenali keadaan yang ada disekitarnya sehingga mampu mengkondisikan pola kepemimpinannya dengan keadaan tersebut. Karena pola ini lebih menuntut adanya kesesuaian dengan keadaan, maka seringkali teori kemungkinan ini dipadukan pula dengan teori situasional atau pendekatan situasional.

Penganut teori kemungkinan menganggap bahwa kepemimpinan yang efektif adalah kepemimpinan yang disesuaikan dengan keadaan. Edwin A. Locke menyatakan

bahwa "... prinsip-prinsip kepemimpinan yang berlainan harus diterapkan dalam situasi-situasi yang berbeda pula (Edwin A. Locke, 1997:15). Prinsip dan gaya kepemimpinan yang efektif akan senantiasa menyesuaikan dengan situasi dan kondisi bawahan dan lingkungan yang ada. Oleh karenanya, fleksibilitas pemimpin dalam mensikapi situasi yang ada merupakan suatu keharusan bagi seorang pemimpin apabila ingin berhasil dalam kepemimpinannya. Namun demikian, perlu ditegaskan bahwa dalam hal ini ketegasan, keberanian, dan kemampuan tetap merupakan faktor penting sebagai inti dasar dari karakter seorang pemimpin. Sehingga, tindakan yang ada bukanlah merupakan suatu manifestasi dari sikap keraguan, kebimbangan, atau bahkan ketidakberaniannya dalam menghadapi lingkungan yang ada.

4. Teori Jalur (*Path-Goal Leadership Theory*)

Teori jalur merupakan teori kepemimpinan yang menaruh perhatian besar kepada pentingnya memperhatikan kepentingan bawahan. Teori yang dikembangkan oleh Robert House ini, memiliki keterkaitan yang erat dengan teori pengharapan (*expectancy theory*) dan teori motivasi. Menurut teori jalur-tujuan, merupakan tugas pimpinan untuk membantu bawahan dalam mencapai tujuan mereka. Selain itu, pimpinan juga harus mengarahkan agar tujuan mereka dapat mendukung dan sejalan dengan jalur tujuan keseluruhan organisasi.

Istilah jalur - tujuan, diturunkan dari keyakinan bahwa pemimpin yang efektif, menjelaskan jalur (*path*) untuk membantu pengikut mereka, berangkat dari mana mereka berada menuju pencapaian tujuan kerja mereka, dan melakukan perjalanan sepanjang jalur secara lebih mudah dengan mengurangi hambatan dan perangkap (Robbins, 2002:16).

Pokok pikiran yang menjadi inti dari teori jalur - tujuan ini secara umum terbagi ke dalam dua bagian, yaitu:

- a. Pemimpin memenuhi kebutuhan bawahan yang berkenaan dengan efektivitas pekerjaan.
- b. Pemimpin memberikan latihan, bimbingan, dan dukungan yang dibutuhkan oleh bawahan (Arifin dkk., 2003:121).

Selanjutnya, Arifin dkk. mengemukakan bahwa dalam teori *path - goal* terdapat empat pola perilaku kepemimpinan, yaitu:

- a. *Pemimpin yang direktif*. Bentuk kepemimpinan ini sama dengan kepemimpinan otokratik. Bawahan sudah mengetahui secara pasti apa yang diinginkan pemimpin terhadap dirinya dan pengarahan yang diberikan. Bawahan tidak diberi kesempatan berpartisipasi dalam mengemukakan pendapat.
- b. *Pemimpin yang suportif*, adalah pemimpin yang ramah, mudah ditemui, dan menunjukkan sikap perhatian terhadap bawahan.
- c. *Pemimpin yang partisipatif*, adalah pemimpin yang selalu mengharapkan saran-saran atau pendapat bawahannya, yang diperlukan dalam membuat keputusan.
- d. *Pemimpin yang berorientasi prestasi*. Yaitu pemimpin yang memberikan kepercayaan pada bawahan untuk mencapai tujuan atau hasil dan prestasi (Arifin dkk., 2003:121).

Kecenderungan tindakan yang harus dilakukan oleh pimpinan, menurut teori ini adalah memberikan motivasi, mengarahkan, dan menjelaskan apa yang harus dilakukan oleh bawahan. Bentuk motivasi yang diberikan harus memiliki kesesuaian dengan kebutuhan dan kepentingan bawahan, sebagaimana substansi dari teori *expectancy motivation theory*, yang menyatakan bahwa motivasi seseorang tergantung kepada harapan akan imbalan dan valensi, atau daya tarik imbalan itu (Arifin dkk., 2003:121).

KEPEMIMPINAN BIROKRASI

Tugas kepemimpinan dalam lingkungan birokrasi seringkali disebut dengan tugas manajerial yang dilaksanakan oleh para pejabat struktural. Oleh karena itu, kepemimpinan lebih erat kaitannya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh para pejabat struktural dalam melaksanakan tugas, termasuk dalam memberikan dorongan, arahan, dan perintah serta pengendalian atau pengawasan kepada bawahannya. Apabila kepemimpinan dilihat dari aspek personal pemimpin, pada umumnya kajian lebih banyak menyoroti hal-hal yang terkait dengan gaya atau tipe kepemimpinan. Akan tetapi apabila melihat konteks kepemimpinan yang dijalankan oleh para pejabat struktural secara umum dalam suatu organisasi, hal itu akan lebih memudahkan untuk ditinjau dari aspek-aspek umum atau ciri-ciri umum kepemimpinan. Berdasarkan asumsi itulah maka dalam penelitian ini, penulis menggunakan sifat-sifat umum kepemimpinan sebagai dimensi variabel kepemimpinan, karena penulis ingin mengungkapkan gambaran umum kepemimpinan yang dilaksanakan oleh para pejabat struktural di lingkungan Birokrasi dengan mengambil kasus di Sekretariat Daerah Kota Bandung.

Kepemimpinan yang dilaksanakan oleh para pejabat struktural pada tingkatan Birokrasi yang menjadi focus dalam penelitian ini, adalah kepemimpinan yang dilaksanakan oleh tingkatan jabatan mulai dari eselon IV sampai dengan eselon II. Penggalan data didasarkan pada persepsi para pelaksana (Staf/fungsional umum) dan para pejabat di bawahnya secara hirarkhial.

Variabel kepemimpinan dalam penelitian ini, dilihat berdasarkan empat dimensi, yaitu: **pertama**, dimensi *kecerdasan*. Dalam hal ini penelitian dilakukan untuk menggali sampai seberapa besar para pimpinan di lingkungan birokrasi *memiliki daya tanggap* dalam memahami tugas pekerjaannya, *mampu memberikan solusi* terhadap permasalahan yang terkait dengan

pekerjaan, dan apakah pimpinan tersebut *memiliki semangat belajar*, baik dalam kaitannya dengan dunia empirik (pekerjaan) maupun dunia akademik (ilmu pengetahuan).

Hasil penelitian menginformasikan bahwa *daya tanggap* pimpinan terhadap tugas pekerjaan, secara umum dinyatakan masih rendah (84,47%), hanya 11,11% saja yang menyatakan bahwa *daya tanggap* pimpinan sudah cukup baik/tinggi, sedangkan 4,44% menyatakan bahwa *daya tanggap* pimpinan berada pada tingkatan sedang. Hasil ini menunjukkan bahwa secara umum, para pejabat birokrasi dianggap belum memiliki *daya tanggap* yang baik dalam memahami tugas pekerjaannya sehari-hari. Sehingga, secara umum para responden mengakui bahwa memang mengenai *daya tanggap* ini masih perlu ditingkatkan lebih optimal lagi.

Dalam masalah yang terkait dengan *kemampuan pimpinan dalam memberikan solusi* atau *pemecahan masalah* dalam setiap permasalahan yang muncul di lingkungan kerjanya. Rendahnya kemampuan pimpinan dalam memberikan solusi ini dinyatakan oleh 53,33% responden, dan 34,45% lainnya memandang bahwa pimpinan sudah mampu memberikan solusi dalam pekerjaan. Sedangkan, 12,22% responden menyatakan bahwa kemampuan pimpinan dalam indikator ini bersifat sedang saja.

Kemampuan pimpinan dalam memecahkan permasalahan dalam lingkungan kerjanya, pada dasarnya merupakan suatu keharusan. Artinya bahwa dalam lingkup kapasitas dan kapabilitasnya, seorang pimpinan sudah semestinya mampu menjadi seorang pengambil keputusan dan sekaligus mampu memecahkan setiap permasalahan yang ada dalam lingkungan unit organisasinya. Beberapa alasan yang menjadi penyebab rendahnya kemampuan ini antara lain karena *kemampuan dalam mengambil keputusan masih rendah*. Hal ini terkait dengan kemampuan dalam menganalisa permasalahan yang menurut para responden dipandang masih rendah.

Di samping itu, masalah keberanian pimpinan dalam mengambil keputusan dan memecahkan permasalahan di unitnya, juga dipandang masih rendah. Hal ini disebabkan karena orientasi para pimpinan terhadap jabatan sebagai sesuatu yang "harus dipertahankan" dan mungkin ditingkatkan, masih tinggi dibanding dengan memandang jabatan sebagai suatu "amanah" yang bersifat sementara. Oleh karena itu, karakter "keberanian" dalam mengambil keputusan cenderung dipengaruhi oleh karakter untuk meminta petunjuk atau mengikuti berdasarkan arahan dari pimpinan yang lebih tinggi.

Oleh karena itu, masalah kemampuan dalam memecahkan masalah dan keberanian dalam mengambil keputusan masih merupakan kompetensi yang harus ditingkatkan oleh para pimpinan. Hal ini disebabkan karena beberapa faktor antara lain, *pertama*, masih tingginya rasa "ewuh pakewuh" yang dirasakan oleh para pimpinan, sehingga pada saat akan mengambil keputusan selalu harus meminta "petunjuk" terlebih dahulu dari atasannya. *Kedua*, masih lemahnya kemampuan berargumentasi kepada atasan apabila ada permasalahan, sehingga apapun yang ditetapkan atasannya cenderung diterima meskipun sebenarnya tidak menyelesaikan masalah di unitnya. *Ketiga*, masih adanya pandangan dari beberapa pimpinan yang menganggap bahwa masalah pengambilan keputusan adalah merupakan tugas pimpinan di atasnya, dan mereka hanya menjalankan apa yang diputuskan oleh pimpinannya.

Namun demikian, berkenaan dengan indikator *semangat belajar*, para pimpinan ini cenderung memiliki motivasi yang tinggi. Persepsi ini dinyatakan oleh 52,22% responden yang menilai bahwa semangat belajar pimpinan untuk memperdalam ilmu pengetahuan, baik melalui pendidikan maupun pengalaman (empirik) masih relatif tinggi.

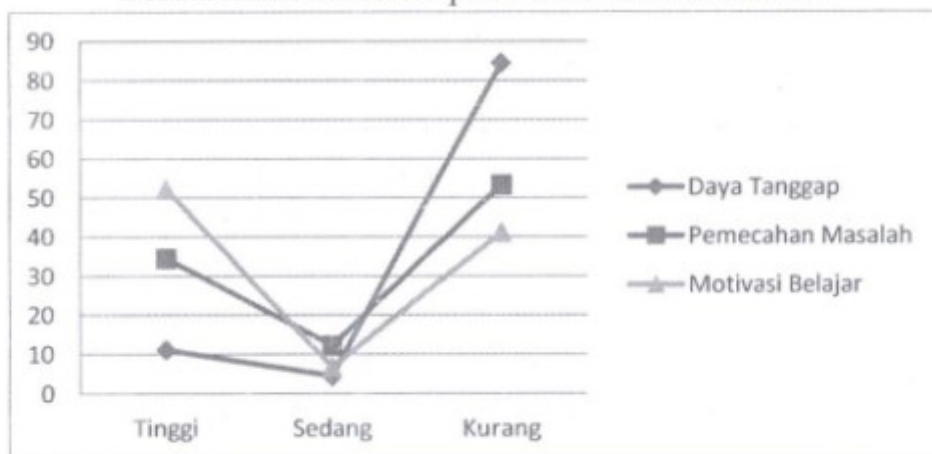
Meskipun terdapat bermacam-macam alasan yang mendorong semangat belajar para pimpinan, pada umumnya

para pejabat tersebut lebih tertarik untuk mengikuti pendidikan yang memang memiliki dampak langsung terhadap karier kepemimpinannya, seperti: Diklat Struktural (Diklatpim), dan pendidikan lain terutama pendidikan formal yang brimplikasi terhadap penambahan gelar kesarjanaaan.

Namun demikian, masih ada kelemahan berkenaan dengan dorongan atau motivasi yang terkait dengan penambahan gelar formal ini. Mereka cenderung kurang memperdulikan proses pembelajaran dalam pendidikan tersebut, melainkan lebih berorientasi pada outputnya dimana bisa lebih cepat mendapatkan gelar. Orientasi untuk belajar ini, cenderung didominasi oleh tujuan karir (dengan perolehan gelar) dibanding dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan atau kompetensi pribadinya.

Selanjutnya, berdasarkan rekapitulasi data, tampak bahwa motivasi atau semangat belajar pimpinan di lingkungan secretariat Kota Bandung memiliki nilai yang tinggi, sementara daya tanggap dan kemampuan untuk pemecahan masalah dipandang masih rendah. Untuk lebih jelasnya, data hasil penelitian mengenai dimensi kecerdasan ini, dapat di lihat dalam gambar di bawah ini:

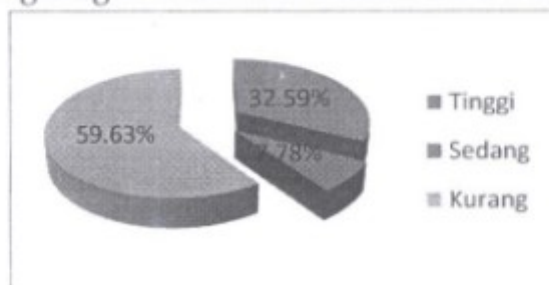
Gambar 7.1.
Data Persepsi Tentang Pimpinan
Berdasarkan Indikator pada Dimensi Kecerdasan



Sumber: Hasil penelitian tahun 2005, diolah kembali tahun 2012

Kemudian, hasil penelitian terhadap dimensi kecerdasan ini, menunjukkan bahwa kecerdasan pimpinan dipandang masih rendah, dimana hal ini dinyatakan oleh sebagian besar responden, yaitu sebanyak 59,63%. Sedangkan, 32,59% lainnya memandang bahwa kecerdasan pimpinan sudah cukup baik, dan 7,78% menyatakan bahwa dimensi kecerdasan pimpinan berada pada posisi sedang. Gambaran mengenai data tersebut dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.

Gambar 7.2.
Data Persepsi Atas Dimensi Kecerdasan Para Pimpinan
Di Lingkungan Sekretariat Daerah Kota Bandung



Sumber: Hasil penelitian tahun 2005, diolah kembali tahun 2012

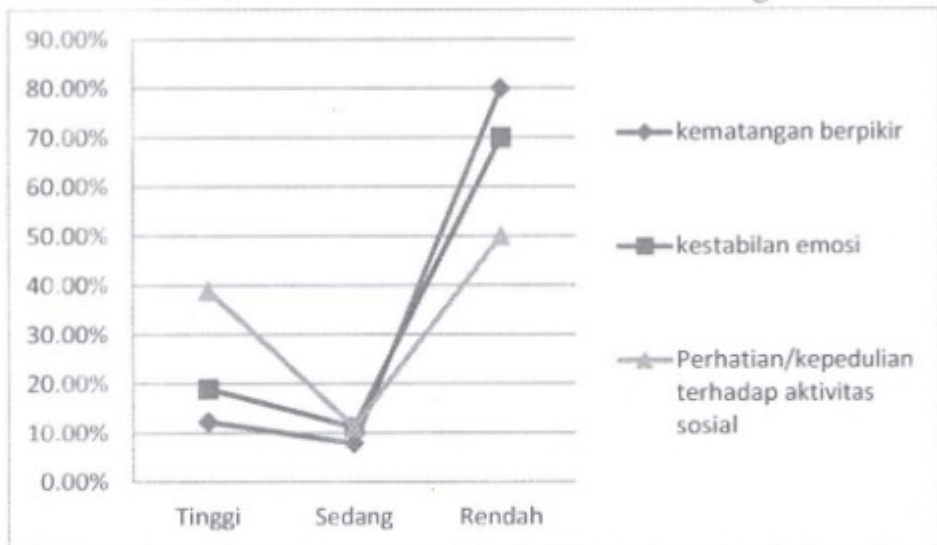
Ciri-ciri umum kepemimpinan **kedua** yang menjadi dimensi pada variabel kepemimpinan dalam penelitian ini adalah *kedewasaan dan keluasan hubungan sosial*. Indikator dalam dimensi ini meliputi: *kematangan berpikir, kestabilan emosi, dan perhatian atau kepedulian terhadap aktivitas sosial*.

Dalam hal kematangan berpikir yang ditunjukkan oleh kemampuan pimpinan untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan yang matang dalam mengatasi permasalahan pekerjaan, responden menilainya masih rendah, yakni sekitar 80% menyatakan hal ini. Menurut sebagian besar responden, para pejabat struktural dipandang belum memiliki kematangan berpikir yang baik sebagai seorang pimpinan. Rendahnya nilai kematangan berpikir ini sejalan dengan penilaian indikator lainnya, yaitu kestabilan emosi dalam mengatasi permasalahan, dimana 70% responden memberikan penilaian atas rendahnya indikator tersebut. Dengan demikian, secara kualitatif kematangan berpikir dengan kestabilan emosi berada pada posisi yang saling terkait secara simetris. Begitu pula halnya pada indikator kepedulian terhadap aktivitas sosial. Sekitar 50% responden menilai bahwa tingkat kepedulian para pimpinan terhadap aktivitas social ini juga dipandang rendah.

Pada indikator ketiga, yaitu *tingkat kepedulian sosial*, jawaban responden relatif menyebar dimana perbedaan antara kontinum positif dan negatif tidak terlalu signifikan. Hasil penelitian menyatakan bahwa 50% responden memberikan penilaian pada kontinum negatif (rendah), dan 38,89% memberikan penilaian positif (tinggi). Sedangkan, 11,11% responden lainnya memberikan penilaian sedang. Penilaian responden tersebut memberikan gambaran bahwa antara kedewasaan dan keluasan hubungan sosial cenderung bersifat relatif, artinya bahwa tingkat kematangan dan kestabilan emosi belum tentu berkorelasi simetris dengan tingkat kepedulian seseorang. Namun demikian, secara umum dimensi inipun masih berada pada posisi kontinum negatif yang cenderung

signifikan. Untuk lebih jelasnya, data-data selengkapnya adalah sebagaimana pada gambar di bawah ini.

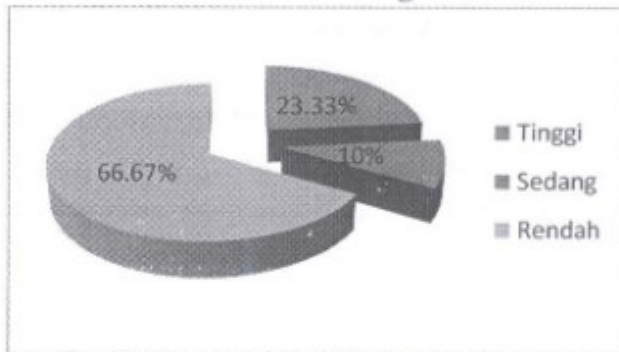
Gambar 7.3.
Data Persepsi Berdasarkan Indikator
Pada Dimensi Kedewasaan dan Keluasan Hubungan Sosial



Sumber: Hasil penelitian tahun 2005, diolah kembali tahun 2012

Selanjutnya, rekapitulasi data dalam dimensi Kedewasaan dan Keluasan Hubungan Sosial ini, menunjukkan bahwa pada dimensi ini, para pimpinan di lingkungan Sekretariat Kota Bandung dipandang masih rendah. Gambaran tersebut dapat dilihat sebagaimana gambar di bawah ini.

Gambar 7.4.
**Data Persepsi Dimensi Kedewasaan
 dan Keluasan Hubungan Sosial**



Sumber: Hasil penelitian tahun 2005, diolah kembali tahun 2012

Dalam melaksanakan tugas pekerjaannya, para pimpinan cenderung kurang memperhatikan dan mempertimbangkan hal-hal yang dianggap memiliki pengaruh terhadap keberhasilan tugasnya. Gaya instruktif dan memandang bawahan sebagai pegawai yang harus patuh pada pimpinan dalam hubungan yang bersifat personalitas masih kental dibandingkan dengan hubungan yang bersifat impersonal dan profesional.

Selanjutnya, pada dimensi ketiga, yaitu *motivasi diri dan dorongan berprestasi*, dilihat berdasarkan indikator motivasi berupa: *semangat bekerja* pimpinan, yang kemudian diikuti dengan *upaya penyelesaian pekerjaan sesuai target*, dan jenis penghargaan yang lebih disenangi antara *penghargaan intrinsik dibandingkan dengan ekstrinsik*.

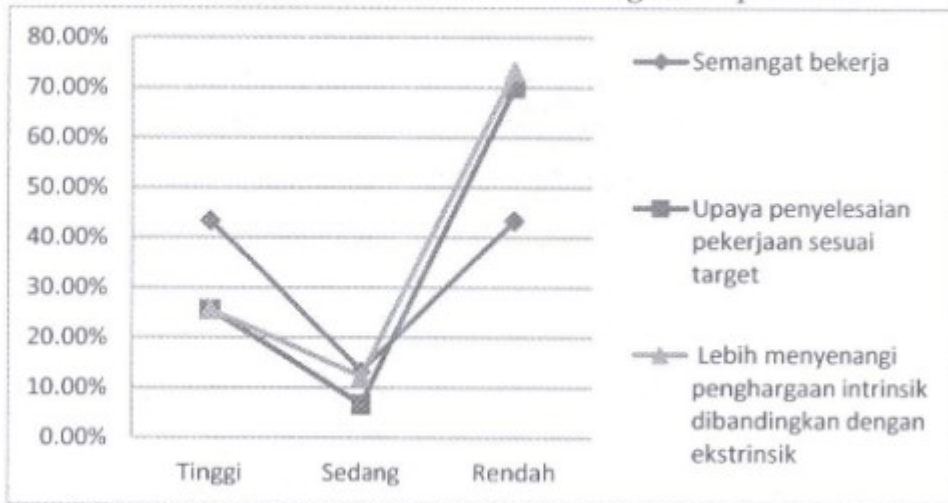
Pada indikator motivasi yang menunjukkan *semangat kerja* pimpinan, jawaban responden berada pada posisi yang relatif berimbang. Responden yang menilai bahwa semangat kerja pimpinan cukup tinggi adalah sebesar 43,33%. Sedangkan, 43,34% responden lainnya memandang bahwa semangat kerja pimpinan masih rendah, dan sekitar 13,33% responden yang memberikan persepsi sedang.

Keseimbangan jawaban yang berbeda tipis antara kontinum negatif dan positif, disebabkan karena adanya perbedaan persepsi responden dalam menilai motivasi kerja pimpinan. Hal ini diketahui ketika dikonfirmasi dengan hasil wawancara kepada beberapa responden yang diambil secara random sampling. Responden yang menilai bahwa pimpinan cenderung kurang memiliki semangat kerja, didasarkan kepada asumsi penilaian bahwa semangat yang ditunjukkan bukan merupakan suatu sifat yang ada pada diri para pimpinannya, melainkan lebih disebabkan karena adanya *interest* atau kepentingan-kepentingan tertentu, atau bahkan bila melihat adanya kompensasi langsung yang diberikan. Sedangkan, bila tidak jelas kompensasinya, pimpinan cenderung kurang termotivasi untuk bekerja secara optimal.

Di pihak lain, sebagian pegawai menilai bahwa wajar apabila motivasi yang ditunjukkan oleh pimpinan itu lebih disebabkan karena adanya dorongan kompensasi. Jadi, apapun latar belakangnya, mereka menilai bahwa hal itu menunjukkan bahwa pimpinan kurang memiliki semangat kerja yang baik.

Sementara itu, pada indikator lainnya, yaitu: *upaya keras pimpinan untuk selalu menyelesaikan pekerjaan sesuai target* menunjukkan kondisi sebaliknya, di mana sebagian besar responden menunjukkan bahwa pimpinan kurang berupaya keras untuk menyelesaikan pekerjaan sesuai target. Di sisi lain, penghargaan yang bersifat intrinsik atau mendapat promosi lebih tinggi, menjadi pilihan para responden dibandingkan dengan penghargaan ekstrinsik (kompensasi langsung). Data lebih lengkap mengenai dimensi Motivasi Diri & Dorongan Berprestasi ini dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.

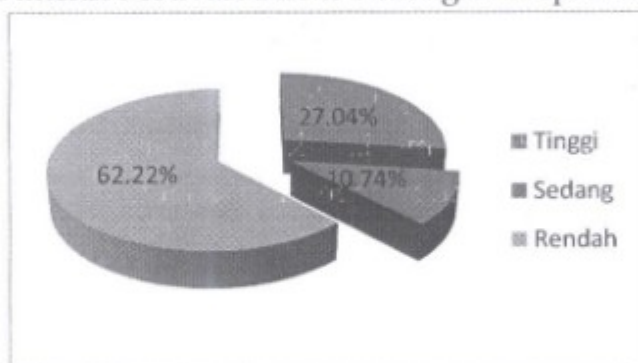
Gambar 7.5.
Data Persepsi Berdasarkan Indikator
Pada Dimensi Motivasi Diri & Dorongan Berprestasi



Sumber: Hasil penelitian tahun 2005, diolah kembali tahun 2012

Dengan demikian, secara umum penilaian responden terhadap masalah motivasi dan dorongan berprestasi dari pimpinan ini, dipandang masih rendah. Sebagian besar responden menyatakan hal ini, yaitu sekitar 62,22%. Sedangkan, yang menilai bahwa pimpinan sudah cukup baik dalam hal motivasi kerja dan dorongan berprestasi adalah sebesar 27,04%, dan sebanyak 10,74% lainnya memandang bahwa tingkat motivasi dan dorongan berprestasi dari pimpinan berada pada kondisi sedang. Secara lengkap, gambaran tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 7.6.
Rekapitulasi Data Persepsi
Dimensi Motivasi Diri & Dorongan Berprestasi



Sumber: Hasil penelitian tahun 2005, diolah kembali tahun 2012

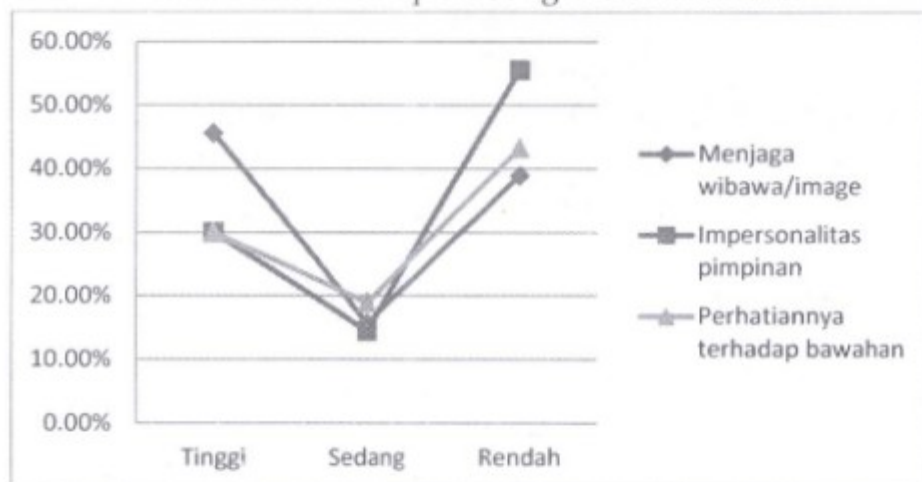
Dimensi selanjutnya yang berkenaan dengan penilaian kepemimpinan ini adalah dimensi *Sikap Hubungan Kemanusiaan*. Dimensi ini dilihat berdasarkan indikator sikap/perilaku pimpinan dalam *menjaga wibawa/image*, perilaku yang bersifat *impersonalitas*, dan *perhatiannya terhadap bawahan*.

Dari ketiga indikator pada dimensi ini, sebagian besar responden memberikan persepsinya yang rendah. Hanya kemampuan dalam menjaga wibawa/image saja yang mendapatkan penilaian tinggi. Hasil penilaian melalui persepsi responden ini, secara umum memang sangat terkait dengan budaya yang memengaruhi kalangan birokrasi yang cenderung masih bersifat feodalistik. Kondisi ini secara langsung atau tidak langsung memengaruhi pula terhadap sikap dan perilaku pimpinan dalam menjalankan tugasnya. Rendahnya persepsi atas perilaku impersonalistik ini, dapat dikatakan sangat berkorelasi dengan budaya birokrasi di Sekretariat Kota Bandung yang cenderung masih memiliki sifat feodalistik yang cukup kental.

Kondisi lain adalah menyangkut perhatian pimpinan kepada bawahan. Kondisi inipun mendapatkan penilaian yang cenderung rendah. Di sisi lain, perilaku yang ditunjukkan untuk

menjaga wibawa/image, memperoleh penilaian yang tinggi. Bila ditelaah lebih lanjut, maka kondisi dari hasil penelitian ini dapat dinyatakan memiliki nilai korelasi yang tinggi sebagaimana halnya uraian di atas, khususnya bila dikaitkan dengan masalah budaya yang cenderung masih feodalistik. Meskipun masalah budaya ini, tidak menjadi focus khusus dalam penelitian, akan tetapi menjadi konsep yang dipandang memengaruhi terhadap perilaku kepemimpinan ini.

Gambar 7.7.
Data Persepsi Berdasarkan Indikator
Pada Dimensi Sikap Hubungan Kemanusiaan



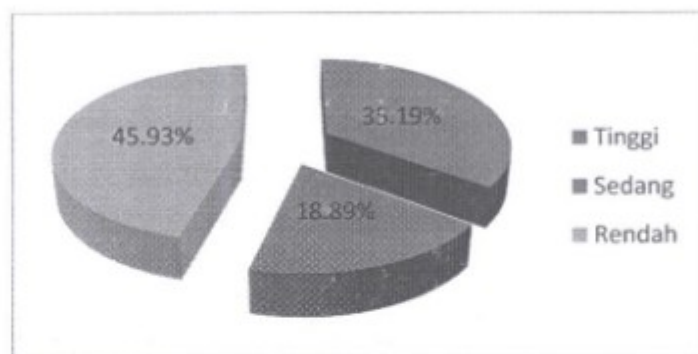
Sumber: Hasil penelitian tahun 2005, diolah kembali tahun 2012

Selanjutnya, untuk dimensi yang terkait dengan *sikap hubungan kemanusiaan* yang dimiliki oleh para pejabat struktural, berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa sikap hubungan kemanusiaan yang dimiliki oleh para pejabat struktural masih berada pada kondisi negatif (rendah). Namun, penilaian responden secara umum relatif merata, yang berarti bahwa perbedaan antara kondisi positif dan negatif tidak terlalu signifikan. Dari responden yang memberikan penilaiannya, 45,93% memberikan penilaian yang rendah,

sedangkan 35,19% lainnya memberikan penilaian yang tinggi, dan 18,89% responden memilih sedang. Data selengkapnya adalah sebagaimana tercantum dalam gambar di bawah ini.

Gambar 7.8.

Rekapitulasi Data Dimensi Sikap Hubungan Kemanusiaan



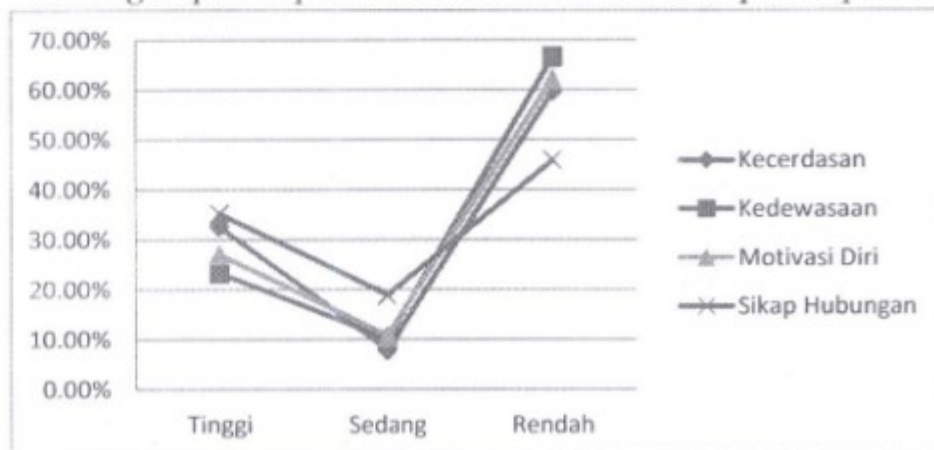
Sumber: Hasil penelitian tahun 2005, diolah kembali tahun 2012

Selanjutnya, rekapitulasi data keseluruhan tentang kepemimpinan birokrasi, adalah sebagaimana Tabel di bawah ini.

Gambar 7.9.

Rekapitulasi Data Persepsi

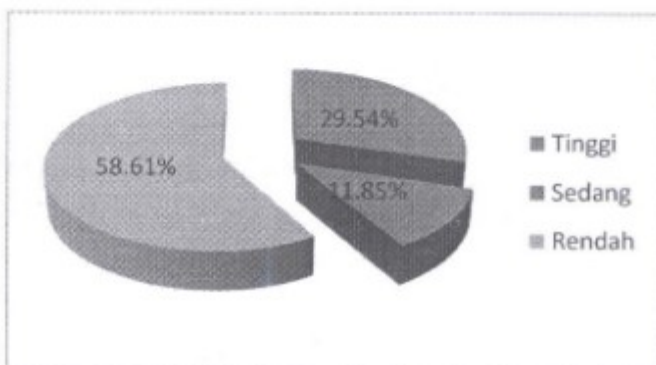
Tentang Kepemimpinan Berdasarkan Dimensi Kepemimpinan



Sumber: Hasil penelitian tahun 2005, diolah kembali tahun 2012

Berdasarkan data rekapitulasi di atas, pada akhirnya diperoleh gambaran bahwa masalah kepemimpinan di lingkungan Sekretariat Kota Bandung ini cenderung masih rendah. Dari keempat dimensi yang dijadikan dasar untuk penilaian dengan indikatornya masing-masing secara keseluruhan menunjukkan rendahnya perilaku kepemimpinan birokrasi tersebut.

Gambar 7.10.
Rekapitulasi Data Kepemimpinan



Sumber: Hasil penelitian tahun 2005, diolah kembali tahun 2012

PENUTUP

Sebagaimana dibahas dalam uraian-uraian tentang dimensi kepemimpinan birokrasi, penilaian responden terhadap kepemimpinan yang dijalankan oleh para pejabat struktural secara umum berada pada kondisi negatif. Variabel kepemimpinan yang dilihat berdasarkan 4 (empat) dimensi kepemimpinan yang efektif, yaitu kecerdasan, kedewasaan dan keluasan hubungan sosial, motivasi diri dan dorongan berprestasi, serta sikap-sikap hubungan kemanusiaan, secara umum mendapat penilaian responden pada posisi negatif (rendah). Hal ini menggambarkan bahwa ketidakpuasan dari sebagian besar pegawai terhadap kepemimpinan yang

dijalankan oleh para pejabat struktural, masih menjadi persoalan yang harus diatasi dengan baik dan bijaksana.

Terhadap masalah kepemimpinan ini, sebagian besar responden memberikan penilaian yang kurang baik atas pernyataan-pernyataan positif yang terdapat dalam item kuesioner. Dari keempat dimensi tersebut, tingkat kedewasaan dan keluasan hubungan sosial memperoleh penilaian negatif paling tinggi, sedangkan nilai negatif terendah berada pada dimensi sikap-sikap hubungan kemanusiaan. Dari hasil penelitian di atas, maka dapat diasumsikan bahwa rendahnya kepemimpinan birokrasi, lebih banyak dideterminasi oleh lemahnya sifat-sifat kepemimpinan yang menyangkut tingkat kedewasaan dan keluasan hubungan sosial yang dimiliki oleh kalangan pimpinan birokrasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa antara kepemimpinan dan perilaku birokrasi memiliki ciri hubungan kausalitas. Kondisi kepemimpinan yang belum sesuai dengan harapan mempengaruhi terhadap perilaku pegawai yang terakumulasikan dalam suatu kondisi perilaku birokrasi yang belum sesuai dengan harapan. Dalam hal kepemimpinan, faktor Kedewasaan & Keluasan Hubungan Sosial dan faktor Motivasi Diri & Dorongan Berprestasi, memiliki determinasi yang cukup tinggi bagi terciptanya suatu kepemimpinan yang efektif. Sementara faktor kecerdasasan, tidak menjadi faktor determinan dalam membangun kepemimpinan dalam organisasi birokrasi, meski secara khusus tetap memiliki pengaruh terhadap kepemimpinan.

Untuk mengatasi masalah kepemimpinan dan perilaku birokrasi ini, pada akhirnya diperlukan upaya peningkatan kualitas kepemimpinan dalam birokrasi yang berbasis pada rekayasa kepemimpinan birokrasi dengan mengembangkan **model budaya kerja** profesional yang diharapkan mampu merubah *mindset* birokrasi yang lebih berorientasi pada *peningkatan konsep penghargaan daripada hukuman*. **Membangun**

dan mengembangkan karakter kepemimpinan yang menunjukkan sikap kedewasaan dan keluasan hubungan sosial, mengejawantahkan suatu prinsip kebijaksanaan yang mampu memberikan dorongan dan motivasi, baik kepada dirinya maupun kepada bawahannya. Dengan kata lain, kemampuan membangun *relationship* yang berbasis pada nilai-nilai kemanusiaan, baik pada lingkungan internal maupun eksternal (*networking*) bagi seorang pemimpin, adalah merupakan faktor penting yang cukup mendasar disertai dengan kemampuan memotivasi lingkungannya.

Hal lain yang perlu diubah dalam karakter kepemimpinan birokrasi adalah mengenai **paradigma perilaku birokrasinya**. Selama ini, paradigma yang dibangun cenderung berorientasi pada posisinya sebagai "pejabat/penguasa". Tanpa harus menghilangkan wibawa kepemimpinan birokrasi, paradigma seperti itu tampaknya sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini. Oleh karena itu, dalam kepemimpinan birokrasi dewasa ini, hal ini semestinya semakin diarahkan pada konsep penyelenggaraan pelayanan publik (*public services*).

Selain itu, yang tidak kalah pentingnya dalam membangun rekayasa kepemimpinan pada birokrasi ini adalah menyangkut **sistem kebijakan** (*policy system*). Sistem kebijakan hendaknya mampu memberikan dorongan dan dukungan kepada kepemimpinan birokrasi agar dapat mengembangkan dan mengelola sumber dayanya secara optimal. Seringkali kekakuan dan ke-rigid-an dalam birokrasi adalah disebabkan oleh sistem kebijakan yang sangat ketat dan kaku. Sehingga kreativitas dan inovasi dalam birokrasi menjadi terhambat, atau bahkan terkekang karena kekakuannya tersebut.

BAGIAN 8

REKONSTRUKSI KONSEPSI BIROKRASI DALAM RANGKA REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

PENDAHULUAN¹⁾

Istilah birokrasi seringkali diarahkan pada sebuah persepsi yang berkaitan dengan organisasi pemerintahan. Persepsi tersebut memang tidak salah walaupun juga tidak sepenuhnya benar. Dewasa ini birokrasi dipandang sebagai sesuatu yang identik dengan organisasi pemerintah, walaupun sesungguhnya birokrasi itu ada di mana-mana, baik di lingkungan swasta maupun pemerintahan, gereja, sipil, militer, bahkan sampai kepada klub-klub olah raga (lihat Blau dan Meyer, 2000:4).

Pemaknaan yang dikemukakan oleh Blau dan Meyer di atas memberikan pemahaman yang bersifat universal. Artinya bahwa birokrasi dipahami secara umum dan berlaku umum, sebagai tempat dilaksanakannya setiap kegiatan administratif dalam suatu organisasi, tanpa melihat apakah organisasi privat maupun organisasi pemerintah. Penegasan terhadap hal tersebut dapat dilihat dalam pernyataan selanjutnya yang mengemukakan bahwa "... birokrasi tidak dibatasi pada cabang-cabang pemerintahan, militer dan sipil, namun juga ditemukan dalam organisasi bisnis, serikat kerja, gereja, universitas-universitas, dan bahkan dalam klub-klub baseball" (Blau dan

¹ Dikembangkan dari tulisan "**Retrospeksi Birokrasi: Suatu Pendekatan Dalam Reformasi Birokrasi**", dalam Buku "*Aktualitas Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Menjawab Tantangan Reformasi Birokrasi di Indonesia*. STIA LAN Bandung Press. Tahun 2009.

Meyer, 2000:4). Pemaknaan Blau dan Meyer ini mencerminkan makna birokrasi sebagai suatu organisasi di mana terjadi proses-proses administratif dalam skala yang besar. Namun seiring dengan perkembangan yang terjadi pada ilmu administrasi negara, birokrasi telah mengalami penyempitan makna, di mana birokrasi seringkali diidentikkan dengan organisasi pemerintah yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, baik administratif, politik, hukum, maupun ekonomi dalam penyelenggaraan suatu negara. Dengan kata lain, birokrasi adalah merupakan organisasi pemerintahan.

Untuk menyamakan persepsi dalam membahas konsep birokrasi dalam tulisan ini, penulis akan membahasnya dalam konteks pemaknaan yang mengerucut pada pengertian birokrasi dalam perspektif organisasi pemerintahan. Maksudnya bahwa istilah birokrasi yang menjadi pokok bahasan adalah birokrasi pemerintahan yang melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi pemerintahan suatu negara, khususnya Indonesia (*incase*).

Identitas birokrasi yang begitu kuat sebagai organisasi pemerintahan, telah memunculkan *image* atau citra yang kurang baik sebagai sebuah organisasi yang besar. Hal ini disebabkan karena dalam sejarah perkembangannya, birokrasi yang memiliki kekuasaan yang begitu kuat dalam menjalankan organisasi pemerintahan secara otomatis "terlibat" atau "dilibatkan" secara politis dalam praktek-praktek kekuasaan negara. Akibat keterlibatannya dalam politik kekuasaan negara, secara langsung sangat mempengaruhi terhadap orientasi dan paradigma yang berkembang di dalam birokrasi itu sendiri. Kekuasaan, kewenangan, dan aparat birokrasi atau disebut dengan birokrat, telah menjadi satu kesatuan dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan negara.

Perkembangan yang terjadi dalam praktek-praktek organisasi birokrasi ini, pada akhirnya telah banyak menarik perhatian para ahli administrasi negara dan pemerintahan,

bahkan bagi para sosiolog dan ahli politik. Ini menunjukkan bahwa kajian tentang birokrasi telah menjadi obyek berbagai disiplin ilmu yang memiliki fokus terhadap hubungan antara organisasi, manusia, dan kekuasaan, serta aturan-aturan main dalam interaksi sosial.

Selama dalam proses perkembangannya, yang terkait dengan fungsi dan peran birokrasi boleh dikatakan semakin menguat dalam kewenangan dan kekuasaan, tetapi mengalami degradasi dalam image dan pencitraan. Tentu hal disebabkan karena perilaku dari para pelaku birokrasi pada saat menjalankan tugas dan fungsinya tersebut. Sehingga muncullah stigma "birokratis" yang dimaksudkan dengan bertele-tele, berbelit-belit, lamban tapi arogan, dan sebagainya.

Apabila kita amati secara seksama, perilaku yang sering muncul di kalangan birokrasi dapat kita lihat dari berbagai sisi. Misalnya dari aspek kekuasaan/ kewenangan, birokrasi memiliki kewenangan yang sangat kuat karena dia yang merancang, melaksanakan, dan membangun sistem/ aturan/ kebijakan yang terkait dengan kebijakan-kebijakan publik atau pelayanan-pelayanan publik. Sementara dari aspek lain, seperti: pola kerja atau budaya kerja, birokrasi seringkali dianggap lamban dan berbelit-belit serta cenderung KKN. Sementara dalam hal motivasi kerja, penulis melihat bahwa mereka memiliki motivasi yang cukup tinggi apabila sedang mengerjakan tugas-tugas yang memiliki kompensasi langsung dari suatu kegiatan atau ada imbalan langsung yang diterima sebagai "upah" dari layanan yang diberikan meskipun tidak melalui jalur yang resmi. Sementara itu, apabila mengerjakan tugas-tugas rutin, antara lain seperti: membuat laporan, membuat agenda kerja, motivasi pegawai menjadi menurun sehingga seringkali terjadi keterlambatan dalam penyelesaian dan pelaporannya.

Perilaku lain yang seringkali muncul di lingkungan birokrasi adalah santai di saat jam kerja, namun di pihak lain,

ada yang tampak sibuk dengan pekerjaannya. Dari banyak kasus, hal ini juga muncul secara tidak merata, artinya kesibukan terjadi pada satu unit, namun di unit lain tampak santai, seolah-olah tidak ada pekerjaan yang harus dikerjakan pada saat itu.

Fenomena lainnya adalah bahwa aparat birokrasi kurang memiliki motivasi untuk mengembangkan unit organisasinya secara kreatif dan inovatif. Mereka cenderung hanya menjadi tenaga "pelaksana" yang menjalankan tugas-tugas yang sudah direncanakan dan dikembangkan oleh pusat, sehingga mereka kurang terlatih dan kurang terbiasa dengan pengembangan konsep serta pemikiran yang progresif dalam pekerjaannya. Schoorl (1984:174) menyatakan bahwa, "*... dalam birokrasi negara-negara sedang berkembang sering juga tidak banyak semangat untuk merangsang kegiatan-kegiatan lokal atau regional - Di satu pihak organisasi lokal yang dapat mengambil inisiatif dan bekerja sendiri masih sedikit, di lain pihak birokrasi yang ada sering tidak berkemampuan untuk mengembangkan atau memungkinkan hal ini*".

Di sisi lain, lingkungan birokrasi masih cenderung dipengaruhi oleh budaya feodalistik yang dapat dicirikan dengan kuatnya hubungan hirarkial antara atasan dan bawahan, yang ditunjukkan oleh para pimpinan birokrasi mulai dari tingkat terendah sampai dengan tertinggi. Sifat-sifat *instruktif* dari pimpinan adalah merupakan salah satu ciri dari pengaruh budaya ini. Keadaan seperti itu, tentu dapat mempengaruhi terhadap jalannya pemberdayaan birokrasi yang dipandang masih lemah, yang pada akhirnya berpengaruh juga terhadap perilaku birokrasi, baik secara individu maupun kelompok/organisasi.

Pada tataran tertentu, permasalahan-permasalahan di atas bisa terjadi secara parsial yang terfragmentasikan pada masing-masing kondisi, tetapi pada kondisi lainnya bisa pula terjadi secara bersamaan, saling terkait dan saling mempengaruhi, sehingga terbentuk dalam suatu kondisi

permasalahan yang komprehensif (menyeluruh) dalam birokrasi.

TELAAHAN TEORI BIROKRASI

Sebenarnya apa yang dimaksud dengan birokrasi? Blau dan Meyer (2000: 4) menyatakan bahwa, "tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasikan pekerjaan banyak orang secara sistematis disebut birokrasi".

Birokrasi secara etimologis berasal dari kata "bureau" yang berarti *meja*, dan "cracy" atau "kratos" yang berarti *pemerintahan*. Secara harfiah diartikan sebagai pemerintahan yang dilakukan dari atas meja. Dari pengertian harfiah ini menunjukkan bahwa birokrasi merupakan aktivitas-aktivitas yang dilakukan secara administratif di atas meja.

Studi tentang birokrasi pertamakali diperkenalkan oleh Max Weber pada akhir abad 19, dengan mengungkapkan peranannya dalam kehidupan masyarakat Barat. Dalam perkembangannya birokrasi dipandang sebagai suatu organisasi di mana aktivitas-aktivitas administrasi dilaksanakan. Weber sangat meyakini bahwa birokrasi merupakan sistem yang efektif, dan ia mengemukakan enam ciri birokrasi yang ideal, yaitu:

1. *A hierarchial chain of command;*
2. *Specialization by function;*
3. *Uniform policies covering rights and duties;*
4. *Standardized procedures for each job;*
5. *A carrier based on promotions for technical competence;*
6. *Impersonal realtions.*

Kemudian *Fred Emery* menambahkan satu ciri untuk melengkapi pandangan Weber ini yaitu mengenai perlunya koordinasi (*All coordination done from a level or more above the work being coordinated*) – (Gifford & Pinchot 1993:23).

Sedangkan Gifford & Pinchot (1993:22), mengemukakan bahwa, "*Bureaucracy created a system capable of effectively managing the massive investments, division of labor, and large-scale mechanized production of capitalism*". Ia menegaskan bahwa birokrasi dapat menciptakan suatu sistem yang efektif untuk mengelola organisasi-organisasi besar. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Blau dan Meyer, dimana mereka pun memandang bahwa birokrasi diciptakan untuk organisasi yang berskala besar. Jadi, berdasarkan pengertian-pengertian di atas, birokrasi dipandang sebagai suatu "alat" yang digunakan untuk mengelola atau menjalankan suatu sistem atau bahkan membangun sistem dalam sebuah organisasi. Alat atau instrumen dalam hal ini adalah dalam konteks untuk menjalankan proses-proses administrasi yang dijalankan dalam menyelenggarakan roda organisasi.

Masih menurut Blau dan Mayer (2000:5), birokrasi dipandang sebagai, "suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk karena birokrasi merupakan instrumen administrasi rasional yang netral pada skala besar". Kekuatan yang dimiliki oleh birokrasi lebih terletak pada otoritas yang dimilikinya. Selaku instrumen administrasi pemerintahan, birokrasi memiliki kapasitas untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintah, seperti regulasi, perijinan, dan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya yang ada. Peran dan fungsi inilah yang menjadikan birokrasi sebagai organisasi yang sangat strategis.

Dalam perkembangannya, pandangan tentang birokrasi menjadi beragam. Pada satu sisi dipandang sebagai suatu tipe organisasi yang memiliki sistem ideal, di sisi lain mengalami degradasi nilai, dimana birokrasi dipandang sebagai sesuatu yang negatif, sebagaimana dikemukakan oleh Zauhar (1996:1) bahwa, "...pandangan (pen: publik) terhadap birokrasi dewasa ini terbagi dalam dua pandangan yang berbeda, yaitu: *Pertama,*

yang menganggap bahwa birokrasi pemerintah ibarat sebuah perahu besar yang dapat menyelamatkan seluruh warga masyarakat dari "bencana" banjir ekonomi maupun politik. *Kedua*, yang menganggap bahwa birokrasi pemerintah sering menunjukkan gejala yang kurang menyenangkan.-- canggung, kurang terorganisir dan jelek koordinasinya, menyeleweng, otokratik, bahkan sering bertindak korup".

Tinjauan lainnya terhadap konsep birokrasi dikemukakan oleh Berkley & Rouse (1997:104) dengan melihat kepada perspektif administrasi publik di Amerika Serikat yang memandang keterkaitan antara birokrasi dengan demokrasi. Pandangannya tentang birokrasi dalam konteks ini mengarah pada peran dan fungsi atau kedudukan birokrasi dalam organisasi sebagaimana ia nyatakan bahwa, "*Bureaucracy and democracy are the central pillars of the publik and private organizations of our society. Bureaucratic hierarchy and democratic equality influence the functions and vital processes of all organizations*". - Birokrasi dan demokrasi merupakan pilar utama bagi organisasi publik dan privat dalam masyarakat kita. Nilai hierarki birokrasi dan kesamaan dalam demokrasi mempengaruhi fungsi-fungsi proses-proses vital dalam semua organisasi. Dan selanjutnya, mengenai perbedaan garis fokus obyek antara birokrasi dan demokrasi, Berkley dan Rouse (1997:103) menyatakan bahwa, "*The authorian tenets of bureaucracy and the egalitarian tenets of democracy are major force shaping life and the pursuit of hapiness in the twentieth century*".

Pandangannya tentang birokrasi, mereka memandang bahwa birokrasi dapat memiliki dua pengertian yang dilihat sebagai **substansi** dan **metode**. *Secara umum*, birokrasi adalah merupakan suatu konsep yang mengarah atau menjelaskan tentang substansi organisasi publik atau kelompok-kelompok organisasi. Sedangkan *secara khusus*, birokrasi dapat dikatakan sebagai metode inti atau perilaku yang ada dalam proses administrasi. Artinya bahwa dalam konteks ini, birokrasi

adalah merupakan sebuah organisasi atau kelompok organisasi yang bergerak dalam sebuah metode atau cara yang khusus. Pendapatnya tersebut secara tegas mereka nyatakan bahwa, "*...bureaucracy, has two meanings. In its most popular sense, the concept refers to any substantial public organization or group of organizations, as in "federal bureaucracy" or in "welfare bureaucracy". The other meaning is more specialized; it refers to a particular method or manner of administration. A bureaucracy in this sense is an organization or group of organizations that operates in a particular way*" (op.cit, 1997:104).

Dalam konteks birokrasi dan demokrasi, Dwight Waldo memiliki pandangan yang berbeda dengan Berkley & Rouse. Kalau Berkley & Rose cenderung melihat bahwa birokrasi dan demokrasi memiliki keterkaitan yang erat bahkan cenderung saling ketergantungan. Birokrasi dengan demokrasi bersifat antitesis dan saling melengkapi. Memang, mereka juga membedakan bahwa birokrasi lebih mengarah pada aspek administrasi, bagaimana organisasi digerakan dengan proses administrasi yang merupakan fungsi dan peran birokrasi, di sisi lain, demokrasi yang merupakan "*manner of politic*" adalah sebagai suatu metode yang diperlukan dalam rangka rekrutment kepemimpinan politik dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang dalam hal ini fungsi tersebut dijalankan secara efektif oleh birokrasi. Pemimpin politik yang direkrut secara demokratis menjalankan perannya dengan menjalankan fungsi birokrasi dalam administrasi pemerintahannya. Demokrasi secara tingkatannya bergerak dalam aplikasi secara horizontal, karena di dasarkan kepada nilai-nilai kebebasan dan kesamaan, sedangkan birokrasi bergerak atas dasar tingkatan hierarkhial yang bersifat vertikal.

Sedangkan, Waldo, berpendapat bahwa demokrasi dan birokrasi adalah antitesis tapi belum saling melengkapi. Menurutnya terdapat dua permasalahan untuk menyatukan antara birokrasi dengan demokrasi. Yang satu (birokrasi) fokus

pada batasan dari administrasi dalam suatu unit (organisasi) agar mampu merespon para pelanggan atau customers unit (organisasi). Jadi, dalam hal ini Waldo melihat secara khusus bahwa birokrasi dibangun untuk melayani (administratif) klien. Sehingga nilai-nilai yang dianut mengarah pada efisiensi dan produktivitas (*efficiency and productivity*). Sementara yang lain (demokrasi), fokus pada penanaman nilai yang berupa kebebasan dan kesamaan (*liberty and equality*).

Pasang surut tentang pemahaman manusia terhadap birokrasi terjadi seiring dengan perkembangan manusia itu sendiri sebagai makhluk sosial dan politik yang berorganisasi serta berpikir. Dalam sejarah kemunculannya, birokrasi dianggap sebagai suatu temuan baru untuk mengelola organisasi besar secara efektif dan efisien. Dan sudah banyak organisasi-organisasi besar, baik publik (pemerintahan) maupun privat (swasta) yang menerapkan teori birokrasi ini dan berhasil dalam menjalankannya dalam kurun waktu seratus tahun terakhir.

Namun kemudian seiring dengan terjadinya perkembangan pemikiran, implementasi, dan sistem dalam proses pengelolaan administrasi organisasi, orang mulai merasakan adanya suatu kelemahan yang terjadi di dalam sistem birokrasi. Kemudian, birokrasi dianggap sebagai mengekang sehingga menyebabkan kita lamban dalam bekerja, secara internal menjaga organisasi dengan ketat dan kurang kreatif. Dalam beberapa hal birokrasi dianggap sebagai metode yang memperpanjang mekanisme kerja sehingga cenderung berbelit-belit dan menyebabkan kelambanan. Namun apabila kita lihat apa yang dikemukakan Weber, sebenarnya birokrasi justru dibangun untuk mengefisienkan pekerjaan. Weber menyatakan bahwa, "*The fully developed bureaucratic mechanism compares with other organization exactly as does the machine with non-mechanical modes of production. Precision, speed, unambiguity, knowledge of the files, continuity, discretion, unity, strict*

subordination, reduction of friction, and of material and personel costs - these are raised to the optimum in the strictly bureaucratic administration" (dalam Gifford & Pinchot, 1993:29).

Perubahan pola kerja yang diharapkan oleh birokrasi justru mengarah kepada nilai-nilai profesional, efektif, dan efisien yang mencakup segala unsur yang terkait dalam proses pengelolaan organisasi. Gifford & Pinchot (1993: 30) menggambarkan perubahan yang diharapkan adalah sebagai berikut:

| | | |
|-----------------------------|---|--------------------------|
| Unskilled work | → | Knowledge work |
| Meaningless repetitive task | → | Innovation and caring |
| Individual work | → | Teamwork |
| Functional-based work | → | Project - based work |
| Single - Skilled | → | Multi-skilled |
| Power of bosses | → | Power of customers |
| Coordination from above | → | Coordination among peers |

Model: The Change Nature of Work (dalam Gifford & Pinchot, 1993:30)

IMPLEMENTASI TEORI BIROKRASI DALAM ERA MODERN

Implementasi teori birokrasi di dunia sudah diterapkan hampir di berbagai jenis organisasi. Dalam organisasi militer, pemerintahan, swasta (bisnis) maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan. Dalam masa perkembangannya, hampir kurang lebih seratus tahun dari sejak dikembangkan oleh Weber, banyak organisaasi yang telah merasakan kebermanfaatannya dari teori birokrasi ini. Namun, masa kesuksesan teori birokrasi mulai memudar pada sekitar pertengahan abad 20, sehingga bermuculanlah kritik yang mempertanyakan keefektifan dari teori birokrasi ini. Khususnya pada kalangan pemerintahan (*government*) stigma birokrasi ini benar-benar mengalami degradasi dan bahkan dianggap sebagai penyebab utama kegagalan-kegagalan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kaku, lamban, dan tidak kreatif serta profesional

seringkali ditujukan untuk menilai birokrasi pemerintahan. Keadaan tersebut, hampir dialami oleh negara-negara di dunia, baik negara maju maupun berkembang, termasuk Indonesia.

Beberapa konsep telah dikembangkan untuk mengembalikan efektivitas birokrasi. Interpretasi yang dikembangkan pun tergantung kepada dari perspektif apa kita melihat. Menurut Waldo, paling tidak ada dua hal yang dapat digunakan untuk memberikan interpretasi terhadap birokrasi. **Pertama**, didasarkan kepada *The popular - pejorative*, yaitu berdasarkan pada permasalahan-permasalahan dan pandangan-pandangan yang berkembang di dalam masyarakat mengenai kelemahan birokrasi. **Kedua**, didasarkan kepada *descriptive and analytical*, pandangan yang melihat bahwa birokrasi sebagai "pengawal" bagi kemajuan sistem ekonomi dan hukum (aturan/kebijakan) bagi terciptanya sivilisasi organisasi. Sebut saja, konsepnya *Reinventing Government* yang dikembangkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler hingga tahun 1991-an dan publikasi secara luas pada tahun 1992-an adalah merupakan suatu proses *descriptive and analytical* atas apa yang berkembang dalam masyarakat tentang birokrasi. Kemudian *Bunishing Bureaucracy* atau pemangkasan birokrasi yang dikembangkan oleh Osrbone dan Plastrik pada tahun 1996.

Bila dikaitkan dengan realitas di Indonesia, paradoks mengenai pandangan terhadap birokrasi ini barangkali dapat dikatakan bahwa yang pertama merupakan harapan (*das sollen*), sedangkan yang kedua merupakan kenyataan (*das sein*) yang dirasakan dan dilihat oleh masyarakat. Sehingga dari adanya ke-senjangan itulah maka tuntutan reformasi di Indonesia lebih mengarah pada kedua hal sebagaimana dikemukakan di atas.

Dewasa ini, persepsi tentang birokrasi dianggap mengalami penyempitan makna dimana seringkali dikaitkan dengan institusi atau organisasi pemerintah. Pemahaman ini cenderung berkembang hampir di setiap negara, terutama di negara-negara berkembang. Sebenarnya pemahaman seperti itu

tidak bisa disalahkan, mengingat pada awal mulanya birokrasi muncul selalu terkait dengan urusan pemerintahan. Sebagaimana dikemukakan oleh Schoorl (1984:166) bahwa, "*Karena sejarahnya yang berabad-abad birokrasi telah mendapat ciri-cirinya yang khas seperti sekarang terdapat di negara-negara maju. Tumbuhnya dari fungsi-fungsi yang terdapat di istana raja-raja. Tugas yang semula untuk mengabdikan sang raja makin lama sifatnya makin bergeser ke arah pengabdian kepada kepentingan umum tanpa pandang bulu. Jabatan-jabatan makin banyak diserahkan kepada orang-orang yang ahli tanpa melihat latar belakang keluarganya. Dan pejabat-pejabat sipil langsung mewakili raja di daerah-daerah, menggantikan penguasa militer*".

Dari uraian di atas, ada dua hal yang menarik di mana hal itu turut memberikan kekhasan kepada makna dari birokrasi itu sendiri. Birokrasi dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada publik tanpa pandang bulu, dan karenanya diperlukan orang-orang yang memang memiliki keahlian (*expert*), sehingga pelayanan dapat diberikan secara profesional. Pada konteks ini sejalan dengan pendapat Max Weber yang mengemukakan tentang tipe birokrasi ideal yang disebutnya harus memiliki ciri-ciri spesialisasi, hirarki otoritas, sistem kaidah, dan impersonalitas (Blau dan Meyer, 2000:11).

Sementara itu, Zauhar (1996:1) memberikan pandangannya yang begitu besar tentang peranan birokrasi dalam pemerintahan dengan menyatakan bahwa, "*Birokrasi pemerintah memegang peran utama, bahkan peran tunggal, dalam pembangunan suatu negara*". Pandangan ini didasarkan pada asumsi bahwa di dalam mengolah sumber daya yang dimiliki, organisasi ini mengerahkan para intelektual dari beragam latar belakang pendidikan, sehingga keberhasilannya lebih dapat terjamin. Pandangan ini merupakan pandangan yang positif terhadap birokrasi. Tapi, di pihak lain, ada pula pandangan yang bersifat negatif, di mana birokrasi seringkali digunakan sebagai sinonim *inefisiensi* (Blau dan Meyer, 2000:4)

atau diidentikkan dengan berbagai tindakan negatif seperti penyelewengan (KKN), penyebab munculnya ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) dan sebagainya.

Beragamnya pandangan tentang birokrasi pada dasarnya adalah merupakan akibat dari suatu proses dialektika dalam kajian dan implementasi teori birokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, kita tidak bisa memberikan suatu penilaian yang mutlak buruk atau mutlak baik tanpa kita memahami secara benar mengenai perkembangan konsep dan implementasinya tersebut. Begitu pula halnya dalam memandang teori birokrasinya Weber. Apakah masih sesuai dengan perkembangan jaman dewasa ini atau bahkan teori weber atau ada yang menyebutnya dengan Weberian, dianggap sebagai teori kuno, klasik, yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan jaman modern.

Dalam pandangan penulis, ketika kita menilai sebuah teori atau konsep yang berkembang baik dalam teori maupun praktek, ada hal yang sangat berbeda. Artinya, ketika kita bicara teori maka kita akan berbicara tentang sesuatu yang ideal, sesuatu yang sebaiknya dilakukan, sesuatu yang dapat digunakan untuk menyelesaikan permasalahan. Sedangkan, ketika kita bicara praktik, kita akan berbicara empirik, dunia nyata, *the real - factual* tentang apa yang kita implementasikan dari suatu sistem atau teori/ konsep. Sehingga pada akhirnya, tidak jarang terjadi adanya suatu perbedaan antara teori dan implementasinya. Tetapi hal inipun terjadi apabila kita melihat dari sisi pencapaian tujuan, kebermanfaatannya dari teori dan konsep tersebut yang ternyata tidak sesuai dengan apa yang dicapai dalam dunia empirik/ praktis. Lantas, apakah kita akan menyalahkan teorinya atau sistemnya, atau pelakunya? Kesemuanya ini, tentunya harus dilakukan suatu kajian dantelaahan secara cermat untuk mendapatkan jawaban dari pertanyaan tersebut.

Apabila kita cermati teori birokrasi yang dikembangkan Weber, penulis memandang bahwa teori tersebut adalah merupakan teori yang masih relevan bahkan masih akan terus relevan selama organisasi ada. Khususnya yang terkait dengan ciri-ciri birokrasi yang ideal. Artinya, bahwa ciri-ciri birokrasi yang ideal sebagaimana dikemukakan oleh Weber dapat menjadi pondasi dasar bagi pengembangan implementasi sistem birokrasi pada setiap jenis dan tingkatan organisasi. Adanya keteraturan dalam administrasi, adanya kejelasan dalam tugas, adanya kejelasan dalam hubungan antara status pegawai dengan organisasinya, adanya kejelasan tentang sistem karir dan pengupahan, adalah merupakan implikasi-implikasi dari implementasi teori Weber. Dengan demikian, maka dalam hal ini penulis memandang bahwa sebagai pondasi dasar yang utama, teori Weber merupakan teori birokrasi yang masih relevan untuk diterapkan dalam dunia modern, termasuk di Indonesia. Dari sisi nilai-nilai kemanusiaan, sebenarnya teori Weber ini cukup memberikan perlindungan bagi pegawai dari perlakuan yang tidak adil oleh organisasinya sebagaimana terjadi pada organisasi-organisasi/ perusahaan-perusahaan kapitalis-liberalis pada saat itu. Dengan melihat ciri-ciri yang dikemukakannya, penulis menilai bahwa dalam teori tersebut dipengaruhi oleh pemikiran sosialis - demokrat, artinya bahwa kepentingan-kepentingan masyarakat atau pegawai menjadi perhatian sebagaimana ciri dari faham sosialisme. Sementara dikatakan demokrat, karena penulis melihat bahwa apa yang dikemukakan dalam ciri-ciri ideal tersebut sebenarnya adalah merupakan "jalan tengah" untuk menjembatani antara kepentingan organisasi dengan pegawainya. Sehingga kepentingan organisasi maupun pegawai diharapkan akan berjalan seiring dan sinergis.

Namun apabila kita bicara praktek, maka ada hal yang perlu kita cermati secara seksama. Apa yang menyebabkan terjadinya degradasi opini publik terhadap birokrasi. Kritikan

terhadap birokrasi yang dianggap sebagai implementasi dari teorinya Weber secara empirik juga tidak bisa kita abaikan. Artinya, ada hal yang menyebabkan masyarakat tidak puas atau bahkan sampai membenci birokrasi.

Kalau kita amati, khususnya yang terjadi dalam praktek-praktek birokrasi di Indonesia adalah disebabkan karena banyak faktor. Faktor kultur yang membawa nilai-nilai feodalistik, telah menyebabkan posisi birokrasi sebagai institusi "agung" yang harus dihormati, dilayani, bahkan tidak boleh dibantah. *Image* yang memberi citra feodalis ini secara langsung mempengaruhi perilaku birokrat selaku aparatur pemerintahan yang menjalankan fungsi-fungsi birokrasi. Para birokrat memosisikan dirinya sebagai pejabat pemerintahan, sebagai "wong agung" pembuat aturan dan "pengadil" masyarakat. Dengan kata lain, para birokrat berperan sebagai "bosses" sedangkan masyarakat adalah *sub-ordinate*. Akibat dari kondisi yang terjadi dalam hubungan interaksi antara masyarakat dengan birokrasi seperti itu berjalan sejak waktu yang lama, sehingga pada saat perilaku terus berkembang dan berlangsung secara terus menerus, dari generasi ke generasi, maka pola yang berkembang seperti itupun menjadi suatu model kultur atau budaya dalam lingkungan birokrasi. Kemudian apabila kita telaah dalam konteks birokrasi sebagai suatu sistem yang digunakan dalam mengelola organisasi pemerintahan, maka masih efektifkah teori Weber tersebut?

Sebenarnya merupakan dua hal yang berbeda atau paling tidak karena sudut pandang yang berbeda yang dirasakan oleh masyarakat dalam menilai birokrasi. **Pertama**, sudut pandang yang melihat sisi-sisi perilaku birokrasi (aparturnya), yang **kedua** adalah dari sisi konsep-substansinya. Namun pertanyaan selanjutnya adalah, apakah perilaku birokrasi tersebut terjadi karena adanya peluang dalam teori/ konsep yang diterapkan? Tentu jawaban atas pertanyaan tersebut adalah tergantung bagaimana kita memandang. Kalau

dikatakan peluang, dimungkinkan hal itu ada karena pada umumnya teori dan konsep yang dikembangkan dalam ilmu sosial seringkali diangkat dari kasus-kasus yang berkembang dalam kehidupan masyarakat. Sehingga ketika ada suatu konsep yang dikembangkan tidak menutup kemungkinan kita diinterpretasikan untuk kepentingan dirinya. Sehingga dengan adanya teori yang dianggap sesuai dengan kepentingannya, maka hal itu akan dijadikan sebagai dasar dukungan secara ilmiah. Inilah deskripsi dari aspek perilaku.

Sedangkan, apabila kita telaah dari aspek konsep-substansi, seperti dikemukakan dalam uraian terdahulu bahwa bicara teori dan konsep adalah bicara sesuatu yang ideal atau paling tidak mendekati ideal. Oleh karenanya, justeru dengan teorinya Weber ini, konsep pengelolaan birokrasi (organisasi) telah menemukan pijakannya. Tinggal bagaimana para pelaku birokrasi atau organisasi menerapkan dan mengimplementasikannya sesuai dengan filosofi dari teori tersebut. Karena diakui atau tidak, konsep tentang birokrasi yang berkembang saat ini boleh dikatakan tidak berbicara pada tataran pondasi lagi melainkan berbicara pada tataran pengembangan model dari teori Weber. Sehingga, pembahasannya pun lebih spesifik seperti teori tentang pengembangan pegawai, konsep tentang sistem pengupahan, sistem pelaksanaan tugas, mekanisme, prosedur dan struktur organisasi.

Namun apapun pandangan tentang birokrasi, dalam praktiknya di dunia empirik, *image* negatif terhadap birokrasi cenderung lebih berkembang, sehingga istilah birokratis menjadi suatu stigma terhadap perilaku administrasi pemerintahan yang berbelit-belit, biaya mahal, pemborosan, penyelewengan, dan sebagainya. Karena kondisi seperti inilah maka berkembang pula upaya-upaya konseptual untuk melakukan perbaikan dan perubahan dalam mengembalikan citra birokrasi melalui gerakan **refomasi birokrasi** atau dalam peristilahan lain ada

pula yang menyebutnya dengan **reformasi administrasi publik/pemerintahan**.

Membahas tentang reformasi birokrasi, khususnya di Indonesia tidak terlepas dari peristiwa reformasi politik yang terjadi pada tahun 1998 yang ditandai dengan runtuhnya rejim orde baru dengan mundurnya Presiden Soeharto dari tahta kekuasaan setelah kurang lebih 32 tahun berkuasa. Reformasi politik terjadi sebenarnya merupakan imbas dari terjadinya krisis fiskal yang berkembang menjadi krisis moneter dan terus berimbas pada krisis ekonomi bahkan menjadi krisis multidimensional yang menyangkut hampir berbagai aspek pembangunan di Indonesia, seperti: sosial, politik, ideologi, bahkan pertahanan dan keamanan.

Euforia yang berkembang di masyarakat setelah jatuhnya rejim orde baru tersebut telah menggiring situasi dan kondisi negara kepada suatu keadaan yang kacau dengan puncaknya adalah terjadinya kerusuhan pada bulan Mei 1998. Sejak kerusuhan dan kekacauan tersebut, praktis negara dan pemerintahan Indonesia sebenarnya mengalami stagnasi (kemandegan) dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Stagnasi di sini bukan berarti berhenti, melainkan terjadinya *ketidakjelasan fokus* akibat adanya perubahan-perubahan sistem hasil pengembangan orde baru menjadi sistem yang dikembangkan pasca orde baru atau yang kemudian disebut dengan orde reformasi.

Orde reformasi sebenarnya merupakan orde yang lahir "tidak direncanakan". Artinya lahirnya orde reformasi lebih disebabkan karena adanya krisis multidimensi yang menimpa bangsa dan negara Indonesia, bukan merupakan sesuatu yang terkoordinasikan secara sistematis. Sehingga tidak heran apabila pasca orde baru tersebut sebenarnya tidak terlihat atau tidak melahirkan tokoh sentral yang benar-benar menjalankan konsep-konsep reformasinya. Maka tidak heran pulalah apabila

kemudian fokus dari reformasi tersebut menjadi tidak jelas secara konsep dan sistemnya.

Terlepas dari apa yang terjadi dan bagaimana konsep awal reformasi di Indonesia, ada hal yang perlu kita telaah bersama adalah mengenai reformasi birokrasi itu sendiri. Salah satu prinsip dasar yang dialami dalam konteks reformasi birokrasi di Indonesia adalah yang terkait dengan netralitas birokrasi. Secara umum, netralitas birokrasi dalam praktek-praktek politik praktis saat ini secara signifikan sudah berkurang. Meskipun masih terjadi intervensi atau keberpihakan birokrasi terhadap partai politik, sifatnya lebih individual bukan institusional seperti selama rejim orde baru.

Namun dengan adanya netralitas birokrasi belum secara signifikan mencerminkan reformasi birokrasi. Mengapa demikian? Tentu hal ini didasarkan pada suatu pemikiran bahwa reformasi birokrasi yang lebih diharapkan oleh masyarakat justru adalah reformasi yang mampu memberikan dampak terhadap kualitas pelayanan publik. Kemampuan birokrasi dalam mengelola organisasi pemerintahan secara optimal sehingga mampu membangun dan menciptakan kebijakan-kebijakan yang efektif untuk kemudian dilaksanakan secara efektif pula dan berdampak kepada kemudahan akses guna memperoleh kebutuhan dasar masyarakat adalah harapan dari tuntutan reformasi birokrasi. Hilangnya praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam birokrasi adalah merupakan harapan lain dari masyarakat terhadap birokrasi. Selanjutnya, bagaimanakah seharusnya birokrasi mensikapi tuntutan masyarakat seperti itu?

Pertama yang harus dikembangkan dalam merespon tuntutan dan harapan masyarakat adalah adanya *political will* dari seluruh komponen bangsa, pemerintah, politisi, birokrasi itu sendiri, dan juga masyarakat. Secara teori, Weber telah mengembangkan pemikirannya untuk membangun dan menciptakan birokrasi yang ideal sejak abad 19 yang lalu.

Kemudian, tahap selanjutnya adalah fokus terhadap substansi reformasi. Apa yang ingin di-reform, bagaimana metode/pendekatannya, kapan targetnya, serta seberapa besar tingkat efektivitas dan efisiensinya.

Apabila kita identifikasi mengenai substansi reformasi birokrasi, ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan. Pertama adalah mereformasi untuk hal-hal yang terkait dengan jenis-jenis tugas atau layanan yang dilakukan birokrasi secara umum. Konteks ini akan meliputi fungsi-fungsi birokrasi di berbagai departemen atau satuan kerja, pusat dan daerah. Pedoman-pedoman pelayanan, sistem pelayanan, sistem perijinan, sistem penggajian, sistem kepegawaian, dan sebagainya dapat menjadi wujud output dari upaya reformasi birokrasi tersebut.

Kedua adalah hal-hal yang terkait dengan masalah struktur dan sistem organisasinya. Dalam konteks ini akan terkait dengan masalah komponen-komponen kelembagaan organisasi, seperti: struktur kelembagaan, sistem ketatalaksanaan, dan pengelolaan sumber daya. Dalam hal ini konteks reformasi birokrasi masih berlaku umum dalam arti meliputi kepentingan-kepentingan departemen, pusat dan daerah.

Ketiga adalah mereformasi institusi yang secara khusus memiliki tanggung jawab dan kewenangan yang terkait langsung dengan pengaturan kebijakan birokrasi yang dalam hal ini adalah aparatur negara. Dalam kasus Indonesia, institusi yang bertanggung jawab terhadap sumber daya aparatur berada pada institusi-institusi yang berbeda, yaitu: Untuk pengaturan kebijakan nasional yang bersifat umum berada pada Kantor Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara; untuk urusan sistem pengembangan kualitas aparatur, pembinaan pendidikan dan pelatihan, kajian dan pengembangan konsep, berada pada Lembaga Administrasi Negara; untuk masalah administrasi kepegawaian atau pembinaan sistem manajemen kepegawaian berada pada Badan Kepegawaian Nasional; dan untuk

pengawasan (audit) internal pemerintah berada pada Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan.

Dengan menyebarnya institusi yang menangani fokus yang sama yaitu aparatur negara menjadi institusi-institusi yang masing-masing otonom, sebenarnya dapat dikatakan sebagai salah satu model kelembagaan yang kurang efektif. Berbagai kendala dan hambatan akan sangat jelas menjadi faktor yang mempengaruhi efektivitas birokrasi. Koordinasi akan terkendala karena menyangkut institusi lain, pemantauan atau pengendalian aparatur pun akan bersifat parsial atau terfragmentasikan ke dalam otoritas masing-masing institusi. Dalam kondisi terpisah seperti itu, tentunya memerlukan energi yang kuat untuk mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif agar tujuan dari pengelolaan sumber daya aparatur akan terkoodinasikan dengan baik. Tetapi, akan menjadi sebaliknya apabila kekuatan dan energi tersebut tidak dimiliki, maka akan lebih efektif apabila penggabungan institusi menjadi institusi baru yang fokus terhadap hal yang sama, sehingga hal-hal yang terkait dengan pembinaan dan pengembangan aparatur birokrasi dapat lebih terpelihara dan terjaga konsentrasi dan arah kebijakan dan pengendaliannya.

PENUTUP

Sejarah perkembangan birokrasi yang diawali dengan lahirnya konsep birokrasi dari Weber pada abad 19 yang lalu, sebenarnya telah menjadi dasar pijakan bagi pengembangan teori dan praktek dalam birokrasi. Secara teori dan konsep, apa yang dikembangkan Weber sebenarnya masih memiliki relevansi yang kuat bagi pengembangan model birokrasi sampai masa-masa yang akan datang. Karena diakui atau tidak, sampai saat ini kajian yang mengembangkan atau membahas konsep-konsep birokrasi belum ada yang secara signifikan merupakan hal baru dan berbeda dari konsepnya Weber. Konsep yang berkembang masih berada pada tataran Weberian seperti: sistem

pengupahan, profesionalisme, standar kerja, impersonalitas, hierarkhial, dan aturan-aturan normatif organisasi.

Dalam perkembangan birokrasi di Indonesia, secara umum juga tidak jauh berbeda dari apa yang terjadi dalam perkembangan negara lain. Masalah stigma yang memberi pencitraan negatif terhadap birokrasi seringkali muncul di kalangan masyarakat Indonesia. Namun demikian, pencitraan negatif terhadap birokrasi, pada dasarnya bukan disebabkan karena Weberian atau bukannya, melainkan disebabkan karena perilaku dari para pelaku birokrasi itu sendiri. Hal itu bisa terjadi karena mereka memanfaatkan peluang yang dimungkinkan terjadinya penyalahgunaan akibat persepsi yang salah terhadap konsep Weber, atau karena pengaruh kultur yang berasimilasi dengan teori Weber.

Untuk itu, dalam konteks ke-Indonesiaan, implementasi teori Weber tersebut perlu mempertimbangkan aspek-aspek kultural yang bersifat positif dan memiliki nilai mutualisme positif dengan teori yang dikembangkan. Penerapan teori tidak hanya melihat dari uraian atau pemaknaan istilah secara letterlekt melainkan juga harus memperhitungkan tentang bagaimana kesesuaian dan kelayakannya dalam organisasi. Sehingga persepsi terhadap konsep yang dikembangkan akan terjalin secara sinergis antara yang merancang dan melaksanakan dengan pihak yang menjadi obyek implementasi teori tersebut.

ADMINISTRASI PUBLIK DAN PERKEMBANGANNYA

Sebelum membahas mengenai teori dan konsep yang terkait dengan masalah organisasi dan perilaku birokrasi dalam konteks disertasi ini, penulis terlebih dahulu akan menguraikan secara singkat mengenai Administrasi Publik dan perkembangannya. Hal ini dipandang perlu untuk dibahas, agar terdapat suatu pemahaman yang sama bahwa dalam pembahasan yang akan penulis lakukan dalam hal organisasi dan perilaku birokrasi ini, dikemukakan dalam perspektif studi administrasi publik, bukan pada perspektif hukum, politik, maupun ekonomi. Meskipun dalam perkembangan analisisnya, hal itu masih dimungkinkan karena ada keterkaitan konteks, walaupun tidak dalam konteks pendalaman.

Perkembangan studi tentang administrasi publik tidak terlepas dari perkembangan studi tentang administrasi dan manajemen sebagai disiplin yang terlebih dahulu muncul. Karenanya, disiplin ini muncul sebagai bagian dari perkembangan studi administrasi dan manajemen yang terus dibangun dan dikaji oleh para ahli, baik secara teoritis maupun prakteknya. Dalam tinjauan beberapa literatur yang banyak dikemukakan oleh para peneliti dan praktisi administrasi, menunjukkan bahwa administrasi publik mulai dikenal dengan adanya pemanfaatan ilmu-ilmu administrasi dan manajemen

ilmiah pada sektor politik dan pemerintahan (dalam Waldo, 1991:51-53).

Pandangan yang dikemukakan Waldo tersebut, sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Shafrietz dan Hyde, yang juga mengemukakan bahwa bahasan tentang administrasi publik sangat terkait dengan perkembangan teknik-teknik manajemen dan administrasi yang dapat ditelusuri dari sejak jaman alkitab bahkan pada waktu-waktu sebelumnya. Dalam pandangannya tersebut, Shafrietz and Hyde (1987:1) mengemukakan bahwa, "*Writings on public administration go back to biblical time and before. The ancient Egyptians and Babylonians let considerable advice on the techniques of management and administration. So did the ancient of China, Greece, and Rome. Modern Management techniques can be traced from Alexander the Great's use of staff to assembly line methods of the arsenal of Venice from the theorizing of Niccolo Machiavelli on the nature of leadership*".

Upaya penerapan teknik-teknik manajemen dan administrasi dalam dunia kerja, yang kemudian dikaji sebagai suatu kajian yang bersifat ilmiah, telah memberikan dukungan yang kuat untuk diakuinya administrasi dan manajemen sebagai disiplin ilmu. Prinsip-prinsip manajemen dan prinsip-prinsip administrasi serta hal-hal yang terkait dengan sistem pengorganisasian, pengelolaan staf, pembagian tugas, pembagian unit kerja adalah merupakan praktek-praktek administrasi dan manajemen yang dibangun berdasarkan pola kerja ilmiah. Fayol dengan prinsip-prinsip organisasinya, dan Taylor dengan *Scientific management*-nya, telah menjadi sumber inspirasi bagi perkembangan administrasi dan manajemen di masa-masa selanjutnya. Pernyataan Taylor tentang prinsip-prinsip manajemen ilmiah, antara lain sebagai berikut: "*Taylor's comprehensive statement of scientific management principles was focused on what he called the duties of management. These duties included:*

1. *Replacing traditional rule of thumb methods of work accomplishment with systematic, more scientific methods of measuring and managing individual work elements;*
2. *Studying scientifically the selection and sequential development of workers to ensure optimal placement of workers into work roles;*
3. *Obtaining the cooperation of workers to insure full application of scientific principles; and*
4. *Establishing logical divisions within work roles and responsibilities between workers and management. What seems so obvious today was revolutionary in 1912" (dalam Shafrietz and Hyde, 1987:3).*

Secara umum, apa yang dikemukakan Taylor sebagai prinsip-prinsip manajemen ilmiah ini, adalah melakukan perubahan sistematis dalam pengelolaan sebuah organisasi. **Pertama**, Pola-pola kerja yang diatur secara tradisional diubah dengan pola kerja sistematis dengan metode ilmiah yang memiliki instrumen-instrumen untuk mengukur dan mengelola unsur-unsur kerja individual. Jadi dalam hal ini, **system pengaturan dan metode kerja** menjadi titik perhatiannya. **Kedua**, menekankan pada masalah perlunya penerapan telaahan ilmiah dalam hal seleksi pegawai dan sistem pengembangannya serta memastikan penempatannya yang sesuai dengan keahliannya, sehingga dapat dioptimalkan dalam peran dan pekerjaannya. Jadi dalam hal ini, masalah **seleksi, pengembangan dan penempatan** pegawai hendaknya menjadi perhatian dan dipelihara relevansinya. Prinsip **ketiga**, menekankan pada masalah kerjasama pegawai yang didasarkan pada prinsip-prinsip ilmiah. Meskipun tidak indentik, pola kerja sebagai *Team Work* dapat dikatakan relevan dengan konteks ini. Tapi dalam hal ini, ada nilai yang perlu disadari oleh setiap pegawai dalam suatu organisasi (modern), bahwa pola kerja dalam suatu organisasi pada dasarnya merupakan

pola kerja sistematis, artinya akan menyangkut pekerjaan-pekerjaan yang terkait dengan orang lain. Oleh karena itulah, maka kerjasama dalam pekerjaan, adalah merupakan tuntutan yang perlu dilaksanakan dalam sistem organisasi modern. Prinsip **keempat** dalam manajemen ilmiah ini, menekankan pada pentingnya pembagian kerja melalui pelembagaan unit-unit kerja atau divisi-divisi kerja. Dengan adanya pembagian kerja ke dalam bentuk divisi/unit kerja akan memberikan manfaat terhadap kejelasan tugas (peran kerja) dari para pegawai dan manajemen.

Perkembangan studi administrasi dengan teori manajemen ilmiahnya ini, telah menjadi dasar perubahan yang sangat besar dalam praktek-praktek organisasi dan manajemen di era modern. Paling tidak, inilah yang dimaksudkan dengan adanya revolusi pada tahun 1912, sebagaimana dikemukakan Shafrietz and Hyde (1987:3).

Keberhasilan dari implementasi teknik-teknik administrasi dan manajemen yang diterapkan pada dunia bisnis, ternyata juga menjadi inspirasi para ahli untuk mengembangkan implementasinya pada sektor *publik* (meskipun terjadi banyak perdebatan mengenai istilah "*public*", tapi dalam konteks ini penulis menerjemahkan istilah *public* yang dimaksudkan pada bidang politik dan pemerintahan/negara). Perkembangan ini pada akhirnya menjadi awal munculnya *public administration* dalam kajian administrasi dan manajemen. Artinya, bahwa ketika teknik-teknik administrasi mulai merambah pada sektor politik dan pemerintahan, maka pada saat itulah muncul istilah *public administration*. Woodrow Wilson seorang mahaguru ilmu politik dan penulis tentang administrasi publik dipandang sebagai bapak pendiri administrasi publik sebagai disiplin ilmu (dalam Waldo, 1991:51-53). Selanjutnya, berkenaan dengan definisinya, Shafrietz and Hyde (1987:56 - 57) mengemukakan bahwa, "*Public administration is the management of men and materials in the accomplishment of the purposes of the state. This*

definition emphasizes the managerial phase of administration and minimizes its legalistic and formal aspect. It relates the conduct of the affairs of any other social organization, commercial, philanthropic, religious, or educational, in all of which good management is recognized as an element essential to success".

Dalam pandangannya tersebut, tampak bahwa Shafrietz and Hyde memberikan batasan mengenai administrasi public sebagai suatu (proses) pengelolaan manusia dan sumber daya lainnya dalam rangka mewujudkan tujuan Negara. Hal ini menegaskan pada kita bahwa administrasi publik memiliki fokus yang tegas pada sektor politik, pemerintahan atau Negara dengan mengedepankan prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam studi administrasi, organisasi dan manajemen. Bentuk pengelolaan manusia dan sumber daya (materiil) mencerminkan proses manajemen dalam suatu organisasi, dan upaya pencapaian tujuan (negara) mencerminkan orientasi dari prinsip administrasi yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu.

Pada sekitar abad 19, para tokoh administrasi Negara mulai menemukan "keyakinan" bahwa administrasi publik adalah merupakan bagian dari lapangan profesional. Ini berarti bahwa administrasi publik tidak hanya sebagai disiplin ilmu yang secara ilmiah dapat dibuktikan dengan studi-studi yang dilakukan, melainkan juga merupakan praktek-praktek administrasi yang dilaksanakan pada urusan pemerintahan dan negara. Hal ini tercermin dari pernyataan Shafrietz and Hyde (1987:1), yang mengemukakan bahwa, "*While Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, Andrew Jackson and other notables of the first century of the republic have dealt with the problem of running the administrative affairs of the state, it was not until 1887 that we find a serious claim made that public administration should be a self conscious, professional field*".

Dalam sejarah perkembangan bidang studi administrasi, sebagai salah satu tulisan yang menjadi awal perkembangan administrasi publik adalah tulisannya Wilson yang berjudul

"*The Studi of Administration*", yang dipublikasikan pada jurnal *Triwulanan ilmu Politik* tahun 1887. Tulisannya dipandang sebagai penegasan yang memisahkan secara jelas mengenai bidang administrasi dengan politik (lihat Lepawsky, 1960:41; Waldo, 1991:51-53). Wilson (1887) sebagai seorang praktisi administrasi sekaligus sebagai seorang ilmuwan dalam bidang politik memiliki perhatian yang kuat terhadap masalah administrasi, hukum, dan politik. Pemikirannya yang memisahkan administrasi dan politik, menjadi inspirasi bagi perkembangan administrasi publik yang turut melengkapi perkembangan studi administrasi pada abad 19 dan menjadi titik awal bagi perkembangan administrasi publik hingga saat ini. Wilson dalam Lepawsky (1960:42) mengemukakan bahwa, "*Public administration is detailed and systematic execution of public law. Every particular application of general law is an act of administration. The assessment and raising of taxes, for instance, the hanging of criminal, the transportation and delivery of the mails, the equipment and recruiting of the army and navy, etc. are all obviously acts of administration; but the general laws which direct these things to be done are as obviously outside of and above administration. The broad plans of governmental action are not administrative, the detailed execution of such plans is administrative*".

Bidang bahasan dalam administrasi publik yang banyak dikembangkan dari praktek-praktek adminisrasi dan manajemen pada sektor politik dan pemerintahan, secara konseptual tidak terlepas dari pengaruh ilmu hukum. Apa yang dikemukakan Wilson, menunjukkan bahwa administrasi publik memiliki keeratan konseptual dengan ilmu hukum. Walaupun dalam hal ini Wilson tidak secara tegas menyatakan bahwa administrasi dan hukum sebagai suatu yang terpisah atau menyatu dalam praktek-praktek politik dan pemerintahan, tetapi ketika administrasi publik dijabarkan dan dilaksanakan secara sistematis melalui *public law*, hal itu menunjukkan hubungan tersebut.

Pernyataan Wilson yang lebih tegas mengenai pemisahan antara politik dan administrasi ini tampak dari pendapatnya bahwa, "... *that administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices*" (dalam Lepawsky, 1960:42).

Selanjutnya, Lepawsky (1960:43) menyatakan bahwa, dasar pemikiran Wilson, tidak hanya pada pemisahan antara politik dan administrasi, melainkan juga menyangkut pemisahan antara kebijakan (*policy*) dan administrasi. Dikhotomi ini mendominasi pemikiran di Amerika pada lingkup pemerintahan dan organisasi-organisasi administratif lainnya. Hampir serupa dengan apa yang dikemukakan Lepaswsky, Shafrietz and Hyde, (1987:2) mengemukakan bahwa, "*In the study of Administration, Wilson attempted nothing less than to refocus political science. Rather than be concerned with the great maxims of lasting political truth, he argued that political science should concentrate on how governments are administrated. This was necessary because, in his words, "it is getting harder to run a constitution than to frame one"*.

Dalam hubungannya dengan administrasi publik, Wilson menghendaki kajian yang menjadi obyek pengembangannya diperluas kepada masalah organisasi dan manajemen. Jadi, tidak hanya berorientasi pada masalah-masalah personel saja, sebagaimana dikemukakan oleh Shafrietz and Hyde, (1987:2), yaitu, "*Wilson wanted the study of public administration to focus not only on personnel problems, as many other reformers of time had advocated, but also on organization and management in general*".

Pandangan yang memisahkan administrasi dari politik, sebenarnya juga pernah dikemukakan oleh Albert Stickney pada tahun 1879 dalam tulisannya yang berjudul "*True Republik*", (dalam Lepawsky, 1960:42). Ia mengemukakan bahwa, "*public servants must have duties of only one class. The men in the executive administration should have nothing to do with general legislation, and*

the men who have to do with general legislation – the deliberating and deciding as to the policy of all departments of government – should not meddle with the details of administration of any one department”.

Tokoh lain yang memiliki pandangan tentang perlunya pemisahan antara politik dan administrasi adalah Frank J. Goodnow, Presiden Hopkins University, dalam bukunya *Politics and Administration*. Ia mengemukakan pendapat yang sama dengan Wilson. Hal ini tercermin dari pernyataan yang dikemukakan oleh Lepawsky (1960:44) bahwa, *“Goodnow’s definition was similar to Wilson’s although he made the technical distinction, which Wilson had rejected between politics as the expression of the will of the state and administration as the execution of that will”.*

Meskipun memiliki pandangan yang sama mengenai perlunya pemisahan antara administrasi dan politik, Goodnow tetap memandang bahwa antara politik dan administrasi memiliki hubungan yang erat. Hal ini tercermin dari pernyataannya bahwa, *“... he also insisted that administration had constantly to be related to politics if government was to work successfully ...”* (dalam Lepawsky, 1960:44).

Pandangan yang berbeda dengan Wilson dan tokoh lainnya yang cenderung memisahkan administrasi dengan politik, dikemukakan oleh W.F. Willoughby, dengan teorinya yang dikenal dengan *“fourth branch theory”* yang dimuat dalam tulisannya yang berjudul *‘The Science of Public Administration’* (dalam Lepawsky, 1960:46). Dalam pernyataannya yang antara lain menyoroti masalah terjadinya pemborosan keuangan dan inefisiensi dalam administrasi (pemerintahan), Willoughby memandang perlunya meninjau kembali mengenai pemisahan (antara politik dan administrasi) sebagaimana yang diprakarsai oleh Wilson. Terkait dengan hal ini, Lepawsky (1960:48), mengemukakan bahwa, *“Willoughby revealed his reasons when in presenting his “fourth branch” theory, he explained: “It is now recognized that, if anything, a popularly controlled government is one*

which is peculiarly prone to financial extravagances and administrative efficiency. It is now seen that our original conceptions regarding the separation of powers must be radically revised."

Selanjutnya, Lepawsky menilai bahwa, apa yang dikemukakan oleh Willoughby, yang memandang bahwa administrasi sebagai cabang keempat dari pemerintahan, merupakan pandangan yang sangat ekstrem, dan justru menganggap apa yang dinyatakan oleh Wilson sebagai suatu pandangan yang lebih logis. Secara eksplisit, Lepawsky (1960:47) menyatakan: "*Willoughby's recognition of administration as a fourth branch of government is the most extreme, but probably the most logical, result of the strict separation of administration and politics initiated by Wilson*".

Pada perkembangan selanjutnya, para ilmuwan politik pada tahun 1920-an, khususnya yang berkonsentrasi pada bidang administrasi publik, tetap berpegang pada pandangan yang memisahkan antara politik dan administrasi. Hanya sedikit ilmuwan politik yang mengacu pada pandangannya Willoughby, meskipun tidak juga menerima pandangan pemisahan kekuasaan yang ekstrem, yang banyak dianut di Amerika. Dan, pada perkembangan generasi berikutnya, pandangan Willoughby mulai ditinggalkan, dan teori yang dikembangkan Wilson semakin berkembang di Amerika, khususnya dalam bidang administrasi publik (lihat dalam Lepawsky, 1960:48).

Seorang tokoh administrasi publik pada generasi selanjutnya adalah John M. Pfiffner dari *School of Public Administration di University of Southern California*. Ia turut mengembangkan pemikiran-pemikirannya yang dipengaruhi oleh pemikiran Wilson. Hal ini dapat dilihat dalam Lepawsky (1960:49) bahwa, "*The conclusion that politics should stick to its policy determining sphere and leave administration to apply its own technical process free from the blight of political meddling*".

Meskipun kecenderungan pemikiran Pfiffner ini dipengaruhi oleh ide atau gagasan-gagasan Wilson, di mana ia menganggap bahwa politik harus tetap berada pada lingkup penentuan kebijakan dan membiarkan administrasi untuk menerapkan proses teknisnya sendiri yang bebas dari campur tangan politik, namun ia pun tidak menafikan bahwa administrasi memberikan pengaruhnya terhadap keinginan tersebut yang diperjelas oleh proses politik. Hal tersebut tercermin dari apa yang dikemukakan oleh Lepawsky (1960:49) sebagai berikut, *"It must, however, be controlled and confined to its proper sphere which is the determination, crystalization, and declaration of the will of the community. Administration, on other hand, is the carrying into effect of this will once it has been made clear by political process. From these premises, therefore, is derived the keystone of the new public administration"*.

Sebagai generasi yang memiliki perhatian terhadap perkembangan studi administrasi dan politik, pemikiran Pfiffner sifatnya lebih "moderat" dan dapat dikatakan sebagai pemikiran yang menjembatani perbedaan antara pemikiran Wilson dengan Willoughby. Pendapat ini didasarkan kepada pernyataan yang dikemukakan Pfiffner dalam tulisannya tentang *Public Administration* yang menyatakan bahwa, *"Politics and administration cannot always be separated and isolated"* – *The success to be attained in this direction will depend largely upon the extent to which partisan politics is kept out of administration, and upon the assurance of tenure given to technical and expert personel. This will entail just a great an obligation for the administrative personnel to abstain from political controversy as for the political officers to keep hands off administration* (dalam Lepawsky, 1960:49).

Dalam pandangan Pfiffner (lihat Lepawsky, 1960:49), para pemikir realisme politik banyak yang terjebak kepada doktrin pemikiran pemisahan kekuasaan secara kaku, sehingga kecenderungan menerapkan konsep pemisahan yang berhubungan dengan politik dan administrasi disikapi secara

kaku pula. Ia menghendaki adanya suatu peran yang secara otomatis dapat menentukan perbedaan-perbedaan antara kompetensi legislatif (politik) dengan administrasi. Namun ia pun tidak membantah, apabila antara kebijakan (substansi politik) memiliki hubungan yang erat dengan administrasi, masalahnya adalah seringkali situasi yang memperburuk hubungan keduanya di dalam praktek-praktek penerapannya.

ORGANISASI: *Hakikat dan Prakteknya*

Pandangan tentang organisasi banyak dikemukakan oleh para ahli dengan berbagai macam pendapatnya yang berbeda-beda. Perbedaan dalam padangan ini, antara lain disebabkan karena adanya sudut pandang yang berbeda, baik dari sisi obyek bahasan, waktu, maupun lingkungan di mana kajian atau penelitian dilakukan. Namun secara umum, pandangan tentang organisasi tidaklah jauh berbeda, di mana hal itu akan menyangkut masalah manusia dalam kehidupannya yang berkelompok, untuk melakukan kerjasama dalam mencapai tujuan bersama. Dalam konteks berkelompok dan bekerjasama tersebut, kemudian juga berkembang telaahan-telaahan yang menyangkut proses kerjasama yang terorganisir, hirarkhial, adanya pembagian tugas, tanggung jawab dan wewenang, koordinasi, dan sebagainya. Ketika membahas tentang organisasi dengan berbagai aktivitas dan proses yang berlangsung di dalamnya, biasanya akan tersangkut pula masalah administrasi dan manajemen.

Merujuk kepada pendapat Waldo (1991:25) yang membahas tentang hakikat organisasi dalam hubungannya dengan administrasi dan manajemen, dinyatakan bahwa, "organisasi kita ibaratkan sebagai anatomi dari administrasi, sedangkan manajemen sebagai psikologinya. Organisasi menunjukkan struktur dari administrasi, sedangkan manajemen menunjukkan fungsinya". Kemudian, dikemukakannya pula bahwa, "Organisasi melihat administrasi dalam keadannya yang

statis dan mencari pola, sedangkan manajemen melihat administrasi dalam keadaan dinamis dan bergerak – secara lebih tepat organisasi dapatlah didefinisikan sebagai struktur antar hubungan pribadi yang berdasarkan atas wewenang formil dan kebiasaan di dalam suatu system administrasi” (Waldo, 1991:26).

Pandangan yang dikemukakan Waldo, tidak jauh berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Lepawsky yang juga mengemukakan hubungan antara organisasi dengan administrasi. Lepawsky menyatakan bahwa aspek yang paling mendasar dari administrasi adalah organisasi. Ia juga mengemukakan kedekatan tersebut diibaratkan dengan ilmu anatomi atau skeletologi dengan ilmu kedokteran. Secara lebih jelas, pernyataannya tersebut adalah sebagai berikut, *“The most elementary aspect of administration is organization -- the structure of social institutions and their constituent parts, the composition of economic enterprises and their various branches, the organization of governmental agencies and their numerous departments. As it is mainly a matter of structure, organization bears the same rudimentary relationship to administration as does the science of anatomy or skeletology to the field of medicine”* (Lepawsky, 1960:219).

Sementara itu, dalam pandangannya tentang administrasi, secara implisit, Lepawsky juga mengemukakan pendapatnya yang menunjukkan adanya hubungan antara administrasi, organisasi, dan manajemen. Bahwa sebagaimana halnya ilmu pengetahuan lainnya, definisi tentang administrasi dapat diberikan dengan berbagai cara dan variasinya. Tetapi secara umum, para ahli administrasi sepakat mengenai aspek-aspek subyeknya, yakni bahwa praktek-praktek dan teknik manajerial dalam masyarakat merupakan bidangnya administrasi dan manajemen. Praktek-praktek administrasi dan teknik-teknik manajerial ini dimungkinkan terjadi pada organisasi-organisasi kemasyarakatan. Praktek-praktek administrasi dan teknik-teknik manajerial ini juga yang merupakan bagian penting sebagai program-program aktual

yang dilaksanakan. Mengenai pandangannya tersebut, secara lengkap adalah sebagai berikut, *“Administration, like other fields of knowledge, may defined in various ways, but there is wide agreement on the following aspects of the subject:*

1. *Certain established practices and techniques in society are recognized as constituting the field of administration or management,*
2. *These administrative practices and managerial techniques enable the various organizations of a society – its governments and business enterprises, its social clubs and labor unions – to fulfill their responsibilities and to execute their programs*
3. *These administrative techniques are as significant a part of the end result as the actual programs to be carried out (Lepawsky, 1960:3).*

Dari uraian di atas, kita dapat mengambil suatu simpulan yang menunjukkan hubungan antara administrasi, organisasi, dan manajemen sebagai satu kesatuan yang terbangun dalam suatu sistem yang utuh. Artinya bahwa untuk implementasinya, secara formal administrasi membutuhkan suatu wadah dengan berbagai elemen di dalamnya. Dalam hal ini, organisasi yang mewadahnya. Selanjutnya, praktek-praktek administrasi dan organisasi tersebut, secara operasional terdistribusikan kepada berbagai peran dan fungsi di dalamnya. Dalam hal ini, manajemen menjadi instrumennya. Kesatuan tersebut pada akhirnya terakumulasikan dalam hakikat dan praktek organisasi.

PERKEMBANGAN TEORI ORGANISASI

Sejarah perkembangan teori organisasi sudah banyak dibahas oleh para ahli administrasi, organisasi, dan manajemen. Secara umum, para pengkaji administrasi, membagi periode waktu perkembangan teori organisasi ini ke dalam tiga periode, yaitu Teori Klasik, Neo Klasik, dan Modern. Untuk mendukung

telaahan dalam disertasi ini, penulis akan memaparkan secara singkat mengenai sejarah perkembangan teori organisasi. Hal ini penulis anggap penting untuk menunjukkan dan menegaskan posisi dari analisa serta telaahan yang penulis lakukan.

1. Teori Klasik

Dalam studi administrasi, organisasi, dan manajemen, teori klasik merupakan generasi awal yang memelopori perkembangan administrasi, organisasi, dan manajemen memasuki dunia ilmiah. Dapat dikatakan pula bahwa apa yang dibangun oleh para tokoh aliran ini adalah merupakan pondasi bagi para pengkaji teori organisasi. Tokoh-tokoh aliran klasik yang sangat berperan bagi perkembangan studi tentang organisasi, antara lain adalah Max Weber dengan teori Birokrasinya (tipe ideal), Frederick Winslow Taylor dengan *scientific management*, Elton Mayo dengan *Hawthorne Study* yang memusatkan perhatiannya pada masalah *human factor* dalam situasi kerja, dan Chester Barnard yang memfokuskan kajiannya pada organisasi sebagai sebuah system, organisasi formal dan informal, serta peran eksekutif dalam organisasi. Mereka merupakan tokoh-tokoh yang meletakkan dasar-dasar intelektual dan sebagai pendahulu dalam pemikiran-pemikiran klasik yang sangat perhatian terhadap anatomi dan psikologi dalam organisasi, baik organisasi swasta maupun organisasi pemerintahan/public (lihat Barkley and Rouse, 1997:107-109).

Pemikiran umum dari aliran klasik ini adalah bahwa organisasi merupakan suatu "*rational-machine*" yang dikembangkan menggunakan pendekatan metafora dalam memahami perilaku organisasi. Teori yang dibangun oleh para tokoh aliran klasik ini, menekankan pada pengembangan dari prinsip atau model universal organisasi yang dapat digunakan dalam setiap keadaan dan bentuk organisasi, khususnya

organisasi yang memiliki skala besar. Selain itu, pola mekanisme kerja yang diibaratkan sebagai mesin yang bersifat mekanistik, sistemik, dan berjalan dengan pola yang tetap yang didasarkan pada pola pemikiran "*rational mechanism*", yang memandang organisasi sebagai suatu struktur, pembagian tugas, hirarkhial dan rentang kendali, serta koordinasi dan "*division of work*" sebagai dasar/pondasi dari organisasi (lihat Shafritz and Hyde, 1987:83), maka dalam hal ini, organisasi cenderung dipandang sebagai suatu sistem tertutup yang diciptakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu secara efisien.

Peran aliran klasik bagi perkembangan studi organisasi memang sangat besar. Salah satu dampak yang menjadi indikasi dari peranan aliran klasik ini antara lain adalah adanya praktek-praktek administrasi dan manajemen yang diterapkan dalam organisasi-organisasi besar dengan berlandaskan kepada prinsip-prinsip manajemen ilmiah.

2. Teori Neo Klasik

Teori neo klasik dalam studi organisasi memfokuskan kajiannya pada masalah perangkat pengambilan keputusan dalam lingkungan kerja. Teori ini juga memandang bahwa *pengambilan keputusan merupakan jantung dan jiwanya administrasi*; kapasitas organisasi diukur melalui tingkat efisiensi; peran organisasi, bukan individual, dibangun sebagai suatu hubungan untuk pengambilan keputusan; dan instrumen rasionalitas sebagai pusat untuk melaksanakannya (lihat Barkley and Rouse, 1997:110).

Tokoh penting yang terkenal dalam teori neo klasik ini, antara lain adalah Luther Gulick (1937) dan Herbert Simon (1947). Dalam kumpulan tulisan yang diberi judul "*The Papers on the Science of Administration*", yang dieditnya bersama dengan Lyndall Urwick pada tahun 1937, Gulick melihat organisasi dari dua aspek, yaitu struktur dan lingkungan organisasi. Dalam

kajiannya tersebut, Gulick juga memperkenalkan teorinya dengan singkatan POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) sebagai kerangka kerja bagi para eksekutif (lihat Barkley and Rouse, 1997:110).

Setelah Perang Dunia ke-2, tahun 1947, Herbert Simon mengilustrasikan pandangannya tentang perangkat pengambilan keputusan dalam "*The Proverbs of Administration*". Tentang pendapatnya ini, Barkley and Rouse (1997:111) mengemukakan bahwa, "*The decision as the central act of organization and instrumental rationality as the basis for decision making. By instrumental rationality, Simon meant that the individual is rational and responsible only within the environment of a particular organization. The organizational environment encompasses the purposes of rational behavior; autonomous individuals behave only within the confines of those organizational purposes*".

Selain perhatiannya yang sangat kuat terhadap masalah pengambilan keputusan sebagai basis teori administrasinya, Simon juga mengemukakan mengenai premis nilai dan premis faktual bagi para penyelenggara administrasi publik. Dalam fokus kajiannya tersebut, Simon memandang bahwa dalam setiap tindakan dan fakta akan selalu ada nilai-nilai yang menyertainya. Artinya bahwa, para pelaku administrasi publik akan dipengaruhi oleh kesepakatannya dengan fakta-fakta dan nilai-nilai dalam keputusan-keputusannya (lihat Barkley and Rouse, 1997:111).

Perhatian Simon terhadap administrasi publik yang didasarkan kepada sudut pandang perilaku manusia dan nilai-nilai sebagaimana menjadi ciri dari para penganut *behavioral approach*, juga ditunjukkan dengan prinsip rasionalitas yang ia kemukakan. Sebagaimana Barkley and Rouse (1997:111) menyatakan bahwa, "*...Simon suggest that decisions may prove 'objectively' rational, 'subjectively' rational, 'deliberately' rational, 'organizationally' rational, or 'personally' rational*".

Apa yang dikemukakan Simon sebagaimana dikutip oleh Barkley and Rouse di atas, memiliki kesamaan pandangan dengan apa yang dikemukakan oleh Waldo (1991:19), khususnya terkait dengan makna rasionalitas dalam administrasi publik. Ketika ia memberikan definisi tentang administrasi publik yang dilihat dari dua perspektif, yaitu administrasi publik sebagai suatu disiplin ilmu, dan administrasi publik sebagai proses atau kegiatan. Selain itu, Waldo (1991:35) juga mengemukakan bahwa, "Rangkaian tindakan yang rasional yang didefinisikan sebagai suatu tindakan yang dipertimbangkan secara teliti untuk merealisasikan tujuan tertentu adalah inti dari administrasi publik, baik sebagai suatu studi atau disiplin, maupun sebagai suatu proses atau kegiatan yang dimaksudkan untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut secara maksimal".

Gambaran teori neo-klasik yang memiliki perhatian kepada masalah nilai-nilai dan perilaku manusia, bukanlah semata-mata sebagai suatu kajian yang mengkritisi teori klasik, melainkan juga dapat dikatakan sebagai "jembatan" yang menghubungkan antara teori klasik dengan teori Hubungan Manusia. Teori klasik cenderung memandang organisasi secara statis, legal- formal, dan melihatnya sebagai sistem yang tertutup, sedangkan, teori neo-klasik relatif lebih terbuka dan memandang organisasi sebagai suatu sistem yang dinamis dengan memperhatikan nilai-nilai dalam setiap tindakan administratif, yang kemudian menjadi perhatian para pengkaji aliran *human relations*.

3. Teori Hubungan (Antar) Manusia (*Human Relations Theories*)

Teori hubungan (antar) manusia merupakan teori yang dikembangkan dengan menitikberatkan pada aspek kemanusiaan, termasuk faktor-faktor psikologisnya. Aliran ini memandang organisasi sebagai sesuatu yang terdiri dari tugas-tugas, fungsi dan struktur organisasi serta hubungan dengan

interaksi manusia dalam organisasi. Barkley and Rouse (1997:113) menyatakannya sebagai beberapa cara baru dalam memandang struktur dan fungsi organisasi (...*makes for several news ways of envisioning organizational structure and function*).

Mary Parker Follett (1868-1938) dianggap sebagai pendahulu dalam pemikiran tentang *human relations* ini. Ketika para pemikir aliran klasik dan neo klasik mengembangkan kajian pada masalah bagaimana mengkonstruksi organisasi dari aspek struktur yang bersifat mekanistik dan organisasi sebagai suatu sistem, Follett memperkenalkan faktor-faktor psikologis dalam studi administrasi publik. Barkley and Rouse (1997:113) menjelaskan pandangan Follett, bahwa, "*Administration as essentially involved with reconciling the agendas of both individuals and social groups. An organization's principal problems, in her view, were not only determining what it wanted its employees to do, but guiding and controlling the employees' conduct in such a way as to get them to do it. This, she indicated, was a much more complex task than previous writers had suggested*".

Perhatiannya yang melihat bahwa administrasi pada dasarnya menyangkut masalah individu-individu dan kelompok-kelompok sosial, oleh karenanya, organisasi tidak hanya menekankan pada bagaimana para pegawai bekerja, melainkan bagaimana membangun acuan dan pengendaliannya bagi mereka untuk melaksanakan pekerjaannya. Pemikiran yang dikemukakan Follett ini, menunjukkan bahwa ia melihat organisasi secara lebih dinamis dan terbuka sebagai suatu sistem yang terdiri dari individu-individu dan kelompok-kelompok sosial. Pentingnya *guiding and controlling* bagi para pegawai dalam melakukan pekerjaannya, menunjukkan bahwa dalam organisasi akan terjadi proses interaksi antara manusia, baik secara individual maupun kelompok. Proses ini hendaknya memberikan kesempatan kepada mereka untuk berkontribusi bagi pertumbuhan dan perkembangan organisasinya.

Pemikiran yang mendasarkan pada aspek *human relations* ini, sebenarnya juga dikembangkan oleh Elton Mayo, yang juga termasuk pemikir dalam aliran neo klasik. Mayo dipandang sebagai peneliti yang pertama kali mengekspose mengenai faktor-faktor kemanusiaan dalam situasi kerja. Hasil kajian Mayo inilah yang pada akhirnya menjadi titik awal bagi perkembangan teori dan praktek administrasi dalam konteks hubungan antar manusia.

Pemikiran-pemikiran dari aliran *human relations* ini terus berkembang, bahkan sampai pada era perkembangannya saat ini. Beberapa pendapat yang mengindikasikan pengaruh dari aliran ini memang cukup banyak, antara lain sebagaimana yang dinyatakan oleh Gupta (2009). Dalam tulisannya tentang *Organization Fundamentals*, yang dimuat dalam jurnal elektronik *practical-management.com*, Gupta (2009, tanpa halaman) mengemukakan bahwa, "*Organizations are social systems that are created to fulfill certain well defined goals; they have a formal structure to facilitate efficient internal coordination and to be able to respond to the external environment*".

Apa yang dikemukakan Gupta menunjukkan bahwa organisasi sebagai suatu sistem sosial yang dibuat secara sadar, penuh keyakinan dengan memiliki tujuan-tujuan yang diharapkan. Dan, sebagai lembaga formal, Gupta juga menunjukkan bahwa dalam organisasi ada struktur yang mencerminkan adanya koordinasi, baik dalam konteks internal maupun eksternal atau lingkungannya. Jadi, pendapat yang dikemukakan Gupta tersebut sekaligus juga merupakan pengaruh pemikiran *human relationship* dalam konteks organisasi, di mana organisasi merupakan suatu sistem yang di dalamnya menjadi tempat dan sarana bagi terjadinya interaksi antar manusia dalam mencapai tujuan tertentu.

Pendapat lain yang dapat dikatakan sebagai pemikiran hubungan kemanusiaan dalam organisasi, adalah sebagaimana yang dikemukakan Denhardt and Denhardt (2000:1) dengan

mengutip pendapat Barnard, bahwa, *"Although we often think of the public bureaucracy as an impersonal mechanism, in fact, behind each of our encounters with public organizations lies a lengthy and complex chain of human events, understandings, and behaviors developed in the everyday lives of people just like us. Organizations are indeed the products of individual human actions, actions with special meanings and significance to those who act. The allegedly impersonal organization is the backdrop for a very personal world"*.

Kita dapat mengetahui dari pengalaman dan teori yang kita pelajari bahwa perspektif orang memahami organisasi memang cukup banyak. Organisasi memiliki banyak sistem di dalamnya sehingga membentuk organisasi menjadi suatu sistem yang lebih besar. Mekanisme impersonal sebagaimana dikemukakan Bernard di atas, memang merupakan salah satu yang diharapkan menjadi ciri dari suatu organisasi profesional, tapi seringkali juga perilaku-perilaku yang berkembang memengaruhi orang untuk bertindak dalam organisasi. Pada konteks ini, penulis hanya ingin menjelaskan bahwa aliran *human relation* dalam teori organisasi, sebenarnya sudah berkembang sangat luas seiring dengan mengarahnya kajian-kajian tentang organisasi kepada konteks interaksi dan perilaku manusia, tidak lagi hanya sekedar mengkaji secara formal dari aspek struktur dan mekanisme koordinasi serta hirarkhi kewenangannya saja.

ORGANISASI: Pemahaman Aspek Teori

Memahami organisasi secara teori akan sangat membantu bagi kita dalam upaya membangun, mengembangkan, dan menerapkan aspek-aspek teori dalam kehidupan kita. Manusia, baik secara individual maupun secara kelompok pada dasarnya tidak bisa lepas dari organisasi. Dalam hal ini, Gortner, Mahler, dan Nicholson (1997:16) menyatakan bahwa, *"Organizations are an identifying characteristic of the world in which we live and work. --*

Organizations are part of some of the most significant events in our personal lives."

Untuk memahami teori organisasi, dapat dilihat berdasarkan pada sudut pandang yang digunakan. Ini berarti bahwa ada banyak hal yang terkait dengan masalah teori organisasi. Gortner, Mahler, dan Nicholson (1997:8) mengemukakan tiga jenis yang dapat digunakan untuk memahami perbedaan dalam teori organisasi, yaitu: **pertama**, perbedaan yang didasarkan pada masalah *subyeknya*; **kedua**, perbedaan berdasarkan *tipe atau bentuk-bentuk* bahasannya; dan **ketiga** adalah perbedaan berdasarkan *tujuannya*.

Secara khusus, perbedaan teori organisasi berdasarkan subyeknya, dapat dibagi menjadi empat area subyek utama, yaitu:

1. *Theories of individual and group behavior;*
2. *Theories of organization structure;*
3. *Theories of organizational process (such as communications and decision making);*
4. *Global or overall theories of organization* (Gortner, Mahler, dan Nicholson, 1997:8).

Pada lingkungan praktis, pemahaman orang tentang organisasi cenderung sama, yakni sebagai suatu wadah/tempat di mana orang-orang berkumpul dan melakukan aktivitas-aktivitas tertentu secara bersama-sama. Orang melakukan kerjasama dalam suatu wadah tertentu dapat dipastikan bahwa di dalamnya akan terkandung maksud-maksud atau tujuan tertentu yang ingin dicapai, baik oleh individu yang ada dalam kelompok tersebut maupun oleh kelompok atau organisasi itu sendiri.

Upaya untuk memahami organisasi secara lebih lengkap dan detail telah banyak dilakukan oleh para ahli ilmu sosial, yang secara khusus memfokuskan pembahasannya terhadap masalah organisasi. Dalam perkembangannya, banyak

memunculkan obyek-obyek kajian yang menjadi topik dalam pembahasan organisasi ini, antara lain seperti perilaku organisasi, etika organisasi, budaya organisasi, dan lain-lain.

Berdasarkan hasil-hasil kajian atau penelitian dari para akademisi atau praktisi organisasi, kita dapat mengetahui beberapa pengertian tentang organisasi. Arifin dkk. (2003:1) mengemukakan bahwa "organisasi dapat diartikan sebagai suatu pengaturan orang-orang secara sengaja untuk mencapai suatu tujuan tertentu".

Sedangkan, Gortner, Mahler, dan Nicholson (1997:2) memberikan definisi organisasi secara umum adalah "*...a collection of people engaged in specialized and interdependent activity to accomplish a goal or mission - The activities in which members are engaged are typically not personalized or personally determined; rather, they are codified in job descriptions or roles, thus ensuring that the organization will survive even if the personnel change.*"

Bila ditelaah lebih lanjut, pengertian yang dikemukakan oleh Arifin dkk., maupun Gortner dkk., memandang organisasi sebagai suatu proses, di mana organisasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan secara sengaja, untuk mengatur atau mengelola orang-orang yang bekerja guna mencapai suatu tujuan. Memang tidak secara eksplisit mereka mengemukakan organisasi sebagai suatu proses, tapi kita dapat memahaminya berdasarkan analisis logis bahwa dalam hal mengatur orang-orang untuk mencapai suatu tujuan, tentu di dalamnya akan menuntut orang-orang dimaksud untuk melakukan tindakan-tindakan, dan upaya pengaturan itu sendiri, yang pada dasarnya merupakan suatu proses, sehingga menuntut langkah-langkah sistematis dan teratur agar tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan tersebut bisa terfokus. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Robbins sebagaimana dikutip oleh Arifin dkk (2003:1 - 2) yang mengemukakan bahwa, "Organisasi juga dapat diartikan sebagai kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat

diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan”.

Selanjutnya, beberapa pengertian yang senada, antara lain dikemukakan oleh James D. Mooney, organisasi adalah bentuk setiap perserikatan manusia untuk mencapai suatu tujuan bersama. Sedangkan, menurut Chester I. Barnard, organisasi didefinisikan sebagai, “suatu sistem aktivitas kerja sama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih” (dalam Arifin dkk. 2003:2).

Mengacu kepada beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa organisasi paling tidak memiliki karakteristik utama, yaitu:

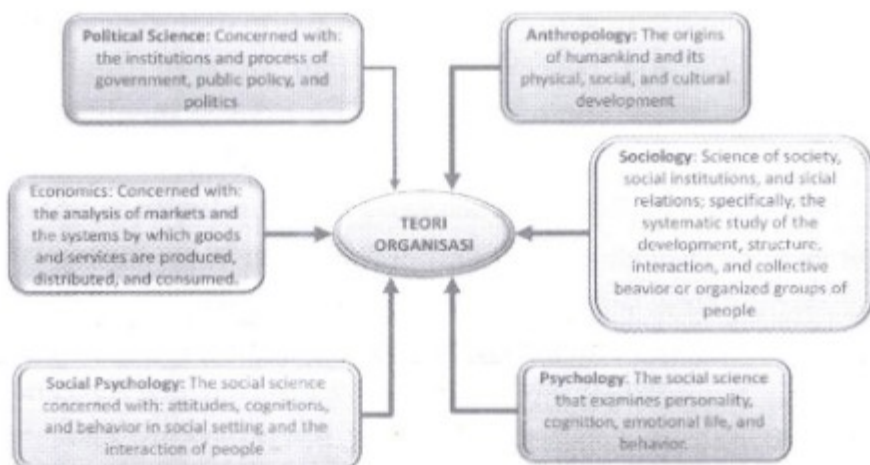
1. Setiap organisasi akan memiliki tujuan-tujuan tertentu;
2. Organisasi merupakan kumpulan orang-orang yang saling bekerjasama, baik sebagai tim maupun sebagai individual yang terikat dalam konteks bagian dari organisasi;
3. Organisasi harus memiliki struktur yang mencerminkan adanya hirarkhi tugas dan tanggung jawab;
4. Organisasi juga harus memiliki divisi pekerjaan yang mencerminkan spesialisasi dan spesifikasi pekerjaan;
5. Organisasi harus memiliki sistem dan prosedur untuk menetapkan pengolahan informasi, pembuatan keputusan dan pengambilan tindakan;
6. Organisasi harus memiliki nilai-nilai dan budaya-budaya sebagai acuan norma dan etika dalam bekerja;
7. Hubungan kerja dalam organisasi harus berifat impersonal dan profesional.

Dalam konteks teori organisasi, kita dapat memahami bahwa teori organisasi bukan merupakan teori yang bersifat tunggal (*single*) melainkan cenderung bersifat multidisiplin, karena memiliki banyak faktor dan dimensi yang memengaruhinya. Faktor dan dimensi dimaksud dapat timbul dari berbagai sumber yang berada pada lingkungan organisasi, termasuk sumber dari ilmu-ilmu lainnya. Gambaran bahwa

teori organisasi dengan berbagai perkembangannya adalah merupakan teori yang bersifat multidisiplin dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.

Gambar 9.1.

Teori-Teori Lain Yang Mempengaruhi Teori Organisasi



Sumber: Diolah dan diadaptasi dari Gortner, Mahler, dan Nicholson (1997:7) tahun 2011

Secara umum, Gortner, Mahler, dan Nicholson (1997:6) menguraikan mengenai pengaruh disiplin ilmu lain terhadap teori organisasi seperti: psikologi, sosiologi, antropologi dan analisis komunikasi, administrasi publik dan politik, serta para analisis sistem.

Mereka mengemukakan bahwa pengaruh psikologi terhadap teori organisasi tampak pada studi perilaku dengan berbagai cabang ilmu dan pengembangannya seperti: kepemimpinan, motivasi, interaksi dan konflik kelompok. Sedangkan, Sosiologi, memberikan pengaruhnya dalam hal tata aturan organisasi dan dampak mengenai hubungan social informal dalam organisasi. Selain itu, mengenai struktur organisasi dan koordinasi dalam konteks hubungan dalam

organisasi juga merupakan salah satu bentuk kontribusi sosiologi terhadap organisasi.

Kemudian, para ahli ekonomi, telah memberikan pengaruhnya dalam hal pengembangan teori-teori pengambilan keputusan yang diadopsi oleh teori organisasi. Antropologi dan ahli komunikasi memberikan pengaruhnya dari dimensi bahasa dan budaya komunikasi dalam kehidupan organisasi. Sedangkan, para analis sistem memberikan pengaruh dalam hal penerapan model-model matematis (pen: kuantitatif) untuk pengelolaan sistem perencanaan dan program dalam organisasi.

Para analis kebijakan dan administrasi publik, terfokus pada bagaimana penelaahan dilakukan terhadap kebijakan-kebijakan dan menginvestigasi strategi atau cara-cara yang diperlukan dalam politik, professional, dan karakteristik teknis administrasi public dalam memengaruhi pembuatan dan pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah.

Dari apa yang dikemukakan di atas, maka kita dapat memahami organisasi dan teori organisasi sebagai suatu sistem, yang secara praktis (empirik) menyangkut bagaimana struktur, hirarki dan koordinasi diterapkan, termasuk nilai-nilai atau norma-norma yang mendasari praktek-praktek organisasi. Sedangkan, secara teoritis, kita pahami bahwa organisasi sebagai bagian dari ilmu sosial, dalam kajiannya banyak dikembangkan dan dipengaruhi oleh ilmu-ilmu lainnya, baik berdasarkan subyek kajian seperti: perilaku, kepemimpinan, interaksi kelompok, dan sebagainya. Dan berdasarkan obyek, kita dapat lihat dari dimensi individu dan kelompok dalam organisasi.

ORGANISASI: *Dimensi Individu dan Kelompok*

Pembahasan tentang organisasi, tidak bisa dilepaskan dari pembahasan tentang kelompok dan individu. Hal ini disebabkan karena pada dasarnya organisasi adalah merupakan suatu perkumpulan atau kelompok, sementara kumpulan atau kelompok itu sendiri akan terdiri dari individu-individu yang

secara sadar mengintegrasikan dan mengikatkan diri terhadap kepentingan-kepentingan yang ada di dalam kelompok tersebut. Oleh karena itu, dalam pembahasan ini akan diulas pula beberapa uraian tentang kelompok.

Kelompok dapat terbentuk dengan berbagai alasan. Hal ini tergantung dari apa yang ingin dicapai atau diwujudkan dalam dan/atau melalui kelompok itu. Perkembangan kelompok dapat dilihat berdasarkan pada tahapan pembentukannya yang dapat mencapai beberapa tahapan. Menurut Robbins sebagaimana dikutip oleh Arifin dkk. (2003:84), perkembangan dimaksud terbagi dalam lima tahapan, yaitu:

1. **Tahap pembentukkan** (*forming*). Tahap ini dicirikan oleh banyak sekali ketidakpastian mengenai maksud, struktur, dan kepemimpinan kelompok. Tahap ini akan berakhir manakala para anggota telah mulai berpikir dan sadar tentang diri mereka sendiri sebagai bagian dari suatu kelompok.
2. **Tahap keributan** (*storming*). Setelah menyadari akan dirinya, kemudian mereka akan menerima eksistensi kelompoknya. Namun mereka akan melawan hambatan-hambatan yang dikenakan kelompok terhadap pribadi mereka.
3. **Tahap penormaan** (*norming*). Jika para anggota telah sadar dan menerima eksistensinya, maka dibentuklah sebuah struktur yang kokoh guna menjelaskan kedudukan masing-masing.
4. **Tahap pelaksanaan** (*performing*). Setelah struktur difahami, selanjutnya diupayakan untuk memahami dan mengerti satu sama lain guna melaksanakan tugas.
5. **Tahap penundaan** (*adjourning*). Dalam tahapan ini kelompok mempersiapkan pembubaran. Mereka tidak lagi memperhatikan hasil tugas yang tinggi, melainkan lebih diarahkan pada penyelesaian masalah-masalah yang

dihadapi. Pada tahap ini ada sebagian kelompok yang merasa puas dan sebagian lagi merasa kecewa.

Dalam kaitannya dengan tulisan disertasi ini, pembahasan lebih difokuskan kepada perilaku kelompok dan perilaku individu dalam konteks bahasan perilaku organisasi yang selanjutnya akan menjadi bahan pembahasan Perilaku Birokrasi sebagai salah satu variable dalam disertasi ini.

ORGANISASI: *Desain dan Struktur*

Dalam pembentukannya, model organisasi akan bermacam-macam. Banyak hal yang menyebabkan model organisasi menjadi berbeda. Perbedaan dapat terlihat dari besaran organisasi (besar - kecilnya organisasi), Struktur organisasi, bentuk organisasi (hirarkhial atau flat). Penyesuaian bentuk, struktur, dan besaran organisasi tentunya akan didasarkan pada kebutuhan atau urusan yang menjadi bidang kewenangan organisasi itu sendiri.

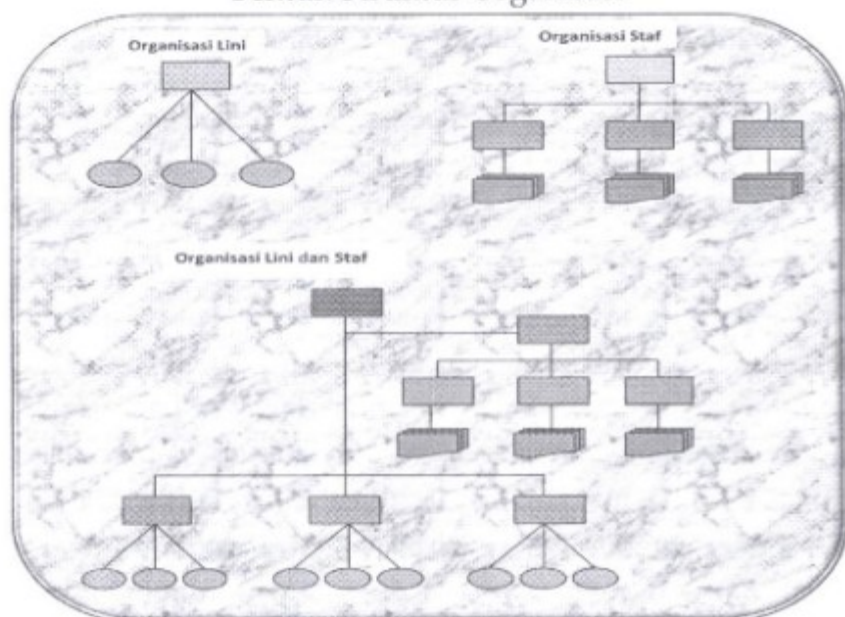
Bentuk organisasi, sebagaimana kita kenal secara umum, ada yang disebut dengan bentuk organisasi lini, organisasi staf, dan organisasi lini dan staf (campuran). Dalam perkembangan empirik (khususnya di Indonesia), organisasi lini dipahami sebagai suatu bentuk organisasi yang melaksanakan tugas-tugas atau fungsi-fungsi utama suatu organisasi (*core business*). Dalam birokrasi di Indonesia, organisasi seperti ini disebut juga dengan organisasi teknis. Organisasi lini, secara struktur biasanya lebih ramping, karena organisasi diisi oleh para professional, para ahli yang secara fungsional bekerja berdasarkan model kepakaran (*expertise*) dan secara hirarkhial bertanggungjawab langsung kepada pimpinan organisasi.

Organisasi staf merupakan suatu bentuk organisasi yang bersifat *supporting*, artinya organisasi yang dibentuk sebagai pendorong atau pendukung bagi berjalannya tugas-tugas organisasi lini. Organisasi staf dikenal juga dengan istilah *auxiliary unit*, yaitu unit yang melaksanakan pelayanan internal,

membangun dan mengembangkan system dalam organisasi, mengontrol dan mengendalikan koordinasi internal, baik dalam hal operasional maupun administratif. Dalam implementasinya di Indonesia, organisasi ini disebut juga dengan istilah unit kesekretariatan atau unit ketatausahaan.

Organisasi lini dan staf (campuran) merupakan suatu bentuk organisasi yang memiliki dua bentuk atau fungsi dalam satu organisasi yang sama. Kedua fungsi dimaksud adalah fungsi lini dan staf yang berada dalam satu organisasi. Secara umum, bentuk organisasi birokrasi di Indonesia kecenderungan menerapkan bentuk organisasi gabungan atau campuran di mana di dalamnya terdapat bagian dari organisasi yang menjalankan fungsi lini (teknis/substantive), dan ada bagian lainnya yang menjalankan fungsi *supporting* atau *auxiliary*. Secara struktur, ketiga bentuk organisasi tersebut dapat dibedakan sebagai berikut:

Gambar 9.2.
Bentuk Struktur Organisasi



Sumber: Diadaptasi dari Mintzberg, 1983, diolah tahun 2012

Selain ketiga bentuk di atas, dengan pendekatan struktur ini dikenal pula bentuk organisasi matrik. Bentuk organisasi ini pada dasarnya tidaklah jauh berbeda dengan bentuk organisasi campuran (lini dan staff). Perbedaannya cenderung hanya pada besaran dan lingkup organisasinya. Organisasi matrik merupakan bentuk organisasi yang digunakan dalam organisasi besar dengan beberapa divisi utama yang melaksanakan tugas-tugas fungsional organisasi, di mana satu sama lain memiliki otoritasnya masing-masing dalam suatu kerangka organisasi yang lebih besar (lihat Mintzberg, 1983:85 - 87). Sebagai contoh bentuk ini adalah lembaga kementerian yang terdiri dari beberapa Direktorat Jenderal, Sekretariat Jenderal, dan Inspektorat Jenderal.

1. Parameter Desain Organisasi

Sebagaimana dikemukakan dalam bahasan terdahulu bahwa ada dua syarat fundamental yang penting diperhatikan dalam merancang organisasi, yaitu: pembagian tugas (dalam unit-unit kerja) dan mekanisme koordinasi. Perkembangan pembahasan ini menjadi luas dan kompleks seiring dengan luas dan kompleksnya organisasi itu sendiri.

Dalam desain organisasi, struktur dibentuk untuk menggambarkan hierarki kewenangan yang berhubungan dengan posisi atau jabatan yang terdapat dalam organisasi yang bersangkutan. Selain itu, struktur organisasi juga dapat menggambarkan mengenai jalur koordinasi yang dapat dilakukan oleh unit-unit dalam organisasi. Dengan demikian, dalam struktur organisasi pada dasarnya akan terdapat dua hal utama yaitu: menyangkut masalah **unit organisasi** dan **mekanisme koordinasi** antar unit organisasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Mintberg (1983:2) yang mengemukakan bahwa, *"Every organized human activity - from the making of post to the placing of a man on the moon - give rise to two fundamental and opposing requirements: the division of labor into various tasks to be*

performed, and the coordination of these tasks accomplish the activity. The structure of an organization can be defined simply as the sum total of the ways in which its labor is divided into distinct tasks and then its coordination is achieved among these tasks".

Pandangan di atas, pada dasarnya merupakan pandangan lama (klasik) di mana organisasi dipahami dari aspek struktur dan proses kerjasama di dalamnya melalui mekanisme koordinasi. Namun demikian, secara faktual hal itu masih relevan untuk tetap dijadikan perhatian, mengingat dalam prakteknya seringkali hal ini dianggap mudah dan teknis sehingga hakikat dari organisasi itu sendiri menjadi tidak terpelihara. Fenomena ini terutama seringkali muncul dalam organisasi birokrasi.

Dalam merancang struktur organisasi para desainer organisasi seringkali merancang organisasinya dengan menggabungkan beberapa strategi yang diharapkan akan menghasilkan suatu hasil kerja yang baik, antara lain seperti mengembangkan perencanaan jangka panjang, perluasan atau pengembangan pekerjaan, membangun struktur matrik, dan hal-hal lainnya (lihat Mintzberg, 1983:3). Hal ini tidak dapat disalahkan, namun penting bagi para desainer organisasi bahwa dalam merancang organisasi perlu memperhatikan elemen-elemen struktur yang dipilih seperti besaran struktur organisasi, jenis lingkungannya di mana hal itu menunjukkan fungsi yang harus diperankan organisasi, dan factor-faktor situasional yang berhubungan dengan bagaimana organisasi tumbuh, metode apa yang digunakan untuk menghasilkan suatu produk atau jasa, kesemuanya itu perlu dirancang dengan apa yang disebut dengan konfigurasi (dalam Mintzberg, 1983:3). Untuk mengkonfigurasi organisasi tersebut, ia mengemukakan dua syarat fundamental, yaitu: *The division of labor into distinct tasks, and the achievement of coordination among these tasks* (Mintzberg, 1983:3).

Mekanisme koordinasi yang dilakukan oleh suatu organisasi, pada dasarnya akan terkait dengan besaran organisasi itu sendiri. Artinya bahwa, mekanisme yang dijalankan pada setiap organisasi tidaklah sama, hal itu tergantung pada besaran organisasi, fungsi dan tugas yang dilaksanakannya, dan bentuk atau struktur yang dikembangkannya. Dalam hubungannya dengan mekanisme organisasi ini, Mintzberg (1983:4-6) mengemukakan lima jenis mekanisme koordinasi yang dapat dilakukan dalam suatu organisasi, yaitu:

- a. *Mutual adjustment*, it achieves the coordination of work by the simple process of informal communication.mutual adjustment is naturally used in the very simplest of organizations.
- b. *Direct supervision*, it achieves coordination by having one person take responsibility for the work of others, issuing instructions to them and monitoring their actions;
- c. *Standardization of work processes* can be done when the contents of the work are specified, or programmed;
- d. *Standardization of work outputs*. Outputs are standardized when the results of the work - the dimensions of the product or the performance - are specified;
- e. *Standardization of worker skills*. Skills (and knowledge) are standardized when the kind of training required to perform the work is specified. ... standardization of skills achieves indirectly what standardization of work process or of work outputs does directly: it controls and coordinates the work.

Dalam prakteknya, kelima jenis mekanisme koordinasi tersebut dapat diterapkan secara tunggal atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi, sebagaimana dikemukakan oleh Mintzberg (1983:7), yaitu: "*These suggestions should not, however, be taken to mean that any organization can rely on a single coordinating mechanism. Most, in fact, mix all five*".

Secara umum, mekanisme koordinasi dalam suatu organisasi dapat bersifat vertical (hierarkhial) dengan komando

dan pengawasan yang ketat, dan koordinasi yang bersifat lateral dengan karakter desentralisasi dan interaktif secara langsung antara pimpinan dengan bawahan atau koleganya. Namun demikian, kita tidak dapat menyatakan bahwa yang satu lebih baik dari yang lain. Penggunaan kedua jenis prosedur koordinasi tersebut tergantung pada kondisi organisasi itu sendiri. Bolman and Deal (2008:60) menyatakan bahwa, "*Vertical coordination is generally superior if an environment is stable, task are well understood and predictable, and uniformity is essential. Lateral communications work best when a complex task is performed in a turbulent, fast-changing environment. Every organization must find a design that works for its circumstances*".

Untuk merancang atau mendesain organisasi, memang tidak akan lepas dari struktur yang mencerminkan fungsi kelembagaan dari organisasi yang bersangkutan. Oleh karena itu, dalam perkembangannya, studi tentang organisasi mengisyaratkan bahwa ada beberapa hal yang perlu dipahami dalam hubungannya dengan organisasi, selain hal-hal yang sudah banyak dikemukakan dalam teori-teori organisasi sebelumnya.

Membahas struktur organisasi, akan selalu terkait dengan model diagram yang menjadi ciri atau identitas bagi suatu organisasi. Melalui diagram, kita dapat melihat perbedaan-perbedaan yang ada dalam konteks hubungan suatu organisasi, termasuk juga dapat kita ketahui mengenai apa yang kemungkinan terjadi dalam organisasi terkait dengan masalah koordinasi dan interrelasi di dalamnya.

Dalam mengembangkan diagram yang mencirikan struktur dalam sebuah organisasi, Mintzberg (1983:9) mengembangkannya berdasarkan pertimbangan perbedaan komponen-komponen yang menjadi bagian suatu organisasi dan orang-orang yang mengisinya. Dalam hubungan ini, selanjutnya ia mengemukakan lima bagian (komponen) yang ada dalam suatu organisasi, yaitu:

- a. *Operating Core*, yaitu orang-orang yang mengerjakan tugas-tugas atau pekerjaan dasar untuk menghasilkan suatu produk dan jasa pelayanan.
- b. *Strategic Apex*, yaitu merupakan suatu kondisi yang menggambarkan tugas-tugas supervisi yang dilakukan oleh seorang manajer (pimpinan) terhadap pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh *operating core*. Dalam hal ini, dimungkinkan juga adanya seorang manajer (pimpinan) yang mengawasi tugas-tugas manajer (pimpinan) lainnya. *Strategic apex* ini muncul sebagai dampak dari adanya perkembangan organisasi yang menjadi lebih kompleks, baik secara struktur maupun personelya.
- c. *A middle line*, dibangun dalam bentuk hierarki kewenangan yang berada antara *operating core* dengan *strategic apex*. *A middle line* merupakan tipe administratif (*administrative type*) yang berada di antara mereka yang mengerjakan tugas-tugas dasar dan mereka yang mengatur/mengendalikannya (*administer*).
- d. *Technostructure*, merupakan bagian organisasi yang bersifat sebagai analis, yakni memberikan telaahan-telaahan terkait dengan pengembangan system dalam suatu organisasi, seperti pembentukan standarisasi tugas, tanggung jawab, kewenangan, dan sebagainya.
- e. *Support staff*, merupakan bagian organisasi yang timbul seiring dengan perkembangan organisasi, sehingga membutuhkan penambahan unit organisasi atau personel yang berbeda. *Support staff* tidak secara langsung berpengaruh terhadap "bangunan" standarisasi organisasi, akan tetapi lebih kepada meningkatkan pelayanan di dalam organisasi itu sendiri.

Sebagaimana dikemukakan para ahli organisasi di atas, bahwa dalam mendesain struktur organisasi secara umum (general) dapat didasarkan pada dua hal pokok, yaitu: **pertama**, pembentukan unit-unit organisasi/divisi-divisi yang akan

menggambarkan apa yang menjadi tugas pokok organisasi, tanggung jawab, kewenangan, fungsi, dan tempat/status/tingkatan unit tersebut dalam organisasinya. Inilah yang disebut dengan *Division of labor*. **Kedua**, menyangkut masalah mekanisme koordinasi yang menjadi cara untuk menggambarkan bagaimana organisasi bekerja dan berhubungan dengan pihak lain, baik dalam lingkungan internal maupun eksternal, baik bersifat vertical maupun lateral (lihat Mintzberg, 1983:2; Gortner, Mahler, dan Nicholson, 1997:56-62; Bolman dan Deal, 2008:59-60).

Selanjutnya, dalam hubungannya dengan masalah struktur organisasi, Bolman dan Deal (2008:62-63) mengemukakan bahwa dalam menyusun struktur organisasi terdapat beberapa hal yang menjadi suatu keharusan (*imperative*) untuk diperhatikan yang disebutnya dengan *Structural Imperatives* (Bolman dan Deal, 2008:63). Adapun dimensi *structural imperatives* tersebut adalah meliputi:

- a. *Size and Age, complexity and formality increase with size and age.*
- b. *Core Process, Core processes or technologies must align with structure.*
- c. *Environment, Stable environment rewards simpler structure; uncertain, turbulent environment requires a more complex, flexible structure.*
- d. *Strategy and goals, variation in clarity and consistency of goals requires appropriate structural adaptations.*
- e. *Information technology, Information technology permits flatter, more flexible, and more decentralized structures.*
- f. *Nature of the workforce (characteristic), More educated and professional workers need and want greater autonomy and discretion.*

Size and age atau ukuran dan umur suatu organisasi dipandang dapat mempengaruhi terhadap bentuk struktur dan karakter dalam organisasi itu sendiri. Masalah dalam organisasi

akan muncul jika pertumbuhan atau perampingan yang terjadi, tidak sesuai dengan pola hubungan (*relationships*) dan peran/fungsi yang tepat.

Suatu organisasi (*entrepreneurial*) kecil, biasanya dirancang secara sederhana dan bersifat informal (pen.: bukan badan hukum). Di pihak lain, pertumbuhan kecenderungan menumbuhkan formalitas dan kompleksitas (*formality and complexity*), yang apabila hal ini dibiarkan lebih jauh, ini dapat mengarah pada kekakuan (rigiditas) birokrasi, yang seringkali terlihat dalam sebuah organisasi perusahaan yang besar dan "dewasa" (Greiner, 1972; Quinn and Cameron, 1983, dalam Bolman and Deal, 2008:62). Dalam konteks ukuran dan umur organisasi ini, Bolman dan Deal menekankan pada **Formalitas dan kompleksitas** (*formality and complexity*) sebagai implikasi yang ditimbulkannya.

Dimensi kedua yang perlu diperhatikan adalah mengenai *core process* (proses inti). Secara ideal, struktur organisasi dibangun berdasarkan metode *basic* organisasi untuk merubah bahan mentah (*raw materials*) menjadi suatu produk (Bolman and Deal, 2008:64). Ini menunjukkan bahwa proses pengelolaan organisasi dalam menjalankan kegiatan/aktivitasnya harus sesuai dengan keadaan struktur kelembagaan organisasi itu sendiri, karena sebagaimana dikemukakannya bahwa struktur organisasi itu idealnya dibangun berdasarkan pada metode *basic* tentang bagaimana proses inti dalam organisasi dilaksanakan. Implikasi structural tersebut secara tegas dinyatakan bahwa, "*Core processes or technologies must align with structure (op.cit.: 63)*".

Menurut Dornbusch and Scott (1975) dalam Bolman and Deal, (2008:64), setiap organisasi memiliki sebuah teknologi inti (*core process*), yang paling tidak meliputi tiga elemen, yaitu: **Bahan baku** (*raw materials*), **aktivitas** yang merubah *input* menjadi *output*, dan **dasar kepercayaan** mengenai

hubungan/keterkaitan (*links*) antara *inputs*, aktivitas, dan hasil *outcomes*.

Environment (*Lingkungan*). Lingkungan didefinisikan sebagai segala sesuatu yang berada di luar batas organisasi (Robbins, 1995:226). Memperhatikan lingkungan dalam menyusun struktur organisasi sangatlah penting. Lingkungan pada umumnya memberikan ketidakpastian yang tinggi terhadap organisasi, namun organisasi tetap dituntut untuk mampu menghadapi dan mensikapi kondisi lingkungannya dengan baik. Organisasi harus mampu beradaptasi dengan lingkungannya. Ketidakpastian yang terjadi di dalam lingkungan organisasi, diyakini oleh para ahli organisasi, bahwa hal itu dapat dikontrol salah satunya dengan desain struktur organisasi (lihat Robbins, 1995:226 dan 229). Sementara itu, Bolman dan Deal, 2008:64) mengemukakan bahwa lingkungan yang stabil akan cocok dengan organisasi yang sederhana, akan tetapi lingkungan yang penuh ketidakpastian, bergejolak, memerlukan organisasi yang lebih kompleks dengan struktur yang fleksibel. Mereka menyatakan bahwa, "*Stable environment rewards simpler structure; uncertain, turbulent environment requires a more complex, flexible structure*". Apa yang dikemukakan Robbins maupun Bolman dan Deal, pada dasarnya menunjukkan pentingnya lingkungan dalam hubungannya dengan struktur organisasi.

Strategy and Goals. Strategi dan tujuan merupakan dimensi ketiga yang perlu dirumuskan pada saat akan menyusun struktur organisasi. Keputusan strategic yang berorientasi masa depan, akan *concern* dengan tujuan jangka panjang. Tugas utama dari kepemimpinan organisasi biasanya menentukan tujuan jangka panjang dan sasaran-sasaran organisasi dengan mengadopsi tindakan-tindakan dan pengalokasian sumber daya penting untuk mencapai tujuan (Chandler, 1962, dalam Bolman and Deal, 2008:65). Berbagai variasi tujuan, biasanya melekat dalam strategi organisasi.

Karena meskipun strategi merupakan langkah-tindak yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan, secara implicit ataupun eksplisit strategi menggambarkan tujuan yang ingin dicapainya.

Bagi organisasi yang complex, penentuan tujuan organisasi bukan hanya sekedar untuk mengarahkan apa yang ingin dicapai dan dilakukan oleh organisasi, melainkan mengandung beberapa makna yang dapat dikatakan sebagai karakter yang terkandung di dalamnya, sebagaimana dikemukakan Westerlund and Sjostrand (1979) dalam Bolman and Deal (2008:65), yaitu:

- a. *Honorific: Fictitious goals with desirable qualities.*
- b. *Taboo: Goals pursued but not talked about.*
- c. *Stereotypical: Goals any reputable organization should have.*
- d. *Existing: Goals quietly pursued even though inconsistent with stated values and self-image.*

Dalam rumusnya, tujuan (khususnya jangka panjang/visi) seringkali dikritisi sebagai suatu yang bersifat utopis yang tidak membumi (sulit untuk diwujudkan). Kenyataan ini disikapi oleh Westerlund and Sjostrand sebagaimana di atas bahwa yang penting dalam suatu tujuan itu adalah mengandung kualitas keinginan untuk dicapainya. Dalam hal ini pula mereka menyatakan bahwa tujuan bukan hanya untuk dibicarakan melainkan untuk dikejar dan dijalankan (*taboo*).

Selanjutnya, dikemukakannya pula bahwa tujuan bagi organisasi yang memiliki reputasi adalah merupakan suatu keharusan untuk dimilikinya, dan inilah yang menjadi *Stereotypical* bagi tujuan organisasi. Bahkan mereka pun menegaskan bahwa dalam situasi di mana terjadi ketidakkonsistenan antara pernyataan nilai dan citra diri, tujuan tetap harus dikejar untuk diwujudkan. Kemudian, Bolman and Deal (2008:66) menegaskan bahwa, "*Understanding linkages among goals, structure, and strategy requires a look beyond formal*

statements of purpose. --- Strategy and goals shape structure, but the process is often complex and subtle".

Berdasarkan pernyataannya di atas, kita dapat asumsikan bahwa untuk memahami keterkaitan antara tujuan, struktur, dan strategi, tujuan perlu dirumuskan dalam suatu bentuk pernyataan formal. Hal ini perlu diperhatikan karena pada dasarnya, strategi dan tujuan dapat membentuk struktur (mencirikan karakter struktur organisasi), karena proses (aktivitas) organisasi seringkali bersifat kompleks dan abstrak. Karenanya, dengan pernyataan yang jelas dan formal mengenai tujuan dan strategi ini akan membantu kita untuk menjalankan organisasi lebih terarah. Dengan kata lain bahwa, strategi dan tujuan tetap harus jelas dan konsisten mensyaratkan adaptasi structural.

Dimensi selanjutnya adalah *Information Technology*. Perkembangan teknologi terus berlanjut sebagai bagian dari perjalanan revolusi informasi yang berlangsung secara cepat. Dengan teknologi informasi, pengambilan keputusan bisa dilakukan lebih cepat, sebagaimana dikemukakan Bolman and Deal (2008:66) bahwa, *"All this make it possible to move decisions closer to the action"*. Oleh karena itu, teknologi informasi ini membutuhkan organisasi yang berbentuk lebih mendatar (*flatter*), lebih fleksibel dan desentralisasi. Bolman and Deal (2008:63) menyatakan bahwa implikasi dari teknologi informasi terhadap struktur organisasi adalah bahwa *"Information technology permits flatter, more flexible, and more decentralized structures"*. Hal ini juga dipertegas dengan pernyataan Drucker (1989:20) dalam Bolman and Deal (2008:67) yang menyatakan bahwa, *"Information technology has made flatter structures both possible and inevitable because "the information-based organization needs far fewer levels of management than the traditional command and control model"*.

Dimensi kelima yang perlu diperhatikan dalam rangka membangun struktur organisasi adalah *Nature of the workforce*

(Karakteristik Tenaga Kerja). Dimensi ini menekankan perhatiannya pada keadaan sumber daya manusia dalam hubungannya dengan tuntutan pekerjaan. Pada decade terakhir ini, tuntutan terhadap sumber daya manusia banyak mengalami perubahan yang cukup besar. Bahkan tidak jarang pada level pekerjaan terendah sekalipun, menuntut keahlian yang tinggi dari para pekerjanya. Keadaan ini tentunya berimplikasi kepada tuntutan-tuntutan lainnya seperti: tingkat pendidikan yang lebih tinggi, peningkatan spesialisasi kerja, profesionalisme pimpinan, dan sistem kerja yang lebih bersifat otonom serta dimungkinkannya melaksanakan desentralisasi dalam pekerjaan. Bolman dan Deal (2008:67) mengemukakan bahwa, *"Human resource requirements have changed dramatically in recent decade. Many lower-level jobs now require higher levels of skill. A better-educated workforce expects and often demands more discretion in daily work routines. Increasing specialization has professionalized many functions. Professionals typically know more than their supervisors about technical aspects of their work. They expect autonomy and prefer reporting to professional colleagues"*.

Perkembangan yang dramatis mengenai organisasi ini, yang dipandang sebagai hasil dari adanya perubahan dalam tuntutan kerja (dengan kualifikasi) yang ketat, diprediksikan oleh para ahli bahwa suatu saat terjadi pergeseran dalam bentuk organisasi menjadi lebih kecil, otonom, dan ikatan kelompok pekerja lebih didasarkan pada system informasi dan symbol-simbol organisasi saja. Dengan kata lain, orang tidak lagi mengikatkan diri dalam suatu bentuk organisasi formal yang bersifat tradisional, tetapi lebih terbuka dengan mengandalkan jaringan kerja berdasarkan teknologi yang berkembang. Bolman and Deal (2008:67) menyatakan bahwa, *"Dramatically different structural forms are emerging as a result of changes in workforce demographics"*. Kemudian, mereka mengemukakan prediksinya Deal and Kennedy (1982) bahwa, *"early on the emergence of the automatized or network organization, made up small,*

autonomous, often geographically dispersed work groups tied together by information systems and organizational symbols". Dan, dalam konteks organisasi bisnis, Drucker (1989:20, dalam Bolman and Deal, 2008:67) memprediksikan bahwa, *"move work to where the people are, rather than people to where the work is"*.

Dengan sudut pandang yang berbeda, Choo (2006:1-2) mengemukakan tentang adanya tiga arena yang memainkan peran strategic untuk menciptakan dan menggunakan informasi dalam hubungannya dengan suatu organisasi. Ia mengemukakan bahwa, *"Studies of organizations emphasize three distinct arenas in which the creation and use of information play a strategic role. First, organizations use information to make sense of changes in their environment. Organizations thrive in a dynamic, uncertain world. A dependable supply of materials, resources, and energy must be secured. - Changes in the environment continuously generate signals and cues. - The Second arena strategic information use is when organizations generate new knowledge. Knowledge is dispersed throughout the organization and exists in different forms and venues. Individuals develop an informal kind of knowledge that is derived from practice and experience organizations are very interested in this knowledge because it is the source of creativity and innovation, without which organizations cannot create new knowledge. - An organization exists because of its ability to integrate and channel these sets of knowledge into activities and outcomes that are meaningful and valuable. An organization grows when it is able to continuously refresh its knowledge and extend its capabilities. The third arena of strategic information use is when organizations search for and evaluate information in order to make decisions. - Ultimately, decisions are vital because they lie closest to actions: all organizational actions are initiated by decisions, and all decisions are commitments to action"*.

Dalam pembahasannya, Choo menekankan mengenai pentingnya informasi bagi organisasi. Setiap organisasi dapat menggunakan informasi untuk menciptakan perubahan yang diperlukan dalam upaya menjaga dan memelihara eksistensinya

di lingkungan sekitarnya. Selain itu, penggunaan informasi oleh organisasi juga diperlukan dalam upaya membangun pengetahuan-pengetahuan baru. Pengetahuan sangat penting bagi organisasi untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya dan mencapai manfaat yang memiliki arti dan nilai bagi lingkungannya. Dalam hal ini, ia menegaskan bahwa keberadaan suatu organisasi tergantung pada kemampuannya untuk menyatukan seperangkat pengetahuan ke dalam kegiatan-kegiatannya dan kemanfaatannya yang bermakna dan bernilai. Dikemukakannya bahwa, *"An organization exists because of its ability to integrate an channel these sets of knowledge into activities and outcomes that are meaningful and valuable"* (Choo, 2006:2).

Arena ketiga yang menjelaskan mengenai pentingnya penggunaan informasi dalam organisasi adalah untuk membuat suatu keputusan. Keputusan merupakan hal; yang sangat penting bagi organisasi. Langkah-langkah dan strategi yang dibangun oleh suatu organisasi, memerlukan tindakan pengambilan keputusan yang efektif agar dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang ditetapkan, guna mencapai tujuan yang diharapkan. Pentingnya keputusan tersebut, tampak dari pernyataannya yang mengemukakan bahwa, *"all organizational actions are initiated by decisions, and all decisions are commitments to action"* (Choo, 2006:2).

2. Reorganisasi

Perkembangan yang terjadi di sekitar lingkungan organisasi, kecenderungan akan membawa pengaruh terhadap organisasi itu sendiri. Dalam jangka pendek, organisasi dimungkinkan untuk bertahan dengan kondisinya yang ada sejak ketika organisasi itu dibangun, baik dalam hal strukturnya (kelembagaan), otoritas/kewenangan yang menjadi bidang garapannya, maupun orientasinya terhadap lingkungan di sekitarnya. Akan tetapi, dalam jangka panjang biasanya

kecenderungan mengalami perubahan relatif lebih besar. Bahkan tidak menutup kemungkinan perubahannya pun akan sangat besar pula (ekstrim).

Perubahan yang terjadi dalam jangka pendek, biasanya tidak terlalu signifikan terhadap kondisi organisasi, walaupun dalam hal ini bukanlah merupakan suatu kepastian/kemutlakan, melainkan merupakan suatu asumsi yang biasanya terjadi secara umum, karena dalam jangka pendek biasanya organisasi berupaya untuk menstabilkan dirinya untuk dapat eksis dalam lingkungannya. Sedangkan dalam jangka panjang, organisasi mulai mengarah pada orientasi pengembangan dirinya, sehingga kecenderungan perubahan besar dilakukan.

Perubahan yang dilakukan dalam suatu organisasi hendaknya bukan perubahan yang bersifat instan atau reaktif yang muncul dari kehendak pimpinan atau sekelompok orang dalam organisasi tersebut. Akan tetapi, perubahan akan terjadi karena adanya tuntutan lingkungan strategis yang memerlukan respons organisasi. Perubahan organisasi itu sendiri bisa berupa reorganisasi atau restrukturisasi baik dalam bentuk pengembangan maupun perampingan organisasi atau bahkan penyatuan (*merger*) organisasi. Reorganisasi dipandang sebagai salah satu hal wajar terjadi dalam kehidupan organisasi. Organisasi memerlukan perubahan bukan semata-mata untuk dapat memperluas jaringan yang dapat memberikan "keuntungan" besar terhadap organisasinya, melainkan juga untuk mempertahankan apa yang menjadi misinya sekaligus menjaga eksistensinya dalam lingkungannya. Tentunya dalam hal ini tergantung kepada apa yang menjadi misi dari organisasi itu sendiri. Akan ada perbedaan yang mendasar ketika reorganisasi terjadi pada organisasi bisnis yang memang berorientasi profit, dengan organisasi pemerintah yang bersifat non-profit. Namun secara umum, perubahan dalam bentuk reorganisasi adalah merupakan suatu kewajaran dan bahkan

kebutuhan dalam upaya menjawab tantangan yang dihadapinya, baik dari lingkungan internal maupun eksternal.

Pernyataan Petronius Arbiter sebagaimana dikutip oleh Gortner, Mahler, and Nicholson (1997:91) menyatakan bahwa, *"We trained hard ... but it seemed that every time we were beginning to form up into teams we would be reorganized ... I was to learn later in life that we tend to meet any new situation by reorganizing, and a wonderful method it can be for creating the illusion of progress while producing confusion, inefisiensi, and demoralization"*.

Apa yang dinyatakan oleh Arbiter di atas, memberikan penegasan kepada kita bahwa dalam kehidupan organisasi, perubahan hendaknya dipandang sebagai salah satu yang wajar dalam menjawab tantangan. Selain itu, reorganisasi juga bias memberikan suasana baru yang diharapkan akan menjadi salah satu media bagi peningkatan dan perbaikan dalam organisasi. Gortner, Mahler, and Nicholson (1997:91) mengemukakan bahwa, *"Reorganization is one of the basic facts of organizational life. It is regularly used to serve political ends or to improve organizational operations"*.

Selanjutnya, dalam konteks organisasi pemerintahan, Gortner, Mahler, and Nicholson (1997:91) mengemukakan bahwa, *"The official purpose of this reorganization trend was to improve efficiency by removing duplicative offices and to improve the level of coordination in human service policy. -- If we are to have a realistic understanding of the motivations and results of government reorganization, it must be comprehended as a political art. But organization structures serve more than political ends. First and most often, administrators analyze and choose structures based on technical considerations"*.

TEORI BIROKRASI

Istilah birokrasi bukanlah sesuatu yang asing (baru). Istilah ini sudah menjadi isu yang berlangsung cukup lama, setidaknya sejak awal abad 20-an, ketika Weber mengemukakan tipe ideal organisasi birokrasi. Blau dan Meyer (2000: 4) menyatakan bahwa, "tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasikan pekerjaan banyak orang secara sistematis disebut birokrasi".

Max Weber adalah tokoh yang pertama kali memperkenalkan konsep birokrasi dengan mengemukakan enam ciri birokrasi yang ideal, yaitu:

1. *A hierarchial chain of command;*
2. *Specialization by function;*
3. *Uniform policies covering rights and duties;*
4. *Standardized procedures for each job;*
5. *A carrier based on promotions for technical competence;*
6. *Impersonal realtions.*

Kemudian Fred Emery menambahkan satu ciri untuk melengkapi pandangan Weber ini yaitu: mengenai perlunya koordinasi (*All coordination done from a level or more above the work being coordinated*) (dalam Gifford & Pinchot 1993:23).

Pandangan tentang birokrasi terus mengalami perkembangan namun dalam pemaknaannya cenderung mengalami penyempitan. Ketika pada awal mulanya birokrasi dipandang sebagai suatu organisasi yang besar dengan ciri-ciri ideal sebagaimana dikemukakan Weber, jnamun pada saat sekarang, birokrasi cenderung diidentikkan dengan organisasi pemerintah yang rigid, kaku, lamban, dan stigma negative lainnya.

Selain itu, perkembangan birokrasi yang cukup menonjol dalam sistem pemerintahan di Indonesia adalah adanya kedekatan birokrasi dengan politik. Perkembangan ini dapat dikatakan sangat dipengaruhi oleh implementasi teori birokrasi yang diterapkan di AS di mana birokrasi memiliki keterkaitan dengan implementasi demokrasi dalam sistem politik. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Berkley & Rouse (1997:104) yang melihat dari perspektif administrasi publik di Amerika Serikat yang melihat adanya keterkaitan antara birokrasi dengan demokrasi. Pandangannya tentang birokrasi dalam konteks ini mengarah pada peran dan fungsi atau kedudukan birokrasi dalam organisasi sebagaimana ia nyatakan bahwa, "*Bureaucracy and democracy are the central pillars of the publik and private organizations of our society. Bureaucratic hierarchy and democratic equality influence the functions and vital processes of all organizations*" (Konteks ini telah dibahas pula dalam bagian 8 buku ini).

Namun seiring dengan terjadinya perkembangan pemikiran, implementasi, dan sistem dalam proses pengelolaan administrasi organisasi, orang mulai merasakan adanya suatu kelemahan yang terjadi di dalam sistem birokrasi. Kemudian, birokrasi dianggap sebagai mengekang sehingga menyebabkan lamban dalam bekerja, secara internal menjaga organisasi dengan ketat dan kurang kreatif. Dalam beberapa hal birokrasi dianggap sebagai metode yang memperpanjang mekanisme

kerja sehingga cenderung berbelit-belit dan menyebabkan kelambanan.

Namun apabila kita lihat apa yang dikemukakan Weber, sebenarnya birokrasi justru dibangun untuk mengefisienkan pekerjaan. Weber menyatakan bahwa, "*The fully developed bureaucratic mechanism compares with other organization exactly as does the machine with non-mechanical meodes of production. Precision, speed, unumbiguity, knowledge of the files, cintinuity, discretion, unity, strict subordination, reduction of friction, and of material and personel costs – these are raised to the optimum in the strictly bureaucratic administration*" (dalam Gifford & Pinchot, 1993:29).

Perubahan pola kerja yang diharapkan oleh birokrasi justru mengarah kepada nilai-nilai profesional, efektif, dan efisien yang mencakup segala unsur yang terkait dalam proses pengelolaan organisasi sebagaimana telah dibahas pula dalam bagian 8 buku ini.

PERILAKU BIROKRASI

Konsep tentang perilaku organisasi secara umum dapat dikatakan sebagai pengembangan dari konsep perilaku individu dalam kaitannya dengan konsep organisasi. Memperhatikan pada peristilahannya, secara divergensi (terpisah) kita dapat memahaminya dengan memilah pengertian dari masing-masing kata tersebut, yaitu perilaku dan organisasi. Namun di pihak lain dapat pula diberikan pengertian dengan mengembangkan konsep tersebut sebagai satu kesatuan kata, yaitu perilaku organisasi.

Dalam pemikiran ini, penulis cenderung untuk merujuk pada pengertian secara langsung sebagaimana telah dikemukakan oleh para pengkaji ilmu ini. Dengan mengungkapkan pengertian yang secara langsung tentang perilaku organisasi, diharapkan akan membantu memberikan suatu pemahaman yang utuh tentang konsep tersebut. Namun

yang perlu diperhatikan dalam hal ini adalah bahwa, dalam perilaku organisasi, karena fokusnya, tidak bisa lepas dari fokus tentang individu dan kelompok. Artinya bahwa untuk mengembangkan studi perilaku ini, tidak bisa tidak, kita harus mengembangkannya dengan berangkat dari konsep perilaku individual, dan konsep perilaku kelompok, yang dalam hal ini dilihat dari aspek-aspek formal organisasi. Dalam hubungan itu, terlebih dahulu penulis akan membahas mengenai definisi perilaku organisasi berdasarkan beberapa pengertian yang disampaikan oleh para ahli organisasi (perilaku organisasi). Robbins and Judge (2007:9) mengemukakan bahwa, "*Organizational Behavior (OB) is a field of study that investigates the impact that individuals, groups, and structure have on behavior within organizations, for the purpose of applying such knowledge toward improving an organization's effectiveness*".

Dalam pandangannya tersebut, mereka melihat bahwa perilaku organisasi sebagai suatu lapangan studi (kajian) yang meneliti (investigasi) tentang pengaruh individu, kelompok, dan struktur perilaku dalam konteks organisasi. Sebagai studi, maka kajian atau pembahasannya banyak dilakukan berdasarkan kasus yang secara praktis menjadi bagian dari metode yang dikembangkannya. Namun meskipun diangkat dari banyak kasus, mereka juga tidak mengabaikan apabila perilaku organisasi ini adalah juga merupakan suatu disiplin yang terkait dengan *skill* (kemampuan) orang. Dinyatakannya bahwa, "*We've made the case for the importance of people skills. ... the discipline is Organizational Behavior.*" (lihat Robbins and Judge, 2007:9).

Untuk mempertegas batasannya mengenai lapangan studi ini, mereka mengemukakan tentang apa yang dimaksud studi (pen.: kajian) dalam konteks ini. Mereka menjelaskan bahwa, "*... is a field of study meaning that it is the distinct area of expertise with a common body of knowledge. ... It studies three determinants of behavior in organizations: individuals, groups, and structure. ... OB*

applies the knowledge gained about individuals, groups, and the effect of structure on behavior in order to make organizations work more effectively" (Robbins and Judge, 2007:9)..

Definisi ini menjelaskan perilaku organisasi sebagai suatu bidang studi atau kajian. Namun demikian kita dapat menarik suatu pemahaman bahwa ada tiga aspek yang dikemukakan dalam definisi tersebut yang terkait dengan bahasan dalam perilaku organisasi, yaitu: perorangan, kelompok, dan struktur (lihat pula dalam Robbins, 2001:7).

Pengertian perilaku organisasi lainnya dikemukakan oleh Luthans (2006:20) yakni bahwa, "Perilaku Organisasi dapat didefinisikan sebagai pemahaman, prediksi, dan manajemen perilaku manusia dalam organisasi". Kemudian, Thoah (2002:4), memberikan definisi perilaku organisasi sebagai, "suatu studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam suatu organisasi atau suatu kelompok tertentu - Tujuan praktis dari penelaahan studi ini adalah untuk mendeterminasi bagaimanakah perilaku manusia itu mempengaruhi usaha-usaha pencapaian tujuan organisasi".

Dalam membahas tentang perilaku organisasi akan tercakup pembahasan mengenai *empat unsur utama*, sebagaimana dikemukakan oleh Indrawijaya (2000:5), yaitu:

1. Aspek psikologis tindakan manusia itu sendiri, sebagai hasil studi psikologi;
2. Adanya bagian lain yang diakui cukup relevan bagi usaha mempelajari tindakan manusia dalam organisasi;
3. Perilaku organisasi sebagai suatu disiplin, mengakui bahwa individu dipengaruhi oleh bagaimana organisasi diatur dan siapa yang mengawasi mereka;
4. Perilaku organisasi lebih banyak menekankan pada tuntutan manajer bagi tercapainya tujuan organisasi secara keseluruhan.

Secara umum dari pendapat di atas terdapat satu kesamaan, yaitu semuanya menjelaskan bahwa pembahasan dalam perilaku organisasi, akan selalu terkait dengan masalah tindakan yang dilakukan oleh manusia dalam hubungannya dengan keberadaan manusia dalam suatu kelompok atau organisasi. Karena manusia berperilaku bukanlah merupakan suatu yang bersifat kebetulan tanpa adanya motif-motif tertentu, maka dalam hal perilaku organisasi ini juga akan menyangkut pada hal-hal yang terkait dengan aspek psikologis manusia secara individu dan juga manusia dalam suatu kelompok. Begitu pula halnya manakala kita akan membahas mengenai perilaku birokrasi. Dalam konteks ini penulis memberikan penekanan pada satu pemahaman mengenai birokrasi sebagai salah satu bentuk organisasi di mana kelompok manusia melakukan aktivitas-aktivitas publik/pemerintahan.

Selain itu, Davis dan Newstrom (1985) dalam Arifin dkk.(2003:17) mengemukakan bahwa, "perilaku organisasi sebagai kajian dan implementasi pengetahuan tentang bagaimana individu-individu bertindak di dalam organisasi". Dan selanjutnya, mereka menyatakan bahwa yang menjadi unsur-unsur dalam perilaku organisasi adalah orang, struktur, dan teknologi.

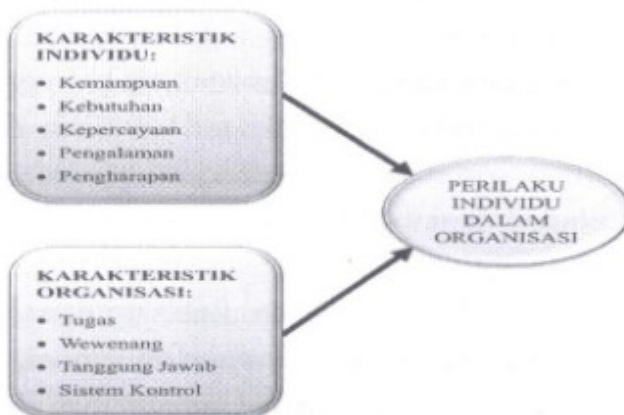
Obyek kajian tentang perilaku organisasi memang masih banyak diperdebatkan, namun sebagaimana Robbins (2001:9) nyatakan bahwa, "...tampaknya ada kesepakatan umum bahwa **perilaku organisasi mencakup topik-topik inti** dari *motivasi, perilaku dan kekuasaan pemimpin, komunikasi antar pribadi, struktur dan proses kelompok, pembelajaran, pengembangan sikap dan persepsi, proses perubahan, konflik, desain pekerjaan, dan stress kerja*".

Oleh karena itu, konteks perilaku organisasi dalam hal ini adalah menyangkut kepada hal-hal yang terkait dengan masalah perilaku dalam organisasi yang ditunjukkan oleh para individu dalam organisasi tersebut. Dengan kata lain, adalah, merupakan

perilaku kelompok yang dalam tinjauannya tidak terlepas dari tinjauan individu di dalam kelompok tersebut.

Arifin dkk. (2003:15 - 16) mengungkapkan mengenai keterkaitan antara karakteristik individu dengan organisasi yang pada akhirnya dapat membentuk perilaku organisasi, yang kemudian digambarkan dalam suatu model perilaku individu dalam organisasi, sebagai berikut:

Gambar 10.1.
Model Perilaku Individu Dalam Organisasi



Sumber: Arifin dkk (2003:16), dalam *Perilaku Organisasi*, diolah tahun 2012

Para ahli perilaku organisasi berada dalam satu kesepakatan bahwa perilaku organisasi pada dasarnya akan menyangkut pada tiga hal utama sebagai topik kajiannya atau disebut juga dengan variable perilaku organisasi, yaitu: **Individu, Kelompok, dan Struktur**. Sedangkan, cakupan dalam topik-topik intinya antara lain meliputi: motivasi, kekuasaan dan perilaku politik, komunikasi antar pribadi, struktur dan proses kelompok, pembelajaran, pengembangan sikap dan persepsi, konflik, desain pekerjaan, dan stress kerja (lihat Robbins 2001:8-9; Luthans, 2006:19-20; Toha, 2004:4; Arifin dkk., 2003:15-16; Robbins and Judge, 2007:9).

Pada tingkat individual, terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi perilaku individu dalam organisasi. Bagaimana seseorang bertindak dan bagaimana cara ia mensikapi berbagai keadaan atau kondisi dan situasi dalam organisasi, akan dipengaruhi oleh karakteristik masing-masing individu tersebut. Dalam hal ini, Robbins and Judge (2007:32) mengemukakan bahwa faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tersebut dapat berupa karakteristik biografis, seperti: usia (*age*), jenis kelamin (*gender*), status perkawinan (*marital status*), ras (*race*), posisi/ jabatan (*tenure*).

Selain karakteristik biografis yang dimiliki oleh seseorang, Robbins and Judge (2007:32) juga mengemukakan mengenai faktor-faktor lain yang dapat memengaruhi perilaku individu dalam organisasi yakni faktor-faktor yang ada dalam karakter diri seseorang, seperti: kemampuan (*ability*), Nilai-nilai (*values*), sikap (*attitudes*), kepribadian (*personality*), dan tingkat emosi (*emotions*).

Pembahasan yang dilakukan oleh Robbins dan Judge tentang perilaku individu dalam organisasi ini, selain menyangkut paa faktor-faktor yang dapat mempengaruhinya, mereka juga mengemukakan mengenai variabel yang yang menjadi dasar bagi pengembangan kajiannya (studi). Variabel yang menjadi dasar pengembangan konsepnya, pada tingkat individual ini adalah meliputi:

1. *Perception*;
2. *Individual decision making*;
3. *Learning*;
4. *Motivation*

(Robbin and Judge, 2007:32)

PERILAKU ORGANISASI PADA TINGKAT INDIVIDU

Perilaku organisasi pada tingkat individu dalam penelitian ini, dibagi ke dalam dua bagian besar, yaitu: berdasarkan **Karakteristik Individual** dan **Faktor-faktor**

Individual yang dapat mempengaruhi perilaku individu dalam organisasi. *Karakteristik Individual* dalam konteks ini dilihat sebagai faktor yang melekat pada diri setiap individu, yang menyangkut masalah keadaan atau status seseorang seperti: *Karakteristik biografis* yang mencakup: *usia, jenis kelamin, posisi* (dalam organisasi). Karakteristik lainnya yang melekat pada setiap individu adalah mengenai *kepribadian, emosi, nilai, sikap* dan *tingkat kemampuan* seseorang dalam hubungannya dengan segala tindakan dan aktivitasnya dalam organisasi. Karakteristik ini sifatnya cenderung permanen (melekat), sedangkan, perubahan memungkinkan terjadi karena adanya dorongan dari luar (lingkungan), biasanya tidak dapat menghilangkannya, melainkan bersifat menambah atau meningkatkan kondisi karakteristik tersebut.

Faktor-faktor individual dalam konteks ini adalah merupakan komponen individual yang berada pada diri seseorang dan dapat mempengaruhi terhadap perilakunya dalam suatu organisasi. Faktor individual ini sifatnya temporary (sementara), artinya dapat berubah-ubah atau bahkan hilang dari diri seseorang tergantung pada keadaan yang mendorongnya (lingkungannya) dan kebutuhannya. Faktor-faktor individual yang dapat mempengaruhi terhadap perilaku organisasi, sebagaimana dikemukakan oleh Robbins and Judge (2007:32) adalah meliputi: *Persepsi (perception)*, pengambilan keputusan individu (*individual decision making*), pembelajaran (*learning*), dan motivasi (*motivation*).

1. Karakteristik Individual

Sebagaimana dikemukakan dalam uraian terdahulu, bahwa pada **tingkat individual** perilaku seseorang dalam organisasi dapat dipengaruhi oleh factor **karakteristik biografisnya** yang meliputi: *usia (age)*, *jenis kelamin (gender)*, *status perkawinan (marital status)*, *ras (race)*, *posisi/jabatan (tenure)*, dan **Karakteristik lainnya** yang melekat pada setiap

individu seperti: *kepribadian, emosi, nilai, sikap dan tingkat kemampuan* seseorang dalam hubungannya dengan segala tindakan dan aktivitasnya dalam organisasi.

Karakteristik biografis merupakan salah satu pembahasan yang penting untuk dilakukan dalam mengkaji tentang perilaku organisasi pada tingkat individual. Menurut hasil penelitiannya, Robbin and Judge (2007:46) meyakini bahwa karakteristik biografis ini memiliki pengaruh terhadap produktivitas pegawai, absensi, perubahan (pen.: regenerasi), penyimpangan (*deviance*), kewarganegaraan (*citizenship/Ras*), dan kepuasan (kerja). Berikut ini adalah mengenai uraian singkat dari hasil penelitian dimaksud.

Usia/umur (*age*) seseorang dipandang akan mempengaruhi terhadap perilaku dan kinerjanya dalam organisasi. Hubungan antara usia dengan kinerja seseorang memang telah menjadi isu yang cukup penting selama ini, bahkan dalam beberapa dekade ke depan (lihat Robbins and Judge, 2007:47). Menurutnya, ada beberapa alasan yang menjadikan pentingnya kita memperhatikan masalah usia dengan tingkat kinerja/ produktivitas seseorang dalam hubungannya dengan usia pegawai. **Pertama**, ada keyakinan umum bahwa kinerja akan menurun seiring dengan bertambahnya usia (*job performance declines with increasing age*), **kedua**, bahwa pada kenyataannya kemampuan kerja itu ada batasnya/ umurnya (*the reality that workforce is aging*), dan **ketiga** adalah bahwa untuk hal-hal tertentu, pensiun bukan merupakan suatu keharusan sebagaimana aturan yang ada, melainkan dapat diperpanjang bila dipandang perlu (*for all intents and purposes, outlaws mandatory retirement*). Dalam kasus pekerja di Amerika Serikat (U.S.), bahwa sebagian besar pekerja AS sekarang ini tidak lagi harus pensiun pada usia 70 (*Most U.S. workers today no longer have to retire at the age of 70*).

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukannya, Robbis dan Judge (2007:47) menemukan bahwa dalam hubungannya

dengan kinerja, apa yang diperkirakan orang sangatlah berbeda. Ketika dipandang bahwa dengan bertambahnya usia, maka akan menurunkan kinerja, hal ini tidak terbukti. Justru temuan hasil penelitiannya tersebut menyatakan bahwa kinerja pegawai yang lebih tua menunjukkan kualitas pekerjaan yang lebih positif dibandingkan dengan para pegawai yang lebih muda. Beberapa factor yang dipandang menyebabkan hal itu, antara lain adalah spesifik (*specifically*), pengalaman (*experience*), pertimbangan (*judgment*), kuat menjaga etika kerja (*a strong work ethic*), dan komitmen terhadap kualitas (*commitment to quality*). Tetapi dalam hal lain, para pekerja yang lebih tua cenderung kaku, kurang fleksibel, dan resisten terhadap teknologi baru.

Dalam hubungannya dengan regenerasi (*turn-over*), para pegawai yang lebih tua cenderung kurang begitu menyukai adanya pergantian, khususnya dalam kaitannya dengan posisi/jabatan yang memiliki fasilitas lebih dibanding yang lainnya. Hal ini memang tidak mengejutkan karena dianggap sebagai sesuatu yang wajar meskipun secara organisatoris hal ini tentunya tetap harus diperhatikan, dalam arti bahwa, regenerasi atau pergantian/perubahan dalam suatu organisasi tidak bisa dihindari apabila organisasi itu ingin memelihara dan menjaga eksistensinya secara baik.

Kemudian, dalam hubungannya antara usia dengan absensi, Robbins and Judge (2007:47) menggolongkannya berdasarkan ketidakhadiran yang dapat dihindari, dan ketidakhadiran yang tidak dapat dihindari (*avoidable and unavoidable*). Hasil penelitiannya menemukan bahwa kecenderungan pegawai yang lebih tua lebih rajin dan menghindari ketidakhadiran yang tidak perlu, dibandingkan dengan para pegawai yang lebih muda. Namun, dalam ketidakhadiran yang tidak dapat dihindari (pen.: misalnya: sakit), para pegawai yang lebih tua cenderung lebih besar dibandingkan dengan para pegawai yang lebih muda. Hal ini antara lain disebabkan karena sudah menurunnya kualitas

kesehatan karena penambahan usia, sehingga seringkali mengalami proses pemulihan yang lama. Inilah yang pada akhirnya menjadikan rendahnya tingkat kehadiran karena faktor yang tidak bisa dihindari.

Selanjutnya, dalam hubungannya antara usia dengan produktivitas, ternyata hasil penelitiannya cukup mengejutkan. Bertolak belakang dengan keyakinan orang pada umumnya, di mana produktivitas akan menurun seiring dengan bertambahnya usia, maka hasil penelitiannya justru menemukan bahwa pegawai yang berusia lebih tua memiliki produktivitas yang lebih tinggi dibandingkan para pegawai yang lebih muda. Kajian yang dilakukannya ini diukur berdasarkan capaian hasil penjualan dibandingkan dengan biaya pegawai. Pada akhirnya, dapat dinyatakan bahwa ternyata tidak ada hubungan yang terjadi antara faktor usia dengan produktivitas kerjanya (pen.: dalam skala usia produktif).

Sedangkan, dalam hubungannya dengan masalah kepuasan pelanggan, faktor usia ternyata sangat relative. Artinya, bahwa dalam hal-hal tertentu faktor usia menjadi tidak terlalu penting, melainkan yang diperlukan dalam upaya membangun kepuasan pelanggan adalah terkait dengan masalah profesional dan tidak profesional (dalam Robbins and Judge, 2007:48).

Dalam hal jenis kelamin (*gender*), Robbins and Judge (2007:49) mengkajinya berdasarkan tingkat ketidakhadiran (*absensi*) dan pandangan pegawai terhadap peralihan/regenerasi (*turn-over*). Hasil penelitiannya menemukan bahwa tingkat ketidakhadiran pegawai wanita cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan pegawai pria. Hal ini disebabkan karena para pegawai wanita masih terikat oleh kewajiban-kewajiban lainnya yang berada dalam keluarganya, terutama bagi mereka yang masih memiliki anak kecil. Penelitian ini memang dilakukan di Negara yang masih memegang erat mengenai peran dan kewajiban wanita dalam keluarga, yaitu di Amerika

Utara. Sedangkan, apabila dilihat dari pandangannya terhadap masalah peralihan generasi (*turn-over*), tidak ada perbedaan yang signifikan antara pegawai wanita maupun pria.

Dalam hubungannya dengan masalah ras (*race*) penelitian perlu lebih hati-hati, karena masalah ras adalah merupakan isu yang kontroversi dan cenderung sensitif. Oleh karena itu, dalam konteks ini Robbins and Judge (2007:50) memberikan definisi tentang ras yang dimaksud dalam penelitiannya ini adalah sebagai warisan biologis yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi mereka sendiri (*as the biological heritage people use to identify themselves*). Selanjutnya, mereka mengemukakan kesimpulannya secara singkat bahwa, *First, in employment settings, there is a tendency for individuals to favor colleagues of their own race in performance evaluations, promotion decisions, and pay raises. Second, there are substantial racial differences in attitudes toward affirmative action, with African Americans approving such programs to a greater degree than Whites. Third, African Americans generally fare worse than Whites in employment decisions.* (Robbins and Judge, 2007:50)

Secara umum, hasil penelitian yang dilakukan Robbins dan Judge ini sebenarnya menggambarkan mengenai dua hal yang cenderung terkait dalam masalah ras, yakni: masalah diskriminasi dalam pekerjaan, dan masalah sifat/karakter/kebiasaan yang “melekat” pada suatu ras (berdasarkan penilaian keumuman).

Pembahasan terakhir mengenai karakteristik biografis ini adalah mengenai **masa jabatan** seseorang dalam organisasi (*tenure*). Dalam hal ini, dikaji mengenai hubungan antara tingkat senioritas pegawai dengan produktivitas, hubungan masa jabatan dengan absensi, dan hubungan masa jabatan dengan kepuasan kerja. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa ketiga hal di atas pada umumnya memiliki hubungan yang signifikan. Artinya bahwa tingkat senioritas seseorang memiliki pengaruh yang positif terhadap produktivitas kerja.

Hal ini disebabkan karena mereka cenderung lebih berpengalaman dan lebih mampu memprediksikan produktivitas yang diharapkan. Selain itu, para pegawai senior cenderung memiliki komitmen yang kuat terhadap kualitas dan pekerjaannya.

Kemudian, dilihat dari absensi (tingkat ketidakhadiran), hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tingkat senioritas memiliki hubungan yang negative dengan tingkat ketidakhadiran. Para pegawai senior dipandang lebih memperhatikan tingkat kehadirannya dengan baik. Ini menunjukkan bahwa mereka cenderung lebih rajin hadir dalam pekerjaannya. Robbins dan Judge (2007:50) mengemukakan bahwa, *"The research relating tenure to absence is quite straightforward. Studies consistently demonstrate seniority to be negatively related to absenteeism. In fact, in terms of both frequency of absence and total days lost at work, tenure is the single most important explanatory variable"*.

Keterkaitan antara masa jabatan dengan kepuasan kerja juga cenderung memiliki hubungan yang positif, artinya semakin lama masa jabatan seseorang, maka ia cenderung memiliki kepuasan kerja yang tinggi. Hal ini disebabkan karena masa jabatan secara konsisten dan stabil dapat menjadi alat prediksi bagi tingkat kepuasan kerja. Dalam konteks kepuasan kerja, baik untuk internal maupun eksternal (pelanggan), para senior lebih mengutamakan kepuasan kerja dengan memberikan pelayanan yang baik dan komitmen serta menjaga kualitas secara maksimal (lihat Robbins and Judge, 2007:50).

Karakteristik lainnya yang dapat mempengaruhi perilaku individu dalam organisasi adalah kepribadian. **Kepribadian** (*personality*) merupakan ciri lain yang perlu diperhatikan dalam mengkaji tentang perilaku individu dalam organisasi. Mengenai kepribadian itu sendiri, secara definitive masih banyak diperdebatkan, khususnya di kalangan para sarjana lain dengan psikologi. Perdebatan terjadi karena adanya

perspektif yang berbeda dalam memandang/mendefinisikannya (lihat Luthans, 2006:228). Dalam tulisannya, ia mengemukakan bahwa, "Saat disadari bahwa ribuan kata dapat digunakan untuk mendeskripsikan kepribadian, masalah pendefinisian menjadi hal yang membingungkan. Para psikolog menggunakan perspektif yang berbeda. Misalnya pendekatan deskriptif-obyektif yang secara umum digunakan oleh kebanyakan orang hanya memainkan peranan kecil. Akan tetapi, sarjana lain tidak sependapat dengan definisi kepribadian karena mereka bekerja dengan dasar teoritis yang berbeda".

Dari berbagai teori yang ada tentang kepribadian, Luthans (2006:228) memandang bahwa, "Terdapat pendekatan teori yang lebih integrative yang disimpulkan dari semua teori sejarah, yaitu konsep diri yang mencakup *nature* (dimensi keturunan dan psikologi/biologi) dan *nurture* (dimensi lingkungan, perkembangan), *trait* disposisional, interaksi kognitif social antara orang dan lingkungan, dan proses sosialisasi".

Kemudian berdasarkan telaahan dan penelitian yang dilakukannya, ia memberikan definisi bahwa, "Kepribadian berarti bagaimana orang memengaruhi orang lain dan bagaimana mereka memahami dan memandang dirinya, juga bagaimana pola ukur karakter dalam dan karakter luar, bagaimana mengukur *trait* dan interaksi antara manusia - situasi" (Luthans, 2006:228).

Berdasarkan apa yang dikemukakannya tersebut, tampak bahwa pemahaman yang diberikan Luthans mengarah pada konsep kepribadian yang menyangkut upaya memengaruhi orang lain dan memahami diri sendiri, serta cara untuk mengukur karakter lingkungan termasuk bakat dan interaksi manusia dengan situasi dan lingkungannya.

Pendapat lain tentang kepribadian adalah sebagaimana dikemukakan oleh Gordon Allport dalam Robbins and Judge (2007:94), yaitu: "*Personality is the dynamic organization within the*

individual of those psychophysical systems that determine his unique adjustments to his environment". Sedangkan, Robbins and Judge sendiri memberikan definisi kepribadian sebagai *"The sum total of ways in which an individual reacts and interacts with others"* (2007:94).

Meskipun mendefinisikan kepribadian tidaklah mudah karena menyangkut deskripsi yang kompleks pada suatu obyek (individu manusia) dengan sifat yang berbeda-beda, tetapi harus terdeskripsikan dalam satu pengertian. Namun demikian, apa yang dikemukakan oleh ketiga ahli perilaku organisasi di atas, paling tidak dapat memberikan gambaran kepada kita untuk berusaha memahami makna kepribadian.

Setidaknya ada tiga cakupan yang terkandung dalam batasan-batasan di atas, yaitu: (1) Kepribadian memiliki cakupan sebagai **cara** (tetapi tidak bias dikatakan sebagai teknik atau strategi) tentang bagaimana orang bertindak atau bersikap sebagai sebuah ekspresi diri. Misalnya: Rajin, malas, malu, takut, percaya diri, dan sebagainya.; (2) Memiliki **orientasi internal** individu. Bagaimana memahami diri sendiri sebagai system psikofisik yang saling terkait antara kondisi psikologis, sifat dengan keadaan fisik seseorang; (3) memiliki **orientasi terhadap lingkungannya**. Artinya bahwa kepribadian akan dipengaruhi oleh lingkungannya, baik pada saat perkembangannya maupun saat bertindak atau bereaksi.

Berkenaan dengan ciri-ciri kepribadian, terdapat dua teori yang dominan yang seringkali dijadikan sebagai pendekatan dalam penelitiannya, yaitu: Indikator Tipe Myers-Briggs (*The Myers-Briggs Type Indicator/MBTI*) dan Lima Model Besar (*the Big Five Model*). Kedua pendekatan tersebut merupakan pengembangan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Carl Jung, seorang psikiater dari Swiss pada tahun 1920, dan 20 tahun kemudian, sekitar era 1940-an, Katharine Briggs dan Isabel Briggs-Myers mengembangkannya dengan sekitar 100 soal test

kepribadian dengan preferensi keempat pasangan ciri kepribadian (lihat Luthans, 2006:235).

The Myers-Briggs Type Indicator/MBTI membagi ciri kepribadian dengan klasifikasi (dalam Luthans, 2006:235; Robbins and Judge, 2007:97) sebagai berikut:

- a. *Extraverted vs Introverted* (E or I) - ciri ekstrasversi lebih terbuka (berorientasi keluar), ramah, dan tegas. *Introversi* memiliki sifat yang tenang dan pemalu.
- b. *Sensing vs Intuitive* (S or N) -Tipe Penginderaan lebih bersifat praktis dan rutin serta lebih senang dengan ketertiban. Mereka fokus pada detail. Tipe *Intuisi* mengandalkan proses bawah sadar dan cenderung melihat "gambaran besar".
- c. *Thinking vs Feeling* (T or F) - Tipe Berpikir (*Thinking types*) menggunakan akal dan logika untuk menangani masalah. Tipe Perasaan (*Feeling types*) mengandalkan nilai-nilai pribadi mereka dan emosi.
- d. *Judging vs Perceiving* (J or P) - Tipe Pendapat (*Judging types*) cenderung bersifat kontrol dan lebih memilih dunia mereka yang tertib dan terstruktur. Tipe Penilaian (*Perceiving types*) cenderung bersifat fleksibel dan spontan.

Model Lima Besar (*the Big Five Model*) yang menjadi pendekatan lain dalam mengkaji tentang masalah kepribadian, pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan MBTI. Dapat dikatakan bahwa keduanya saling melengkapi dan saling mendukung dalam upayanya mendeskripsikan masalah kepribadian yang memang cukup kompleks dan bervariasi. Faktor-faktor dalam Model Lima Besar ini, meliputi (Robbins, 2001:55; Luthans, 2006:234; Robbins and Judge, 2007:98):

- a. *Extraversion* (*Ekstrasversi*). Dimensi ini menunjukkan tingkat kesenangan seseorang dalam berinteraksi (melaksanakan relasi) dan senang bergaul. Ciri ini cenderung bersifat ramah, terbuka (*openness*), senang bersosialisasi (*sociable*),

suka berteman (*gregarious*), tegas (*assertive*), dan aktif dalam berbicara.

- b. *Agreeableness* (*Sifat menyenangkan, mampu bersepatat*). Dimensi ini menunjukkan kepribadian seseorang yang cenderung mendahulukan kepentingan orang lain. Ciri yang ditunjukkannya antara lain: baik hati (*kindness*), kooperatif (*cooperative*), hangat (*warm*), dan jujur (*trusting*).
- c. *Conscientiousness* (*kesungguhan, hati-hati*). Dimensi ini merupakan ukuran keandalan tentang kepribadian. Seseorang yang memiliki kepribadian ini secara tinggi, akan menunjukkan sifat bertanggungjawab (*responsible*), dapat diandalkan/teguh pendirian (*dependable*), tekun/gigih (*persistent*), disiplin (*discipline*), teratur (*organized*), dan berorientasi prestasi (*achievement-oriented*). Dan sebaliknya, yang kehati-hatiannya/kesungguhannya rendah, cenderung mudah bingung (*easily distracted*), tidak dapat diandalkan (*unreliable*), kurang teratur (*disorganized*).
- d. *Emotional Stability*. Dimensi ini menunjukkan kemampuan seseorang untuk mengendalikan tekanan dalam dirinya (*stress*). Ciri orang yang memiliki stabilitas emosi cenderung bersifat tenang (*calm*), percaya diri (*self confident*), dan melindungi (*secure*).
- e. *Openness to experience* (*keterbukaan terhadap pengalaman*). Dimensi ini menunjukkan kepribadian seseorang yang senang dan memiliki ketertarikan terhadap hal-hal yang baru. Ciri yang ditunjukkan antara lain bersifat imajinatif, fleksibel, kreatif (*creative*), teliti/rapi (*curious*), memiliki sensitivitas terhadap keindahan (*artistically sensitive*).

Emosi dan **moods** merupakan factor lain yang menjadi bahasan dalam perilaku organisasi dari aspek individual. Untuk pembahasan dalam konteks ini, kita akan mengacu kepada pendapat yang dikemukakan oleh Robbins and Judge (2007:230)

tentang *emosi* dan *mood*, namun terlebih dahulu akan dikemukakan mengenai tiga istilah yang berdekatan, yaitu: *affect*, *emotion*, dan *moods*. Hal ini perlu dilakukan mengingat seringkali orang mengindentikan ketiganya pada satu term yang sama, padahal secara konseptual hal itu berbeda, meskipun tampak sangat dekat.

Menurut Robbins dan Judge (2007:230), *affect* merupakan istilah umum yang mencakup berbagai perasaan yang orang mengalami. Dalam hal ini, *affect* menjadi konsep payung bagi pengembangan konsep *emosi* dan *moods*. Emosi sendiri, dimaknai sebagai perasaan yang kuat yang diarahkan pada seseorang atau sesuatu (lihat pula dalam Luthans, 2006:326). Sedangkan, *moods* adalah perasaan yang cenderung lebih lemah dibandingkan emosi, bahkan seringkali menghilangkan (meskipun tidak selalu) rangsangan secara kontekstual.

Emosi merupakan reaksi kepada seseorang atau suatu kejadian (*event*). Ketika kita merasakan *senang* atau *marah* kepada seseorang karena tindakan yang dilakukannya kepada kita, hal itu merupakan wujud emosi yang kita tunjukkan. Sedangkan, *moods* lebih menunjukkan suasana hati yang dirasakan oleh seseorang. Dan hal ini tidak harus merupakan reaksi atas sesuatu tindakan atau keadaan. Akan tetapi, *moods* dapat menimbulkan emosi ketika kehilangan fokusnya atas sesuatu kejadian atau seseorang (lihat Luthans, 2006:327 dan Robbins and Judge, 2007:236).

Faktor penting lainnya dalam pembahasan perilaku organisasi dari dimensi individual ini adalah mengenai **Nilai** (*values*) dan **Sikap** (*attitudes*) individu dalam organisasi. Nilai memberikan keyakinan dasar bahwa, "suatu modus perilaku atau keadaan akhir dari eksistensi yang khas lebih disukai secara pribadi atau social daripada suatu modus perilaku atau keadaan akhir eksistensi yang berlawanan atau kebalikannya" (Robbins, buku I, 2001:130; Robbins and Judge, 2006:108).

Dalam penjelasan selanjutnya, mereka mengemukakan bahwa nilai memiliki atribut, baik secara isi maupun intensitasnya. Dikemukakannya bahwa: *Atribut isi* mengatakan bahwa suatu modus perilaku atau keadaan akhir eksistensi adalah **penting**. *Atribut intensitas* mengkhususkan **seberapa pentingkah** itu. Bila kita peringkatkan nilai-nilai seorang individu menurut intensitasnya, kita memperoleh system nilai dari orang itu. Kita semua mempunyai hirarkhi nilai yang membentuk system nilai kita. Sistem ini diidentifikasi oleh kepentingan relative yang kita berikan kepada nilai-nilai seperti: kebebasan, kesenangan, hormat-diri, kejujuran, kepatuhan, dan kesamaan (*equality*). (Robbins, buku I, 2001:131).

Pentingnya **nilai** sebagai keyakinan dasar yang dapat mempengaruhi sikap atau perilaku orang (individu) dalam organisasi memang sudah diakui oleh para ahli perilaku organisasi (lihat Robbins, 2001:131 dan Robbins and Judge, 2006:109). Keyakinan dasar yang kita bawa ketika memasuki suatu organisasi misalnya menyangkut masalah *apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan, kita akan digaji berdasarkan profesionalitas/ kinerja bukan atas dasar senioritas*. Ketika yang terjadi adalah sejalan dengan nilai-nilai dasar kita, tentunya kita akan memiliki sikap dan perilaku yang menyenangkan dengan semangat kerja yang tinggi. Dan apabila tidak sejalan atau bertentangan, tentunya hal itu akan menimbulkan sikap dan perilaku yang berbeda pula (sebaliknya).

Oleh karena itulah, maka memahami nilai adalah sangat penting bagi kita, karena nilai dapat menjadi dasar bagi kita untuk memahami sikap dan motivasi serta nilai dapat mempengaruhi persepsi kita. Sehingga, kita akan menyadari bahwa tidak selalu situasi dan kondisi atau eksistensi yang ada dalam organisasi akan sejalan dengan nilai-nilai dasar kita. Dengan demikian, kita akan dapat menentukan system nilai kita yang sinergis dengan kondisi organisasi.

Dalam Prakteknya, nilai memiliki tipe yang dilihat dari aspek akhir dan modusnya. Dalam hal ini, yang menjadi referensi para ahli perilaku organisasi adalah Rokeach Value Survey (RVS) yang dikembangkan oleh Milton Rokeach (dalam Robbins and Judge, 2006:109). Dua perangkat nilai yang diciptakan oleh Rokeach tersebut adalah apa yang disebut dengan **nilai terminal** (*terminal values*) yaitu keadaan akhir yang sangat diinginkan oleh setiap orang (tujuan yang ingin dicapai selama hidupnya) dan **nilai instrumental** (*instrumental values*), yaitu merupakan modus yang digunakan untuk mencapai nilai terminal. Mengenai kedua perangkat tersebut, Robbins and Judge (2006:109), menyatakan bahwa, "*Terminal values refers to desirable end-states of existence; the goals that a person would like to achieve during his or her lifetime. Instrumental values refers to preferable modes of behaviour, or means of achieving the terminal values.*"

Butir-butir nilai yang menjadi materi dalam RVS meliputi 18 butir pada masing-masing perangkat sebagaimana dalam table di bawah ini.

Table 10.1.

Nilai Terminal dan Nilai Instrumental dalam RVS

| Nilai Terminal | Eksistensi | Nilai Instrumental | Modus |
|--------------------------|--|--------------------|----------------------------------|
| Hidup nyaman | Hidup makmur | Ambisius | Kerja keras, bercita-cita tinggi |
| Hidup yang menggairahkan | Stimulus, Hidup aktif | Berpikiran luas | Berpikiran terbuka |
| Rasa Berprestasi | Kontribusi akhir | Kapabel | Mampu, efektif |
| Kedamaian dunia | Bebas perang dan konflik | Riang | Senang, gembira |
| Keindahan dunia | Keindahan alam dan seni | Bersih | Rapi, teratur |
| Kesamaan | Persaudaraan, kesempatan yang sama untuk semua | Berani | Teguh mempertahankan keyakinan |
| Kemanan | Kepedulian | Memaafkan | Bersedia |

| | | | |
|----------------------------|--------------------------------------|----------------|--|
| keluarga | terhadap orang lain | | memaafkan orang lain |
| Kemerdekaan | Kebebasan, pilihan yang bebas | Membantu | Bekerja untuk kesejahteraan orang lain |
| Kebahagiaan | Kepuasan | Jujur | Tulus, tidak bohong |
| Harmoni Batin | Bebas dari konflik batin | Imajinatif | Berani, kreatif |
| Cinta yang dewasa | Keintiman seksual dan spiritual | Bebas | Mandiri, mencukupi diri |
| Kemanan Nasional | Perlindungan dari serangan | Intelektual | Cerdas, reflektif |
| Kesenangan | Hidup santai dan dinikmati | Logis | Konsisten, rasional |
| Keselamatan | Hidup abadi dan terselamatkan | Mencintai | Penuh kasih sayang, lembut |
| Hormat kepada diri sendiri | Menghargai diri | Patuh | Menurut, penuh hormat |
| Pengakuan sosial | Respek, kekaguman | Sopan | Santun, budi bahasa |
| Persahabatan sejati | Perkawanan karib | Tanggung jawab | Handal, dapat diandalkan |
| Bijaksana | Pemahaman akan kehidupan yang matang | Kendali diri | Disiplin, tenang |

Sumber: *Disadur dan diterjemahkan dari Robbins and Judge (2007:110), diadaptasi tahun 2012.*

Dalam pembahasan perilaku organisasi, **Sikap** (*attitudes*) adalah merupakan salah satu factor yang memiliki keterkaitan dengan nilai. Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa nilai dapat memengaruhi sikap dan motivasi kerja seseorang dalam organisasi. Robbins mengemukakan bahwa sikap tidak sama dengan nilai, akan tetapi keduanya saling berhubungan (2001:138).

Sikap pada umumnya digunakan untuk menggambarkan orang dan menjelaskan mengenai perilakunya. Para ahli memandang bahwa sikap pada dasarnya merupakan suatu proses kognitif yang kompleks. Artinya, bahwa seperti

halnya nilai dan kepribadian, tidak mudah untuk mendeskripsikan atau mendefinisikannya. Perdebatan di kalangan ilmuwan yang mempelajari perilaku organisasi atau para psikolog seringkali terjadi. Namun demikian, dalam perdebatan tersebut seringkali pula terdapat satu kesepakatan yang saling melengkapi pengembangan ilmunya. Perdebatan tersebut tentunya tidak bisa dihindari karena mereka memiliki perspektif yang berbeda. Robbins dan Judge cenderung memandang sikap sebagai suatu pernyataan *evaluative*, baik yang menguntungkan atau tidak menguntungkan mengenai obyek, orang, atau keadaan. Sikap mencerminkan bagaimana seseorang merasakan sesuatu (Robbins, 2001:138; Robbins and Judge, 2007:68). Mereka mengilustrasikan ketika “kita menyatakan tidak menyukai pekerjaan kita” maka hal itu berarti kita sudah mengemukakan sikap kita tentang pekerjaan. Sedangkan, Luthans (2006:236) cenderung memandang sikap sebagai proses kognitif yang mendeskripsikan perilaku seseorang.

Selanjutnya, secara definitive, Luthans (2006:236) mengemukakan bahwa, “Sikap dapat didefinisikan sebagai kecenderungan yang menetap untuk merasa dan bertindak dengan cara tertentu pada beberapa obyek. Misalnya, George tidak suka bekerja shift malam. Dia bersikap buruk terhadap pekerjaannya”.

Ciri dari suatu sikap, menurut Luthans (2006:236) dapat dilihat dengan tiga cara, yaitu: **Pertama**, sikap cenderung bertahan kecuali ada sesuatu yang dilakukan untuk mengubahnya. **Kedua**, Sikap dapat mencakup rangkaian dari sesuatu yang sangat disukai sampai sesuatu yang sangat tidak disukai. **Ketiga**, sikap diarahkan pada beberapa obyek di mana orang memiliki perasaan (pengaruh) dan kepercayaan.

Selanjutnya, masih menurut Luthans (2006:236-238), sikap memiliki tiga komponen dasar yang dijadikan sebagai dimensi

kajiannya, yaitu: emosi, informasi, dan perilaku. Uraian mengenai ketiga dimensi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. *Komponen emosi*, mencakup perasaan seseorang - positif, netral, negative - mengenai pokok obyek.
- b. *Komponen informasi* terdiri dari kepercayaan (*belief*) dan informasi yang dimiliki individu mengenai obyek. Tidak ada perbedaan apakah informasi tersebut riil atau konkret secara empiris.
- c. *Komponen perilaku* terdiri dari kecenderungan seseorang untuk berperilaku tertentu terhadap suatu obyek.

Dari ketiga komponen tersebut, hanya komponen perilaku yang dapat diamati, sedangkan dua komponen lainnya hanya dapat diduga.

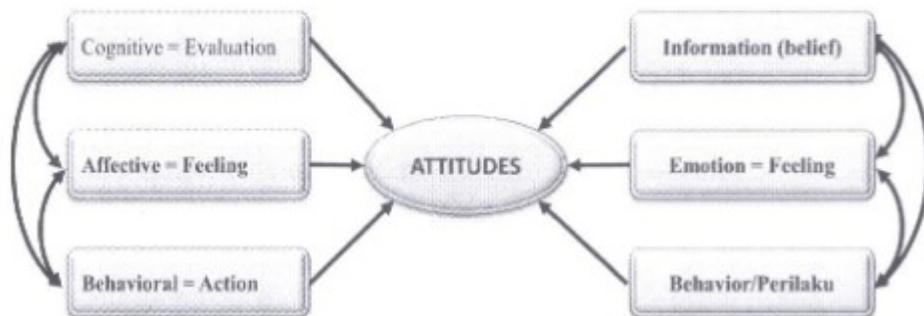
Pendekatan yang relatif tidak jauh berbeda adalah juga dikemukakan oleh Robbins and Judge (2007:68). Mereka mengemukakan bahwa untuk memahami dan menelaah tentang sikap dapat dilakukan berdasarkan tiga komponen, yaitu:

- a. Komponen **kognitif** (*cognitive*) perilaku, yakni merupakan suatu segmen pendapat atau keyakinan akan suatu sikap.
- b. komponen **afektif** (*affective*), merupakan suatu segmen emosional atau perasaan dari suatu sikap. Dan,
- c. komponen **perilaku** (*behaviour*), merupakan suatu cara untuk berperilaku terhadap seseorang atau sesuatu.

Apa yang dikemukakan oleh Luthans maupun Robbins and Judge mengenai sikap, sebenarnya tidak ada perbedaan yang mendasar. Mereka memiliki kesamaan pandangan ketika melihat bahwa sikap adalah merupakan suatu bentuk perilaku yang mencerminkan perasaan seseorang. Perbedaan di antara mereka hanyalah ketika melihat kedekatan hubungan dengan factor lainnya. Robbins and Judge melihat kedekatan sikap ini dengan nilai yang dianut seseorang, sedangkan Luthans cenderung melihat kedekatannya dengan kepribadian seseorang.

Berdasarkan pembahasan di atas, kita dapat gambarkan secara skematis mengenai keterkaitan antara komponen-komponen sikap sebagai berikut:

Gambar 10.2.
Komponen-komponen sikap dan keterkaitannya



Sumber: Diadaptasi dari Robbins and Judge (2007:69) dan Luthans (2006:236-237) tahun 2011

Faktor terakhir yang terkait dengan pembahasan masalah karakteristik individual dalam kajian ini adalah faktor **kemampuan** (*ability*). Merujuk kepada pendapat yang dikemukakan oleh Robbins (2001:45), "kemampuan adalah suatu kapasitas individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan" (*An individual's capacity to perform the various tasks in a job*).

Kemampuan dipandang penting untuk diperhatikan dalam konteks kajian tentang perilaku organisasi karena adanya perbedaan atau variasi yang dimiliki oleh setiap orang yang ada di dalam organisasi. Pimpinan atau bahkan pegawai pada umumnya, hendaknya memahami konteks kemampuan anak buahnya atau koleganya dalam suatu pekerjaan. Memahami kemampuan seseorang dalam organisasi akan sangat membantu bagi kita untuk dapat mendistribusikan pekerjaan atau bekerjasama dalam tim secara baik. Kita tidak dapat memaksakan seseorang untuk mengerjakan sesuatu pekerjaan

atau melibatkannya dalam suatu tim apabila kemampuan yang dimilikinya tidak mendukung atau tidak sesuai dengan tuntutan pekerjaan yang harus dilaksanakannya. Dengan kata lain, memahami kemampuan seseorang akan memberikan informasi bagi kita untuk dapat menempatkan orang sesuai dengan kemampuannya secara tepat.

Merujuk kepada pendapatnya Robbins (2001:46) dan Robbins and Judge (2007:42), dalam perspektif perilaku organisasi, ada dua factor mendasar yang dapat dijadikan sebagai bahan untuk memahami kemampuan individual. Kedua factor dimaksud adalah kemampuan intelektual (*intellectual ability*) dan kemampuan fisik (*physical ability*). Dalam penjelasannya, mereka mengemukakan bahwa: Kemampuan intelektual (*intellectual ability*) adalah kemampuan yang diperlukan untuk melakukan kegiatan mental - untuk berpikir, beragumen, dan memecahkan masalah. Sedangkan, kemampuan fisik (*physical ability*) adalah kemampuan yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas yang menuntut stamina, kecekatan, kekuatan, dan karakteristik lainnya yang serupa.

Berdasarkan apa yang dikemukakan di atas, dapat dijelaskan pula bahwa kemampuan intelektual lebih mengarah pada kemampuan seseorang yang tidak bersifat fisik (non-fisik). Kemampuan ini menuntut aspek-aspek non-fisik yang digunakan untuk melaksanakan suatu pekerjaan. Kemampuan penalaran, menganalisa, memberikan saran/ide/gagasan, pemahaman adalah merupakan beberapa contoh yang terkait dengan kemampuan intelektual. Sedangkan, kemampuan yang bersifat fisikal, mengarah pada kemampuan seseorang yang ditunjukkan oleh kekuatan fisiknya. Kekuatan stamina, otot, motorik dan kekuatan/kemampuan lainnya yang tergantung pada kekuatan fisik tubuh adalah merupakan bentuk atau wujud dari kemampuan fisikal.

Berkenaan dengan kemampuan ini, Robbins and Judge (2007:43-45) mengemukakan 7 (tujuh) dimensi kemampuan

intelektual dan 9 (Sembilan) dimensi kemampuan fisik dalam upaya pengembangan konsepnya. Masing-masing dimensi dimaksud adalah sebagaimana dalam table di bawah ini.

Tabel 10.2.

Dimensi Kemampuan Intelektual dan Kemampuan Fisikal

| Kemampuan Intelektual | | Kemampuan Fisikal | |
|--|--|---|--|
| Dimensi | Deskripsi | Dimensi | Deskripsi |
| <i>Number aptitude</i> (kecerdasan Numerik) | Kemampuan untuk berhitung secara cepat dan tepat | Faktor-faktor Kekuatan | |
| | | <i>Dynamics Strength</i> (Kekuatan dinamis) | Kemampuan untuk menggunakan kekuatan otot secara berulang-ulang atau berkesinambungan dalam suatu waktu tertentu |
| <i>Verbal Comprehension</i> (Pemahaman Verbal) | Kemampuan memahami apa yang dibaca dan didengar serta hubungan kata satu sama lainnya. | <i>Trunk Strength</i> (Kekuatan Tubuh) | Kemampuan untuk menggunakan otot-otot tubuh (terutama perut) |
| <i>Perceptual speed</i> (Kecepatan perceptual) | Kemampuan mengenali kemiripan dan beda visual dengan cepat dan tepat | <i>Static Strength</i> (Kekuatan Statis) | Kemampuan menggunakan kekuatan terhadap obyek luar |
| <i>Inductive Reasoning</i> (Penalaran Induktif) | Kemampuan mengenali suatu urutan logis dalam suatu masalah dan kemudian memecahkan masalah itu | <i>Explosive Strength</i> (kekuatan eksplosif) | Kemampuan untuk menghabiskan energy maksimum dalam suatu tindakan eksplosif |
| <i>Deductive Reasoning</i> (Penalaran Deduktif) | Kemampuan menggunakan logika dan menilai implikasi dari suatu argument | Faktor-faktor Keluwesan | |
| | | <i>Extent Flexibility</i> (keluasan fleksibilitas) | Kemampuan menggerakkan otot tubuh |
| <i>Spatial</i> | Kemampuan | <i>Dynamic</i> | Kemampuan |

| | | | |
|---|--|--|---|
| <i>visualization</i> (Visualisasi ruang) | membayangkan bagaimana suatu obyek akan tampak seandainya posisinya dalam ruang diubah | <i>Flexibility</i> (keluwesan dinamis) | melakukan gerakan cepat |
| <i>Memory</i> (Ingatan) | Kemampuan menahan dan mengenang kembali masa lalu | Faktor-faktor lain | |
| | | <i>Body Coordination</i> (Koordinasi Tubuh) | Kemampuan mengkoordinasikan tindakan-tindakan serentak dari bagian tubuh yang berlainan |
| | | <i>Balance</i> (Keseimbangan) | Kemampuan mempertahankan keseimbangan meskipun ada kekuatan lain yang mengganggunya. |
| | | <i>Stamina</i> | Kemampuan melanjutkan upaya maksimum sepanjang kurun waktu tertentu |

Sumber: Robbins and Judge, (2007:43-45), diadaptasi 2012

2. Faktor-faktor Perilaku Individu Dalam Organisasi

Faktor-faktor individual yang dapat mempengaruhi perilaku individu dalam organisasi merupakan factor yang ada dalam diri setiap individu dan tidak bersifat permanen (dapat berubah-ubah) sebagai implikasi dari pengaruh lingkungan (meskipun tidak selalu). Faktor-faktor individual dimaksud sebagaimana dikembangkan oleh Robbins and Judge (2007:130) adalah mencakup: *Persepsi*, *pengambilan keputusan pribadi*, *pembelajaran*, dan *motivasi*.

Perception (Persepsi) merupakan bagian penting dalam studi perilaku (organisasi). Memahami makna dan hakikat persepsi akan sangat membantu kita untuk dapat menggali dan mengkaji perilaku organisasi. Persepsi pada dasarnya berkaitan dengan proses pemahaman yang dilakukan oleh setiap orang

dalam mensikapi atau merespon lingkungannya. Dalam konteks ini, Robbins and Judge (2007:130), mengemukakan bahwa, "*Perception is a process by which individuals organize and interpret their sensory impressions in order to give meaning to their environment*"-- (Persepsi adalah suatu proses di mana individu mengorganisasikan dan menafsirkan kesan indera mereka agar memberi makna pada lingkungannya). Pendapat yang serupa dikemukakan oleh Thoha (2005:141), yakni bahwa: Persepsi pada hakikatnya adalah proses kognitif yang dialami oleh setiap orang di dalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan, dan penciuman. Kunci untuk memahami persepsi adalah terletak pada pengenalan bahwa persepsi itu merupakan suatu penafsiran yang unik terhadap situasi, dan bukannya suatu pencatatan yang benar terhadap situasi.

Dari kedua pendapat di atas dapat kita pahami bahwa persepsi merupakan suatu bentuk pandangan dari sebuah pikiran seseorang terhadap situasi atau lingkungannya, sehingga setiap orang dimungkinkan untuk berbeda persepsinya tergantung pada bagaimana ia mengolah dan memahami informasi mengenai lingkungannya tersebut. Luthans (2006:194) mengemukakan bahwa: "... persepsi merupakan *interpretasi* unik dari suatu situasi, bukan rekaman situasi. Singkatnya, persepsi merupakan proses kognitif kompleks yang menghasilkan gambaran dunia yang unik, yang mungkin agak berbeda dari realita".

Hal ini sejalan pula dengan apa yang dikemukakan oleh Robbins (2001:88), yang menyatakan mengenai pentingnya persepsi dalam studi perilaku organisasi, yaitu: "Semata-mata karena perilaku orang-orang didasarkan pada persepsi mereka mengenai apa realita itu, bukan mengenai realita itu sendiri". Oleh karena itu, penting untuk ditekankan bahwa persepsi tidak memberikan jaminan mengenai kebenaran dari sebuah realita, meskipun tidak dapat pula dikatakan bahwa persepsi tidak

memiliki kebenaran atau kesesuaiannya dengan realita. Singkatnya, bahwa pemahaman dari sebuah persepsi bersifat relatif jika dihadapkan pada kebenaran realita. *Misalnya*: Persepsi seorang pegawai tentang Kondisi kerja yang menguntungkan, tugas pekerjaan yang menarik, upah yang baik, manajemen yang bijaksana dan bertanggung jawab. Persepsi ini mungkin berbeda bagi pegawai lainnya.

Individual decision making (**Pengambilan keputusan pribadi**) merupakan variable lain yang menjadi focus dalam studi perilaku organisasi berdasarkan pembahasan yang dilakukan oleh Robbins (2001:100). Untuk pendefinisianya, mereka mengemukakan bahwa: Pengambilan keputusan pribadi adalah membuat pilihan dari dua alternatif atau lebih. *Misalnya*: Apakah masuk kerja atau tidak, apakah harus mematuhi permintaan atasan atau tidak, seberapa banyak harus menyampaikan ide/gagasan.

Pengambilan keputusan dalam konteks ini bukanlah merupakan keputusan yang bersifat formal organisasi (untuk menghasilkan sebuah kebijakan formal dalam bentuk pengaturan ataupun keputusan), melainkan lebih kepada keputusan pribadi individu yang berimplikasi kepada pekerjaan atau organisasinya. Namun demikian, hal ini perlu untuk diperhatikan, karena, keberadaan setiap individu dalam organisasi akan memengaruhi terhadap situasi dan kondisi organisasi itu sendiri. Dalam hubungan ini, Robbins and Judge (2007:139) mengemukakan bahwa: *Individuals in organizations make decision. That is, they make choice from among two or more alternatives -- Of course, making decisions is not the sole province of managers. Nonmanagerial employees also make decisions that affect their jobs and the organizations for which they work.*

Learning (Pembelajaran). Dalam hubungannya dengan studi perilaku (organisasi), teori pembelajaran tidaklah sepopuler teori motivasi ataupun kepribadian. Namun demikian, para ahli perilaku dan para psikolog yang mengkaji

tentang teori-teori manajemen sumber daya manusia, sepakat bahwa pembelajaran memiliki pengaruh yang penting bagi perilaku organisasi (lihat dalam Luthans, 2006:596).

Meskipun pada awal mulanya teori pembelajaran tidak begitu populer dalam studi perilaku organisasi, namun pada perkembangannya teori ini mulai digunakan dan mendapat "tempat" dalam studi perilaku organisasi, khususnya teori pembelajaran social yang secara substantive banyak membahas tentang perilaku social. Bahkan Luthans (2006:596) menyatakan bahwa "Kenyataannya, secara praktis semua manajemen perilaku organisasi, secara langsung dan tidak langsung, dipengaruhi oleh pembelajaran. Sejalan dengan hal itu, Robbins and Judge (2007:51) mengemukakan definisi pembelajaran sebagai berikut: *Therefore, a generally accepted definition of learning is any relatively permanent change in behavior that occurs as a result of experience. Ironically, we can say that changes in behavior indicate that learning has taken place and that learning is change in behavior -- The previous definition suggests that we can see changes taking place but not the learning itself. The concept is theoretical and, hence, not directly observable: "You have seen people in the process of learning, you have seen people who behave in a particular way as a result of learning and some of you (in fact, I guess the majority of you) have "learned" at some time in your life. In other words, we infer that learning has taken place if an individual behaves, reacts, responds as a result of experience in a manner different from the way he formerly behaved"*.

Bila kita telaah lebih dalam mengenai pemahaman konsep pembelajaran sebagaimana dikemukakan di atas, tampak bahwa dalam konsep pembelajaran (*Learning*) paling tidak terkandung **dua hal** (pokok), yaitu **adanya perubahan** dan **ada pengalaman**. Pada konteks ini, perubahan dan pengalaman dimaksudkan sebagai sesuatu yang terjadi pada setiap individu di dalam organisasi. Meskipun pengalaman itu sendiri, tidak harus dialami secara langsung dalam suatu proses kehidupan

individu, melainkan juga dapat diperoleh melalui pengalaman orang lain atau karena membaca, selama individu tersebut memberikan respon atau bereaksi terhadap apa yang diperolehnya dari lingkungannya tersebut. Dengan kata lain, kita dapat menyimpulkan bahwa pembelajaran telah terjadi jika seorang individu berperilaku, bereaksi, merespon sebagai hasil dari pengalaman dengan cara yang berbeda dari cara dia berperilaku sebelumnya. Sejalan dengan hal ini, Robbins and Judge (2007:51) mengemukakan bahwa definisi di atas mengandung beberapa komponen (unsur), yaitu:

- a. *Learning involves change. Change may be good or bad from an organizational point of view. People can learn unfavorable behaviors -- to hold prejudices or to shirk their responsibilities --* **Pembelajaran melibatkan perubahan.** Perubahan mungkin baik atau buruk dari sudut pandang organisasi. Orang bisa belajar perilaku yang tidak menguntungkan - untuk memegang prasangka atau melalaikan tanggung jawab mereka.
- b. *The change must become ingrained. Immediate changes may be only reflexive or as a result of fatigue (or a sudden burst of energy) and thus may not represent learning --* **Perubahan harus tertanam.** Perubahan yang tiba-tiba, mungkin hanya bersifat refleksif atau sebagai akibat dari kelelahan (atau ledakan energi yang mendadak) sehingga, dengan demikian, tidak dapat mewakili pembelajaran.
- c. *Some form of experience is necessary for learning. Experience may be acquired directly through observation or practice, or it may be acquired indirectly, as through reading --* **Beberapa bentuk pengalaman diperlukan untuk pembelajaran.** Pengalaman dapat diperoleh langsung melalui observasi atau praktek, atau mungkin diperoleh secara tidak langsung, seperti melalui membaca.

Secara skematis, gambaran mengenai alur pembelajaran dalam hubungannya dengan perilaku individu dalam organisasi, adalah sebagai berikut:

Gambar 10.3.

Skema alur pembelajaran individu dalam perilaku organisasi



Sumber: Diadaptasi dari Robbins and Judge (2007:56), diolah tahun 2012

Faktor individual terakhir yang menjadi bahasan dalam disertasi ini adalah **Motivasi** (*Motivation*). Pandangan umum tentang motivasi biasanya mengarah pada suatu makna, yaitu “dorongan yang datang dari dalam setiap orang (individu)”. Oleh karenanya, tidak heran apabila kita menilai bahwa orang yang memiliki semangat kerja tinggi karena ia memiliki motivasi (dorongan) yang kuat, dan sebaliknya, untuk menggambarkan orang yang malas bekerja. Meskipun pendapat tersebut tidaklah salah, tetapi juga tidak terlalu (kurang) tepat. Dikatakan tidak salah tetapi juga tidak terlalu tepat, karena, dalam konteks tersebut orang cenderung memaknai motivasi secara tunggal, yakni sebagai “dorongan dari dalam”, padahal makna yang sebenarnya jauh lebih luas, sebagaimana para ahli motivasi, psikologi, dan juga perilaku organisasi telah mengembangkannya.

Beberapa pendapat dimaksud antara lain adalah seperti dikemukakan oleh Luthans (2006:270). Ia mengemukakan bahwa, “Motivasi adalah suatu keadaan yang dimulai dengan adanya defisiensi (ketidakseimbangan) fisiologis atau psikologis

yang menggerakkan perilaku atau dorongan yang ditujukan untuk tujuan atau insentif". Dalam hubungan ini, selanjutnya ia mengemukakan bahwa, dalam konteks sistem, motivasi mencakup **tiga elemen** yang berinteraksi dan saling bergantung, yaitu:

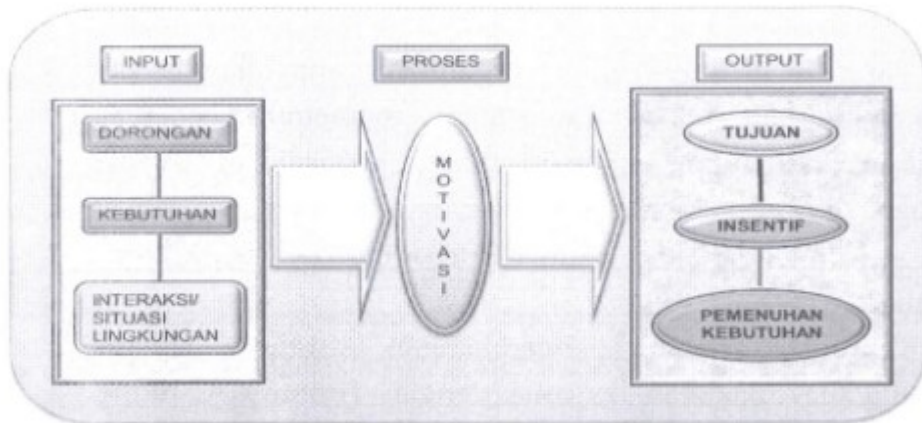
- a. **Kebutuhan.** Kebutuhan tercipta saat tidak adanya keseimbangan fisiologis atau psikologis. Misalnya, kebutuhan muncul saat sel dalam tubuh kehilangan makanan atau air, atau ketika tidak ada orang lain yang bertindak sebagai teman atau sahabat. Meskipun kebutuhan psikologis mungkin berdasarkan defisiensi, tapi kadang juga tidak. Misalnya, individu yang memiliki kebutuhan yang kuat untuk maju mungkin mempunyai sejarah pencapaian yang konsisten.
- b. **Dorongan.** Dengan beberapa pengecualian, dorongan atau motif, terbentuk untuk mengurangi kebutuhan. Dorongan fisiologis dan psikologis adalah tindakan yang berorientasi dan menghasilkan daya dorong dalam meraih insentif. Hal tersebut adalah proses motivasi. Misalnya, kebutuhan untuk makan dan minum karena adanya dorongan rasa lapar dan haus; kebutuhan untuk berteman menjadi dorongan untuk berafiliasi.
- c. **Insentif.** Akhir siklus motivasi adalah insentif yang didefinisikan sebagai semua yang akan mengurangi sebuah kebutuhan dan dorongan. Dengan demikian, memperoleh insentif akan cenderung memulihkan keseimbangan fisiologis dan psikologis dan akan mengurangi dorongan. Misalnya, makan dan minum akan memulihkan keseimbangan dan mengurangi dorongan (rasa lapar dan haus). Makanan dan minuman dalam hal ini adalah merupakan insentif.

Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Robbins (2001:166). Ia memandang bahwa "motivasi merupakan akibat dari interaksi individu dan situasi". Selanjutnya, Ia menyatakan bahwa, Motivasi adalah kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi yang dikondisikan oleh kemampuan upaya itu dalam memenuhi beberapa kebutuhan individual - Unsur upaya merupakan ukuran intensitas. Bila seseorang termotivasi, ia akan mencoba sekuat tenaga - Kita perlakukan motivasi sebagai proses pemenuhan kebutuhan.

Kemudian, dalam pengembangan studinya tentang motivasi yang dilakukan bersama dengan Timothy A. Judge, dikemukakan bahwa, "*Motivation as the process that account for an individual's intensity, direction, and persistence of effort toward attaining a goal* (Robbins and Judge, 2007:166). Dalam pemaknaan secara bebasnya adalah bahwa motivasi sebagai proses yang menjelaskan tentang intensitas individu, arah, dan ketekunan usaha untuk mencapai suatu tujuan.

Meskipun terdapat perbedaan dalam pengungkapannya tentang motivasi, di mana Luthans (2006:270) cenderung memandang motivasi sebagai sesuatu yang timbul akibat dari adanya ketidakseimbangan fisiologis dan psikologis, sehingga memunculkan dorongan yang melahirkan kebutuhan. Sedangkan, Robbins (2001:166), dan Robbins and Judge (2007:166) memandang motivasi sebagai akibat dari interaksi individu dan situasi dalam upaya mencapai tujuan, namun secara umum mereka semua memiliki kesamaan dalam hal adanya upaya untuk mencapai atau memenuhi kebutuhan sebagai tujuan dari suatu proses motivasi. Alur mengenai munculnya motivasi dalam setiap individu, dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 10.4.
Skema alur Proses motivasi



Sumber: Diadaptasi dari Robbins and Judge (2007:166); Luthans (2006:270), diolah tahun 2012

Bahasan perilaku organisasi selanjutnya adalah menyangkut perilaku pada tingkat kelompok dan organisasi. Materi ini akan dibahas pada bagian 11 dalam buku ini.

PERILAKU ORGANISASI PADA TINGKAT KELOMPOK

Kelompok (*group*) sebagai salah satu variable dalam studi perilaku organisasi, secara empiris telah diakui memiliki peran yang strategis untuk dijadikan sebagai bahan kajiannya. Peran kelompok dalam organisasi tidak bisa dihindarkan. Meskipun secara struktur, organisasi adalah merupakan suatu bentuk kelompok, tetapi kelompok dalam arti kumpulan orang-orang yang berafiliasi di dalam organisasi secara tidak formal ataupun formal, merupakan salah satu fenomena yang terjadi dalam realita. Berbagai macam motif yang menyebabkan kelompok tersebut dibentuk. Karena itulah, maka para ahli perilaku organisasi cukup konsen untuk mengkaji bahkan telah sepakat bahwa kelompok dengan berbagai macam peran dan pengaruhnya terhadap perilaku organisasi, perlu untuk dikonstruksikan sebagai salah satu variable dalam studi dimaksud.

Apa yang dimaksud kelompok, khususnya dalam konteks studi perilaku organisasi? Robbins and Judge (2007:264) mengemukakan bahwa, "*A group is defined as two or more individuals, interacting and interdependent, who have come together to achieve particular objectives*". Dalam terjemahan bebas, dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud kelompok adalah dua atau lebih individu, yang berinteraksi dan saling

tergantungan, yang datang bersama-sama untuk mencapai tujuan tertentu.

1. Klasifikasi dan Perkembangan Kelompok

Dalam pembahasannya tentang kelompok ini, Robbins and Judge (2007:264) membagi kelompok ke dalam beberapa klasifikasi, seperti:

- a. **Formal groups** (kelompok formal). *Formal groups, we mean those defined by the organization's structure, with designated work assignments establishing tasks. In formal groups, the behaviors that one should engage in are stipulated by and directed toward organizational goals.* -- kelompok formal, didefinisikan sebagai struktur organisasi, dengan penugasan kerja yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan tugas. Dalam kelompok formal, perilaku seseorang yang terlibat didalamnya, ditetapkan dan diarahkan untuk tujuan organisasi.
- b. **Informal groups** (kelompok informal), *are alliances that are neither formally structured nor organizationally determined. These groups are natural formations in the work environment that appear in response to the need for social contact.* -- Kelompok informal, adalah aliansi yang tidak terstruktur secara formal atau juga tidak ditentukan secara organisasional. Kelompok-kelompok ini merupakan formasi alami di lingkungan kerja yang muncul sebagai tanggapan terhadap kebutuhan untuk kontak sosial.
- c. **Command group** (kelompok komando), *a group composed of the individuals who report directly to a given manager* -- Perintah kelompok (Kelompok Komando), sebuah kelompok yang terdiri dari individu-individu yang melaporkan langsung ke manajer diberikan.
- d. **Task group** (kelompok tugas/satuan tugas) *also organizationally determined, represent those working together to complete a job task. However, a task group's boundaries are not*

limited to its immediate hierarchical superior. It can cross command relationships. -- Kelompok Tugas / satuan Tugas, juga ditentukan secara organisasional, menggambarkan mereka yang bekerja sama untuk menyelesaikan tugas pekerjaan. Namun, batas-batas kelompok tugas tidak terbatas pada hirarki atasan langsung. Dalam hal ini dapat terjadi perintah secara silang.

- e. *Interest group (kelompok kepentingan), Those working together to attain a specific objective with which each is concerned.* -- Kelompok kepentingan, yakni mereka bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu yang bersangkutan dengan kepentingannya masing-masing.
- f. *Friendship group (kelompok pertemanan/persahabatan). Social alliances, which frequently extend outside the work situation, can be based on similar age or ethnic heritage - or the holding of political views, to name just a few such characteristics. - Those brought together because they share one or more common characteristics.* -- Kelompok pertemanan/ persahabatan, merupakan aliansi sosial, di luar situasi kerja yang terjadi dengan frekuensi yang sering, dapat didasarkan pada kesamaan usia atau kebiasaan etnis - atau kesamaan dalam pandangan politik, atau kesamaan dalam beberapa karakteristik/sifat. -- mereka bersama-sama, karena memiliki kesamaan karakteristik secara umum.

Ketika seseorang bergabung dalam suatu kelompok, dapat dipastikan ada beberapa alasan yang melatarbelakanginya. Alasan-alasan yang menjadi motifnya, bisa menjadi pembentuk kelompok sebagaimana jenis/klasifikasi di atas, khususnya untuk kelompok yang sifatnya informal yang terbentuk secara alami (tidak organisasional). Secara umum, motif atau latar belakang seseorang bergabung dalam kelompok merujuk kepada pendapat Robbins and Judge (2007:265) yakni, sebagai berikut:

- a. *Security (Keamanan)*. Dengan bergabung pada suatu kelompok, dapat membuat seseorang merasa lebih aman dibandingkan dengan menyendiri. Orang juga akan merasa lebih “kuat”, lebih percaya diri dan lebih siap menghadapi tantangan apabila ia menjadi bagian dari kelompok.
- b. *Status*. Menjadi bagian dari suatu kelompok, seringkali menjadi penting bagi seseorang untuk memperoleh identitas diri sebagai anggota suatu kelompok.
- c. *Self-esteem (Haga diri)*. Kelompok dapat meningkatkan kepercayaan diri orang-orang ketika berhadapan dengan orang-orang di luar kelompoknya. Keanggotaan dalam suatu kelompok seringkali dibangun untuk meningkatkan perasaan menjadi lebih bernilai/berharga.
- d. *Affiliation (afiliasi)*. Kelompok dapat memenuhi kebutuhan social secara penuh. Orang-orang selalu membutuhkan untuk berinteraksi, dan menjadi anggota kelompok menjadi salah satunya untuk dapat memenuhi kebutuhan tersebut.
- e. *Power (kekuasaan)*. Apa yang tidak dapat dipenuhi atau dicapai oleh individu, seringkali menjadi sesuatu yang memungkinkan untuk dicapai apabila ia bergabung dengan kelompok. Dalam hal inilah adanya kekuatan.
- f. *Goal Achivement (Pencapaian Tujuan)*. Pada saat kita akan melaksanakan suatu pekerjaan (tugas) yang memerlukan keahlian, bakat, pengetahuan dan kekuatan yang berbeda-beda, maka untuk memenuhinya perlu merekrut orang-orang yang mau bekerjasama dalam suatu kelompok untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Konteks ini biasanya terjadi dalam organisasi (kelompok) formal (meskipun dimungkinkan pula terjadi dalam kelompok informal).

Setiap kelompok (*groups*) pada umumnya akan mengalami perkembangan sebagai akibat dari adanya perkembangan lingkungan yang terjadi. perkembangan itu sendiri, dimungkinkan untuk terjadi secara dramatis (ekstrim)

dalam waktu yang singkat, atau mungkin juga terjadi secara perlahan (evolusi). Terlepas dari bagaimana kelompok itu mensikapi perubahan, Robbins and Judge (2007:266) mengemukakan lima model tahapan yang secara umum terjadi pada suatu kelompok. Model yang dikembangkannya tersebut menjelaskan mengenai tahapan-tahapan perkembangan yang dapat terjadi pada suatu kelompok. Model yang disebutnya dengan "*the Five-Stage Model*" tersebut, meliputi:

- a. *The Forming Stage (tahap pembentukkan)*. Tahapan ini ditandai dengan ketidakpastian mengenai tujuan kelompok, struktur, dan kepemimpinannya. Para anggota biasanya membentuk perilaku organisasi yang dapat diterima oleh kelompok dengan cara mengikuti perkembangan apa adanya (mengalir mengikuti arus air). Tahapan ini akan terwujud apabila para anggotanya mulai menyadari bahwa mereka merupakan bagian dari kelompok itu sendiri.
- b. *The Storming Stage (tahap konflik)*. Tahapan ini merupakan tahapan konflik di dalam kelompok (intragroup). Para anggota menerima dengan baik eksistensi kelompok, tetapi juga seringkali bersikap resisten terhadap "hambatan-hambatan" yang dikenakan oleh kelompok kepada individu. Konflik juga akan menyangkut masalah siapa yang akan menjadi pemimpin (mengendalikan) kelompok ini. Apabila tahapan ini dapat terlewati, maka akan terbentuk suatu hirarkhi yang jelas dari kepemimpinan di dalam kelompok.
- c. *The Norming Stage (Tahap Penormaan)*. Pada tahap ini, para anggota di dalam kelompok membangun kohesivitas (suasana saling tertarik/mendukung) dalam bentuk identitas persahabatan dan solidaritas yang kuat di dalam kelompok. Tahapan ini akan lengkap setelah struktur sudah menjadi kuat dan para anggota sudah mampu memahami perilaku kelompok dengan benar.

- d. *The Performing Stage (Tahap Pelaksanaan Tugas)*. Pada tahapan ini, struktur dalam kelompok telah berfungsi dan diterima dengan baik oleh seluruh anggota kelompok. Energy kelompok mengalami pergeseran dari tahapan untuk saling memahami dan saling pengertian ke pelaksanaan tugas yang ada di tangan.
- e. *The Adjourning Stage (Tahap Pembubaran/ Reses)*. Pada tahapan ini, kelompok berada pada persiapan pembubaran (tahap reses) setelah tahapan pelaksanaan tugas selesai dilaksanakan. Hal ini akan terjadi pada kelompok yang bersifat temporer seperti kepanitian, satuan tugas, komitee atau kelompok serupa denan tugas yang terbatas. Sedangkan, pada kelompok yang permanen tahapan treakhir berada pada tahapan pelaksanaan tugas (tahap keempat).

2. Dimensi Perilaku Organisasi Dalam Kelompok

Merujuk kepada pendapatnya Robbins and Judge (2007:32), pada tingkat kelompok, unsur-unsur yang menjadi dimensi dalam studi tentang perilaku organisasi, meliputi: *Work Teams* (tim kerja), *Communication patterns* (Pola Komunikasi), *Leadership* (kepemimpinan), *power and politics* (kekuasaan dan politik), dan *levels of conflict* (tingkat konflik) dalam kelompok.

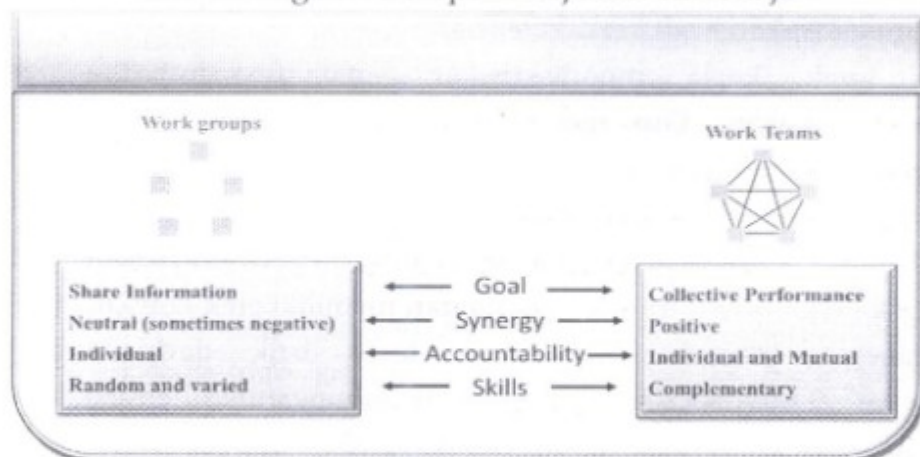
Berkenaan dengan istilah *Work team* (tim kerja), Robbins and Judge (2008:299) dan juga Luthans (2006:527), membedakannya dengan istilah *work group* (kelompok kerja). Dalam pembahasan ini, penulis memandang perlu pula untuk merujuk pandangannya tersebut agar dapat disepakati mengenai pengertian tim kerja sebagai salah satu dimensi yang menjadi focus dalam penelitian ini. Pengertian yang dikemukakan mengenai kedua istilah tersebut adalah: *Work team* (tim kerja), diartikan sebagai, "A group whose individual efforts result in a performance that is greater than the sum of the

individual inputs". Sedangkan, *work group*. (kelompok kerja) didefinisikan sebagai, "A group that interacts primarily to share information and to make decisions to help each group member perform within his or her area of responsibility" (Robbins and Judge, 2007:299).

Untuk memperjelas pembahasannya tentang perbedaan kedua istilah tersebut, Robbins and Judge (2007:299) mengulasnya dengan mendasarkan kepada empat aspek, yaitu: Tujuan (*Goals*), Sinergi (*Synergy*), Akuntabilitas (*Accountability*), dan Keahlian (*Skills*), yang kemudian digambarkannya dalam bentuk peraga sebagai berikut:

Gambar 11.1.

Perbandingan Kelompok Kerja dan Tim Kerja



Sumber: Robbins and Judge (2007:299)

Pembedaan lainnya dikemukakan oleh Luthans (2006:527). Dalam pernyataannya, ia membedakan tim kerja dengan kelompok kerja dalam hubungannya dengan kinerja. Tegasnya, ia mengemukakan bahwa, "perbedaan antara kelompok kerja dengan tim, berhubungan dengan kinerja". Selanjutnya, Luthans (2006:527) mengemukakan bahwa para ahli dinamika kelompok mencatat perbedaan antara kelompok kerja dengan Tim adalah sebagai berikut:

- 1) **Kelompok kerja** memiliki pemimpin yang kuat dan terfokus; **Tim** memiliki peran kepemimpinan bersama.
- 2) **Kelompok kerja** memiliki akuntabilitas individu; **Tim** memiliki akuntabilitas individu dan bersama.
- 3) **Tujuan Kelompok kerja**, sama dengan organisasi; **Tim** memiliki tujuan khusus.
- 4) **Kelompok kerja** memiliki hasil kerja individu; **Tim** memiliki hasil kerja Kolektif.
- 5) **Kelompok kerja** melakukan pertemuan yang efisien; **Tim** melakukan pertemuan dengan penyelesaian terbuka dan pemecahan masalah yang aktif.
- 6) **Kelompok kerja** mengukur efektivitas *secara tidak langsung* (contohnya: kinerja keuangan bisnis secara keseluruhan); **Tim** mengukur kinerja *secara langsung* dengan memperkirakan hasil kerja kolektif.
- 7) **Kelompok kerja** mendiskusikan, memutuskan, dan mendelegasikan; **Tim** mendiskusikan, memutuskan, dan melaksanakan.

Selanjutnya, ia menyatakan bahwa, "Tim melebihi kelompok kerja formal tradisional dengan memiliki efek kolektif dan sinergis (secara keseluruhan lebih baik daripada semuanya)" (Luthans, 2006:527). Dalam hubungannya dengan efektivitas tim, Robbins and Judge (2007:305) mengemukakan adanya komponen utama yang membentuk tim yang efektif yang digolongkan menjadi empat kategori umum, yaitu: **Pertama**, *contextual influences* (pengaruh kontekstual); **kedua**, *team's composition* (komposisi tim); **Ketiga**, *work design* (desain kerja); **Keempat**, *process* (proses).

Selanjutnya, dengan merujuk kepada pendapatnya Robbins and Judge (2007:305-313), uraian singkat mengenai masing-masing komponen tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:

1) **Context (Konteks)**

Empat faktor kontekstual yang secara signifikan dapat memengaruhi kinerja tim adalah:

- a) *Adequate resources* (Sumber daya yang memadai) – *Team are part of a larger organization system – Team must receive the necessary support from management and the larger organization if they are going to succeed in achieving their goals.*
- b) *Leadership and structure* (Kepemimpinan dan struktur) – *Team members must agree on who is to do what and ensure that all members contribute equally in sharing the work load – Leader who exhibit a positive mood get better team performance and lower turnover.*
- c) *Climate of trust* (Iklim kepercayaan) – *Members of effective teams trust each other. And they also exhibit trust in their leaders. Interpersonal trust among team members facilitates cooperation, reduces the need to monitor each others' behavior, and bond members around the belief that others on the team won't take advantage of them.*
- d) *Performance evaluation and reward systems* (Evaluasi kinerja dan sistem penghargaan) – *The traditionally, individually oriented evaluation and reward system must be modified to reflect team performance – To evaluating and rewarding employees for their individual contributions, management should consider group-based appraisals, profit sharing, gain sharing, small-group incentives, and other system modifications that will reinforce team effort and commitment*

2) **Composition (Komposisi)**

Kategori komposisi merupakan variabel yang berhubungan dengan bagaimana tim dikelola.

- a) **Abilities of members** (Kemampuan anggota) – To perform effectively, a team requires three different types of skills. First, it needs people with technical expertise. Second, it needs people with the problem solving and decision making skills to identify problems, generate alternatives, evaluate those alternatives, and make competent choices. Finally, teams need people with good listening, feedback, conflict resolution, and other interpersonal skills.
- b) **Personality** (Kepribadian) – Personality composition is important to teams success. It's best to staff teams with people who are extraverted, agreeable, conscientious, emotionally stable and open. Management should also minimize the variability within teams on these traits.
- c) **Allocating roles** (Mengalokasikan peran) -- Teams have different needs, and people should be selected for a team to ensure that all various roles are filled. – Successful work teams have people to fill all these roles and have selected people to play these roles based on their skills and preferences (On many teams, individuals will play multiple roles). Managers need to understand the individual strengths that each person can bring to a team, select members with their strengths in mind, and allocate work assignments that fit with members' preferred styles. By matching individual preferences with team role demands, managers increase the likelihood that the team members will work well together.
- d) **Diversity** (Keanekaragaman) -- ... Most team activities require a variety of skills and knowledge. Given this requirement, it would be reasonable to conclude that heterogeneous teams – those composed of dissimilar individuals – would be more likely to have diverse abilities and information and should be more effective. – When a team is diverse in terms of personality, gender, age, education, functional specialization, and experience, there is an increased

probability that the team will possess the needed characteristics to complete its tasks effectively.

- e) **Size of teams (Ukuran tim)** -- ... the most effective teams have fewer than 10 members. And experts suggest using the smallest number of people who can do the task. Unfortunately, there is a pervasive tendency for managers to err on the side of making teams too large. – Moreover, large teams have trouble coordinating with one another, especially when time pressure is present. So in designing effective teams, managers should try to keep them under 10. If a natural working unit is larger and you want team effort, consider breaking the group into subteams.
- f) **Member flexibility (Fleksibilitas anggota)** – Teams made up of flexible individuals have members who can complete each other's tasks. This is an obvious plus to a team because it greatly improves its adaptability and makes it less reliant on any single member. So selecting members who themselves value flexibility, then cross-training them to be able to do each other's jobs, should lead to higher team performance over time.
- g) **Member preferences (Preferensi Anggota)** – Not every employee is a team player. Given the option, many employees will select themselves out of team participation. When people who would prefer to work alone are required to team up, there is a direct threat to the team's morale and to individual member satisfaction. This suggests that, when selecting team members, individual preferences should be considered as well as abilities, personalities, and skills. High-performing teams are likely to be composed of people who prefer working as part of a group.

3) **Work Design (Desain Kerja)**

Tim yang efektif membutuhkan kerjasama dan tanggung jawab kolektif untuk menyelesaikan tugas-tugas yang penting. Tidak hanya sekedar namanya sebagai tim.

Karakteristik desain kerja dapat meningkatkan motivasi untuk meningkatkan rasa tanggung jawab dan rasa memiliki anggotanya. Faktor-faktor yang perlu diperhatikan dalam desain kerja ini mencakup:

- a) *Autonomy* (Otonomi) – *the degree to which the job provides substantial freedom and discretion to the individual in scheduling the work and in determining the procedures to be used in carrying it out.*
- b) *Skill variety* (Variasi keahlian) – *the opportunity to use different skills and talents.*
- c) *Task identity* (Identitas Tugas) – *the ability to complete a whole and identifiable task or product.*
- d) *Task Significance* (Signifikansi Tugas) – *Working on a task or Project that has a substantial impact on others. The evidence indicates that these characteristics enhance members motivation and increase team effectiveness.*

4) **Process (Proses)**

Proses merupakan variable yang cukup penting bagi kerja tim yang efektif. Proses harus mampu memberikan kontribusinya untuk menghasilkan output yang lebih besar dari sejumlah input yang diberikannya. Oleh karena itu, proses harus dibangun secara positif untuk memberikan arah dan tujuan yang jelas kepada tim. Faktor-faktor yang terdapat dalam proses mencakup:

- a) *Common purpose* (Tujuan Umum) – *Effective teams have a common and meaningful purpose that provides direction, momentum, and commitment for members. This purpose is a vision. It's broader than specific goals..*
- b) *Specific goals* (Tujuan Spesifik) – *Successful teams translate their common purpose into specific, measurable, and realistic performance goals. – goals also energize teams. These*

specific goals facilitate clear communication. They also help teams maintain their focus on getting results.

- c) **Team efficacy** (Efikasi Tim) – *Effective teams have confidence. Success breeds success. They believe that they can succeed. Teams that have been successful raise their beliefs about future success, which, in turn, motivates them to work harder. Two possible options are helping the team to achieve goals, small success and providing skill training.*
- d) **Conflict levels** (Tingkat Konflik) – *Conflict on a team isn't necessarily bad. – teams that are completely void of conflict are likely to become apathetic and stagnant. So conflict can actually improve team effectiveness. But not all types of conflict. Relationship conflicts – those based on interpersonal incompatibilities, tension, and animosity toward others – are almost always dysfunctional. However, on teams performing nonroutine activities, disagreements among members about task content (called task conflicts) is not detrimental. In fact, it is often beneficial because it lessens the likelihood of groupthink. Task conflicts stimulate discussion, promote critical assessment of problems and options, and can lead to better team decisions. So effective teams will be characterized by an appropriate level of conflict.*
- e) **Social loafing** (Kemalasan Sosial) – *Individuals can engage in social loafing and coast on the group's effort because their individual contributions can't be identified. Effective teams undermine this tendency by holding themselves accountable at both the individual and team level. Successful teams make members individually and jointly accountable for the team's purpose, goals, and approach. Therefore, members should be clear on what they are individually responsible for and what they are jointly responsible for.*

Memperhatikan pendapat-pendapat di atas, dapat kita simpulkan bahwa pada prinsipnya mereka memiliki kesamaan

pandangan, yaitu, **Pertama**, adanya kesepakatan bahwa kelompok Kerja dengan Tim kerja merupakan dua hal yang berbeda; **Kedua**, Tim kerja dipandang sebagai suatu pendekatan baru yang efektif untuk pemecahan masalah dalam organisasi (pendekatan Tim); **Ketiga**, Tim lebih mencerminkan suasana kolektivitas (kebersamaan) dibandingkan dengan kelompok kerja, yang cenderung bersifat individual. **Keempat**, adanya kesepakatan bahwa kinerja tim cenderung lebih besar dibandingkan dengan kelompok kerja.

Namun demikian, dalam penerapannya di dalam organisasi, baik kelompok kerja maupun tim kerja, keduanya tetap diperlukan. Secara khusus, kelompok kerja akan melekat dengan keberadaan organisasi. Artinya bahwa kelompok kerja merupakan suatu perwujudan dari pelaksanaan tugas-tugas individu dalam organisasi yang bersifat permanen selama organisasi itu ada. Sedangkan, tim kerja, melaksanakan tugas-tugas yang cenderung kasuistik dengan nilai strategis tertentu yang diperlukan dalam upaya penanganan masalah-masalah khusus. Dalam organisasi, pelaksanaannya keduanya bisa dilakukan secara sinergis.

Dimensi kedua adalah *Communication patterns* (Pola Komunikasi). Dimensi ini memiliki peranan yang cukup penting dalam konteks perilaku organisasi, karena dengan komunikasi, dapat terjadi suatu proses pentransferan informasi dan pemahaman makna yang diperlukan untuk membangun dan menciptakan satu kesepahaman bersama di dalam organisasi. Luthans (2006:369) menyatakan bahwa: Komunikasi adalah salah satu dinamika yang paling sering dikupas dalam seluruh bidang perilaku organisasi, tetapi jarang dipahami sepenuhnya. Dalam praktiknya, komunikasi yang efektif merupakan prasyarat dasar untuk mencapai strategi organisasi dan manajemen sumber daya manusia, tetapi hal tersebut tetap menjadi salah satu masalah terbesar yang dihadapi manajemen modern. Komunikasi adalah topik yang sangat luas dan tentu

saja tidak terbatas dalam perilaku organisasi. - Akan tetapi, yang lebih penting adalah penemuan bahwa aktivitas komunikasi memberi kontribusi yang paling besar untuk manajer yang efektif.

Pentingnya komunikasi dalam perilaku organisasi, secara sejarah tidak terlepas dari kajian fungsi manajemen. Hal ini disebabkan karena para ahli administrasi dan manajemen menganggap bahwa komunikasi merupakan salah satu fungsi manajemen, meskipun pada awal perkembangannya, hal ini jarang dikaji secara detail. Dalam konteks ini, Thoha (2005:168) menyatakan: Walaupun komunikasi secara implisit termasuk fungsi manajemen pemberian perintah dan prinsip struktur hierarki, pada awal mulanya para ahli administrasi dan manajemen tidak pernah berusaha mengembangkan secara penuh atau mengintegrasikannya ke dalam teori manajemen. Orang yang pertama kali menganalisis komunikasi agak mendetail dengan melengkapi cara memecahkan persoalan komunikasi yang bermakna adalah Henri Fayol.

Selanjutnya, Thoha (2005:168) menjelaskan bahwa konsep yang dikembangkan Fayol tersebut menempatkan komunikasi sebagai jembatan untuk mengatasi hambatan dalam komunikasi organisasi, sehingga konsepsi Fayol tersebut dikenal dengan teori "Jembatan Fayol".

Pengembangan berikutnya mengenai komunikasi ini dilakukan oleh Chester Barnard pada akhir tahun 1930-an. Dalam studinya tentang komunikasi ini, Barnard sangat memercayai pentingnya komunikasi dalam organisasi. Bahkan ia memasukkan komunikasi sebagai salah satu dari tiga unsur organisasi selain tujuan dan kemauan (dalam Thoha, 2005:169).

Hasil dari studi yang dilakukannya, Barnard (dalam Thoha, 2005:169-170), mencatat adanya tujuh faktor komunikasi yang berperan dalam menciptakan dan memelihara otoritas obyektif di dalam organisasi, yaitu:

- 1) Saluran komunikasi itu harus diketahui secara pasti.

- 2) Seyogyanya harus ada saluran komunikasi formal pada setiap anggota organisasi.
- 3) Jalur komunikasi itu seharusnya langsung dan sependek mungkin.
- 4) Garis komunikasi formal secara keseluruhan hendaknya dipergunakan secara normal.
- 5) Orang-orang yang bekerja sebagai pusat pengatur komunikasi haruslah orang-orang yang cakap.
- 6) Garis komunikasi seharusnya tidak mendapat gangguan, sementara organisasi sedang berfungsi.
- 7) Setiap komunikasi haruslah disahkan.

Mengenai fungsi komunikasi dalam organisasi atau kelompok, dikemukakan pula oleh Robbins and Judge (2007:324). Mereka menyatakan bahwa ada empat fungsi utama komunikasi dalam organisasi, yaitu:

- 1) **Control**. Komunikasi bertindak untuk mengontrol perilaku anggota organisasi dalam beberapa cara. Organisasi memiliki hirarkhi otoritas dan pedoman formal yang harus diikuti (ditaati) oleh para pegawainya. Ketika pegawai ingin mengkonsultasikan pekerjaannya kepada atasan, atau pegawai ingin menyampaikan komplain mengenai kebijakan organisasi, maka dalam hal ini komunikasi berfungsi untuk menjadi alat control.
- 2) **Motivation (motivasi)**. Komunikasi menumbuhkan motivasi dengan menjelaskan kepada karyawan apa yang harus dilakukan, seberapa baik mereka lakukan, dan apa yang bisa dilakukan untuk meningkatkan kinerja.
- 3) **Emotional Expression (ekspresi emosional)**. Komunikasi merupakan media untuk melampiaskan perasaan ekspresi emosional dan untuk pemenuhan kebutuhan sosial. Komunikasi juga memerankan sebagai mekanisme fundamental bagi para pegawai untuk menunjukkan rasa

frustasi, rasa senang, atau perasaan yang menunjukkan kepuasan kerja dalam organisasi.

- 4) *Information (Informasi)*. Komunikasi juga berhubungan erat dengan perannya bagi proses pengambilan keputusan. Komunikasi menyediakan informasi yang diperlukan oleh individu atau kelompok untuk membuat keputusan melalui saluran data yang digunakan untuk mengidentifikasi atau mengevaluasi pilihan-pilihan alternative.

Dalam proses komunikasi, dikenal adanya dua jenis saluran komunikasi yang dapat dilakukan, yaitu *Formal Channels* (saluran formal) dan *Informal Channels* (Saluran informal). *Formal channels* merupakan saluran komunikasi yang dibangun oleh organisasi untuk menyampaikan pesan-pesannya yang berhubungan dengan aktivitas profesional para anggotanya. Sedangkan, *Informal channels* adalah saluran komunikasi yang diciptakan secara spontan dan yang muncul sebagai respon terhadap pilihan-pilihan individual (Lihat Robbins and Judge, 2007:325-326).

Leadership (kepemimpinan). Kepemimpinan seringkali didefinisikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi orang-orang untuk mencapai visi atau seperangkat tujuan yang telah ditetapkan (lihat dalam Robbins and Judge, 2007:356).

Dalam hal kepemimpinan ini, selanjutnya mereka menyatakan bahwa: *One last comment before we move on: Organizations need strong leadership and strong management for optimal effectiveness. In today's dynamic world, we need leaders to challenge the status quo, to create visions of the future, and to inspire organizational members to want to achieve the visions. We also need managers to formulate detailed plans, create efficient organizational structures, and oversee day to day operations.*

Berdasarkan bahasan di atas, kita dapat kemukakan bahwa kepemimpinan yang diperlukan untuk mengelola organisasi secara efektif, paling tidak memiliki sifat untuk *mau*

berubah, responsif terhadap perubahan dan perkembangan lingkungan (mampu "melawan" status quo), mampu menciptakan visi kedepan bagi kemajuan organisasi, menjadi inspirasi bagi para anggota organisasi untuk mencapai visi organisasi. Selain itu, diperlukan juga pimpinan yang dapat memformulasikan perencanaan secara detail, menciptakan struktur organisasi yang efisien, dan mampu mengawasi operasionalisasi organisasi pada setiap saatnya.

Dewasa ini dalam kepemimpinan dikenal adanya dua model kepemimpinan yang seringkali menjadi perhatian dalam pembahasannya. Kedua model tersebut yaitu: **Pertama**, kepemimpinan Transaksional, yakni model kepemimpinan yang mengarahkan atau memotivasi para pengikutnya dengan pengarahan untuk mencapai tujuan melalui aturan dan persyaratan-persyaratan tugas yang jelas. **Kedua**, **kepemimpinan Transformasional**, yakni model kepemimpinan yang menginspirasi para pengikutnya untuk melampaui kepentingan diri mereka sendiri, demi kebaikan organisasi dan mampu memiliki efek mendalam dan luar biasa pada pengikut mereka (lihat dalam Robbins and Judge, 2007:387).

Perbedaan kedua model kepemimpinan ini, selanjutnya dibahas oleh Robbins and Judge (2008:387) sebagai berikut:

Tabel 11.1

Karakteristik Transaksional dan Transformasional Leadership

| KEPEMIMPINAN TRANSAKSIONAL | |
|--|--|
| <i>Contingent Reward</i> (Kesatuan penghargaan) | Adanya Kontrak pertukaran hadiah untuk usaha, menjanjikan imbalan bagi kinerja yang baik, mengakui prestasi. |
| <i>Management by Exception (active)</i> - (manajemen pengecualian - Aktif) | Memperhatikan dan mencari penyimpangan dari aturan dan standar, untuk mengambil tindakan yang benar. |

Dilanjutkan...

Lanjutan ...

Management by Exception (passive) (Pemimpin) hanya ikut campur
—(manajemen pengecualian - apabila standar tidak terpenuhi.

Pasif)

Laissez-Faire

Melepaskan tanggung jawab,
menghindari pengambilan keputusan.

KEPEMIMPINAN TRANSFORMASIONAL

Idealized Influence (Pengaruh Ideal) Menyediakan visi dan rasa
"memiliki" terhadap misi,
menanamkan kebanggaan,
menghormati keuntungan dan
kepercayaan.

Inspirational Motivation (Motivasi
Inspirasional) Mengkomunikasikan harapan yang
tinggi, menggunakan simbol-simbol
untuk memfokuskan upaya,
mengekspresikan tujuan penting
dengan cara yang sederhana.

Intellectual Stimulation (Stimulasi
intelektual) Meningkatkan kecerdasan,
rasionalitas, dan hati-hati dalam
pemecahan masalah.

Individualized Consideration
(Pertimbangan Individual) Memberikan perhatian pribadi,
memperlakukan setiap karyawan
secara individual, melatih, menasihati.

Sumber: Diadaptasi dari pendapatnya B.M. Bass (1990:22) dalam Robbins
and Judge (2007:387), diolah tahun 2012.

Power and politics (kekuasaan dan politik). *Kekuasaan* yaitu suatu kapasitas yang dimiliki oleh A untuk mempengaruhi perilaku B sehingga B bertindak sesuai dengan keinginan A (dalam Robbins and Judge, 2007:416). Sedangkan, *perilaku politik* adalah kegiatan-kegiatan yang tidak diminta sebagai bagian dari peran formal seseorang dalam organisasi, tetapi yang mempengaruhi atau mencoba mempengaruhi distribusi keuntungan dan kerugian di dalam organisasi (dalam Robbins and Judge, 2007:427).

Berdasarkan sumbernya, kekuasaan dapat digolongkan menjadi **Kekuasaan formal** dan **Kekuasaan Personal**. Kekuasaan formal didasarkan pada suatu posisi yang dimiliki oleh seseorang dalam suatu organisasi. Kekuasaan seperti ini, dapat diperoleh karena kemampuannya untuk memaksa (menekan) atau karena penghargaan, atau dari kewenangan formal (dalam Robbins and Judge, 2007:417).

Dalam pembahasan selanjutnya, Robbins and Judge (2007:417) membagi *formal power* ini ke dalam tiga jenis, yaitu:

- 1) *Coercive Power* (kekuasaan yang memaksa). Yakni kekuasaan yang didasarkan pada rasa takut. Salah satu reaksi dari kekuasaan ini adalah timbulnya rasa takut dari para pengikut, karena adanya "ancaman" fisik ataupun psikis apabila mengalami kegagalan dalam suatu pekerjaan.
- 2) *Reward Power*. Kekuasaan ini merupakan lawannya dari kekuasaan karena pemaksaan. Pada kekuasaan ini, orang menjadi patuh dengan harapan atau arahan orang lain yang menyebabkan apabila melakukan sesuatu akan mendapat keuntungan yang positif. Oleh karena itu, orang yang dapat membagikan hadiah kepada orang lain dipandang layak untuk memiliki kekuasaan.
- 3) *Legitimate Power*. Dalam hal ini, seseorang memperoleh kekuasaan yang didasarkan pada memiliki posisi struktural atau kewenangan formal untuk mengontrol atau menggunakan sumber daya organisasi.

Personal Power (kekuasaan personal). Setiap orang pada dasarnya memiliki kekuasaan. Sebagaimana dikemukakan oleh Robbins and Judge (2007:416) bahwa kekuasaan itu merupakan kapasitas yang di dalamnya mengandung arti potensi yang dimiliki oleh setiap orang. Artinya bahwa potensi kekuasaan itu ada pada diri setiap orang, namun ada yang dapat menggunakannya dan tidak dapat menggunakannya,

tergantung pada adanya kesempatan atau kemampuan untuk menggunakannya. Begitu pula halnya dengan kekuasaan personal. Dalam hal ini, seseorang memiliki kekuasaan tetapi tidak terstrukturkan secara formal. Kekuasaan bisa dalam konteks karena keahlian (*expertise*) yang dimilikinya tanpa menduduki posisi struktural dalam organisasi. Oleh karena itulah, maka dalam konteks ini, Robbins and Judge (2007:418) membagi kekuasaan ini ke dalam dua jenis, yaitu: *Expert Power* dan *Referent Power*.

Expert Power (Kekuasaan ahli) adalah kekuasaan atau pengaruh yang diperoleh seseorang sebagai akibat dari keahlian, keterampilan khusus atau pengetahuan yang dimilikinya. Keahlian telah menjadi salah satu sumber paling kuat bagi pengaruh (kekuasaan) ketika dunia menjadi lebih berorientasi kepada teknologi.

Referent Power, didasarkan pada identifikasi seseorang yang memiliki bakat atau sumber daya yang dikagumi. Jika kita menyukai, menghargai (menghormati), dan mengagumi seseorang, maka orang itu dapat melaksanakan kekuasaannya pada kita karena kita menghormatinya.

Variabel terakhir pada tingkat kelompok ini adalah *levels of conflict* (tingkat konflik) dalam kelompok. *Tingkat Konflik*, yaitu suatu kondisi di mana satu pihak merasakan pihak lain telah mempengaruhi secara negatif, atau akan segera mempengaruhi secara negatif atas sesuatu yang diperhatikan pihak pertama (lihat dalam Robbins and Judge, 2007:446).

Terkait dengan masalah tingkat konflik ini, Robbins and Judge (2007:447) membaginya ke dalam tiga perspektif, yaitu:

- 1) *The Traditional View of Conflict*. Pandangan Konflik Tradisional adalah keyakinan bahwa **semua konflik adalah berbahaya dan harus dihindari**. - Konflik dilihat sebagai hasil disfungsi akibat komunikasi yang buruk, kurangnya keterbukaan dan kepercayaan antara orang, dan

kegagalan manajer untuk tanggap terhadap kebutuhan dan aspirasi karyawan mereka.

- 2) *The Human Relations View*. Menurut perspektif ini, diyakini bahwa konflik adalah hasil alami dan tak terelakkan dalam setiap kelompok atau organisasi.
- 3) *The Interactionist View*. Kelompok ini memiliki pandangan yang berbeda dengan kelompok tradisional yang cenderung memandang konflik secara negatif. Menurut pandangan interaksionis ini, konflik tidak hanya merupakan kekuatan positif dalam kelompok, tetapi juga merupakan kebutuhan mutlak bagi sebuah kelompok untuk bekerja efektif.

Berdasarkan pandangan di atas, pada dasarnya konflik tidaklah selalu berakibat negative meskipun dipahami bahwa konflik merupakan suatu kondisi yang berada pada situasi negative. Oleh karena itu, dapat dinyatakan bahwa konflik pada dasarnya merupakan suatu kondisi yang menunjukkan adanya pertentangan antara anggota organisasi, pada setiap tingkatan (baik pimpinan maupun pegawai) dalam hubungannya dengan situasi dan proses kerja di dalam organisasi. Konflik akan berdampak positif apabila dikelola dengan baik, dan sebaliknya, konflik akan menyebabkan disfungsi dan tidak kondusifnya organisasi apabila tidak dikelola dengan baik.

PERILAKU ORGANISASI PADA TINGKAT ORGANISASI

Merujuk pada pendapatnya Robbins and Judge (2007:32), pada tingkat organisasi, perilaku organisasi dibangun berdasarkan aspek **Struktur** organisasi (*Organizational structure*), **Budaya** organisasi (*Organizational Culture*), dan **Praktek dan Kebijakan** Sumber daya Manusia (*Human Resource Policies and Practices*).

1. *Organizational Structure* (Struktur Organisasi)

Struktur organisasi merupakan unsur formal yang harus ada dalam setiap organisasi formal (secara sederhana, dimungkinkan pula pada organisasi informal). Dinyatakan formal dalam arti bahwa hal tersebut harus terlembagakan, dirumuskan dan disusun secara standar dan terbuka serta diketahui dan dipahami oleh setiap anggota organisasi.

Struktur organisasi, tidak hanya berbicara masalah hirarkhi organisasi, tetapi juga menyangkut aspek yang lebih luas lagi, yang secara formal akan menjadi identitas bagi organisasi itu sendiri, baik dalam hal status organisasi, eksistensi organisasi, mekanisme dan prosedur organisasi maupun dalam hal arah dan tujuan yang ingin dicapai oleh organisasi.

Mengenai struktur organisasi ini, Robbin and Judge (2008:478) memberikan definisinya dengan, "*how job tasks are formally divided, grouped, and coordinated*". Definisi yang singkat namun memiliki makna yang luas, terutama dalam penerapannya sebagai konsekuensi logis untuk mewujudkannya, karena dalam konteks tersebut, akan menyangkut masalah-masalah yang berhubungan dengan mekanisme, prosedur, dan manajemen di dalamnya. Dalam hubungan inilah, maka kemudian Robbins and Judge (2007:478) mengemukakan bahwa:

There are key six elements that managers need to address when they design their organization's structure. These are:

- 1) *Work specialization.*
- 2) *Departmentalization*
- 3) *Chain of Command*
- 4) *Span of Control*
- 5) *Centralization and Decentralization*
- 6) *Formalization*

Keenam elemen di atas, diuraikan secara singkat sebagai berikut:

Work specialization (division of labor), to describe the degree to which activities in the organization are subdivided into separate jobs. The essence of work specialization is that rather than an entire job being done by one individual, it is broken down into a number of steps, with each step being completed by a separate individual. In essence, individuals specialize in doing part of an activity rather than the entire activity (op.cit.: 2007:479).

Spesialisasi Pekerjaan (pembagian kerja), dilakukan untuk menggambarkan sejauh mana aktivitas dalam organisasi dibagi ke dalam pekerjaan secara terpisah. Inti dari spesialisasi pekerjaan adalah bahwa seluruh pekerjaan yang dilakukan oleh satu individu, itu dipecah menjadi beberapa langkah, dengan setiap langkah yang diselesaikan oleh individu secara terpisah untuk menghasilkan satu kesatuan produk secara utuh. Pada dasarnya, individu mengkhususkan diri ke dalam bagian dari suatu kegiatan yang dilakukannya sesuai dengan keahliannya masing-masing sebagai bagian dari seluruh aktivitas kegiatan dalam organisasi.

Oleh karena itu, dalam spesialisasi pekerjaan ini memerlukan keahlian-keahlian khusus dari para pegawainya yang beragam, atau bahkan menuntut keahlian khusus yang disesuaikan dengan kebutuhan kerja, guna menghasilkan hasil kerja yang lebih baik.

Departementalization (departementalisasi). Pembagian tugas atau spesialisasi pekerjaan dilakukan dengan cara membagi keahlian pegawai terkait dengan pekerjaan yang dilakukan dalam organisasi, sedangkan, departementalisasi dilakukan untuk mengelompokkan jenis-jenis pekerjaan, sehingga tugas/pekerjaan tersebut dapat dikoordinasikan dengan baik.

Berdasarkan pada pandangan Robbins and Judge (2007:480-481), ada beberapa cara yang populer dilakukan dalam upaya departementalisasi ini (pen.: dengan studi pada organisasi bisnis), yakni, pengelompokkan berdasarkan fungsi

(*functions performance*). Dalam hal ini, pekerjaan dalam organisasi dikelompokkan berdasarkan fungsi-fungsi yang dapat menggambarkan produknya masing-masing. Misalnya, fungsi dalam hal: keuangan, kepegawaian, penelitian dan pengembangan (*Research & Development*). Dalam organisasi birokrasi (khususnya, di Indonesia), pengelompokan tugas berdasarkan fungsi ini pada umumnya ada dalam lingkungan organisasi kesekretariatan (*auxilliary units*) meskipun dapat pula dibangun dalam unit lini organisasi.

Pengelompokan tugas/pekerjaan, dapat dibagi juga dengan berdasarkan pada **jenis produksi** yang dihasilkannya (*type of product*). Dalam tipe ini, pekerjaan dikelompokkan dengan memperhatikan produk yang dihasilkan dari suatu aktivitas pekerjaan tersebut. Misalnya: Bagian kenaikan pangkat pegawai. Kelompok ini akan menghasilkan legalisasi keputusan kenaikan pangkat pegawai; Pusat Kajian dan penelitian Kebijakan Aparatur. Kelompok ini menghasilkan kajian-kajian dan penelitian masalah kebijakan yang terkait dengan aparatur Negara.

Selanjutnya, pengelompokan kerja, dapat dibagi juga berdasarkan **geografi atau kewilayahan** (*basis on geography and territory*). Pembagian berdasarkan geografi ini pada umumnya berupa regionalisasi yang berhubungan dengan area atau wilayah kerja untuk bagian dari organisasi tersebut.

Pengelompokan lainnya adalah didasarkan pada **jenis pelanggan** (*type of customer*). Dalam lingkungan birokrasi (khususnya untuk kasus di Indoensia) jenis ini dapat dikatakan tidak terlalu banyak diterapkan, meskipun dapat pula dilakukan pada organisasi-organisasi tertentu. Jenis ini dimungkinkan pada unit pelayanan terpadu. Misalnya: Unit Pelayanan Perijinan untuk UKM; Perijinan untuk Usaha Menengah; Perijinan untuk Usaha Besar.

Dalam penerapannya, pengelompokan tugas/pekerjaan ini pada dasarnya dapat diterapkan dalam setiap organisasi,

yang implementasinya dapat disesuaikan dengan kebutuhan organisasi itu sendiri. Oleh karena itu, dalam penerapannya pun, bisa secara spesifik (menggunakan salah satu jenis saja) atau bisa juga dalam bentuk kombinasi dari keseluruhan jenis tersebut dalam satu organisasi (besar) tergantung pada bagaimana organisasi tersebut membutuhkan struktur dan membangun tujuan yang ingin dicapainya (lihat dalam Robbins and Judge, 2007:481).

Elemen struktur organisasi lainnya adalah *Chain of Command* (Rantai Komando). Sekitar tigha puluh lima tahun yang lalu (sekitar periode 60-70-an), rantai komando menjadi salah satu landasan utama bagi penyusunan organisasi. Namun pada decade saat, hal itu sudah mulai berkurang bahkan cenderung dianggap tidak terlalu penting. Meskipun demikian, para pimpinan organisasi (perancang organisasi) masih cenderung menggunakannya, karena rantai komando ini dalam banyak hal masih memberikan implikasi yang diperlukan untuk keputusan-keputusan dalam organisasi (lihat dalam Robbins and Judge, 2007:481).

Menurut Robbins and Judge (2007:481), *Chain of Command* (Rantai Komando) merupakan, "*The unbroken line of authority that extends from the top of the organization to the lowest echelon and clarifies who reports to whom*". Apa yang dikemukakan mereka menunjukkan bahwa implikasi yang berhubungan dengan masalah rantai komando antara lain menyangkut garis kewenangan, dimana hal ini mencerminkan jenjang atau hirarkhi dalam organisasi. Konsekuensi logis dari adanya hirarkhi tersebut, pada akhirnya akan menunjukkan tingkatan tanggung jawab yang menjadi kewenangan seseorang dalam organisasi, sekaligus pula menunjukkan siapa bertanggungjawab kepada siapa. Oleh karena itulah, maka dalam pembahasannya ini, mereka mengemukakan dua factor yang saling melengkapi dalam rantai komando ini, yaitu: *Authority* (kewenangan) dan *Unity of Command* (kesatuan

komando/perintah). *Authority* (kewenangan) merupakan "the rights inherent in a managerial position to give orders and to expect the orders to be obeyed" (op.cit., 2007:481). Kewenangan akan menjadi dasar bagi seseorang untuk dapat memberikan perintah (komando) dalam organisasi, oleh karenanya hal ini dipandang sebagai sesuatu yang melekat dalam posisi (jabatan) structural organisasi. Sedangkan, *unity of command* merupakan "The idea that a subordinate should have only one superior to whom he or she is directly responsible" (op.cit., 2007:481). Hal ini menunjukkan bahwa tanggung jawab seorang pegawai dalam pelaksanaan tugas/pekerjaannya, berada di dalam satu komando secara berjenjang, yakni kepada atasan langsungnya.

Elemen lainnya dalam organisasi yang juga menjadi perhatian dalam studi perilaku organisasi ini adalah *Span of Control* (Rentang Kendali). Rentang kendali berhubungan dengan masalah pengendalian atau pengawasan terhadap pegawai dalam proses pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi. Seberapa besar seorang manager (pimpinan) dapat mengendalikan pegawai-pegawainya secara efektif dan efisien? Dalam hal inilah maka diperlukan adanya suatu mekanisme yang terkait dengan rentang kendali. Rentang kendali ini diperlukan dalam upaya menentukan seberapa banyak struktur yang harus dibentuk dikaitkan dengan jumlah pegawai bagi setiap pimpinan dan tujuan organisasi yang ingin dicapai. Robbins and Judge (2007:482) mengemukakan bahwa *span of control* adalah "The number of subordinates a manager can efficiently and effectively direct".

Element selanjutnya adalah *Centralization and Decentralization* (Sentralisasi dan Desentralisasi). Sentralisasi merupakan suatu pola dimana keputusan menjadi kewenangan yang terpusat pada satu tangan dalam organisasi. Dalam hal ini, Robbins and Judge (2007:483) mengemukakan bahwa, "centralization refers to the degree to which decision making is concentrated at a single point in the organization". Para perancang

organisasi, pada umumnya kecenderungan menerapkan sentralisasi dalam organisasi sebagai dasar pembentukannya, baru kemudian menerapkan system desentralisasi untuk batas-batas tertentu (lihat Robbins and Judge, 2007:483).

Desentralisasi merupakan konsep sebaliknya dari sentralisasi. Ketika seorang pimpinan yang lebih rendah harus membuat suatu keputusan yang terkait dengan tugas dan kewenangannya, pada dasarnya ia telah melakukan diskresi (mengambil kebijaksanaan) dalam batas kewenangannya, dalam hal inilah sebenarnya ada desentralisasi.

Elemen terakhir dari struktur organisasi adalah *formalization* (formalisasi). Formalisasi organisasi pada dasarnya merupakan suatu upaya untuk menstandarisasi proses kerja organisasi sesuai dengan prinsip-prinsip umum organisasi. Apa yang harus dikerjakan, kapan mengerjakannya, dan bagaimana mengerjakannya, merupakan pertanyaan-pertanyaan yang perlu dijawab dalam formalisasi organisasi. Robbins and Judge (2007:485) mengemukakan bahwa: *Formalization refers to the degree to which jobs within the organization are standardized. If a job is highly formalized, then the job incumbent has a minimum amount of discretion over what is to be done, when it is to be done, and how it is to be done. Employees can be expected always to handle the same input exactly the same way, resulting in a consistent and uniform output. There are explicit job descriptions, lots of organizational rules, and clearly defined procedures covering work processes in organizations.*

Pendapat di atas menunjukkan bahwa formalisasi organisasi diperlukan untuk memperjelas pola kerja pegawai sehingga bisa menghasilkan hasil kerja yang sesuai dengan standar organisasi secara seragam. Dengan kata lain, bahwa formalisasi akan memberikan arah, mekanisme dan prosedur, kejelasan dalam pelaksanaan tugas, tetapi kecenderungan bersifat rigid, kaku, dan baku. Sedangkan, dalam organisasi yang cenderung tingkat formalisasinya rendah, para pegawai

akan bekerja dengan kurang atau bahkan tidak terprogram (terpola) akan tetapi pegawai memiliki tingkat kebebasan untuk melaksanakan diskresi dalam pekerjaannya, sebagaimana dinyatakan Robbins and Judge (2007:485), bahwa: *"When formalization is low, job behaviors are relatively nonprogrammed and employees have a great deal of freedom to exercise discretion in their work"*.

2. *Organizational Culture* (Budaya Organisasi)

Studi tentang budaya organisasi relative masih baru, yakni baru dikaji sekira pada pertengahan decade 1980-an (lihat Robbins and Judge, 510). Selama ini para ahli cenderung melihat organisasi sebagai suatu bentuk kerjasama rasional, di mana di dalamnya akan terkait masalah pembagian tugas, rentang kendali, penilaian kinerja, hirarkhi otoritas, dan hal-hal lainnya yang dipandang akan membawa pada efektivitas dan efisiensi organisasi. Kemudian dalam perkembangannya, seiring dengan semakin pesatnya studi tentang perilaku birokrasi, maka hal-hal yang terkait dengan nilai yang dianut individu, kepribadian, sifat bahkan lingkungan yang mungkin memengaruhi perilaku individu, hingga pada pertengahan decade 1980-an tersebut, para ahli perilaku organisasi mulai menggali dan mengkaji masalah pentingnya budaya organisasi, meskipun sebenarnya kajian tentang budaya asli (*origin culture*) sebagai variable yang memengaruhi sikap dan perilaku individu dalam bekerja, sudah ada sejak sekira 50 tahunan yang lalu. Dalam hubungan ini, Robbins and Judge (2007:510) menyatakan bahwa: *"Organizational theorist now acknowledge this by recognizing the important role that culture plays in the lives of organization members. Interestingly, though, the origin culture as an independent variable affecting an employee's attitudes and behavior can be traced back more than 50 years ago to the notion of institutionalization"*.

Untuk memberikan pemahaman tentang budaya organisasi, merujuk kepada pendapatnya Robbins and Judge

(2007:511), dapat dikemukakan pengertian budaya organisasi sebagai berikut, "*Organizational culture refers to a system of shared meaning held by members that distinguishes the organization from other organizations*". Dalam definisi tersebut, tampak bahwa budaya organisasi dimaknai sebagai suatu system yang memiliki makna kebersamaan, dan mengikat para anggota organisasi, sehingga budaya dimaksud menjadi identitas organisasi yang membedakannya dari organisasi lainnya.

Selanjutnya Robbins and Judge (2007:511-512) tujuh karakteristik utama budaya organisasi, yaitu:

- 1) ***Innovation and risk taking.*** *The degree to which employees are encouraged to be innovative and take risks.*
- 2) ***Attention to detail.*** *The degree to which employees are expected to exhibit precision, analysis, and attention to detail.*
- 3) ***Outcome orientation.*** *The degree to which management focuses on results or outcomes rather than on the techniques and processes used to achieve those outcomes.*
- 4) ***People orientation.*** *The degree to which management decisions take into consideration the effect of outcomes on people within the organization.*
- 5) ***Team orientation.*** *The degree to which work activities are organized around teams rather than individuals.*
- 6) ***Aggressiveness.*** *The degree to which people are aggressive and competitive rather than easygoing.*
- 7) ***Stability.*** *The degree to which organizational activities emphasize maintaining the status quo in contrast to growth.*

Pada organisasi yang besar, pada umumnya akan memiliki budaya organisasi yang dominan dengan separangkat subkulturnya. Budaya yang dominan dimaknai sebagai suatu budaya yang mengekspresikan nilai-nilai inti yang dianut oleh mayoritas anggota organisasi. Sedangkan *subculture* pada dasarnya merupakan bagian dari budaya yang lebih besar/dominan (*miniculture*) yang mewarnai suatu bagian dalam

organisasi. Selain sukultur yang mungkin ada dalam suatu organisasi besar, adalah nilai inti. Nilai inti (*core values*) merupakan nilai yang dominan dalam suatu organisasi dan diterima secara keseluruhan oleh anggota organisasi.

Di samping hal di atas, perlu dikemukakan pula hasil penelitian dari Denison, Haaland, dan Goelzer (2004:98-109), yang menemukan aspek-aspek yang kuat dan positif mengenai budaya organisasi, yang ditemukannya dalam penelitian di 230 organisasi yang berbeda, yaitu:

- 1) *Empowering employees*
- 2) *Having a team orientation*
- 3) *Having a clear strategic direction and intent*
- 4) *Possessing a strong and recognizable vision*

(dalam Robbins and Judge (2007:515)

3. *Human Resource Policies and Practices* (Praktek dan Kebijakan Sumber daya Manusia)

Praktek-praktek dan kebijakan tentang sumber daya manusia dipandang memiliki pengaruh yang cukup penting terhadap efektivitas organisasi. Dalam hubungannya dengan aspek ini, Robbins and Judge (2007:542) mengkajinya berdasarkan dimensi *employee selection* (seleksi pegawai), *training* (pelatihan), dan *performance management* (manajemen kinerja).

Untuk seleksi pegawai (*employee selection*) setiap organisasi tentunya memiliki cara atau teknik masing-masing sebagai upaya untuk mendapatkan yang terbaik. Namun secara umum, proses seleksi pegawai paling tidak didasarkan pada tiga tahapan yang saling terpisah, tetapi merupakan satu rangkaian system yang utuh. Artinya bahwa pada setiap tahapan, pegawai akan terseleksi secara ketat dan kompetitif sampai pada tahapan terakhir sebagai tahapan untuk menentukan keputusan.

Merujuk kepada pendapat Robbins and Judge (2007:543), tahapan dalam proses seleksi pegawai ini, adalah sebagai berikut:

- 1) *Initial selection* (seleksi awal). Seleksi awal merupakan upaya untuk memperoleh informasi pertama dari para pelamar yang digunakan untuk menseleksi dan memutuskan apakah para pelamar memenuhi kualifikasi yang ditetapkan atau tidak. Apabila tidak memenuhi kualifikasi, maka pelamar tersebut akan ditolak.
- 2) *Substantive Selection (Seleksi Substantif)*. Tahapan ini merupakan "jantungnya" bagi proses seleksi, karena dalam tahapan inilah akan digali informasi mengenai kemampuan dan keahlian calon pegawai yang dibutuhkan oleh organisasi. Dalam tahapan ini pada umumnya meliputi: test tertulis, test kinerja, dan wawancara. Pelamar yang memiliki kualifikasi terbaiklah yang akan diterima dari hasil test ini.
- 3) *Contingent Selection (Seleksi Tambahan)*. Seleksi tambahan ini merupakan tahapan untuk menguji tentang latar belakang pegawai yang terkait dengan kebiasaannya yang dimungkinkan akan mempengaruhi pola kerjanya. Misalnya, test tentang narkoba, minuman keras (alcohol), ketergantungan obat atau yang serupa. Meskipun test ini bersifat tambahan, akan tetapi bagi beberapa organisasi yang sangat ketat, hal ini dapat menggugurkan pelamar yang telah lolos dari tahapan sebelumnya.

Training and Development Programs (Program Pelatihan dan Pengembangan), merupakan kegiatan yang dilakukan terhadap para pegawai yang ada dalam organisasi. Robbins and Judge (2007:548) mengemukakan empat kategori kemampuan umum yang perlu diperhatikan dan dikembangkan pada setiap pegawai, yaitu:

- 1) *Basic literacy Skills* (kemampuan literasi). Kemampuan untuk menulis dan membaca dengan baik sangat diperlukan untuk membangun organisasi yang efektif. Berdasarkan laporan dari *Organization of Economic Cooperation and Development* (OECD) di USA, ditemukan bahwa 50 persen dari penduduk Amerika memiliki kemampuan membaca di bawah level-8 dan 90 persen orang dewasanya buta huruf secara fungsional. Karena itu, tidak aneh apabila statistic menunjukkan bahwa sekira 40 persen dari kekuatan buruh di USA, lebih dari 50 persennya lulusan SLA (high school graduates) yang tidak menguasai kemampuan dasar sesuai dengan kebutuhan kerjanya. Oleh karena itu, maka kemampuan ini masih menjadi perhatian untuk dikembangkan di beberapa organisasi, khususnya untuk meningkatkan kemampuannya dalam menghitung agar dapat memahami *system kendali penomoran*, kemampuan membaca dan menulis yang lebih baik untuk *mengintepretasikan lembar kerja*, dan kemampuan untuk *berkomunikasi dalam tim* (lihat dalam Robbins 2007:548).
- 2) *Technical Skills*. Kemampuan teknis para pegawai perlu terus dikembangkan dan ditingkatkan dengan didasarkan pada dua alasan pokok, yaitu: *adanya penggunaan teknologi baru* dan *struktur organisasi yang baru* dalam organisasi (lihat dalam Robbins, 2007:548).
- 3) *Interpersonal Skills* (kemampuan interpersonal), yaitu kemampuan untuk melakukan interaksi atau berhubungan dengan rekan kerja atau pimpinannya. Kemampuan ini mencakup bagaimana belajar untuk menjadi pendengar yang baik, bagaimana mengkomunikasikan ide/gagasan dengan baik dan jelas, dan bagaimana harus bekerja dalam tim secara efektif.
- 4) *Problem-Solving Skills* (kemampuan untuk memecahkan masalah), merupakan kemampuan yang secara umum

diperlukan oleh setiap pegawai, akan tetapi para pimpinan organisasi merupakan yang utama. Artinya, bahwa bagi para pimpinan organisasi (pada setiap tingkatan) memerlukan kemampuan untuk dapat memecahkan masalah yang ada di dalam organisasinya. Oleh karena itu, penting bagi mereka untuk mengikuti pelatihan yang terkait dengan hal ini, guna mempertajam kemampuannya yang mencakup logika, alasan/argument, dan kemampuan mendefinisikan masalah, sebagaimana mereka mampu menilai penyebabnya, mengembangkan dan menganalisa alternatif dan memilih solusi (lihat dalam Robbins, 2007:549).

Performance Evaluation (Evaluasi Kinerja), merupakan suatu system yang dapat memengaruhi terhadap perilaku organisasi (lihat dalam Robbins, 2007:552). Dalam penjelasan selanjutnya, mereka mengemukakan mengenai tujuan dilakukannya evaluasi kinerja, yang antara lain adalah:

- 1) *To help management make general human resource decisions. Evaluations provide input into important decisions such as promotions, transfers, and terminations.*
- 2) *Identify training and development needs. They pinpoint employee skills and competencies that are currently inadequate but for which remedial programs can be developed.*
- 3) *As a criterion against which management validates selection and development programs. Management can identify newly hired employees who perform poorly. Similarly, the organization determines the effectiveness of training and development programs by assessing how well participants do on their performance evaluation.*
- 4) *Providing feedback to employees on how the organization views their performance.*

- 5) *As the basis for reward allocations. Decisions as to who gets merit pay increases and other rewards are frequently determined by performance evaluations* (Robbins, 2007:552).

Selanjutnya, apa yang sebaiknya menjadi focus dalam evaluasi kinerja ini? Kriteria yang dipilih oleh manajemen dalam upaya melakukan evaluasi kinerja akan memengaruhi terhadap apa yang dilakukan oleh pegawai. Oleh karena itu, dalam hubungan ini, Robbins and Judge (2007:553) mengemukakan tiga perangkat kriteria utama, yaitu:

- 1) *Individual Task Outcomes.* Hasil tugas individu merupakan salah satu criteria yang menjadi focus bagi penilaian kinerja. Hal ini bisa berupa hasil kerja pegawai yang sesuai dengan standar organisasi.
- 2) *Behaviors (perilaku).* Tidak mudah untuk menilai perilaku pegawai bila dihubungkan dengan kinerjanya. Akan tetapi untuk penilaian hal ini tetap diperlukan. Oleh karena itu dalam beberapa hal pimpinan dapat menilai konteks ini dalam hal: respon terhadap tugas yang menjadi tanggung jawabnya, ketepatan waktu dalam pelaporan, kesungguhan/keseriusan dalam bekerja dengan selalu menunjukkan hasil kerjanya sesuai dengan waktu yang ditetapkan.
- 3) *Traits (sifat/bakat).* Sebagaimana halnya dengan perilaku, menilai sifat atau bakat pegawai dalam konteks kinerja, tidaklah mudah dan sangat kompleks. Akan tetapi, bukan berarti tidak dapat dijadikan sebagai fokus penilaian kinerja. Hal yang berhubungan dengan bakat ini antara lain dapat mencakup: Kecepatan dalam memahami tugas, sikap yang baik, kepercayaan diri, dan mandiri.

Selain mengenai hal-hal yang telah diuraikan terdahulu, dalam kaitannya dengan perilaku organisasi ini, banyak faktor yang dapat mempengaruhinya. Pengaruh ini dapat berdampak kepada perkembangan dan perubahan organisasi itu sendiri,

atau memengaruhi cara dan pola kerja organisasi, dan bahkan sangat dimungkinkan pula mempengaruhi perilaku individu di dalam organisasi tersebut.

Mengenai faktor-faktor yang dianggap dapat mempengaruhi perilaku organisasi ini, dikemukakan oleh Robbins (dalam Arifin dkk, 2003:19-20) mencakup delapan faktor, yaitu:

- 1) **Iklim organisasi.** Iklim organisasi bersumber pada perasaan dan gerak hati para pegawai dan mewakili suasana kerja organisasi. Hal ini dapat mempengaruhi motivasi dan perilaku di dalam organisasi tersebut.
- 2) **Budaya organisasi.** Budaya organisasi dapat dilihat sebagai nilai dan kepercayaan yang menjadi titik pusat organisasi.
- 3) **Motivasi.** Motivasi berkaitan dengan dorongan yang mempengaruhi perilaku setiap orang di dalam organisasi dan tingkat komitmen yang ditunjukkan oleh para pegawai terhadap pencapaian sasaran dan tujuan organisasi.
- 4) **Norma-norma kelompok.** Norma kelompok adalah nilai-nilai dan standar yang ditanamkan oleh kelompok-kelompok tertentu di dalam organisasi.
- 5) **Pengaruh luar.** Meliputi semua tekanan pada orang-orang yang dapat mempengaruhi perilaku di dalam lingkungan kerja. Pengaruh ini dapat termasuk keadaan lingkungan keluarga, keanggotaan organisasi, latar belakang sosial, dan sebagainya.
- 6) **Gaya manajemen.** Berkaitan dengan kebiasaan manajemen menjalankan organisasi. Hal ini secara ekstrim mungkin bersifat otoriter, yang meminta orang untuk menuruti perintah tanpa bertanya, atau mungkin bersifat demokratis, dimana setiap keputusan selalu dibicarakan bersama.

- 7) **Struktur organisasi.** Berkaitan dengan organisasi diorganisasikan (pen: dikelola) dan berkaitan dengan pengelompokan fungsi dan alur komunikasi serta pengendalian.
- 8) **Proses.** Adalah semua sistem yang digunakan organisasi untuk memberi kepastian bahwa kegiatan organisasi-organisasi itu akan dijalankan dengan berhasil.

Pengaruh kelompok terhadap perilaku individu dikemukakan pula dalam tulisannya Arifin dkk. (2003: 85), dimana ada beberapa faktor dalam kelompok yang dapat memengaruhi perilaku individu, yaitu *tingkat kohesivitas kelompok, norma dalam kelompok, peran dan status*.

Kohesivitas kelompok cenderung ditimbulkan oleh suatu perasaan emosional yang ada di antara anggota kelompok. Oleh karena itu tingkat kohesivitas kelompok tersebut akan dipengaruhi oleh suatu perasaan sampai sejauhmana saling ketertarikan di antara para anggota kelompok tersebut satu dengan yang lainnya. Kelompok akan menjadi kohesif apabila ketertarikan tersebut mengarah pada saling keterkaitan diantara mereka, sehingga keberadaan anggota kelompok tersebut dapat terintegrasikan dalam suatu wadah yang sama. Dalam bukunya, Arifin dkk. (2003: 86) mengemukakan bahwa: "Kohesivitas kelompok mengacu pada sejauhmana anggota kelompok saling tertarik satu terhadap yang lainnya dan merasa menjadi bagian dari kelompok tersebut. Dalam kelompok yang kohesivitasnya tinggi, setiap anggota kelompok itu memiliki komitmen yang tinggi untuk mempertahankan kelompok tersebut. Kelompok kohesif melibatkan individu yang saling memperhatikan".

Selanjutnya Arifin dkk. (2003:87 - 88) mengutip pula pendapat Robbins tentang beberapa faktor yang dapat mempengaruhi derajat kekohesifan sebuah kelompok. Faktor-faktor dimaksud adalah:

- 1) **Waktu kebersamaan.** Semakin lama seseorang menghabiskan waktu bersama dengan orang lain, maka semakin dekat (cohesive) mereka di dalam kelompok. Kedekatan tersebut bisa disebabkan oleh kesamaan persepsi terhadap kerja, kesamaan fisik, dan sebagainya.
- 2) **Tingkat kesulitan memasuki kelompok.** Makin sulit memasuki suatu kelompok, akan semakin kohesif kelompok itu.
- 3) **Ukuran kelompok.** Makin besarnya ukuran kelompok, maka interaksi dengan anggota menjadi lebih sulit, dan sebaliknya semakin kecil kelompok, akan semakin besar dan mudah kemungkinan untuk saling berinteraksi.
- 4) **Jenis kelamin.** Suatu penemuan yang konsisten dalam studi akhir-akhir ini, menunjukkan bahwa wanita dilaporkan sebagai penghasil kohesi yang lebih besar dibandingkan pria.
- 5) **Ancaman pihak luar.** Kekohesifan sebuah kelompok akan semakin meningkat apabila kelompok tersebut mendapat ancaman dari pihak luar.
- 6) **Kesuksesan sebelumnya.** Jika suatu kelompok memiliki sejarah kesuksesan, kelompok itu akan terus membina kebersamaannya.

Selain kohesivitas, **norma kelompok** juga merupakan salah satu yang dapat mempengaruhi perilaku individu dalam suatu kelompok. Norma kelompok pada dasarnya merupakan suatu rangkaian nilai, etika, dan aturan-aturan yang melekat dalam suatu organisasi dan menjadi komponen dari budaya organisasi secara keseluruhan. Norma kelompok ini bertujuan untuk memberikan batasan-batasan kepada individu sehingga mengetahui mana yang harus dilakukan dan mana yang tidak boleh dilakukan. Oleh karena itu, norma ini pada praktiknya dapat berbentuk standar-standar perilaku yang dapat diterima secara bersama (Arifin dkk. 2003:88).

Peran dan status kelompok, merupakan faktor lain yang dapat memengaruhi perilaku individu dalam kelompok. Peran adalah seperangkat pola perilaku yang diharapkan yang dikaitkan pada seseorang yang menduduki suatu posisi tertentu dalam suatu unit sosial (Robbins, 2001:249). Sedangkan status merupakan posisi atau peringkat yang didefinisikan secara sosial yang diberikan kepada kelompok atau anggota kelompok orang lain. Status juga merupakan factor penting yang dapat mempengaruhi perilaku seseorang dalam suatu kelompok. Bahkan Arifin dkk.(2003:90) memandang bahwa status dapat menjadi salah satu motivator dan mempunyai konsekuensi-konsekuensi perilaku utama bagi individu-individu dalam mempersepsikan disparitas antara apa yang mereka yakini dan apa yang orang lain persepsikan tentang status itu.



DAFTAR
PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. **Politik dan Kebijakan Publik**. Bandung: AIPI-Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Arifin, Rois., Amirullah dan Fauziah, Siti. 2003. *Perilaku Organisasi*. Malang: Bayu Media.
- As'ad, Mohamad. 1995. *Psikologi Industri*, Yogyakarta: Liberti.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1988. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 2001. *Makalah: Perilaku Birokrasi Dan Pengaruhnya Terhadap Kinerja Birokrasi Di Indonesia*.
- Bennis, W., & Nanus, Burt. 1990. *Kepemimpinan, Strategi dalam Mengemban Tanggungjawab: Empat Kunci Kepemimpinan Yang Efektif*. Edisi Bahasa Indonesia. Jakarta-Indonesia: Erlangga
- Bennis, Warren, & Robert Townsend. 1998. *Reinventing Leadership, menciptakan kembali kepemimpinan*. Alih Bahasa: Clara Suwendo .Batam: Penerbit Interaksara
- Berkley, George. And John Rouse. 1997. *The Craft of Public Administration*. 7th edition. Chicago: Brown & Benchmark Publishers.
- Bernardin, H. John dan Russel, J.E.A. 1998. *Human Resources Management: An Experiential approach*. Boston: McGraw-Hill.
- Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyer. 2000. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. Alih Bahasa: Slamet Rijanto. Jakarta: Penerbit Prestasi Pustakaraya.

- Cascio, W.F. 1992. *Managing Human Resources*. Boston, MA: McGraw-Hill/Irwin.
- Covey, Stephen R. 1997. *Principle Centered Leadership (Kepemimpinan yang Berprinsip)*. Alih Bahasa: Julius Sanjaya. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Danhart & Danhart. 2000. *New Public Service*, M.E. Sharpe Inc.: New York.
- Djamin, Awaloedin. 2001. *Makalah: Retrospek dan Prospek Pendayagunaan Aparatur Negara*.
- Dunn, N. William. 1998. *Pengantar analisis kebijakan publik*. Edisi kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dunn, N. William. 2001. *Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Revisi Ke-7. Alih Bahasa: Muhadjir Darwin. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widia.
- Dunn, William, N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs.
- Dwiyanto, Agus. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Gifford & Pinchot, Elizabeth. 1993. *The End of Bureaucracy & The Rise of the Intelligent Organization*. San Francisco: Berrett-Koehler Publisher
- Handoko, T. Hani. 2000. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Jogyaakarta: BPFE.
- Hasibuan, S.P. 1994. *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Hersey, Paul and Kenneth H., Blanchard. 1993. *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*. Sixth edition. New Jersey: Prentice-Hall International Inc.
- Hersey, Paul dan Kenneth H., Blanchard. 1982. *Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia*. Edisi keempat. Terjemahan Agus Dharma. Jakarta: Penerbit Erlangga.

- Hesselbein, Frances. (ed). 1997. *Pemimpin Masa Depan: Visi, Strategi, dan Praktek Baru Untuk Masa Depan*. Alih bahasa: Bob Widyahartono. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Jones, Charles O. 1976. *Policy Analysis: Academic Utility for Practical Rhetoric*, Policy Studies Journal Vol. 4.
- Jones, Charles, O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Krause, Donald G. 2000. *The Way of The Leader*. Alih Bahasa: M. Samosir, Cet. Ketiga. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Kreitner, Robert, dan Angelo Kinicki. 2001. *Organizational Behavior*. New York: McGraw-Hill Companies, Inc.
- Kristiadi, J.B. 2001. *Makalah: Paradigma Kemitraan Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik*.
- LAN-Kemeneg PAN-GTZ. 2006. *Bahan Ajar: Penggunaan Manual Praktis Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Melalui Partisipasi Masyarakat dalam Rangka Mewujudkan Kepemrintahan yang baik*.
- Lawton, Alan and Aidan G., Rose. 1994. *Organization and Management in the Public Sector*. Second edition. London: Pitmann Publishing.
- Lembaga Administrasi Negara, 2003. *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara, 2007. *Penerapan Good Governance di Indonesia*. Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara. 2002. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: LAN
- Mangkunegara, Anwar Prabu. 2000. *Manajemen Sumberdaya Manusia Perusahaan*, Bandung: Remaja Rosdkarya.
- Mohamad, Ismail, 2003, *Aktualisasi Pelayanan Prima Dalam Kapasitas PNS sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat*, Makalah, disampaikan dalam Diskusi Panel Optimalisasi Peran PNS pada Pelaksanaan Tugas Pokok sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, yang diselenggarakan oleh Unit KORPRI POLRI Pusat, pada tanggal 23 Oktober 2003, Jakarta.

- Mulyadi, Deddy. 2010. *Membidik Jalan Menuju Public Trust: Isu-isu Aktual Administrasi Publik dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: STIA LAN Bandung Press.
- Munir, Risfan. <http://ecoplano.blogspot.com/2009/03/peningkatan-kinerja-pelayanan-publik.html>.
- Mustopadidjaja AR. 2001. *Makalah: Sistem Dan Dinamika Kebijakan Publik Dalam Perspektif Otonomi Daerah Dan Peningkatan Daya Saing*.
- Murphy, Kevin R., and Cleveland, J.N. 1991. *Performance Appraisal: An Organizational Perspective*. Boston, MA: Allyn & Bacon
- Mustopadidjaja, A.R. 1994. *Analisis Kebijaksanaan dan Perencanaan Pembangunan Nasional*. Majalah Manajemen Pembangunan, Nomor 8/II Juli. Jakarta.
- Mustopadidjaja, A.R. 1999. *Format Bernegara Menuju Masyarakat Madani: Dalam Administrasi Negara, Demokrasi, dan Masyarakat Madani*. Miftah Thoha (Penyunting). Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Nanus, Burt. 2001. *Kepemimpinan Visioner: Menciptakan Kesadaran Akan Arah dan Tujuan Di dalam Organisasi*. Edisi Bahasa Indonesia. Alih Bahasa: Frederik Ruma. Jakarta: PT. Prenhallindo.
- NSW Physiotherapists Registration Board, (tanpa tahun). *Frontline Complaints Handling: How to deal with complaints made against you*. New South Wales.
- Nugroho, Riant. 2000. *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi: Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*. Jakarta: PT. Elex Media Kompetindo.
- PKP2A I LAN. 2009. *Kajian Evaluasi Kinerja Kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara Pada Era Kabinet Indonesia Bersatu: PP No. 41 tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah*. Bandung.
- Prabowo. 2007. *Manajemen Kinerja*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Universitas Sunan Giri, Surabaya.
- Ratminto & Winarsih. 2006. *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Riyadi. 2009. Retrospeksi Birokrasi: Suatu Pendekatan Reformasi Birokrasi. *Bagian Dalam Buku Bunga Rampai: Aktualisasi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Menjawab Tantangan Reformasi Birokrasi Di Indonesia*. Bandung: STIA LAN Press.
- Riyadi. 2011. *Analisa Kepemimpinan dan Perilaku Birokrasi: Studi Analisis di Sekretariat Kota Bandung*. Artikel: Jurnal Wacana Kinerja Vol. 14 Nomor 2 Halaman 160 – 319 November 2011 ISSN 1211-4917. Bandung: PKP2 A I LAN.
- Riyadi. 2011. Membangun Efektivitas Kebijakan Publik Dengan Orientasi Kepercayaan Publik (*Public Trust*). Artikel untuk Bagian dari Buku Bunga Rampai. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Riyadi. 2008. Makalah Manajemen Pengaduan Pelayanan.
- Riva'i, Veithzal dan Basri, A.F. Mohd. 2005. *Performance Appraisal: Sistem yang tepat untuk menilai Kinerja Karyawan dan meningkatkan daya saing Perusahaan*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Robins, Stephen P. 2001. *Perilaku Organisasi: Konsep, Kontroversi, Aplikasi*. Jilid 1 edisi kedelapan, versi Bahasa Indonesia. Jakarta: PT. Prenhallindo dan Pearson Education Asia Pte. Ltd.
- Schoorl, J.W. 1984. *Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Berkembang*. Terjemahan R.G. Soekadijo. Jakarta: PT. Gramedia.
- Shelton, Ken (Editor). 2002. *Paradigma Baru Kepemimpinan. A New Paradigm of Leadership*. Alih bahasa: OKA . Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo.
- Siagian, Sondang P.. 2001. *Makalah: Filosofi Administrasi dan Penerapannya Dalam Pendayagunaan Aparatur Negara*.

- Soejono, Tjoek, S. 2001. *Makalah: Perkembangan Sistem Pemerintahan Dan Implikasinya Terhadap Sistem Administrasi Negara*.
- Soeprihanto, Jhon. 1998. *Penilaian Kinerja dan Pengembangan Karyawan*. Yogyakarta: BPFE-UGM.
- Suaeb, Eka. 1998. *Proses Kebijakanaksanaan Publik di Indonesia. Manajemen Pembangunan No. 24/VII. Agustus. 1998. Dalam PKP2A I LAN, 2009.*
- Sudrajat, Agus. (tanpa tahun). *Makalah: Membangun Model Pelayanan Publik Yang Dapat Memenuhi Keinginan Masyarakat*. Bappenas, Jakarta
- Tachjan, H. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI - PUSLIT KP2W LEMLIT UNPAD.
- Thoha, Miftah.1983. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Thoha, Miftah.1990. *Aspek-aspek Pokok Ilmu Administrasi: Suatu Bunga Rampai Bacaan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
- Wahab, Solichin Abdul. 2001. *Analisis Kebijakanaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakanaksanaan Negara*. Edisi Kedua. Bandung: Bumi Aksara.
- Werther, William, B., Jr. dan Keith Davis. 1996. *Human Resources and Personnel Management*. New York: McGraw-Hill Publications, Inc.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik: Proses dan analisis*. Jakarta: Intermedia.
- Zauhar, Soesilo. 1996. *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, dan Strategi*. Bandung: Bumi Aksara.

PERATURAN-PERATURAN:

- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian .

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1980
tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Nomor 63 Tahun
2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan
Pelayanan Publik.

Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor
193/XIII/10/6/2001 tentang Pedoman Umum
Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil,
Jakarta: LAN.

Keputusan Kepala Badan kepegawaian Negara Nomor
43/Kep/2001 tentang Standar Kompetensi Jabatan
Struktural PNS eselon III

Petunjuk Teknis Pedoman Tata Kerja di Lingkungan Pusat
Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga
Administrasi Negara, 2005.



**PERILAKU BIROKRASI
DAN
PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA**
*Studi dan Retrospeksi Impelementasi Dalam
Penyelenggaraan Pemerintahan*



Penerbit:
PKP2A I LAN
Jatinangor-Sumedang,
2013