Drs. Bambang Martin Baru, M.Si
Dra. Rusbiyanti Sripeni, M.Ak
Dra. Retno Iswati, M.Si



MEMBANGUN PEMERINTAHAN YANG BERSIH

melalui *Banishing Bureaucracy System*



• *Editor : Dr. Nunik Hariyani, S.Sos., MA*

Drs. Bambang Martin Baru, M.Si
Dra. Rusbiyanti Sripeni, M.Ak
Dra. Retno Iswati, M.Si

MEMBANGUN PEMERINTAHAN YANG BERSIH

melalui ***Banishing Bureaucracy System***

Editor:

Dr. Nunik Hariyani, S.Sos, MA

Penerbit:
Jenggala Pustaka Utama
2021

Anggota IKAPI
No. 141/JTI/2012

ISBN xxx-xxx-xxxx-xx-x

xviii , 315 hlm; 15,5 cm x 23 cm

MEMBANGUN PEMERINTAHAN YANG BERSIH
melalui *Banishing Bureaucracy System*

Penulis :
Drs. Bambang Martin Baru, M.Si
Dra. Rusbiyanti Sripeni, M.Ak
Dra. Retno Iswati, M.Si

Editor :
Dr. Nunik Hariyani, S.Sos, MA

Design / Lay out:
Tim kreatif Jenggala

Penerbit :
Jenggala Pustaka Utama
Jl. Gapura Niaga TJ1-47 Citraland, Surabaya - 60213;
Jl. Anjasmoro No. 9 - 11 Kediri
Email: jenggalapustakautama_sby@yahoo.co.id

Cetakan pertama, September 2021

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun
termasuk dengan cara menggunakan mesin fotokopi,
tanpa izin tertulis dari penulis.

KATA PENGANTAR

Permasalahan ketidakberesan dalam penyelenggaraan pemerintahan disebabkan karena banyaknya kasus korupsi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan baik ditingkat pusat sampai ditingkat desa. Terdapat tiga unsur korupsi yang dinilai sebagai praktik penyalahgunaan kekuasaan yang paling banyak dilakukan. Unsur korupsi merupakan tindakan penggelapan sumberdaya negara yang dilakukan oleh pejabat pemerintah atau yang seringkali disebut pula dengan istilah manipulasi. Sedangkan unsur kolusi merupakan tindakan pejabat pemerintah atau tokoh politik dan pelaku bisnis swasta melakukan kerja sama terselubung dengan memanfaatkan sumberdaya publik untuk kepentingan pribadi dan atau kelompok. Dan yang terakir disebut dengan nepotisme adalah usaha yang dilakukan secara sengaja oleh pejabat pemerintah dengan memanfaatkan kedudukan dan jabatannya untuk menguntungkan posisi, pangkat, dan karir diri sendiri, famili, atau koleganya. Untuk itu, usaha membangun pemerintahan yang bersih menjadi agenda utama dalam penataan birokrasi. Ada dua faktor utama yang mempengaruhi terbentuknya pemerintahan yang bersih, yaitu faktor manusia dan faktor sistem birokrasi. *Pertama,* faktor manusia sebagai penyelenggara pemerintahan harus memiliki komitmen untuk menjauhkan diri dari perilaku KKN (korupi, kolusi,

dan nepotisme). Komitmen itu harus dilandasi oleh nilai-nilai moralitas dan integritas yang tinggi dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai penyelenggara pemerintahan. *Kedua*, faktor sistem birokrasi karena perilaku penyimpangan disebabkan karena adanya celah atau ruang yang dimungkinkan untuk melakukan tindakan korupsi. Buku ini dimaksudkan untuk menjelaskan berbagai permasalahan dalam konteks membangun pemerintahan yang bersih, bebas dari unsur KKN. Konsep *reinventing government* sebagai transformasi mendasar terhadap penataan sistem organisasi, karena lebih mengedepankan pada upaya menciptakan kemajuan guna mewujudkan efektivitas, efisiensi, adaptabilitas dan kemampuan berinovasi. Transformasi ini dapat tercapai dengan merubah tujuan atau fungsinya, insentif, akuntabilitas, struktur kekuasaan, serta kulturnya, melalui *Banishing Bureaucracy System* untuk melakukan redefinisi kembali visi, misi, dan tujun penyelenggaraan pemerintahan. Lima strategi perubahan sistem birokrasi itu, adalah: (1) Strategi inti (*centre strategy*) yaitu menata kembali secara jelas mengenai tujuan, peran, dan arah organisasi; (2) Strategi konsekuensi (*consequency strategy*) yakni strategi yang mendorong persaingan sehat guna meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai melalui penerapan "*reward and punishment*" dengan memperhitungkan resiko ekonomi dan pemberian penghargaan; (3) Strategi pelanggan (*customer strategy*) yaitu memusatkan perhatian untuk bertanggungjawab terhadap pelanggan. Organisasi harus menang dalam persaingan dan memberikan kepastian mutu bagi pelanggan; (4) Strategi kendali (*control strategy*) yaitu merubah lokasi dan bentuk kendali di dalam organisasi. Kendali dialihkan kepada lapisan organisasi paling bawah yaitu pelaksana atau masyarakat. Kendali organisasi dibentuk berdasarkan visi dan misi yang telah ditentukan. Dengan demikian terjadi proses pemberdayaan organisasi, pegawai dan masyarakat; (5) Strategi budaya (*cultural strategy*), yakni merubah budaya kerja organisasi yang terdiri dari unsur-unsur

kebiasaan, emosi dan psikologi sehingga pandangan masyarakat terhadap organisasi publik berubah.

Buku ini juga sebagai capaian penelitian yang didanai oleh pemerintah melalui DIKTI, untuk itu penulis mengucapkan terima kasih atas perhatiannya pada pengembangan riset di perguruan tinggi, dan tak lupa kepada penerbit yang menerbitkan naskah akademik ini, karena tanpa penerbit naskah ini tidak dapat memberikan manfaat lebih jauh kepada praktisi, akademisi, dan mahasiswa yang berminat dalam bidang ini, serta kepada rektor dan LPPM Univesitas Merdeka Madiun yang telah memotivasi dan mendukung terlaksananya penelitian ini. Tak lupa pula kepada rekan-rekan dosen dan seluruh pihak yang telah memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka penyempurnaan buku ini.

Akhirnya penulis berharap semoga buku ini dapat bermanfaat bagi mahasiswa, akademisi, dan praktisi pemerintahan yang menggeluti bidang ini.

Madiun, September 2021

Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar v
Daftar Isi ix
Pendahuluan xiii
Bab. I : Konsep Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa 1
A. Latar Belakang Korupsi 1
B. Pengertian Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa 6
C. Prinsip-prinsip Pokok *Good and Clean Governance* *8*
D. Partisipasi Publik dalam *Good and Clean Governance* *12*

Bab. II : Penyalahgunaan Kewenangan dalam Praktik KKN 24
A. Latar Belakang 24
B. Pengertian Kebudayaan 27
C. Orientasi Nilai Budaya Korupsi 37

Bab. III : Tindak Pidana Korupsi 52
A. Latar Belakang 52
B. Pengertian Korupsi 53
C. Pengertian Tindak Pidana Korupsi 56
D. Unsur-Unsur Tindak Pidana Korupsi 58
E. Subyek Hukum dalam Tindak Pidana Korupsi 61
F. Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi 64
G. Strategi Pemberantasan Korupsi 68

Bab. IV : *Banishing Bureaucracy System* dalam Reformasi Birokrasi 73
A. Latar Belakang 73
B. Pengertian Birokrasi 78
C. Patologi Birokrasi (Birokrasi Korup) 91
D. *Banishing Bureaucracy* dari Osborne 103

Bab. V : Peningkatan Keberdayaan Masyarakat melalui Terbentuknya *Civil Society* 115
A. Latar Belakang 115
B. Sejarah perkembangan *Civil Society* 118
C. Pengertian Masyarakat Madani *(Civil Society)* 120

Bab. VI : Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas: Upaya Membangun Pemerintahan yang Bersih, Bebas Korupsi 127
A. Latar Belakang 127
B. Transparansi 133
C. Akuntabilitas 144

Bab. VII : Manajemen Pengembangan Sumber Daya Aparatur 160
A. Latar Belakang 160
B. Pengertian Pengembangan SDM 163
C. Tujuan dan Manfaat Pengembangan SDM 166
D. Prinsip-Prinsip pengembangan SDM 168
E. Strategi Pengembangan Sumber daya Aparatur 172

Bab. VIII : Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik 209
A. Latar Belakang 209
B. Pengertian Pelayanan Publik 215
C. Kualitas Pelayanan 218

D. Strategi Meningkatkan Kualitas Layanan 232
E. Standart Operasional Prosedur (SOP) 237
F. Kepuasan Pelanggan 246

Bab. IX : Kepemimpinan Birokrasi 255
A. Latar Belakang 255
B. Pengertian Kepemimpinan Birokrasi 258
C. Teori Kepemimpinan 272
D. Tipe Kepemimpinan 286

Bab. X : Membangun Integritas Pejabat Publik
A. Latar Belakang
B. Pengertian Integritas
C. Integritas Dan Tindakan Korupsi
D. Penguatan System Integritas Nasional

Daftar Pustaka 307

Pendahuluan

Korupsi birokrasi yang kian meningkat membuktikan bahwa reformasi birokrasi berjalan ditempat, belum adanya perubahan sistem yang signifikan untuk mendorong kinerja birokrasi lebih akuntabel dan bebas dari unsur KKN. System menjadi bagian strategis dalam pembenahan birokrasi, karena perilaku tindak pidana korupsi disebabkan karena adanya celah dari sistem yang memungkinkan untuk melakukannya. Untuk itu, upaya membangun pemerintahan yang bersih dan berwibawa harus dimulai dari perbaikan sistem birokrasi itu sendiri. Namun demikian, perlu mendapat perhatian pula bahwa sistem birokrasi yang berkembang selama ini tidak dapat dilepaskan dari faktor kulture birokrasi yang juga turut andil mempengaruhi perilaku korupsi birokratis. Berkembangnya sikap feodalisme di dalam tubuh birokrasi membawa berbagai konsekuensi terhadap kinerja birokrasi. Akuntabilitas hanya ditujukan kepada pejabat diatasnya, bukannya kepada publik. Demikian pula loyalitas dan pertanggungjawaban aparat ditingkat bawah semata-mata hanya ditujukan kepada pejabat diatasnya. Prestasi kerja seorang aparat birokrasi dimata pimpinan hanya dilihat dari kriteria seberapa besar loyalitasnya kepada pimpinan. Aparat birokrasi ditingkat bawah hanya berupaya untuk selalu menjaga kepuasaan pimpinan sehingga memunculkan budaya kerja yang selalu menyenangkan pimpinan,

seperti membuat laporan kerja yang cenderung hanya menyenangkan pimpinan tanpa berdasar fakta, berlomba-lomba menghormati pimpinan secara berlebihan guna mengambil hati pimpinan, dan lain sebagainya. Pembentukan etos kerja juga mengalami feodalisasi, seperti dalam penyelsaian tugas hanya berorientasi pada petunjuk pimpinan, tumbuhnya image bahwa pimpinan selalu bertindak benar, pimpinan tidak dapat disalahkan, tetapi sebaliknya seorang bawahan yang dianggap tidak mampu menterjemahkan kehendak pimpinan, dan berbagai sikap yang memperlihatkan adanya kulture marjinalisme di kalangan aparat birokrasi bawah (Dwiyanto, dkk,2002). Kondisi demikian dapat mematikan kreatifitas dan inovatif bawahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kekhawatiran sikap bawahan untuk berbeda pendapat dengan pimpinan akan mempengaruhi jenjang kariernya dalam birokrasi. Hal ini disebabkan adanya sifat inferior yang melekat pada birokrat bawahannya, biasanya bawahan yang tidak sepaham dengan sikap pimpinanya hanya dapat menggerutu saja dari ide dan gagasan pimpinannya.

Perilaku feodalistik dalam birokrasi ikut memberikan kontribusi terhadap penyebab munculnya patologi birokrasi, terutama tindak korupsi di dalam birokrasi. Suburnya praktek pemberian uang pelicin, uang semir, uang suap, merupakan bentuk korupsi yang terus dikembangkan oleh birokrasi terhadap masyarakat. Publik untuk memperoleh akses pelayanan publik secara mudah harus memberikan sejumlah uang ekstra kepada pejabat birokrasi. Menurut Mas'oed (1994) dalam Dwiyanto, dkk (2002), bahwa faktor kultural dalam masyarakat Indonesia pada umumnya cenderung kondusif untuk mendorong terjadinya korupsi, seperti adanya nilai atau tradisi pemberian hadiah kepada pejabat pemerintah. Pengaruh kultur tersebut telah mengakar dalam lingkungan birokrasi dan bahkan masih sangat kuat menentukan corak perilaku birokrasi. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan birokrasi tidak semata-mata karena adanya

tuntutan dinamika masyarakat melainkan karena kehendak pimpinan. Kegagalan birokrasi dalam merespons perubahan lingkungan sosial tersebut, akan menyebabkan terjadinya *capacity gap* yaitu adanya jurang antara kemampuan birokrasi riil dengan kemampuan idiil yang seharusnya dimiliki birokrasi untuk dapat melaksanakan tugasnya dalam situasi yang berubah. Hal ini menuntut terbentuknya *adaptive-responsive bureaucracy*, yaitu birokrasi yang mampu menumbuhkan kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan keadaan yang berubah dan mampu merespons pada tuntutan yang berubah. Menurut Mustopadidjaja AR (2003:1-2) diantara faktor penyebab terjadinya krisis multi dimensi tersebut yang sangat mendasar adalah terletak pada kelemahan dalam pengembangan "sistem dan proses penyelenggaraan pemerintah negara dan pembangunan bangsa", yang utama dan yang paling hakiki adalah berupa penyimpangan terhadap berbagai dimensi nilai yang semestinya menjadi acuan perilaku individu dan institusi yang berperan dalam penyelenggaraan negara. Terjadinya inkonsistensi perilaku birokrasi tersebut menjadi hambatan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu, reformasi birokrasi harus difokuskan pada aspek perubahan perilaku birokrat agar memiliki kapasitas inovatif, kreatif yang orientasi pada visi, misi, dan tujuan untuk selalu mengabdi pada kepentingan publik. Menurut Al Gore (1993, 1995) dalam Verianto Sitindjak (2017), Program *Reinventing Government* dapat menjadi acuan dalam pengembangan perilaku birokrat, dengan menunjukan tiga isu pokok yang penting, yakni: *Pertama*, bagaimana mengembangkan berbagai macam alternatif organisasi dan manajerial yang semakin banyak memberikan kesempatan mastarakat dan dunia swasta untuk berperan dalam memproduksi dan distribusi barang-barang dan jasa-jasa. Kata kunci masalah ini adalah pengembangan *publicprivate partnership; Kedua,* bagaimana mengembangkan administrasi keuangna dan anggaran yang berorientasi pada visi

dan misi organisasi, dan dapat menjamin terlaksananya manajemen sumber daya anggaran yang efektif, efisien dan akuntabel. Kata kunci masalah ini adalah *budgeting reform* yang bergerak dari prinsip *line-item budgeting* menuju *missiondriven budgeting*; dan *Ketiga,* bagaimana membangun organisasi dan sistem administrasi publik yang berorientasi pada permintaan kebutuhan dan kepuasan *costumer,* sekaligus dapat menjamin kompetisi diantara elemen dalam masyarakat yaitu kompetisi antara industri, antara perusahaan dan antara para usahawan itu sendiri (Gedeona, 2005).

Semangat wirausaha ke dalam birokrasi merupakan hal penting untuk diwujudkan agar legitimasi moral birokrasi dapat ditingkatkan di mata publik. Legitimasi moral dimana seorang birokrat memahami terhadap tugas dan fungsinya serta menjalankan dengan penuh tanggungjawab sesuai dengan harapan masyarakat luas. Legitimasi moral tersebut, tentunya akan mempengaruhi trust atau kepercayaan publik terhadap penyelenggara negara. Memang tidaklah mudah untuk mengembalikan kepercayaan publik, namun dengan komitment yang kuat dari seluruh jajaran birokrasi akan perlahan-lahan dapat mendorong tumbuhnya kepercayaan publik. Kasus korupsi yang semakin banyak menimpa para penyelenggara negara akan mempengaruhi penilaian publik terhadap penyelenggara negara, dan sulit untuk mengembalikan kepercayaan terhadap upaya yang dilakukan untuk membersihkan penyelenggara negara yang korup. Oleh karena itu, muncul ide atau gagasan untuk memwirausahakan birokrasi yang dikemukakan oleh Osborne dengan istilah "*Reinventing Governament*" mendapat perhatian yang besar bagi perbaikan birokrasi kedepan. Memang sulit membangkitkan kembali kepercayaan publik saat ini, tapi dengan komitmen yang kuat untuk bertindak, kiranya secara perlahan kepercayaan itu akan tumbuh kembali. Dengan adanya kepercayaan tersebut, maka aktivitas yang dilakukan dalam upaya perbaikan manejemen organisasi public

(birokrasi) yang berjiwa wirausaha pun akan dapat dilakukan dengan baik. Perbaikan manajemen birokrasi ini harus dilakukan sosialisasi secara meluas kepada publik agar masyarakat dapat memahami dengan konsep memwirausahakan birokrasi itu. Semangat memwirausahakan birokrasi adalah menyangkut perbaikan etos kerja birokrat dengan mengidentifikaikan sebagai pengusaha yang inovatif, imajinatif, kreatif, berani mengambil resiko, bekerja berdasarkan visi, misi,dan tujuan (orientasi ke masa depan), berorientasi kepada kepuasan pelanggan, efisiensi, efektif, responsif, desentralistis, dan berorientasi pasar. Nilai-nilai tersebut harus dapat ditransformasikan ke dalam birokrasi, agar dapat memenuhi nilai-nilai keadilan, kepentingan publik, legitimasi, perlindungan hak-hak warga, dan akuntabilitas. Oleh karena itu, konsep memwirausahakan dalam implementasinya harus dapat disinergikan dan terakomodasi dengan baik agar menjadi kekuatan bagi lembaga pemerintah untuk menjalankan peran dan tugasnya sebagai pelayan masyarakat. Ada beberapa hal yang harus dilakukan agar perilaku birokrasi berpihak kepada publik, yaitu: *Pertama*, birokrasi yang digerakkan oleh visi dan misi yang jelas. Dalam konteks *reinventing government* dan *banishing bureaucracy*, kemandirian menjadi salah satu parameter berhasil tidaknya organisasi publik (birokrasi) menjalankan aktivitas, peran, fungsi, dan tugasnya. Dan hal itu sangat ditentukan oleh visi dan misi yang jelas (menggambarkan apa yang diharapkan, dibutuhkan dan diinginkankan oleh masyarakat) yang ingin dicapai bersama. Visi dan misi itu menjadi gambaran masa depan kehidupan masyarakat dan harus realistis, menarik, dan dapat dipertanggungjawabkan. Bukannya menggambarkan keinginan, kebutuhan, dan kepentingan para penguasa. *Kedua*, birokrasi yang pemimpinnya memiliki leadership yang kuat, visioner, dan bervisi kerakyatan serta memiliki kemampuan manajerial yang baik (Gedeona,2005). Transformasi sistem dan organisasi birokratis menjadi sistem dan organisasi yang bersifat wirausaha itu, harus

didukung pula dengan lima strategi utama, yang diyakini dapat mengubah "DNA" pemerintah, dan kelima strategi itu disebut dengan *Banishing Bureaucracy System*. *Banishing Bureaucracy System* sebagai strategi menyangkut lima hal, yaitu: *Pertama,* Strategi inti (*centre strategy*) yaitu menata kembali visi, misi dan tujuan organisasi; *Kedua*, Strategi konsekuensi (*consequency strategy*) yaitu mendorong persaingan yang sehat dengan penerapan "*reward and punishment*"; *Ketiga*, Strategi pelanggan (*customer strategy*) yaitu memusatkan perhatian untuk bertanggungjawab terhadap pelanggan; *Keempat*, Strategi kendali (*control strategy*) yaitu merubah lokasi dan bentuk kendali di dalam organisasi; *Kelima*, Strategi budaya (*cultural strategy*), yakni merubah budaya kerja organisasi yang terdiri dari unsur-unsur kebiasaan, emosi dan psikologi.

Bab I

Konsep Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa

A. Latar Belakang

Reformasi birokrasi selama ini, dinilai masih belum sesuai dengan harapan masyarakat, masih banyak permasalahan sosial yang mengemuka seperti: maraknya praktek penyalahgunaan wewenang, dan banyaknya pejabat yang terjerat tindak pidana korupsi. Disamping itu, persoalan dari aspek internal seperti demokratisasi, desentralisasi, dan profesionalisme sumber daya aparatur masih menjadi masalah dan prioritas agenda perbaikan kinerja birokrasi, hal ini ditandai semakin menguatnya tuntutan masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan penerapan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, kualitas layanan publik, dan responsif terhadap kebutuhan dan harapan publik. Sedangkan dari aspek eksternal, seperti faktor globalisasi, dan perkembangan teknologi informasi menimbulkan persaingan yang ketat untuk menghasilkan kebijakan-kebijakan yang tepat dalam mendukung proses pelayanan publik yang cepat. Hal ini ditandai dengan semakin menguatnya tuntutan akan penerapan *e-government* dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Ketidakpastian terhadap perubahan lingkungan politik, ekonomi, dan sosial akan berdampak

pada *trust* terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa harus menjadi salah satu prioritas dalam Pembangunan Nasional kedepan. Upaya ini dapat dilakukan melalui penataan kelembagaan pemerintahan, dan pembangunan sumber daya aparatur negara, peningkatan kualitas pelayanan publik, baik pelayanan dasar maupun pelayanan lainnya; dan pengembangan sistem pengawasan dan pemeriksaan yang efektif, serta peningkatan akuntabilitas kinerja birokrasi pemerintah. Penataan kelembagaan pemerintahan perlu dilakukan mengingat terjadinya tumpang tindih dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan, khususnya terkait dengan kewenangan pemerintahan pusat dengan kewenangan pemerintahan daerah. Kondisi tersebut menjadi salah satu problem mendasar dalam rangka perbaikan pada berbagai tatanan pemerintahan, berbagai permasalahan terkait dengan kinerja pemerintahan, antara lain, adalah (a) penerapan tata pemerintahan yang baik belum berjalan dengan baik pada lembaga pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah; (b) sistem dan pelaksanaan pengawasan dan akuntabilitas masih harus ditingkatkan agar lebih efektif dan efisien untuk meningkatkan kinerja pemerintahan; (c)penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan terutama berdasarkan prinsip-prinsip *structure follow function;* (d) penerapan sistem merit dalam pengelolaan SDM aparatur negara belum cukup merata, dan (e) belum optimalnya kinerja birokrasi untuk mendukung pelayanan publik, baik pelayanan dasar maupun pelayanan bidang lainnya. Upaya membangun tata pemerintahan yang baik, pada hakikatnya mencakup pula upaya membangun sistem nilai dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berkaitan dengan hal tersebut, beberapa permasalahan yang dihadapi Pemerintah dalam penerapan tata kepemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa, antara lain masih perlu ditingkatkannya pemahaman, kesadaran, dan kapasitas pelaku pembangunan khususnya sumber daya manusia aparatur

dalam penerapan prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang baik untuk mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Di samping itu, belum terdapat sinergi yang optimal antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Dalam aspek pengawasan dan akuntabilitas, berbagai permasalahan utama yang dihadapi, antara lain masih rendahnya kompetensi SDM aparatur pengawasan terutama di lingkungan pemerintah daerah; masih rendahnya tindak lanjut hasil pengawasan dan pemeriksaan untuk perbaikan kinerja dan manajemen pemerintahan; belum adanya standar baku dan penerapan sistem penghargaan dan sanksi kepada pejabat negara dan pegawai negeri; serta belum optimalnya penerapan pengendalian intern di lingkungan instansi pemerintah; belum optimalnya sinergi antara kegiatan pengawasan internal dan eksternal; belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan. Sedangkan, berkaitan dengan aspek akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, permasalahan yang dihadapi, antara lain belum diterapkannya dengan baik sistem manajemen berbasis kinerja yang terintegrasi dengan sistem perencanaan, sistem penganggaran, sistem perbendaharaan, sistem pengendalian dan evaluasi. Selanjutnya, upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa masih dihadapkan pula pada permasalahan kelembagaan dan ketatalaksanaan. Permasalahan tersebut, antara lain, struktur organisasi pemerintah yang masih cenderung gemuk serta belum dilandasi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang ada. Akibatnya, banyak terjadi tumpang tindih tupoksi, baik dalam lingkungan intansi tersebut maupun dengan instansi lainnya. Meningkatnya jumlah lembaga struktural dan lembaga nonstruktural merupakan konsekuensi dari semakin luasnya pelaksanaan tugas-tugas kepemerintahan. Khusus mengenai keberadaan lembaga non struktural, pembentukannya sebagian besar merupakan pelaksanaan amanat peraturan perundang-undangan

sebagai wujud pelaksanaan prinsip *good governnance*. Keberadaan lembaga nonstruktural yang bersifat *ad-hoc* seperti komisi, dewan, dan lainnya beberapa memang diperlukan untuk yang sifatnya pengarusutamaan (*mainstreaming*), perhatian khusus serta lintas fungsi. Namun, secara umum pertumbuhan lembaga non struktural menambah permasalahan dalam pengaturan kelembagaan, terutama dilihat dari sisi konflik kewenangan dan beban anggaran negara yang makin besar.

Di samping itu, permasalahan yang harus dihadapi pula yaitu: sebagai implikasi kebijakan otonomi daerah pada beberapa daerah berkembang "egoisme kedaerahan dan politisasi" dalam pembinaan PNS di daerah-daerah. Masalah ini tentu tidak menguntungkan dalam konteks efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dari pusat ke daerah, penerapan sistem pembinaan sumber daya manusia aparatur secara keseluruhan termasuk pengembangan, kompetensi, dan karier PNS itu sendiri. Dari aspek ketatalaksanaan, di lingkungan birokrasi Pemerintah memperlihatkan belum optimalnya pengelolaan dokumen dan kearsipan negara; masih lemahnya penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan; belum diterapkannya secara konsisten standar pelayanan mutu pelayanan publik; belum merata dan memadainya sarana dan prasarana pelayanan khususnya terkait dengan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (*egovernment*); belum diterapkannya secara konsisten dan berkelanjutan sistem manajemen yang berorientasi kinerja di lingkungan instansi pemerintah; serta belum adanya parameter yang valid dan solid sebagai tolok ukur penyelenggaraan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik.

Dalam aspek sumber daya aparatur pun masih dihadapi permasalahan, seperti antara lain masih rendahnya disiplin dan kinerja pegawai; belum diterapkannya standar kompetensi dan indikator kinerja utama bagi setiap PNS; sistem remunerasi pegawai belum berbasis kinerja dan disertai penerapan sistem *reward and*

punishment yang adil; belum sepenuhnya diterapkan pengembangan sistem karier berdasarkan kinerja; proses seleksi, penerimaan dan penempatan calon pegawai negeri sipil (CPNS) belum sepenuhnya berdasarkan pada analisis kebutuhan dan kompetensi yang diperlukan; dan pendidikan dan pelatihan (diklat) belum sepenuhnya dapat meningkatkan kinerja dan disesuaikan dengan perkembangan fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya, di bidang pelayanan publik, Pemerintah belum dapat sepenuhnya memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan cepat, mudah, murah, manusiawi, transparan, dan tidak diskriminatif. Penyebabnya, antara lain, adalah belum optimalnya pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi (TIK); beberapa sektor pelayanan publik belum memiliki SPM, dan belum sepenuhnya diimplementasikan secara konsisten; belum efektifnya sistem penanganan pengaduan masyarakat; dan belum diterapkannya manajemen mutu pada sebagian besar unit pelayanan.

Secara umum sasaran perbaikan adalah terciptanya tata pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, profesional, dan bertanggungjawab, yang diwujudkan dengan sosok dan perilaku birokrasi yang efisien dan efektif serta dapat memberikan pelayanan yang prima kepada seluruh masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut di atas, secara khusus sasaran yang ingin dicapai adalah:

1. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi di birokrasi, dan dimulai dari tataran (jajaran) pejabat yang paling atas;
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel;
3. Terhapusnya aturan, peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat;

4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik;
5. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan peraturan dan perundangan di atasnya (*www.bappenas.go.id /.../bab-14-penciptaan-tata-pemerintahan-yang-bersih- dan-berwibawa.pdf*).

Dalam upaya untuk mencapai sasaran pembangunan penyelenggaraan negara dalam mewujudkan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa, maka kebijakan penyelengaraan negara diarahkan untuk menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktik-praktik KKN dengan cara: (a). Penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada semua tingkat dan lini pemerintahan dan pada semua kegiatan; (b).Pemberian sanksi yang seberat-beratnya bagi pelaku KKN sesuai dengan ketentuan yang berlaku; (c).Peningkatan efektivitas pengawasan aparatur negara melalui koordinasi dan sinergi pengawasan internal, eksternal dan pengawasan masyarakat; (d).Peningkatan budaya kerja aparatur yang bermoral, profesional, produktif dan bertanggung jawab (*gudangmakalah.blogspot.com › mak...).*

B. Pengertian Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa.

Permasalahan ketidakberesan dalam penyelenggaraan pemerintahan disebabkan karena banyaknya kasus korupsi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan baik ditingkat pusat sampai ditingkat desa. Menurut Chamim (2006 : 54) pemerintahan yang bersih adalah kondisi pemerintahan yang para pelaku yang terlibat di dalamnya menjaga diri dari perbuatan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). *Korupsi* merupakan perbuatan pejabat pemerintah yang menggunakan uang pemerintah dengan cara-cara yang tidak

legal. *Kolusi* adalah bentuk kerjasama antara pejabat pemerintah dengan oknum lain secara illegal untuk mendapatkan keuntungan material bagi mereka. *Nepotisme* adalah pemanfaatan jebatan untuk memberi pekerjaan, kesempatan atau penghasilan bagi keluarga atau kerabat dekat pejabat sehingga menutup kesempatan bagi orang lain (*https://ilearning.me/2014/03/04/pemerintahan-yang-bersih-dan-demokratis/*). Menurut Wanandi (1998) memberikan pengertian sebagai berikut: "kekuasaan didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, segala kebijakan diambil secara transparan, serta dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Kekuasaan juga harus didasarkan atas aspek kelembagaan dan bukan atas kehendak seseorang atau kelompok tertentu. Kekuasaan juga harus taat kepada prinsip bahwa semua warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama di mata hukum" (*gudangmakalah.blogspot.com › mak...)*. Sementara itu, Riswanda Imawan (2000) berpendapat bahwa *clean government* adalah satu bentuk atau struktur pemerintahan yang menjamin tidak terjadinya distorsi aspirasi yang datang dari masyarakat serta menghindari terjadinya *abuse of power*. Untuk itu diperlukan (1) pemerintah yang dibentuk atas kehendak orang banyak, (2) struktur organisasi pemerintah yang tidak kompleks (lebih sederhana), (3) mekanisme politik yang menjamin hubungan konsultatif antara negara dan warga negara, dan (4) mekanisme saling mengontrol antar aktor-aktor di dalam infra maupun supra struktur politik (*gudangmakalah.blogspot.com › mak...)*. Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, disebutkan bahwa: "*Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas2 umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya" (Pasal 1, ayat 2)*. Yang dimaksud pemerintahan yang bersih adalah pemerintahan yang

jauh dari praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Pemerintah yang bersih adalah pemerintah yang selalu memberlakukan dan menjunjung nilai-nilai demokrasi serta bebas dari praktik KKN.

Sebenarnya, istilah *clean governance* sudah muncul pada awal 1990-an, yang secara umum, istilah *clean governance* memiliki pengertian yang terkait dengan tindakan atau tingkah laku yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi urusan publik untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari. Pengertian *good governance* tidak sebatas pengelolaan lembaga pemerintahan semata, tetapi menyangkut semua lembaga baik pemerintah maupun nonpemerintah (lembaga swadya masyarakat) dengan istilah *good corporate*. Dalam praktiknya, pemerintahan yang bersih adalah model pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, transparan dan bertanggung jawab.

C. Prinsip-prinsip Pokok *Good and Clean Governance*

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. Pemerintahan yang profesional dan akuntabel yang bersandar pada prinsip-prinsip *good governance*. Lembaga Administrasi Negara (LAN) merumuskan sembilan aspek fundamental (asas) dalam good governance yang harus diperhatikan, yiatu: Partisipasi (*Participation*); Penegakan hukum (*rule of law*); Transparansi (*transparency*); Responsif (*responsive*); Oreintasi kesepakatan (*consensus orientation*); Kesetaraan (*equity*); Efektivitas (*effectiveness*) dan efisiensi (efficiency); Akuntabilitas (*accountability*); Visi strategis (*strategic vision*). Lebih lanjut dalam penjelasannya, adalah:

1. Partisipasi

   Asas partisipasi adalah bentuk keikutsertaan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam seluruh aspek pembangunan, termasuk dalam sektor-sektor kehidupan sosial lainnya selain kegiatan politik, maka regulasi birokrasi harus diminimalisasi.

2. Penegakan Hukum

   Asas penegakan hukum adalah pengelolaan pemerintahan yang profesional harus didukung oleh penegakan hukum yang berwibawa. Sehubungan dengan hal tersebut, realisasi wujud good and clean governance, harus diimbangi dengan komitmen pemerintah untuk menegakkan hukum yang mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

   a. Supremasi hukum, yakni setiap tindakan unsur-unsur kekuasaan negara, dan peluang partisipasi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara didasarkan pada hukum dan aturan yang jelas dan tegas, dan dijamin pelaksanaannya secara benar serta independen. Supremasi hukum akan menjamin tidak terjadinya tindakan pemerintah atas dasar diskresi (tindakan sepihak berdasarkan pada kewenangan yang dimilikinya).

   b. Kepastian hukum, bahwa setiap kehidupan berbangsa bernegara diatur oleh hukum yang jelas dan pasti, tidak duplikatif dan tidak bertentangan antara suku dengan lainnya.

   c. Hukum yang responsif, yakni aturan-aturan hukum disusun berdasarkan aspirasi masyarakat luas, dan mampu mengakomodasi berbagai kebutuhan publik secara adil.

d. Penegakan hukum yang konsisten dan nondiskriminatif, yakni penegakan hukum berlaku untuk semua orang tanpa pandang bulu. Untuk itu, diperlukan penegak hukum yang memiliki integritas moral dan bertanggung jawan terhadap kebenaran hukum.

e. Independensi peradilan, yakni peradilan yang independen bebas dari pengaruh penguasa atau kekuatan lainnya.

3. Transparansi

Asas transparansi adalah unsur lain yang menopang terwujudnya good and clean governance. Akibat tidak adanya prinsip transparan ini, Indonesia telah terjerembab de dalam kubangan korupsi yang sangat parah. Dalam pengelolaan negara terdapat delapan unsur yang harus dilakukan secara transparan, yaitu: a.Penetapan posisi, jabatan, atau kedudukan. b.Kekayaan pejabat politik. c.Pemberian penghargaan. d.Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan. e.Kesehatan. f.Moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan publik. g.Keamanan dan ketertiban. h.Kebijakan strategis untuk pencerahan kehidupan masyarakat. Dalam hal penetapan posisi jabatan publik harus dilakukan melalui mekanisme test and proper test (uji kelayakan) yang dilakukan oleh lembaga-lembaga independen yang dilakukan oleh lembaga legislatif maupun komisi independen, seperti komisi yudisial, kepolisian dan pajak.

4. Responsif

Asas responsif adalah dalam pelaksanaan prinsip-prinsip good and clean governance bahwa pemerintah harus tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat. Sesuai dengan asas responsif, setiap unsur pemerintah harus memiliki dua etika, yakni etika individual dan sosial. Kualifikasi etika individual menuntut pelaksana birokrasi pemerintah agar memiliki kriteria kapabilitas

dan layolitas profesional. Adapun etik sosial menuntut mereka agar memiliki sensitivitas terhadap berbagai kebutuhan publik.

5. Konsensus

   Asas konsensus adalah bahwa keputusan apa pun harus dilakukan melalui proses musyawarah melalui konsensus. Cara pengambilan keputusan konsensus, selain dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak, cara ini akan mengikat sebagian besar komponen yang bermusyawarah dan memiliki kekuatan memaksa terhadap semua yang terlibat untuk melaksanakan keputusan tersebut. Semakin banyak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan secara partisipatif, maka akan semakin banyak aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terwakili. Semakin banyak yang melakukan pengawasan serta kontrol terhadap kebijakan-kebijakan umum, maka akan semakin tinggi tingkat kehati-hatiannya, dan akuntabilitas pelaksanaannya dapat semakin dipertanggungjawabkan.

6. Kesetaraan

   Asas kesetaraan adalah kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan publik. Asas kesetaraan ini mengharuskan setiap pelaksanaan pemerintah untuk bersikap dan berperilaku adil dalam hal pelayanan publik tanpa mengenal perbedaan keyakinan, suku, jenis kelamin, dan kelas sosial.

7. Efektivitas dan efisiensi

   Kriteria efektivitas biasanya diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial. adapun, asas efisiensi umumnya diukur dengan rasionalitas biaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan semua masyarakat. Semakin kecil biaya yang terpakai untuk kepentingan yang terbesar, maka pemerintahan tersebut termasuk dalam kategori pemerintahan yang efisien.

8. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyakarat yang memberinya kewenangan untuk mengurusi kepentingan mereka. Setiap pejabat publik dituntut untuk mempertanggungjawabkan semua kebijakan, perbuatan, moral, maupun netralitas sikapnya terhadap masyarakat. Inilah yang dituntut dalam asas akuntabilitas dalam upaya menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

9. Visi Strategis

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Kualifikasi ini menjadi penting dalam rangka realisasi *good and clean governance* (*www.bappenas.go.id/.../bab-14-penciptaan-tata-pemerintahan-yang-bersih- dan-berwibawa.pdf*).

Untuk menegakkan pemerintahan yang bersih, diperlukan: *Pertama*, nilai-nilai moralitas bagi para pejabat pemerintahan, seperti: kejujuran pada diri sendiri dan orang lain, menjauhkan diri dari tindakan melanggar hokum, bersedia berkorban demi kemuliaan lembaga dan masyarakatnya, keberanian membawa pesan-pesan moral dalam kehidupan sehari-hari sebagai pejabat. *Kedua*, adanya sebuah system politik dan hukum yang adil. *Ketiga*, diperlukan kondisi dan mekanisme hubungan yang berpotensi menopang pertumbuhan moralitas politik, sehingga budaya demokrasi perlu dikembangkan sehingga terwujud pemerintahan yang demokratis (*https://ilearning.me/2014/03/04/pemerintahan-yang-bersih-dan-demokratis/*).

D. Partisipasi Publik dalam Good and Clean Governance.

Pencapaian *good and clean governance* dapat diwujudkan secara lebih cepat apabila terjadi sinergitas antara kepentingan

pemerintah disatu pihak dengan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, penguatan partisipasi publik khususnya dalam proses kebijakan publik akan mendekatkan dengan kepentingan masyarakat. Dalam banyak kasus, kebijakan publik yang dihasilkan pemerintah seringkali menimbulkan kontroversi dan bahkan adanya penolakan oleh sebagian masyarakat kritis. Misalnya, kontroversi terkait dengan undang-undang KPK yang menuai kritik dan bahkan sampai pada ujung terjadinya demontrasi yang dilakukan oleh sebagian elemen-elemen masyarakat dan seringkali berakhir menjadi anarkisme dan tindak kekerasan. Demikian halnya, dengan adanya Undang-undang Cipta Kerja juga menuai kritik dari sebagian besar kelompok buruh yang menilai berpihak pada kepentingan pengusaha. Mobilasi sosial dengan kekuatan birokrasi seringkali mendominasi penetapan kebijakan. Akibatnya, masyarakat selalu menjadi tertekan dan tidak mampu menumbuhkan inisiatif secara mandiri karena mereka telah menjadi *the real silent majority*.

Dalam perkembangannya, teori-teori kebijakan selama masa 1950-1980-an memandang proses kebijakan dari perspektif administrasi publik, dimana proses kebijakan dimulai dari tahap formulasi sampai dengan evaluasi dipandang secara linear sebagai suatu otoritas pemerintah, sehingga partisipasi publik hanya sekedar untuk memenuhi formalitas saja guna meningkatkan legitimasi kebijakan tersebut. Proses kebijakan yang mengabaikan keterlibatan pihak luar termasuk masyarakat menimbulkan dampak negatif karena kebijakan yang dihasilkan kurang berpihak pada kepentingan rakyat. Menurut Anderson dalam Winarno (2007:21) bahwa "sifat kebijakan publik dipahami sebagai arah tindakan pemerintah yang dapat dirinci ke dalam beberapa kategori yakni *policy demand* (tuntutan kebijakan), *policy decision* (keputusan kebijakan), *policy statement* (pernyataan kebijakan), *policy output* (keluaran kebijakan) dan *policy outcome* (hasil akhir kebijakan)". Ini menunjukkan bahwa kebijakan

publik dapat dinilai sebagai orientasi tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah, namun dalam proses penentuan kebijakan harus pula didasarkan pada tuntutan dan harapan dari publik sehingga akan terjadi sinergitas antara kepentingan pemerintah dan kepentingan publik. Lebih lanjut Anderson dalam Luankali (2007:2) menjelaskan bahwa: kebijakan publik adalah hasil hubungan timbal balik antara suatu unit pemerintahan dengan lingkungannya. Lingkungan disini dapat ditafsirkan dalam dua jenis yaitu lingkungan sosial budaya dan lingkungan fisik geografis. Dengan demikian, tugas utama dari pemerintah adalah membina dan mengatur kedua jenis lingkungan tersebut agar tetap harmonis dan mengarahkannya menuju pada pencapaian tujuan yang ingin dicapai. Dengan demikian pemerintah harus berupaya mempertimbangkan berbagai hambatan dan peluang dalam rangka pencapaian tujuan.

Maksud dan tujuan Kebijakan publik adalah untuk memecahkan masalah atau mencari solusi alternatif dari masalah yang menjadi isu bersama yang berkembang di masyarakat. Menurut Dunn dalam Nugroho (2003:58) bahwa "masalah yang harus diatasi oleh pemerintah adalah masalah publik yaitu nilai, kebutuhan atau peluang yang tak terwujudkan. Meskipun masalah tersebut dapat diidentifikasi tapi hanya mungkin dicapai lewat tindakan publik yaitu melalui kebijakan publik". Oleh karena itu, masalah yang berkembang di masyarakat bisa melahirkan suatu kebijakan publik, hanya masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusi yang bisa menghasilkan suatu kebijakan publik. Dengan demikian, kebijakan publik sebagai suatu proses birokratis administratif, yaitu memandang kebijakan hanya menjadi ranah pemerintah akan sulit untuk menjelaskan kepada publik proses politik yang berlangsung untuk menghasilkan sebuah kebijakan publik. Proses kebijakan yang bersifat tertutup akan menimbulkan kecurigaan masyarakat terhadap tujuan yang dihasilkan dari sebuah kebijakan,

karena publik sudah memiliki pandangan yang negatip terhadap aktor pembuat policy, walaupun produk kebijakan dihasilkan melalui proses formal bukan berarti produk kebijakan menjadi idealis-rasional. Walaupun kebijakan publik pastinya tidak akan memberikan kepuasan kepada seluruh masyarakat, akan tetapi pasti masih ada masyarakat yang merasa tidak puas terhadap suatu kebijakan yang dibuat, hanya saja prosentase antara mayarakat yang merasa puas dan tidak puas haruslah lebih banyak masyarakat yang merasa puas dari pada yang tidak puas. Karena baik buruknya suatu pemerintahan dapat dilihat dari orientasi kepentingan dari kebijakan publik, apakah lebih mementingkan publik atau kepentingan sekelompok elit tertentu. Esensinya sebuah kebijakan publik terletak pada hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Paradigma kebijakan publik yang bersifat kaku dan tidak responsif terhadap keinginan publik merupakan cerminan tidak sinergis hubungan pemerintah dengan masyarakat, sebaliknya paradigma kebijakan publik yang fleksible dan responsif akan menghasilkan hubungan yang harmonis antara pemerintah dengan masyarakat. Untuk membangun paradigma kebijakan publik yang berorientasi pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat, perlu dikembangkan paradigma alternatif yaitu menempatkan kebijakan publik sebagai proses interaksi yang seimbang antara suprastruktur dan infrastruktur politik. Proses interaksi yang seimbang ini mensyaratkan adanya ruang-ruang publik yang terbuka bagi partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan (Dede Mariana, 2015). Lebih lanjut, menurut Parker dalam Kridawati (2011:53), konsep lain dari kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan sesuatu subyek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang kritis. Ini memberikan pemahaman bahwa kebijakan publik dimaksudkan untuk memecahkan masalah yang terjadi dan segera mendapatkan solusi yang bermanfaat

bagi masyarakat atau kelompok sasaran. Kebijakan publik dibuat untuk memberikan keuntungan lebih banyak kepada masyarakat dan berusaha menekan resiko seminimal mungkin. Kebijakan publik bersifat mengatur kehidupan bersama, maka dalam penyusunan kebijakan publik harus dilandasi oleh adanya isu yang berkembang di masyarakat. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Menurut Edwarrds dan Ira Sharkansky dalam Kridawati (2011:52), mengartikan kebijakan negara yang hampir mirip dengan defnisi Thomas R Dye diatas, yaitu: *".....is what government say and do, or do not do. It is the goals or purposes of goverment programs...."*. (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tida dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah). Kebijakan publik berarti sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, dan kebijakan harus memberikan manfaat bagi kehidupan bersama, agar kebijakan tersebut tidak menimbulkan masalah-masalah baru. Disinilah kedudukan dan peran yang strategis dari pemerintah sebagai aktor pembuat kebijakan, untuk memahami dan meaktualisasikan kepentingan masyarakat kedalam kebijakan publik.

Dalam proses penyusunan kebijakan publik, melalui beberapa tahapan, yang antara lain:

1. Perumusan Masalah.

Kebijakan publik harus dilandasi oleh adanya masalah yang berkembang di masyarakat, karena kebijakan publik dimaksudkan untuk memberikan solusi bagi permasalahan yang terjadi. Menurut Shattschneider dalam William Dunn (2000:210), masalah-masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai-nilai, atau kesempatan-kesempatan yang tidak terealisasir tetapi yang dapat dicapai melalui tindakan publik. Pemahaman yang mendalam terhadap masalah kebijakan menjadi kunci keberhasilan dalam analisis kebijakan, karena kesalahan dalam merumuskan masalah yang terjadi akan mengakibatkan ketidakefektifan dalam memecahkan masalahnya. Hal ini seperti dikemukakan oleh Raiffa dalam William Dunn (2000) menyatakan bahwa memahami masalah kebijakan adalah sangat penting, sebab seringkali terjadi bahwa para analis kebijakan lebih sering gagal karena mereka memecahkan masalah yang salah daripada karena memperoleh solusi yang salah terhadap masalah yang tepat (Kridawati, 2011:116).

Menurut David Smith dalam Islamy, (2002:79), mendefinisikan masalah sebagai berikut: *"For policy purposes, a problem can be formally defined as condition or situation that produces needs or dissatiesfier on the part of people for which rellief or redress is sought. This may be done by those directly affected or by others acting on their behalf"*. Menurutnya, suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan pada rakyat yang perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Hal ini dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena akibat oleh masalah itu atau oleh orang lain yang punya tanggung jawab untuk itu (Kridawati, 2011:118). Russel ackoff (1974) dalam Kridawati (2011:125) menyatakan: *"successful problem solving requires finding the right solution to the right problem, we fall more often because we solve the wrong problem than because we get the wrong solution to the right problem"* Pernyataan

diatas menegaskan bahwa untuk bisa memecahkan suatu masalah membutuhkan dua hal yaitu benar dalam merumuskan masalahnya dan benar pula dalam merumuskan alternatif pemecahan masalahnya. Dengan demikian, analisis pemecahan masalah mencakup: (1) Pemilihan kriteria evaluasi: bisa ditetapkan secara kuantitatif seperti prioritas pertama, kedua, ketiga, dsb. Selain itu yang paling banyak adalah secara kualitatif seperti sangat bagus, bagus, buruk. (2) Spesifikasi alternatif kebijakan: bisa dilakukan dari sumber a) usulan alternatif yang pernah ada, b) alternatif kebijakan yang bisa diterima oleh umum, c) memodifikasi seperlunya alternatif yang telah diterima oleh umum; dan d) alternatif yang unik dari hasil pengalaman kebiasaan. (3) Evaluasi alternatif atas dasar peramalan dampaknya: memprediksi dampak setiap alternatif yang akan dipakai, menilai dampak berdasarkan kriteria, membandingkan alternatif sesuai dengan kriteria .(4) Menyajikan rekonmendasi: sesuai dengan hasil evaluasi terhadap alternatif, menunjukkan kekuatan dan kelemahan masing-masing alternatif, menunjukkan cara menggunakannya secara efektif (Kridawati, 2011:125-126).

2. Penyusunan Agenda Pemerintah.

Suatu agenda pemerintah menunjukkan adanya sebuah isu yang dianggap untuk segera diberikan solusinya, sebab jika tidak segera dilakukan pemecahannya dapat menimbulkan akibat yang buruk bagi masyarakat luas. Agenda pemerintah adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam agenda pemerintah juga sangat penting untuk

menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Policy issues biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan. Menurut Cobb dan Elder dalam Islamy (2000:84), ada prasyarat agar isue masuk ke dalam agenda sistematik, yaitu: (a)Issue memperoleh perhatian yang luas/dapat menimbulkan kesadaran masyarakat. (b)Adanya persepsi dan pandangan/pendapat publik yang luas bahwa beberapa tindakan perlu dilakukan untuk memecahkan masalah itu. (c) Adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu adalah merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah dari beberapa unit pemerintahan untuk memecahkannya. Sedangkan menurut JE. Anderson dalam Islamy (2000:86-87), syarat-syarat agar problema umum masuk agenda pemerintah adalah: bila terdapat ancaman terhadap ketidakseimbangan antar kelompok (*group equillibrium*), pertimbangan kepemimpinan politik, timbulnya krisis/peristiwa luar biasa, adanya gerakan-gerakan protes, dan masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang menonjol dalam masyarakat.

3. Perumusan Usalan Kebijakan Publik.

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah ttersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk

dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Fase-fase dalam tahap perumusan usulan kebijakan publik, menurut Kridawati (2011:130), adalah: (a) Mengidentifikasikan alternatif: disesuaikan dengan sifat masalahnya. (b) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif. (c) Tujuannya adalah agar semakin jelas definisinya sehingga mudah untuk memilah dan mempertimbangkan kekuatan dan kelemahannya. (d) Menilai alternatif: membutuhkan kriteria evaluasi. (e)Memilih alternatif yang memuaskan.

4. Pengesahan Kebijakan Publik.

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Usulan kebijakan yang telah disahkan/ dilegitimasi, maka usulan tersebut menjadi kebijakan yang legitimate dalam arti dapat dipaksakan pelaksanaannya dan bersifat mengikat bagi orang/pihak-pihak yang menjadi sasaran dari kebijakan. Berkaitan dengan itu, David Easton dalam Kridawati (2011:137), mengatakan suatu kebijakan negara bersifat otoritatif yaitu berisi nilai-nilai yang dialokasikan dan dipaksakan pelaksanaannya bagi seluruh anggota masyarakat. Pemerintah diberi kewenangan penuh sehingga benar-benar kebijakan itu dilaksanakan oleh masyarakat. Menurut Kridawati (2011:138), beberapa aspek yang harus dipahami pada tahap pengesahan kebijakan publik, adalah: (a) Sebagai proses kognitif, pembuat kebijakan akan berusaha sekuat tenaga untuk memenangkan suara mayoritas dalam forum pengesahan kebijakan. (b)Jika pembuat kebijakan adalah penjabat negara, maka kebijakan publik tersebut adalah sah walaupun belum melalui proses pengesahan (otoritas legal pejabat negara). (c) Faktor penentu kesuksesan pengesahan kebijakan publik adalah proses sebelumnya yang sangat tergantung pada kualitas-kuantitas pihak yang terlibat di dalamnya. (d) Biasanya diawali dengan kegiatan persuasion dan bargainning (take and give, kompromi, negoisasi). (e)Lembaga otoritatif pengesahan kebijakan

publik adalah DPR (dalam arti sebagai proses kolektif).

Dari implementasinya pada demokrasi perwakilan, tahapan dalam proses penyusunan kebijakan, pelibatan publik hanya dimungkinkan dalam ruang-ruang di luar ranah suprastruktur dan dilakukan melalui institusi perwakilan, seperti kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan partai politik. Institusi-institusi inilah yang kemudian berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat untuk selanjutnya diagregasi oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan masyarakat. Permasalahan yang timbul manakala institusi perwakilan lebih berorientasi pada kepentingannya dibandingkan pada kepentingan publik yang diwakilinya. Sistem oligarkhi yang masih mendominasi relasi kekuasaan dalam institusi politik juga menjadi salahsatu penyebab terjadinya distorsi aspirasi karena pihak elitlah yang lebih menentukan aspirasi mana yang akan diperjuangkan, bukan berdasarkan skala prioritas yang obyektif. Alih-alih memperjuangkan aspirasi publik, yang terjadi adalah distorsi aspirasi, sehingga masukan yang bersumber dari masyarakat berbeda dengan kebijakan yang keluar dari proses konversi (Dede Mariana, 2015). Hambatan tersebut mendorong implementasi model demokrasi deliberatif sebagai alternatif untuk meminimalisir potensi distorsi pada pembuatan kebijakan. Model demokrasi deliberatif, diharapkan ruang-ruang partisipasi bagi publik dapat meluas, karena proses kebijakan dapat berlangsung di luar ruang parlemen. Lebih lanjut dalam penjelasa Dede Mariana (2015), proses kebijakan merupakan pertarungan wacana dalam pandangan kritis, studi kebijakan publik sebagai proses politik berkaitan erat dengan konsep demokrasi karena proses kebijakan pada dasarnya berorientasi pada akomodasi kepentingan publik. Kepentingan publik yang dimaksud jelas merupakan proses tarik-menarik dari berbagai kepentingan di masyarakat yang kemudian membentuk opini publik. Dengan demikian, proses kebijakan harus dimaknai sebagai proses dialogis di

antara berbagai stakeholders dengan kepentingannya masing-masing yang kemudian hasil kesepakatan dari proses dialog itulah yang akan menentukan isi dari kebijakan tersebut. Dalam banyak kasus, proses dialogis ini seringkali hanya berlangsung di tingkat elit para pengambil keputusan tanpa melibatkan kelompok-kelompok masyarakat lain yang sebenarnya juga terkena dampak dari kebijakan tersebut. Sebagai proses dialogis, kebijakan dapat dianalisis dari pertarungan wacana dan argumentative turun yang dikemukakan oleh berbagai *stakeholders* yang terlibat. Pendekatan ini dikemukakan oleh Fischer dan Forester untuk menganalisis kebijakan sebagai proses praktis dari argumentasi. Analisis kebijakan ditekankan pada pengertian-pengertian istilah sosiologis, yaitu karakter retorika dalam konteks spesifik yang meliputi makna dari argumen maupun isu yang dikemukakan.Proses kebijakan dipandang sebagai kompleksitas kejadian politik yang melibatkan banyak aktor dan banyak kepentingan. Proses kebijakan tidak dipandang sebagai suatu proses yang linier yang dapat dengan mudah diamati dalam rapat-rapat dan pembahasan yang berlangsung dalam ruang parlemen. Sebaliknya, proses kebijakan justru berlangsung melalui lobby, negosiasi, advokasi, pertarungan opini di media massa, bahkan demonstrasi di jalanan. Di sinilah berkembang konsep tentang ruang publik.

Dalam pemikiran diatas, ruang publik dimaknai sebagai ruang sosial (social space) yang menghasilkan isu-isu sosial (isue social) yang berpotensi menjadi krusial apabila tidak segera direspon dengan baik. Isu-isu yang berkembang sebagai bentuk tuntutan dan sekaligus dukungan terhadap tindakan pemerintah dalam mengantisipasi perubahan-perubahan sosial yang terjadi. Misalnya isu terkait dengan wacana perubahan UU ITE yang hingga saat ini masih dalam perdebatan sosial, sementara ada kelompok masyarakat yang setuju untuk dilakukan revisi karena dalam implementatifnya banyak masyarakat terjerat tindak pidana, tetapi ada sekelompok masyarakat

yang tidak menyetujui adanya revisi UU ITE yang terpenting dalam penerapannya lebih selektif sehingga tidak mematikan pandangan kritis bagi masyarakat. Biasanya isu-isu sosial yang mendapat perhatian pemerintah adalah isu-isu yang menimbulkan dampak sosial lebih besar, sehingga pemerintah dapat secepat mungkin melakukan tindakan secara nyata terkait dengan isu tersebut. Isu-isu sosial terbentuk karena adanya opini publik yang dihasilkan melalui debat publik secara terbuka sehingga mendapatkan respon meluas dari masyarakat. Opini publik dapat dilakukan secara terbuka apabila difasilitasi oleh media-media sosial, yang saat ini relatif terbuka aksesnya dan kemudahan dalam menggunakan kesempatan ruang publik tersebut, sehingga terdapat peluang yang besar untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan. Dengan demikian, ketersediaan ruang publik yang memfasilitasi pertukaran argumentasi menjadi esensi penting untuk meningkatkan kadar partisipasi publik dalam proses kebijakan.

Bab II

Penyalahgunaan Kewenangan dalam Praktik KKN

A. Latar Belakang.

Penanggulangan KKN dalam lingkup birokrasi merupakan salah satu aspek penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Ketidakberhasilan pemerintahan dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik akan menggerus *trust* atau ketidakpercayaan masyarakat terhadap penyelenggara negara. Praktek pelayanan publik yang diwarnai KKN selama ini telah mengakibatkan hambatan dalam mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil dan makmur. Gejala korupsi yang semakin masif dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, dan bahkan tidak hanya terbatas dalam lingkungan eksekutif, legislatif saja melainkan telah menyentuh pada lembaga yudikatif sebagai lembaga penegakkan hukum, ini menjadi keprihatinan semua pihak untuk selalu berusaha mengatasi terjadinya tindak korupsi di lingkungan birokrasi.

Negara merupakan sebuah organisasi atau badan tertinggi yang memiliki kewenangan untuk mengatur perihal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas serta memiliki kewajiban untuk menyejahterakan, melindungi dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dalam hal menetapkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, negara memiliki kekuasaan dan dapat memaksakan kehendak kepada semua golongan/kelompok masyarakat untuk mentaati ketentuan yang telah ditetapkan. Jadi negara dalam pengertian ini, memiliki kedaulatan sepenuhnya, dan dalam melaksanakan kedaulatan itu dilakukan dalam sebuah birokrasi yang ideal yang aktifitas dan tujuan didasarkan pada pemikiran yang rasional, serta dilakukan dengan pembagian tugas dan wewenang yang jelas. Pengertian wewenang (*bevoegdheid*) dalam hukum tata negara, wewenang digambarkan sebagai kekuasaan untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu. Dalam pengelolaan negara, pendelegasian wewenang mempunyai pengaruh yang sangat besar. Karena, tanpa adanya pendelegasian wewenang maka akan mengakibatkan tersendatnya kegiatan dalam pencapaian tujuan negara. Namun, dalam pemberian suatu kewenangan kepada orang/badan dapat menimbulkan masalah baru yaitu penyalahgunaan kewenangan (*Abuse of power)*. Dalam penjelasan **Khairunas (2015),** *Abuse of power* adalah tindakan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan seorang pejabat untuk kepentingan tertentu, baik untuk kepentingan diri sendiri, orang lain atau korporasi. Kalau tindakan itu dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara, maka tindakan tersebut dapat dianggap sebagai tindakan korupsi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa: ada adagium yang mengatakan bahwa: kekuasaan itu dekat dengan korupsi. Kekuasaan yang tidak terkontrol akan menjadi semakin besar, beralih menjadi sumber terjadinya berbagai penyimpangan. Makin besar kekuasaan itu, makin besar pula kemungkinan untuk melakukan korupsi.

Penyalahgunaan wewenang seringkali dilakukan oleh pejabat, karena kewenangan yang diberikan oleh pejabat dinilai sebagai kekuasaan pribadi sehingga acapkali penggunaan kewenangan

dilakukan tidak sesuai dengan norma hukum dan cenderung dilakukan secara bebas termasuk untuk dimanfaatkan bagi kepentingan pribadi. Sementara, kasus penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan pejabat dinilai sebagai kesalahan prosedur dan administratif, pada hal penyalahgunaan kewenangan dengan tujuan untuk kepentingan pribadi dapat menimbulkan kerugian negara. Proses penindakan terhadap penyalahgunaan kewenangan tersebut, menjadi salah satu hambatan dalam memberantas tindak pidana korupsi karena sanksi yang diberikan terhadap pejabat hanya sebatas sanksi administratif saja. Kontra persepsi terhadap penindakan penyalahgunaan kewenangan dapat dinilai sebagai tindakan pelanggaran hukum sebab dampak yang ditimbulkan dari penyalahgunaan kewenangan itu dapat merugikan keuangan negara serta adanya motif jahat untuk kepentingan pribadi dan atau kelompoknya. Menurut **Guntur Hamzah** dalam Oktavira (2020), menyatakan bahwa pelanggaran administrasi yang merugikan uang negara bisa selesai di tingkat administrasi pemerintahan, tetapi jika ditemukan niat jahat masuk wilayah pidana korupsi (**Khairunas, 2015). Tidak jauh berbeda dengan pendapat Zudan Arif Fakhrulloh** dalam Oktavira (2020) memaparkan bahwa masyarakat masih bisa melaporkan dugaan penyalahgunaan kewenangan kepada aparat penegak hukum dan berkoordinasi dengan aparat pengawas internal pemerintah. Lebih lanjut menambahkan, kalau laporan itu bersifat administratif diselesaikan melalui pengawasan internal pemerintah, tetapi kalau ada indikasi pidana tetap ditangani aparat penegak hukum (**Khairunas, 2015**). Hal ini juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 junto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, bahwa: penyalahgunaan jabatan atau kekuasaan merupakan salah satu unsur penting dari tindak pidana korupsi, apabila penyalahgunaan wewenang dapat menyebabkan kerugian keuangan atau perekonomian negara (**Khairunas, 2015**). Dari pokok pemikiran diatas, maka penyalahgunaan

kewenangan tidak hanya dilakukan sanksi administratif saja, melainkan dapat dikenakan sanksi pidana apabila penyalahgunaan kewenangan itu berdampak pada kerugian negara dan terdapat unsur motif jahat dibalik tindakan penyalahgunaan kewenangan tersebut. Untuk itu, dalam rangka membangun pemerintahan yang bersih dan berwibawa perlu pembinaan secara intensif terkait dengan kedisiplinan dalam menegakkan aturan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, serta etika dan moralitas pejabat publik harus ditegakkan utamanya dalam implementasi berbagai kebijakan-kebijakannya. Dengan ditegakkan etika dan moralitas tersebut, akan meminimalisir terjadinya penyalahgunaan wewenang jabatan atau yang disebut *abuse of power*.

B. Pengertian Penyalahgunaan Kewewenangan.

Masyarakat awam seringkali mengkaitkan penyalahgunaan kewenangan dengan penyelewengan atau tindak pidana korupsi. Pemahaman demikian barangkali tidaklah salah karena penyelewengan sebagai bentuk tindakan dari penyalahgunaan ketentuan secara formal atau tertulis yang menjadi dasar kewenangannya dan berpotensi merugikan negara. Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ("UU Pemberantasan Tipikor") sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001: *Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).* Pasal

diatas, tidak dijelaskan maksud dari "menyalahgunakan wewenang", hanya menjelaskan bahwa kata dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara, ini dapat dipahami bahwa penyalahgunaan kewenangan dimaksud dapat berakibat merugikan keuangan negara.

Dilihat dari kata wewenang atau kewenangan dapat disejajarkan dengan *"authority"* dalam bahasa inggris dan *"bevoegdheid"* dalam bahasa belanda. Nur Basuki Winamno (2008) dalam AL Riza (2018), *Authority* dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *''Legal Power, a right to command or to act, the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public dutie".* (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk memenuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). Istilah wewenang seringkali digunakan silih berganti dengan istilah kewenangan yang merujuk sebagai wewenang lembaga pemerintah. Namun demikian, juga terdapat beberapa pakar yang membedakan antara wewenang dengan kewenangan, seperti Ateng Syafrudin dan S.F Marbun dalam AL Riza (2018) bahwa: dari sudut bahasa hukum wewenang berbeda halnya dengan kekuasaan,kekuasaan hanya menggambarkan hak bertindak/ berbuat atau tidak berbuat,sedangkan wewenang secara yuridis, pada hakikatnya hak dan kewajiban (*rechten enplichten*). Terkait dengan otonomi daerah hak mengandung arti kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*). Lebih lanjut dijelaskan bahwa: Asas legalitas merupakan salah satu prinsip yang dijadikan sebagai dasardalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan disetiap negara hukumterutama bagi negara negara hukum yang menganut sistem civil law atau sistem hukum eropa kontinental. Asas legalitas ini digunakan dalam bidang hukumadministrasi negara yang memiliki makna, *dat het bestuur aan de wetisonderworpen* (bahwa pemerintah tunduk kepada undang undang) atau *hetlegaliteits beginsel*

hond in dat alle (algemene) de burgers bindende bepaligenop dewet moeten berusten (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang) (AL Riza, 2018). Ini menunjukkan bahwa setiap tindakan pemerintah dalam menjalankan tugasnya harus selalu didasarkan pada ketentuan undang-undang. Menyalahgunakan kewenangan berarti adanya hak untuk melaksanakan tetapi dalam pelaksanaannya dilakukan dengan cara yang salah atau bertentangan dengan ketentuan atau kelaziman. Menurut Adam Chazawi, bahwa: Perbuatan "menyalahgunakan kewenangan" hanya mungkin terjadi apabila terpenuhi dua syarat, yaitu: a) si pembuat yang menyalahgunakan kewenangan berdasarkan kedudukan atau jabatan tertentu memang mempunyai kewenangan yang dimaksudkan; b) kedudukan atau jabatan yang mempunyai kewenangan tersebut masih (sedang) dipangku atau dimilikinya (AL Riza, 2018). Tidak jauh berbeda dengan apa yang dikemukakan Badan Pemeriksa Keuangan, bahwa: "menyalahgunakan kewenangan" sebagai perbuatan yang dilakukan dengan cara bertentangan dengan tatalaksana yang semestinya sebagaimana yang diatur dalam peraturan, petunjuk tata kerja, instruksi dinas, dan lain-lain, dan berlawanan atau menyimpang dari maksud tujuan sebenarnya dari pemberian kewenangan, kesempatan atau sarana tersebut.

Berdasarkan Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa kewenangan pemerintah diperoleh melalui tiga cara, yaitu:

1. Atribusi

   Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:

a. diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
b. merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
c. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan. Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

2. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi, tetapi beralih pada penerima delegasi. Pemberi delegasi dapat mencabut pemberian delegasi tersebut dengan berpegang dengan asas "contrarius actus". Artinya, ketika suatu badan/pejabat menerbitkan suatu "keputusan" dan badan/pejabat itu juga yang mencabut/membatalkannya. Hal ini juga tertuang dalam pasal 13 ayat (6) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah bahwa dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan

dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.

3. Mandat

   Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, tanggung jawab akhir keputusan yang diambil penerima mandat tetap berada pada pemberi mandat. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat (AL Riza, 2018).

Lebih lanjut dari Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Adminitrasi Pemerintahan juga terdapat AAUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik) sebagai prinsip yang dijadikan pedoman bagi pememerintah dalam menjalan tugas pemerintahan, yang diakui dan ditempatkan sebagai hukum tidak tertulis. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan AUPB terdiri dari 8 (delapan) asas sebagai berikut :

a. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan;
b. Asas Kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan

pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita;

c. Asas Ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif;

d. Asas Kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermatsebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan;

e. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

f. Asas Keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;

g. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif;

h. Asas Pelayanan yang Baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan (AL Riza, 2018).

Secara yuridis, UU Administrasi Pemerintahan membedakan definisi wewenang dengan kewenangan. "Wewenang" didefinisikan sebagai "hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/ atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan." Sedangkan "kewenangan" merupakan sebutan dari kewenangan pemerintahan yang dimaksudkan sebagai "kekuasaan badan dan/ atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik". Dalam penjelasan Tri Jata Ayu Pramesti, (2001), bahwa tindakan menyalahguakan wewenang dalam melakukan tindak pidana korupsi tidak harus selalu berupa dikeluarkannya keputusan yang bertentangan atau menyalahi suatu aturan. Cukup perbuatan itu melanggar aturan tertulis sebagai dasar kewenangannya memiiki maksud yang menyimpang, dan berpotensi merugikan negara, maka perbuatan tersebut sudah dikatakan sebagai menyalahgunakan wewenang. Disamping itu, jika dilihat dari perspektif HAN, apabila tindakan yang ia lakukan itu melampui batas kekuasaannya atau secara sewenang-wenang, maka tindakan tersebut juga dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang. Masih dari pendapat Tri Jata Ayu Pramesti, (2001), teori lain soal penyalahugunaan wewenang juga disebutkan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor. 977.K/PID/2004. Dalam putusan tersebut dikatakan bahwa pengertian "menyalahgunakan kewenangan" tidak ditemukan eksplisitnya dalam hukum pidana dapat mempergunakan pengertian dan kata yang sama yang terdapat atau berasal dari cabang hukum lainnya. Hal ini berangkat dari hukum pidana mempunyai otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum

lainnya, akan tetapi jika Hukum Pidana tidak menentukan lain, maka dipergukan pengertian yang terdapat dalam cabang hukum lainnya **(***De Autonomie van bet Materiele Strafrecbt***).** Masih bersumber dari putusan yang sama, ajaran ini diterima oleh Pengadilan Negeri Jakarta Utara yang selanjutnya dikuatkan pleh Putusan Mahkamah Agung RI No. 1340 K/Pid/1992 tanggal. 17 Pebruari 1992 ("Putusan MA") sewaktu adanya perkara tindak pidana korupsi yang dikenal dengan perkara "Sertifikat Ekspor". Mahkamah Agung RI mengambil alih pengertian "menyalahgunakan kewenangan" yang ada pada Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) yaitu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut atau yang dikenal dengan *("Detournement de pouvoir").*

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep Hukum Administrasi Negara selalu diparalelkan dengan konsep *detournament de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis atau *abuse of power/misuse of power* dalam istilah bahasa Inggris. Secara historis, konsep "*detournament de pouvoir*" pertama kali muncul di Prancis dan merupakan dasar pengujian lembaga Peradilan Administrasi Negara terhadap tindakan pemerintahan dan dianggap sebagai asas hukum yang merupakan bagian dari "*de principes generaux du droit*". Penyalahgunaan kewenangan sangat erat kaitan dengan terdapatnya ketidaksahan (cacat hukum) dari suatu keputusan dan atau tindakan pemerintah/ penyelenggara negara. Cacat hukum keputusan dan/atau tindakan pemerintah/penyelenggara negara pada umumnya menyangkut tiga unsur utama, yaitu unsur kewenangan, unsur prosedur dan unsur substansi, dengan demikian cacat hukum tindakan penyelenggara negara dapat diklasifikasikan dalam tiga macam, yakni: cacat wewenang, cacat prosedur dan cacat substansi. Ketiga hal tersebutlah yang menjadi hakekat timbulnya penyalahgunaan kewenangan. Menurut Prof. Jean Rivero dan Prof. Waline dalam **Tri Jata Ayu Pramesti (**2015), pengertian

penyalahgunaan kewenangan dalam Hukum Administrasi dapat diartikan dalam 3 wujud, yaitu: (1) Penyalahugunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan; (2)Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh Undang-Undang atau peraturan-peraturan lain; (3) Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana. Lebih lanjut dalam penjelasan M. Sahlan (2016). di Indonesia penyalahgunaan kewenangan dari jabatan dalam UU Administrasi Pemerintahan yaitu sebagai bagian dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yang diantara berupa "asas tidak menyalahgunakan kewenangan". UU Administrasi Pemerintahan Penyalahgunaan Wewenang Pasal 10 ayat (1) huruf e), menyebutkan Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan, dimaksud:

Larangan melampaui Wewenang:

a. Keputusan dan/atau Tindakanyang dilakukan melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang
b. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang
c. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Larangan mencampuradukan Wewenang:

a. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan
b. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan

Larangan bertindak sewenang-wenang:

a. Keputusan dan/atau Tindakan Tidak melampuai kewenangan Tidak mencampuradukkan kewenangan Tidak menggunakan kewenangannya untuk yang dilakukan tanpa dasar Kewenangan

b. Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut

Masih dari pendapat M. Sahlan (2016), unsur "menyalahgunakan kewenangan" dalam Tipikor dapat ditemukan dalam rumusan Pasal 3 UU Pemberantasan Tipikor, yang selalu dikaitkan dengan jabatan yang dimiliki seseorang pejabat publik (menyalahgunakan kewenangan karena jabatan), yang rumusannya sebagai berikut: "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan ... rupiah)." Sedangkan subjek hukum dalam tindak pidana ini adalah setiap orang yang berarti orang perseorangan atau termasuk korporasi. Akan tetapi karena korporasi sebagai rechtsperson tidak mungkin memiliki jabatan atau kedudukan seperti natuurlijke person, maka Tipikor yang terdapat dalam ketentuan Pasal 3 tersebut hanya dapat dilakukan oleh orang perseorangan yaitu aparatur Negara atau pejabat publik.

Dari beberapa penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa pemahaman "menyalahgunakan kewenangan" dengan "penyalahgunaan wewenang" merupakan hal yang sama, sehingga unsur "menyalahgunakan kewenangan" menjadi kewenangan absolut Peradilan Tipikor, disamping kewenangan absolut Peradilan Administrasi. Unsur menyalahgunakan kewenangan dalam Tipikor

sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi yang dibentuk dalam rangka peningkatan kapasitas kelembagaan serta peningkatan penegakan hukum sebagai upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Sedangakan UU Administrasi Pemerintahan merupakan dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dimaksudkan dalam meningkatkan *good governance* sebagai usaha mencegah terjadinya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (M. Sahlan, 2016).

C. Strategi Penanggulangan Penyalahgunaan Kewenangan.

Penanggulangan penyalahgunaan kewenangan, sebenarnya sudah cukup memadai dilihat dari regulasi dan ketentuan-ketentuan hukum, namun demikian tidak dapat dipungkiri masih belum mampu meminimalisir terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat publik. Banyak kasus kepala daerah yang terjerat tindak pidana korupsi oleh KPK. Data KPK per 30 Juni 2018 menunjukkan, dalam kurun waktu tahun 2004 sampai 2018 sudah ada 106 kasus korupsi yang melibatkan gubernur/walikota/bupati dan wakilnya. Hasil riset Transparency International, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia tahun 2018 hanya menempati peringkat 89 dari 180 negara. Skornya juga belum menggembirakan, yaitu 38 dari skala 0 (terburuk) sampai 100 (terbaik). Potret lebih riil nampak pada terus bertambahnya jumlah perkara korupsi yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), baik di level penyelidikan, penyidikan, penuntutan, inkrah, maupun eksekusi. Penambahan tersebut mencapai lebih dari dua kali lipat dalam kurun waktu lima tahun terakhir, yaitu dari 274 perkara pada tahun 2014 menjadi 733 perkara pada tahun 2018. Tak sedikit kasus korupsi tersebut melibatkan unsur lembaga pemerintahan, baik pusat maupun daerah. Dampaknya tentu sangat merugikan keuangan negara dan kepentingan public, juga merusak reputasi instansi pemerintah. Untuk itu, perlu diupayakan menuntaskan

penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktik-praktik KKN, hal ini dapat dilakukan melalui:

1. Peningkatan efektivitas pengawasan aparatur negara melalui audit internal pemerintah.

Fungsi pengawasan menjadi salah satu kunci dalam mencegah terjadinya praktik penyalahgunaan wewenangan atau praktik *Trading in Influence*. *Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh* Tri Widodo Wahyu Utomo, Deputi Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara, Lembaga Administrasi Negara (LAN), pada Webinar Diseminasi Hasil Kajian "Strategi Pencegahan dan Penindakan *Trading in Influence* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan" yang dilaksanakan secara daring melalui zoom meeting, bahwa: peran pengawasan menjadi salah satu kunci dalam penyelenggaraan pemerintahan. Transformasi digital pelayanan publik untuk memindahkan proses manual menjadi proses berbasis sistem akan menutup ruang intervensi pribadi sehingga dapat meminimalisir terjadinya praktik *Trading in Influence*. Lebih lanjut dijelaskan Veri Mei Hafnizal, Peneliti Puslatbang KHAN MH menyampaikan *Trading in Influence* terjadi akibat pelanggaran etika dan moralitas yang dilakukan oleh para penyelenggara negara sehingga perlu adanya strategi pencegahan dan penindakannya. Selanjutnya dijelaskan berdasarkan temuan lapangan, pola *trading in influence* dalam hukum administrasi negara dapat dipisahkan menjadi dua pola, yaitu pola memanfaatkan pengaruh dan pola menggunakan pengaruh. Untuk mencegah terjadinya *trading in influence* dibutuhkan adanya harmonisasi peraturan perundangan terkait *trading in influence*, adanya sistem pengawasan yang baik, serta peran pimpinan untuk menjadi role model bagi bawahannya". Menurut Bivitri Susanti menuturkan bahwa *Trading in Influence* belum diterjemahkan dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. *Trading in Influence* sejatinya merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan wewenang.

Sehingga penting bagi kita untuk melihat administrasi pada sebuah instansi, sehingga pengawasan dapat dilihat dan ditelusuri. "*Trading in Influence* tidak bisa ditolerir, untuk itu kita perlu kedepankan pola pencegahan seperti yang didorong oleh Puslatbang KHAN sehingga kita dapat menciptakan negara yang bersih dari KKN", ujar Bivitri. Dalam kesempatan yang sama, Komisoner Komisi Kepolisian Nasional Dr. Albertus Wahyurudhanto, M.Si, menyajikan paparan "Peran dan Fungsi Pengawasan untuk Pencegahan Trading in Influence". "Praktik memperdagangkan pengaruh muncul karena adanya kewenangan yang dimiliki oleh seseorang, jika pengawasan lemah maka akan membuka ruang bagi *trading in influence*. Tindakan ini akan melahirkan perilaku buruk dan cenderung kepada korupsi. Integritas aparatur menjadi kunci utama dalam memerangi praktik *trading in influence*. Pengawasan adalah cara yang efektif untuk mencegah penyalahgunaan wewenang. Harus ada kolaborasi dan sinergitas antara pengawas internal dan eksternal", ujar Albertus (*aceh.lan.go.id/strategi-pencegahan-dan-penindakan-trading-in-influence-memperdagangkan-pengaruh-dalam-penyelenggaraan-pemerintahan)*. Masih dari sumber yang sama, Sekretaris Kementerian Pemuda dan Olahraga Drs. Gatot Sulistiantoro Dewa Broto, MBA menyampaikan penyelenggara negara berpotensi melakukan penyalahgunaan wewenang, untuk itu dibutuhkan kehati-hatian dalam melaksanakan tugas. "Peran kepemimpinan menjadi faktor penting dalam instansi untuk mencegah praktik-praktik *trading in influence*. Karena *abuse of power* atau penyalahgunaan wewenang tanpa kita sadari dapat terjadi karena adanya rasa sungkan terhadap stakeholder". *Trading in influence* merupakan bentuk tindakan yang melanggar nilai etika yang dilakukan oleh pejabat publik yang memiliki kewenangan dan kekuasaan dapat menggunakan dan memanfaatkan pengaruhnya kepada pihak lain untuk mendapatkan keuntungan yang tidak semestinya demi keuntungan pribadi baik lingkup besar maupun kecil dan secara langsung maupun tidak langsung. Adapun

faktor-faktor berkembangnya *Trading in influence* (memperdagangkan pengaruh) dalam penyelenggaraan pemerintahan, disebabkan karena: Lemahnya Pengaturan *Trading In Influence* (subtansi hukum); Minimnya mekanisme pengawasan *Trading In Influence* (struktur hukum); dan Rendahnya kesadaran masyarakat terhadap pemahaman *Trading In Influence* (budaya hukum). Dari hasil analisa menggunakan teori sistem hokum, dapat disimpulkan 3 (tiga) unsur utama menyusun strategi pencegahan dan penindakan *Trading In Influence* yaitu:

1. Substansi Hukum (Perlu adanya harmonisasi dan Integrasi)

   Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, ada menyinggung tentang *trading in influence* di dalam pasal 5 angka 1. Namun dalam pengimplementasiannya aturan ini dirasa semakin hilang taringnya padahal tujuan dari undang-undang ini untuk mewujudkan negara yang bebas dari intervensi politik, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Kiranya perlu di harmonisasikan dengan undang-undang baru seperti Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah atau ke dalam RUU Etika Penyelenggaran Negara.

2. Struktur Hukum (Membangun Kehandalan Sistem Pengawasan)

   Struktur hukum adalah pola yang menunjukan bagaimana sebuah hukum dijalankan menurut ketentuan formalnya, Struktur ini bisa melihat bagaimana pola penegakan hukum seperti bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan proses hukum itu berjalan sebagaimana mestinya. Jika kita bisa berbicara tentang struktur hukum disini maka kita akan

melihat kepada aktor maupun institusi-institusi pelaksana dari pada sebuah substansi hukum, seperti APIP sebagai pengawas internal maupun komisi-komisi yang dibentuk untuk mengawasi secara eksternal. Kondisi tersebut juga diperlemah dengan profesionalisme dan kualitas sistem yang dibangun untuk menjalankannya.

3. Budaya Hukum (Penguatan Budaya Hukum Masyarakat)

   Kultur hukum sistem diartikan sebagai sesuatu keseluruhan sistem nilai serta sikap yang mempengaruhi hukum. Kesadaran hukum penyelenggara pemerintahan dan masyarakat perlu ditingkatkan dan dikembangkan secara terus menerus baik melalui pendidikan, sosialisasi, internalisasi, keteladanan dan penegakan hukum untuk menghormati, mentaati dan mematuhi hukum dalam upaya mewujudkan suatu bangsa yang berbudaya hukum (*aceh.lan.go.id/strategi-pencegahan-dan-penindakan-trading-in-influence-memperdagangkan-pengaruh-dalam-penyelenggaraan-pemerintahan/).*

Berdasarkan Hasil Kajian "Strategi Pencegahan dan Penindakan *Trading in Influence* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan" diatas, tentunya kita bertanya bagaimana peran dan fungsi audit internal pemerintahan selama ini. Sementara, publik mengenal bahwa audit internal dimaksud adalah Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang berfungsi melakukan pengawasan manajemen pemerintahan, seharusnya memiliki peran strategis untuk mengatasi korupsi. Dalam audit internal, korupsi secara konsepsi termasuk dalam kategori tindakan *fraud* atau kecurangan. *Fraud* sendiri memiliki cakupan definisi yang lebih luas, meliputi segala tindakan ilegal yang bercirikan penipuan, penyembunyian, atau penyalahgunaan kepercayaan. Motifnya tentu demi keuntungan finansial, tujuan bisnis, atau menutupi kesalahan tertentu. Meski definisi *fraud* tersebut

mudah dimengerti, pencegahan dan deteksinya namun tak semudah membalikkan tangan, apalagi *fraud* tersebut dilakukan oleh para pemegang otoritas tertinggi organisasi. Disamping masalah modus operandi yang sulit dideteksi, *fraud* atau korupsi yang dilakukan oleh penguasa tentunya membutuhkan keberanian yang sangat besar. Permasalahan tidak efektifnya audit internal disebabkan karena kelembagaannya merupakan satuan organisasi yang berada dalam lingkungan pemerintahan daerah, sehingga keberanian untuk mengungkap secara jujur tidak kemauan karena adanya kekhawatiran akan mendapatkan penindakan yang tidak diharapkan. Biasanya hasil audit internal pemerintahan daerah sifatnya hanya temuan yang direkomendasikan untuk diperbaiki bentuk laporan, sehingga tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penindakan secara tegas apalagi dari aspek hukumnya. Kondisi inilah yang menjadi salah satu kelemahan fungsi dari audit internal yang sangat diharapkan dapat berperan lebih besar dalam meminimalisir terjadi penyalahgunaan kewenangan. KPK juga berharap agar idependensi dari audit internal pemerintah guna memperkuat pencegahan korupsi terutama yang terjadi di daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri no.23 Tahun 2007 yang dimaksud dengan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan dimana urusan pemerintahan merupakan fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem

dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah ialah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pengawasan Daerah yang dilakukan oleh Inspektorat mencakup pengawasan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yakni perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pelaksana urusan pemerintahan di daerah. Inspektorat adalah salah satu dari jajaran pejabat pengawas Pemerintah yang mempunyai pengertian yaitu orang yang karena jabatannya melaksanakan tugas pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah untuk dan atas nama Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah. Tugas dari Inspektorat yaitu melaksanakan monitoring/pengawasan dan evaluasi atas hasil kinerja dari Satuan Kerja Perangkat Daerah dan pelaksanaan di tiap desa. Pengawasan menurut PERMENDAGRI Nomor 23 Tahun 2007 adalah kegiatan mengamati, mengawasi keadaan dan pelaksanaan di tingkat lapang yang secara terus menerus atau berkala disetiap tingkatan atas program sesuai rencana, sedangkan pengertian evaluasi adalah proses kegiatan penilaian kebijakan daerah, akuntabilitas kinerja daerah atau program dan kegiatan pemerintahan daerah untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintah daerah (*http://e-journal.uajy.ac.id/3945/3/2EA17204.pdf*).

Inspektorat dapat melakukan pemeriksaan tertentu atau biasa disebut dengan pemeriksaan khusus dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan atau korupsi. Hasil pemeriksaan dituangkan dalam bentuk laporan hasil pemeriksaan, dan disampaikan kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Gubernur dan BPK Perwakilan. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, tahap-tahap atau prosedur dalam pemeriksaan dapat digolongkan sebagai berikut :

1. Persiapan pemeriksaan, meliputi kegiatan:
   a. Koordinasi Rencana Pemeriksaan. Sebelum memprogramkan pemeriksaan terlebih dahulu dilakukan koordinasi dengan Inspektorat Provinsi mengenai waktu dan obyek yang akan diperiksa.
   b. Pengumpulan dan Penelaahan Informasi Umum Mengenai Obyek yang Diperiksa, yaitu: (1)Menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan obyek yang diperiksa antara lain: Peraturan perundang-undnagan; Data umum obyek yang diperiksa; Laporan pelaksanaan program/ kegiatan dari obyek yang akan diperiksa: Laporan Hasil Pemeriksaan Aparat Pengawasan sebelumnya: Sumber informasi lain yang dapat memberi kejelasan mengenai pelaksanaan program/kegiatan obyek yang akan diperiksa. 2)Menelaah data dan informasi yang dikumpulkan untuk bahan pemeriksaan.
   c. Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan (PKP), meliputi kegiatan: 1)Penentuan personil. 2)Penentuan Jadual Waktu Pemeriksaan. 3)Penentuan Obyek, Sasaran dan Ruang Lingkup Pemeriksaan. 4)Menyusun Langkah-langkah Pemeriksaan.
2. Pelaksanaan Pemeriksaan, meliputi kegiatan:
   a. Pertemuan awal (Entry Briefing). Tim Pemeriksa bertemu dengan Kepala Daerah atau yang mewakili,Pimpinan Instansi / Unit Kerja yang diperiksa atau yang mewakili, untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan.
   b. Kegiatan Pemeriksaan, terdiri dari kegiatan: (1)Tim Pemeriksa melaksanakan tugas pemeriksaan pada obyek-obyek yang akan diperiksa sesuai dengan program kerja pemeriksaan. (2) Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP), terdiri

dari kegiatan; (a) Setiap Auditor wajib menuangkan hasil pemeriksaan ke dalam Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP). (b) KKP direview secara berjenjang oleh Ketua Tim, Pengendali Teknis dan Inspektur Wilayah dengan memberikan paraf pada KKP yang direview dan dilakukan pemberkasan. (c) Kertas Kerja Pemeriksaan disusun dalam satu berkas diserahkan oleh Ketua Tim kepada Sub Bagian Tata Usaha Wilayah untuk diarsipkan. (3) Konfirmasi Temuan Hasil Pemeriksaan. Temuan hasil pemeriksaan harus dikonfirmasikan kepada pimpinan obyek yang diperiksa untuk meminta tanggapan. Hasil konfirmasi harus ditandatangani oleh kedua belah pihak. (4) Penyusunan Pokok-pokok Hasil Pemeriksaan (P2HP). Pokok-pokok Hasil Pemeriksaan merupakan himpunan hasil pemeriksaan yang terdiri dari temuan-temuan strategis tanpa rekomendasi yang mempunyai dampak bagi pemerintah daerah dan masyarakat yang perlu segera mendapat perhatian disusun oleh Ketua Tim dan Pengendali Teknis serta diketahui oleh Inspektur Wilayah.

c. Pertemuan Akhir (Exit Briefing). Tim Pemeriksa menyampaikan pokok-pokok hasil pemeriksaan kepada Kepala Daerah atau yang mewakili danPimpinan Instansi / Unit Kerja yang diperiksa atau yang mewakili.

3. Pelaporan hasil pemeriksaan, meliputi kegiatan: (a). Ekspose Hasil Pemeriksaan: (1)Selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib melakukan ekspose hasil pemeriksaan. (2)Inspektur Wilayah menyerahkan Konsep Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) 3 (tiga) hari sebelum dilaksanakan kegiatan eksposekepada Sekretaris Inspektorat Jenderal. (3)Ekspose konsep laporan hasil pemeriksaan oleh Tim Pemeriksa dipimpin

Inspektur Wilayah dengan penyanggah terdiri dari para Pejabat Pengawas Pemerintah, kelompok kerja bidang pengawasan, Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian terkait. (4)Penyanggah dalam ekspose harus memenuhi kuorum (50 % + 1), bila tidak memenuhi kuorum ekspose ditunda pada kesempatan berikutnya dengan maksimal penundaan 2 (dua) kali. (5)Bagian Evaluasi Laporan Pengawasan membuat notulen ekspose sebagai bahan perbaikan konsep laporan hasil pemeriksaan yang harus dilaksanakan oleh Tim Pemeriksa. b.Penyusunan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib menyelesaikan laporan hasil pemeriksaan yang telah diperbaiki sesuai hasil ekspose beserta Nota Dinas Inspektur Wilayah kepada Inspektur Jenderal, Konsep Nota Dinas Inspektur Jenderal kepada Menteri dan Petunjuk Menteri kepada Kepala Daerah atau Pimpinan Komponen ((*http://e-journal.uajy.ac.id/3945/3/2EA17204.pdf*).

2. Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Melalui Tindakan Preventif dan Represif

Tindak pidana korupsi selama ini telah terjadi secara sistemik (*systemic crime*) dan semakin meluas (*widespread*), serta telah merasuki seluruh sendi-sendi kehidupan secara mendalam (*dee-rooted*). Praktek tersebut seolah-olah sudah menjadi "budaya" dalam arti situasi kondusif dan sikap permisif masyarakat terhadap praktek korupsi menyebabkan korupsi berkembang luas di masyarakat, sehingga sulit untuk dilakukan pemberatasan. Di samping itu dengan bertambah besarnya volume pembangunan, bertambah pula kemungkinan kebocoran, serta ditambah dengan gaji pegawai kecil, tidak memadai dan tidak memungkinkan untuk hidup layak mendorong suburnya

pratek korupsi. Sementara, upaya pencegahan korupsi juga telah diwajibkan bagi pejabat yang menduduki jabatan harus mendaftarkan kekayaannya sebelum menjabat jabatannya sehingga mudah diperiksa pertambahan kekayaannya dibanding dengan pendapatannya yang resmi serta pemberian sanksi tegas bagi yang tidak melaksanakan. Namun demikian upaya pencegahan tersebut, juga belum mampu membuat jera bagi pejabat untuk melakukan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukan secara sistemik dan konsisten melalui pendekatan integral antara upaya *represif* dan upaya *preventif*.

1) Upaya represif atau sering disebut upaya *penal*, dilakukan dengan menerapkan hukum pidana (*criminal law application*) guna menimbulkan efek jera (*deterrent effect)* bagi pelaku dan menimbulkan daya cegah *(prevency effect)* bagi masyarakat agar menghindari segala bentuk korupsi. Dalam pelaksanaan upaya pemberantasan korupsi melalui upaya *represif* menghadapi berbagai kendala terutama dalam mencari bukti-bukti adanya penyimpangan. Kendala lainnya ialah, *pertama*: adanya *polemik* mengenai kata "dapat" dalam pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU No.31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi. Sebagian kalangan berpendapat kata ,dapat, dipandang sebagai potensi sehingga cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan, sedangkan kalangan lainya berpendapat kata "dapat" itu harus dibuktikan secara konkrit ada kerugian negara secara riil, dilihat dari beberapa prespektif hukum, yaitu: hukum administrasi negara, hukum perdata dan hukum pidana.

   a. Kerugian negara dari prespektif hukum administrasi negara ialah kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai (Pasal 1 angka 22 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Pasal 15 UU No.15

2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan),

b. Kerugian negara dari prespektif hukum perdata ialah berkurangnya kekayaan negara/ kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga atau saham, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah yang disebabkan oleh perbuatan yang melanggar norma atau yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku dam UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

c. Kerugian negara berdasarkan perspektif hukum pidana ialah suatu perbuatan yang menyimpang terhadap penggunaan dan pengelolaan keuangan negara sehingga dikualifikasikan sebagai perbuatan merugikan keuangan negara sebagai tindak pidana korupsi, dengan pemenuhan unsur: *pertama*, perbuatan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum, baik dalam pengertian formil maupun meteriil atau penyalahgunaan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya; dan *kedua,* para pihak ada yang diperkaya dan diuntungkan, baik sipelaku sendiri, orang lain maupun korporasi (Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi) (*https://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=28...0...*)

2) Upaya preventif, dilakukan melalui sarana di luar hukum pidana (*non-penal*). Sarana penanggulangan korupsi di luar hukum pidana dapat dilakukan melalui: pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*) dan mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media masa (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*). Keberhasilan

pemberantasan korupsi bukan semata-mata diukur dari tingkat penanganan perkara, melainkan pula bagaimana penegakan hukum mampu menekan tingkat kejahatan dan meningkatkan kesadaran hukum di masyarakat. Untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang bersih, maka diperlukan sebuah sistem pendidikan anti korupsi yang berisi tentang sosialisasi bentuk-bentuk korupsi, cara pencegahan dan pelaporan serta pengawasan terhadap tindak pidana korupsi, sebagai upaya untuk menumbuhkan generasi yang bersih dan anti korupsi. Bahkan upaya pencegahan terhadap tindak pidana korupsi, dalam UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yaitu: dalam melaksanakan tugas pencegahan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tersebut, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melaksanakan langkah atau upaya pencegahan sebagai berikut: (a).Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara; (b).Menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi; (c).Menyelenggarakan program pendidikan anti korupsi pada setiap jenjang pendidikan; (d).Merancang dan mendorong terlaksananya program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi; (e). Melakukan kampanye antikorupsi kepada masyarakat umum; (f).Melakukan kerja sama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pemberantasan korupsi, diakui tidaklah mudah sebab praktik korupsi yang berlangsung selama ini dan bahkan telah terjadi diberbagai institusi publik hingga institusi privat. Untuk itu, upaya pemberantasan korupsi diperlukan pemahaman yang seksama terhadap semua faktor yang menyebabkan timbulnya korupsi serta semua hal-hal yang mendukung atau mempengaruhinya. Salah satu jalan untuk memberantas pelaku tindak pidana korupsi agar kedepannya pelaku yang berkeinginan secara langsung merugikan

keuangan negara tidak berani untuk melakukan perbuatan tindak pidana korupsi. Menurut Abdullah Hehamahua dalam Ermansjah Djaja (2010:48), berdasarkan kajian dan pengalaman setidaknya ada enam penyebab terjadinya korupsi di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

1. Sistem Penyelenggaraan Negara yang Keliru

   Sebagai Negara yang baru merdeka atau negara yang baru berkembang, seharusnya prioritas pembangunan di bidang pendidikan. Tetapi selama puluhan tahun, mulai dari Orde Lama, Orde Baru samapai Orde Reformasi ini, pembangunan difokuskan di bidang ekonomi.

2. Konpensasi PNS yang rendah

   Disebabkan prioritas pembangunan di bidangekonomi, seingga secara fisik dan kultural melahirkan pola konsumerisme.

3. Pejabat yang serakah

   Pola hidup konsumerisme yang dilahirkan oleh sistem pembangunan seperti diatas mendorong pejabat untuk menjadi kaya secara instant.

4. Law enforcemen tidak berjalan

   Disebabkan para pejabat serakah dan PNS-nya KN karena gaji yang tidak cukup.

5. Hukuman yang ringan terhadap koruptor

   Disebabkan law enforcement tidak berjalan di mana aparat penegak hukum bisa dibayar, maka hukuman yang dijatuhkan kepada para koruptor sangat ringan, sehingga tidak menimbulkan efek jera.

6. Budaya masyarakata yabg kondusip KKN

   Dalam Negara agraris seperti Indonesia, masyarakat cendrung

paternalistic.

Dengan upaya menghilangkan faktor yang menjadi penyebab korupsi diatas, diharapkan dapat mencegah masifnya tindak pidana korupsi yang terjadi khususnya dalam lingkungan institusi publik.

Bab III
TINDAK PIDANA KORUPSI

A. Latar Belakang

Pidana adalah suatu perbuatan melanggar peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga Negara yang dalam penegakkannya disertai ancaman yang bersifat khusus berupa perampasan hak. Tindak Pidana Korupsi merupakan suatu tindak pidana yang bersifat khusus yang diatur diluar KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

Tindakan penyalahgunaan anggaran yang dilakukan oleh eksekutif dan legislatif yang terjadi semakin meningkat, menunjukkan kegagalan dalam pemberantasan korupsi. Menurut Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), korupsi merupakan tindakan yang merugikan kepentingan umum dan masyarakat luas demi keuntungan pribadi atau kelompok tertentu. Data Indeks Persepsi Korupsi 2011 yang dilansir oleh situs resmi Transparansi Internasional, dalam hal persepsi publik terhadap korupsi sektor publik Indonesia masuk urutan ke-100 dunia dengan skor rendah. Sementara di antara negara-negara di kawasan Asia Pasifik-Indonesia bertandang di urutan ke-20. Jeremy Pope menawarkan strategi untuk memberantas korupsi yang mengedepankan kontrol kepada dua unsur paling berperan di

dalam tindak korupsi. *Pertama*, peluang korupsi; *kedua* keinginan korupsi. Menurutnya, korupsi terjadi jika peluang dan keinginan dalam waktu bersamaan. Peluang dapat dikurangi dengan cara membalikkan siasat "laba tinggi, risiko rendah" menjadi "laba rendah, risiko tinggi", dengan cara menegakkan hukum dan menakuti secara efektif, dan menegakkan mekanisme akuntabilitas. Penanggulangan tindakan korupsi dapat dilakukan antara lain dengan: adanya *political will* dan *political action* dari pejabat negara dan pimpinan lembaga pemerintah pada setiap satuan kerja organisasi untuk melakukan langkah proaktif pencegahan dan pemberantasan perilaku dan tindak pidana korupsi (*gudangmakalah.blogspot.com › mak...)*

B. Pengertian Korupsi

Pengertian korupsi seringkali dipahami sebagai bentuk penyelewengan atau penggelapan uang negara. Dalam bahasa Latin, korupsi atau *corruption* atau *corrupts* adalah kebusukan, keburukan, kebejatan, dan ketidakjujuran. Menurut *Black Law Dictionary,* korupsi adalah: *Corruption an act done with an intent to give some advantageinconsistent with official duty and the rights of others. The act of anofficial or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses hisstation or character to procure some benefit for himself or foranother person, contrary to duty and the rights of others.* (Suatu perbuatan yang dilakukan dengan sebuah maksud untuk mendapatkan beberapa keuntungan yang bertentangan dengan tugas resmi dan kebenaran-kebenaran lainnya. Suatu perbuatan dari sesuatu yang resmi atau kepercayaan seseorang yang mana dengan melanggar hukum dan penuh kesalahan memakai sejumlah keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan tugas dan kebenaran-kebenaran lainnya). David M. Chalmers dalam Baharuddin Lopa menguraikan arti istilah korupsi dalam berbagai bidang, yakni yang menyangkut masalah penyuapan, yang berhubungan

dengan manipulasi di bidang ekonomi dan yang menyangkut bidang kepentingan umum. Kesimpulan ini diambil dari definisi yang dikemukakan antara lain berbunyi: *financial manipulations and deliction injurious to the economy areoften labeled corrupt. The terms is often applied also to misjudgements by officials in the public economies. Disguised payment in form of gifts, legal fees, employment, favors to relatives, social influence, or any relationship that sacrifices the public and welfare, with or without the implied payment of money, is usually considerd corrupt. Political corruption is electoral corruption include purchase of vote wih money, promises of office or special favors, coercion, intimidation, and interference with administrative of judicial decision, or governmental appointment.* (manipulasi dan keputusan mengenai keuangan yang membahayakan perekonomian sering dikategorikan perbuatan korupsi. Istilah ini sering juga digunakan terhadap kesalahan ketetapan oleh pejabat yang menyangkut bidang perekonomian umum. Pembayaran terselubung dalam bentuk pemberian hadiah, ongkos administrasi, pelayanan, pemberian hadiah kepada sanak keluarga, pengaruh kedudukan sosial, atau hubungan apa saja yang merugikan kepentingan dan kesejahteraan umum, dengan atau tanpa pembayaran uang, biasanya dianggap sebagai perbuatan korupsi. Korupsi pada penelitian umum, termasuk memperoleh suara dengan uang, janji dengan jabatan atau hadiah khusus, paksaan,intimidasi dan campur tangan terhadap kebebasan memilih. Korupsi dalam jabatan melibatkan penjualan suara dalam legislatif, keputusan administrasi, atau keputusan yang menyangkut pemerintahan).

Secara harfiah korupsi merupakan sesuatu yang busuk, jahat dan merusak. Hal ini disebabkan korupsi memang menyangkut segi moral, sifat dan keadaan yang busuk, jabatan dalam instansi atau aparatur pemerintah, penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik, serta penempatan keluarga

atau golongan ke dalam kedinasan di bawah kekuasaan jabatannya. Kartono (2003) menjelaskan: Korupsi adalah tingkah laku individu yang menggunakan wewenang dan jabatan guna mengeruk keuntungan pribadi, merugikan kepentingan umum dan negara. Jadi korupsi demi keuntungan pribadi, salah urus dari kekuasaan, demi keuntungan pribadi, salah urus terhadap sumber-sumber kekayaan negara dengan menggunakan wewenang dan kekuatan-kekuatan formal (misalnya dengan alasan hukum dan kekuatan senjata) untuk memperkaya diri sendiri.

Sedangkan menurut Benveniste, korupsi didefinisikan menjadi 4 (empat) jenis, yaitu sebagai berikut.

1. *Discretionery corruption*, ialah korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, sekalipun nampaknya bersifat sah, bukanlah praktik-praktik yang dapat diterima oleh para anggota organisasi.
2. *Illegal corruption*, ialah suatu jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hukum, peraturan dan regulasi tertentu.
3. *Mercenary corruption*, ialah jenis tindak pidana korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi, melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan.
4. *Ideological corruption*, ialah jenis korupsi illegal maupun discretionery yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan kelompok (Ermansyah Djaja, 2008).

Bukan hanya di Indonesia saja, tetapi juga dibelahan dunia yang lain tindak pidana korupsi selalu mendapatkan perhatian yang lebih khusus dibandingkan dengan tindak pidana yang lainnya. Fenomena atau gejala ini harus dapat dimaklumi, karena mengingat dampak negatif yang ditimbulkan oleh tindak pidana korupsi dapat mendistorsi berbagai kehidupan berbangsa dan bernegara dari suatu

Negara, bahkan juga terhadap kehidupan antar Negara.

C. Pengertian Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana dalam pengertian hukum pidana (*yuridis normatif*) berkaitan dengan tindakan atau perbuatan yang melanggar hukum pidana. Menurut Vos dalam Tri Andrisman (2007:81), tindak pidana adalah salah kelakuan yang diancam oleh peraturan perundang-undangan, jadi suatu kelakuan yang pada umumnya dilarang dengan ancaman pidana. Istilah tindak pidana biasanya disinonimkan dengan delik, yang berasal dari bahasa latin yakni *delictum*. Menurut Sudarsono (2007:92) dalam kamus hukum pembatasan delik tercantum bahwa delik adalah perbuatan yang dapat dilakukan hukuman karena merupakan pelanggaran terhadap Undang-Undang (tindak pidana). Sedangkan Andi Hamzah (2001:22), tindak pidana adalah kelakuan manusia yang dirumuskan dalam undang-undang, melawan hukum, yang patut dipidana dan dilakukan dengan kesalahan. Orang yang melakukan perbuatan pidana akan mempertanggung jawabkan perbuatan dengan pidana apabila ia mempunyai kesalahan, seseorang mempunyai kesalahan apabila pada waktu melakukan perbuatan dilihat dari segi masyarakat menunjukan pandangan normatif mengenai kesalahan yang dilakukan.

Menurut Simons dalam Moeljatno (2005:20), menyatakan tindak pidana ialah suatu tindakan atau perbuatan yang diancam dengan pidana oleh Undang-undang Hukum Pidana, bertentangan dengan hukum pidana dan dilakukan dengan kesalahan oleh seseorang yang mampu bertanggung jawab. Menurut E. Utrecht dalam Moeljatno (2005:41) menyatakan tindak pidana ialah dengan istilah peristiwa pidana yang sering juga ia sebut delik, karena peristiwa itu merupakan suatu perbuatan atau sesuatu yang melalaikan maupun akibatnya(keadaan yang ditimbulkan karena perbuatan melalaikan itu).

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat diketahui tindak pidana adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang memiliki unsur kesalahan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, dimana penjatuhan pidana terhadap pelaku adalah demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum. Tindak Pidana Korupsi sendiri adalah tindakan atau kegiatan yang dilakukan untuk memperkaya diri sendiri atau kelompok dimana kegiatan tersebut melanggar hukum karena telah merugikan bangsa dan negara. Tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana khusus karena dilakukan orang yang khusus maksudnya subyek dan pelakunya dan perbuatannya dan akibat yang ditimbulkan oleh adanya tindak pidana korupsi harus ditangani serius dan khusus untuk itu perlu di kembangkan peraturan-peraturan khusus sehingga dapat menjangkau semua perbuatan pidana yang merupakan tindak pidana korupsi karena hukum pidana umumnya tidak sanggup untuk menjangkaunya. Di indonesia tindak pidana korupsi diatur dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tujuan dengan diundangkannya Undang-Undang Korupsi ini sebagaimana dijelaskan dalam konsiderans menimbang diharapkan dapat memenuhi dan mengantisipasi perkembangan dan kebutuhan hukum bagi masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas secara lebih efektif setiap tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan, perekonomian negara pada khususnya serta masyarakat pada umumnya. Dari sudut pandang undang-undang tindak pidana korupsi, kejahatan tindak pidana korupsi mencakup unsur-unsur sebagai berikut: (1)Penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, dan sarana; (2). Memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi; dan (3) Merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Pada

umumnya, kasus tindak pidana korupsi yang sering terjadi, dan beberapa perilaku atau tindakan korupsi lainnya, antara lain: Memberi atau menerima hadiah (Penyuapan); Penggelapan dan pemerasan dalam jabatan; Ikut serta dalam penggelapan dana pengadaan barang; dan Menerima gratifikasi.

Melihat dalam arti yang luas, korupsi adalah suatu tindakan yang dilakukan untuk memperkaya diri sendiri agar memperoleh suatu keuntungan baik pribadi maupun golongannya. Kegiatan memperkaya diri dengan menggunakan jabatan, dimana orang tersebut merupakan orang yang menjabat di departemen swasta maupun departemen pemerintahan. Korupsi sendiri dapat muncul dimana-mana dan tidak terbatas dalam hal ini saja, maka dari itu untuk mempelajari dan membuat solusinya kita harus dapat membedakan antara korupsi dan kriminalitas kejahatan.

D. Unsur-Unsur Tindak Pidana Korupsi

Dalam pengenakaan suatu tindak pidana maka harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang lazim disebut dengan unsur-unsur tindak pidana. Jadi seseorang dapat dikenakan pidana apabila perbuatan yang dilakukan memenuhi syarat-syarat tindak pidana (*strafbaarfeit*). Setiap tindak pidana dalam KUHP pada umumnya dapat dijabarkan unsur-unsurnya menjadi dua macam, yaitu unsur-unsur subyektif dan obyektif. Yang dimaksud dengan unsur-unsur ”subyektif” adalah unsur-unsur yang melekat pada diri si pelaku atau yang berhubungan dengan diri si pelaku dan termasuk kedalamnya yaitu segala sesuatu yang terkandung di dalam hatinya. Sedangkan yang dimaksud dengan unsur ”obyektif” itu adalah unsur-unsur yang ada hubungannya dengan keadaan-keadaan, yaitu keadaan-keadaan di mana tindakan dari si pelaku itu harus dilakukan (I Made Widnyana, 2005). Menurut Buchari Said (2015:52-53), bahwa untuk terwujudnya suatu tindak

pidana atau agar seseorang itu dapat dikatakan melakukan tindak pidana, haruslah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

1. Harus ada Perbuatan Manusia

   Jadi perbuatan manusia yang dapat mewujudkan tindak pidana. dengan demikian pelaku atau subyek tindak pidana itu adalah manusia, hal ini tidak hanya terlihat dari perkataan "barang siapa" didalam ketentuan undang-undang pidana perkataan "seorang ibu", "seorang dokter", "sesorang nahkhoda" dan lain sebagainya, juga dari ancaman pidana dalam pasal 10 KUH Pidana tentang macam-macam pidana haruslah ditujukan kepada manusia. Sedangkan diluar KUHP subyek tindak pidana tidak hanya manusia juga suatu korporasi,

2. Perbuatan itu haruslah sesuai dengan apa yang dilukiskan didalam ketentuan undang-undang. Makusdnya adalah kalau seseorang itu dituduh atau disangka melakukan suatu tindak pidana tertentu, misalnya melanggar pasal 362 KUHP, maka unsur-unsur pasal tersebut haruslah seluruhnya terpenuhi, apabila salah satu unsur pasal tidak terpenuhi maka itu tidak dapat dikatakan sebagai perbuatan tindak pidana.

3. Adanya Kesalahan

   Bahwa untuk dapat menjatuhkan pidana terhadap seseorang tidaklah cukup dengan dilakukannya suatu tindak pidana, akar. Tetapi harus pula adanya "kesalahan" atau "sikap bathin" yang dapat dicela, tidak patut untuk dilakukan.

Asas "kesalahan" merupakan azas fundamental dalam hukum pidana. Kesalahan atau *schuld* berarti suatu perilaku yang tidak patut secara obyektif dapat dicela kepada pelakunya. Kesalahan adalah alasan pemidanaan yang sah menurut undang-undang Tindak pidana korupsi atau yang disebut juga suatu perbuatan memperkaya diri

sendiri atau suatu golongan merupakan suatu tindakan yang sangat merugikan orang lain, bangsa dan negara. Unsur-unsur tindak pidana korupsi tidak akan terlepas dari unsur-unsur yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang No 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagai berikut:

1. Pasal 2: Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan denda paling sedikit dua ratus juta rupiah dan paling banyak satu milyar rupiah.
2. Pasal 3: Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana seumur hidup, ataupidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit lima puluh juta rupiah dan paling banyak satu milyar rupiah.

Unsur-unsur delik korupsi yang terdapat dalam Pasal 2 UU PTPK tersebut sebagai berikut: (1). Setiap orang; (2). Secara melawan hukum; (3). Perbuatan memperkaya diri sendiri dan orang lain atau suatu korporasi; (4). Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Sementara itu, dalam Pasal 3 UU PTPK tersebut unsur-unsur deliknya adalah sebagai berikut: (1). Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatukorporasi; (2). Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanyakarena

jabatan atau kedudukan; (3). Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

E. Subyek Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi

Subyek hukum adalah orang yang dapat dipertanggung jawabkan sebagai pelaku tindak pidana. Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 menggunakan istilah setiap orang, yang kemudian dalam Pasal 1 ke 3 diatur bahwa yang dimaksud dengan setiap orang adalah orang perseorangan termasuk korporasi. Kemudian terdapat secara khusus didalam Pasal-Pasal tertentu bahwa subyeknya adalah pegawai negeri, sehingga subyek hukum dalam tindak pidana korupsi meliputi :

1. Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara

   Pegawai Negeri menurut Pasal 2 UU TPK 1971 yaitu ''Pegawai Negeri yang dimaksud oleh undang-undang ini meliputi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan Negara atau daerah atau menerima gaji atau upah dari suatu badan/ badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan Negara atau daerah, atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari Negara atau masyarakat.'' Sementara itu, menurut Pasal 1 ayat 2 UU PTPK 1999 Jo. UU No. 20 Tahun 2001, pegawai negeri adalah meliputi :

   a. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Kepegawaian;
   b. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
   c. Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
   d. Orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah;

e. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat (Andi Hamzah, 2015).

Sedangkan penyelenggara Negara dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang PenyelenggaraanNegara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepostisme.Penyelenggara negara meliputi :

a. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
b. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
c. Menteri;
d. Gubernur;
e. Hakim;
f. Pejabat Negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
g. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Korporasi

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, bahwa korporasi adalah subyek delik. Artinya, selain dari individu yang memimpin dilakukannya kejahatan atau memberi perintah, korporasinya sendiri dapat dipertanggungjawabkan. Konsep pengaturan korporasi sebagai subjek hukumpidana, dapat dikemukakan bahwa didalam ketentuan KUHP yang digunakan saatini masih menganut bahwa suatu delik hanya dapat dilakukan oleh manusia (*naturalijk person*). isinya: (Mahmud Mulyadi & Feri Antoni Surbakti, 2010) Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 59 KUHP yang Dalam hal menentukan hukuman karena pelanggaran

terhadap pengurus, anggota salah satu pengurus atau komisaris maka hukuman tidak dijatuhkan atas pengurus atau komisaris jika nyata bahwa pelanggaran itu telah terjadi diluar tanggungannya. Hukum pidana khusus (hukum pidana di luar KUHP) yang sifatnya melengkapi hukum pidana umum pada dasarnya sudah tidak lagi berpegang teguhpada prinsip pertanggungjawaban pidana secara pribadi yang dianut dandipertahankan sejak dibentuknya WvS Belanda 1881 (diberlakukan 1886). Beberapa peraturan perundang-undangan Indonesia tampaknya telah menganut sistem pertanggungjawaban *strict liabilitiy* (pembebanan tanggung jawab pidana tanpa melihat kesalahan) dan *vicarious liability* (pembebanan tanggung jawab pidana pada selain si pembuat) dengan menarik badan atau korporasi ke dalam pertanggungjawaban pidana (Adami Chazawi, 2005).

Korporasi sebagai subjek hukum tindak pidana memiliki 3 (tiga) sistem pertanggungjawaban, yaitu: (1). Jika pengurus korporasi sebagai pembuat, maka pengurus yang bertanggungjawab. (2). Jika korporasi sebagai pembuat, maka pengurus yang bertanggungjawab. (3). Jika korporasi sebagai pembuat dan korporasi yang bertanggungjawab (Moeljatno, 2008).

Korporasi yang dapat menjadi subjek hukum tindak pidana korupsi diterangkan didalam pasal 1 UU PTPK yang menyatakan bahwa "korporasi adalah kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum". Berdasarkan pengert ian korporasi yang dapat menjadi subjek hukum tindak pidana korupsi ini jauh lebih luas daripada pengertian *rechts persoon* yang umumnya diartiakan sebagai badan hukum.atau suatu korporasi yang oleh peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai badan hukum yang didirikan dengan cara memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh hukum.

F. Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi

Menurut Adami Chazawi (2005:349), bahwa: asas pertanggungjawaban dalam hukum pidana adalah Tiada Pidana jika tanpa kesalahan (*Geen straf zonder schuld; Actus non facit reum nisi mens sistrea*). Pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*) adalah suatu mekanisme untuk menentukan apakah seseorang terdakwa atau tersangka dipertanggungjawabkan atas suatu tindakan pidana yang terjadi atau tidak. Untuk dapat dipidananya si pelaku, disyaratkan bahwa tindak pidana yang dilakukannya itu memenuhi unsur-unsur yang telah ditentukan dalam Undang-undang. Pertanggungjawaban pidana mengandung makna bahwa setiap orang yang melakukan tindak pidana atau melawan hukum dengan sendirinya harus dipidana, pertanggungjawaban pidana lahir dengan diteruskannya celaan yang obyektif terhadap perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana berdasarkan hukum yang berlaku, dan secara subyektif kepada pembuat yang memenuhi persyaratan untuk dapat dikenai pidana karena perbuatan tersebut. Neng Sarmida, dkk (2002), dasar dapat dipidananya pembuat tindak pidana adalah kesalahan. Hal ini mengandung arti bahwa pembuat atau pelaku tindak pidana hanya dapat dipidana jika ia mempunyai kesalahan dalam melakukan tindak pidana tersebut. Kapan seseorang dikatakan mempunyai kesalahan merupakan hal yang menyangkut masalah pertanggungjawaban pidana. Seseorang mempunyai kesalahan bilamana pada waktu melakukan tindak pidana, dilihat dari segi kemasyarakatan dia dapat dicela oleh karena perbuatan tersebut. Dalam kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak ada ketentuan tentang arti kemampuan bertanggungjawab, hanya dijelaskan mengenai kemampuan bertanggung jawab yaitu dalam Pasal 44 ayat (1) KUHP: “Barang siapa melakukan perbuatan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya, karena jiwanya cacat dalam tubuhnya atau jiwa yangterganggu karena penyakit, tidak

dapat dipidana. Perbuatan agar dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, harus mengandung kesalahan. Kesalahan tersebut terdiri dari dua jenis yaitu kesengajaan (*opzet*) dan kelalaian (*culpa*).

1. Kesengajaan

   Menurut *memorie van toelichting*, kata ''dengan sengaja" (*opzettelijk*) adalah sama dengan *"willens en weten"* (dikehendaki dan diketahui). Ini berarti pada waktu melakukan perbuatan, perbuataannya juga mengetahui atau mengerti (*weten*) hal tersebut (Frans Maramis, 2012). Sesuai teori hukum pidana Indonesia, kesengajaan terdiri dari tiga macam, yaitu sebagai berikut:

   a. Kesengajaan yang bersifat tujuan

      Bahwa dengan kesengajaan yang bersifat tujuan, si pelaku dapat dipertanggungjawabkan dan mudah dapat dimengerti oleh khalayak ramai. Apabila kesengajaan seperti ini ada pada suatu tindak pidana, si pelaku pantas dikenakan hukuman pidana. Karena dengan adanya kesengajaan yang bersifat tujuan ini, berarti si pelaku benar-benar menghendaki mencapai suatu akibat yang menjadi pokok alasan diadakannya ancaman hukuman ini.

   b. Kesengajaan secara sadar kepastian

      Kesengajaan ini ada apabila si pelaku, dengan perbuatannya tidak bertujuan untuk mencapai akibat yang menjadi dasar dari delik, tetapi ia tahu benar bahwa akibat itu pasti akan mengikuti perbuatan itu.

   c. Kesengajaan secara sadar kemungkinan

      Kesengajaan ini yang terang-terang tidak disertai bayangan suatu kepastian akan terjadi akibat yang bersangkutan, melainkan hanya dibayangkan suatu kemungkinan belaka akan akibat itu. Atau dengan kata lain ada keadaan tertentu yang semula

mungkin terjadi kemudian benar-benar terjadi. Jika pelaku tetap melaksanakan kehendaknya meskipun ada kemungkinan akibat lain yang sama sekali tidak diinginkannya terjadi atau mengetahui ada akibat lain tetapi tetap menginginkan maka terjadilah kesengajaan.

2. Kealpaan (*Culpa*)

Undang-undang tidak member definisi apakah kelalain itu. Hanya Memori Penjelasan mengatakan bahwa kelalaian (*culpa*) terletak antara sengaja dan kebetulan. Bagaimana pun juga culpa itu dipandang lebih ringan disbanding dengan sengaja. Oleh karena itu delik culpa itu merupakan delik semu (*quasideliet*) sehingga diadakan pengurangan pidana (Tri Andrisman, 2009). Menurut Andi Hamzah, 2008), delik *culpa* mengandung dua macam, yaitu delik kelalaian yang menimbulkan akibat dan yang tidak menimbulkan akibat, tapi yang diancam dengan pidana ialah perbuatan ketidak hati-hatian itu sendiri, perbedaan antara keduanya sangat mudah dipahami yaitu kelalaian yang menimbulkan akibat dengan terjadinya akibat itu maka diciptalah delik kelalaian, bagi yang tidak perlu menimbulkan akibat dengan kelalaian itu sendiri sudah diancam dengan pidana (Tri Andrisman, 2009).

Seseorang dinilai melakukan perbuatan pidana atau tidak, tergantung dari seseorang itu mempunyai kesalahan atau tidak. Pertanggungjawaban pidana ditentukan bukan hanya dengan dipenuhinya seluruh unsur suatu tindak pidana, melainkan juga apakah terdapat kesalahan pembuat (*liabilitybased on fault*). Keadaan batin yang normal atau sehat ditentukan oleh faktor akal pembuat. Akalnya dapat membeda-bedakan perbuatan yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan. Kemampuan pembuat untuk membeda-bedakan perbuatan tersebut menyebabkan yang bersangkutan dapat

dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana ketika melakukan tindak pidana. Dapat dipertanggungjawabkan karena akalnya yang sehat dapat membimbing kehendaknya untuk menyesuaikan dengan yang ditentukan hukum (Tri Andrisman, 2009). Lebih lanjut Chairul Huda (2006), menjelaskan bahwa: keadaan batin normal atau akalnya dapat membeda-bedakan perbuatan yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan, atau mampu bertanggungjawab merupakan sesuatu yang berada diluar pengertian kesalahan. Mampu bertanggungjawab adalah syarat kesalahan, sehingga bukan merupakan bagian dari kesalahan itu sendiri. Oleh karena itu, terhadap subjek hukum manusia mampu bertanggungjawab merupakan unsur pertanggungjawaban pidana, sekaligus sebagai syarat kesalahan. Apabila orang yang melakukan perbuaan pidana itu memang mempunyai kesalahan, maka tentu dia akan dipidana. Tetapi, manakala dia tidak mempunyai kesalahan walaupun dia telah melakukan perbuatan yang terlarang dan tercela, dia tentu tidak di pidana. Asas yang t idak tertulis "tidak dipidana jika tidak ada kesalahan" merupakan dasar daripada dipidananya si pembuat. Berdasarkan uraian di atas maka dapat dinyatakan bahwa pertanggungjawaban pidana mengandung makna bahwa setiap orang yang melakukan tindak pidana atau melawan hukum, sebagaimana dirumuskan dalam undang-undang, maka orang tersebut patut mempertanggungjawabkan perbuatan sesuai dengan kesalahannya. Orang yang melakukan perbuatan pidana akan mempertanggungjawabkan perbuatan tersebut dengan pidana apabila ia mempunyai kesalahan, seseorang mempunyai kesalahan apabila pada waktu melakukan perbuatan dilihat dari segi masyarakat menunjukan pandangan normatif mengenai kesalahan yang telah dilakukan orang tersebut. Pertanggungjawaban pidana dalam tindak pidana korupsi hanya dibebankan kepada penyelenggara Negara dan korporasi. Penyelenggara Negara dapat minta pertanggungjawaban pidananya apabila ada pemufakatan jahat berupa suap dan gratifikasi

dan menyalahgunakan kewenangan dengan memperkaya dirinya sendiri serta menimbulkan kerugian Negara. Sedangkan korporasi yang dapat di pertanggung jawabkan kepada pengurus korporasi dalam delik korupsi ialah perbuatan menyuap pejabat publik (*http://akperrsdustira.ac.id/wp-content/uploads/2017/07/Buku-Pendidikan-Anti-Korupsi-untuk-Perguruan-Tinggi-2017-bagian-2-.pdf*)

G. Strategi Pemberantasan Korupsi

Pemberantasan korupsi selama ini belum mampu meminimalisir terjadinya tindak pidana korupsi dilingkungan pejabat publik, memang disadari bahwa pemberantasan korupsi tidaklah mudah karena korupsi telah menyentuh berbagai bidang kehidupan masyarakat dan dilakukan melalui berbagai modus praktik korupsi. Walaupun demikian, upaya pemberantasan korupsi harus terus dilakukan karena korupsi menjadi musuh negara, maka pemberantasan korupsi harus dilakukan secara progresif untuk mendapatkan efek jera bagi yang melakukan perbuatan korupsi. Ada sebagian masyarakat berpendapat agar pejabat yang melakukan korupsi harus dihukum dengan seberat-beratnya dan bahkan muncul wacana untuk menambah hukumannya dengan melakukan pemiskinan. Akan tetapi, pendekatan hukum selama ini dinilai oleh sebagian besar ahli tidaklah tepat, karena banyak perangkat hukum yang dihasilkan melalui perundang-undangan tetap saja praktik korupsi semakin subur dan berkembang dengan pesat. Ada pula yang berpendapat untuk mengurangi tindak pidana korupsi dilakukan dengan pembekalan pendidikan agama, agar pejabat publik memiliki karakter moralitas yang tinggi dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dengan moralitas dan komitmen dalam penerapannya akan menjauhkan perbuatan yang tidak sesuai dengan nilai-nilai agama. Namun demikian, yang cukup mengejutkan, justru negara-negara yang tingkat korupsinya cenderung tinggi adalah negara-negara yang masyarakatnya dapat dikatakan cukup taat beragama. Ada yang

mengatakan bahwa untuk memberantas korupsi, sistem dan lembaga pemerintahan serta lembaga-lembaga negara harus direformasi. Reformasi ini meliputi reformasi terhadap sistem, kelembagaan maupun pejabat publiknya. Ruang untuk korupi harus diperkecil. Transparansi dan akuntabilitas serta akses untuk mempertanyakan apa yang dilakukan pejabat publik harus ditingkatkan. Penting pula untuk membentuk lembaga independen yang bertugas mencegah dan memberantas korupsi. Lembaga ini harus mempertanggungjawabkan apa yang dilakukannya kepada rakyat. Ruang gerak serta kebebasan menyatakan pendapat untuk masyarakat sipil (*civil society)* harus ditingkatkan, termasuk di dalamnya mengembangkan pers yang bebas dan independen.Pada bagian atau bab ini, akan dipaparkan berbagai upaya pemberantasan korupsi yang dapat dan telah dipraktekkan di berbagai negara. Ada beberapa bahan menarik yang dapat didiskusikan dan digali bersama untuk melihat upaya yang dapat kita lakukan untuk memberantas korupsi. Tidak ada jawaban yang tunggal dan sederhana untuk menjawab mengapa korupsi timbul dan berkembang demikian masif di suatu negara. Ada yang menyatakan bahwa korupsi ibarat penyakit 'kanker ganas' yang sifatnya tidak hanya kronis tapi juga akut. Ia menggerogoti perekonomian sebuah negara secara perlahan, namun pasti. Penyakit ini menempel pada semua aspek bidang kehidupan masyarakat sehingga sangat sulit untuk diberantas. Perlu dipahami bahwa dimanapun dan sampai pada tingkatan tertentu, korupsi memang akan selalu ada dalam suatu negara atau masyarakat. Sebelum melangkah lebih jauh membahas upaya pemberantasan korupsi, berikut pernyataan yang dapat didiskusikan mengenai strategi atau upaya pemberantasan korupsi (Fijnaut dan Huberts : 2002): *It is always necessary to relate anti-corruption strategies to characteristics of the actors involved (and the environment they operate in). There is no single concept and program of good governance for all countries and organizations, there is no 'one right way'. There*

are many initiatives and most are tailored to specifics contexts. Societies and organizations will have to seek their own solutions. Dari pernyataan ini dapat dipahami bahwa sangat penting untuk menghubungkan strategi atau upaya pemberantasan korupsi dengan melihat karakteristik dari berbagai pihak yang terlibat serta lingkungan di mana mereka bekerja atau beroperasi. Tidak ada jawaban, konsep atau program tunggal untuk setiap negara atau organisasi. Ada begitu banyak strategi, cara atau upaya yang kesemuanya harus disesuaikan dengan konteks, masyarakat maupun organisasi yang dituju. Setiap negara, masyarakat mapun organisasi harus mencari cara mereka sendiri untuk menemukan solusinya. Di muka telah dipaparkan bahwa upaya yang paling tepat untuk memberantas korupsi adalah dengan memberikan pidana atau menghukum seberat-beratnya pelaku korupsi. Dengan demikian bidang hukum khususnya hukum pidana akan dianggap sebagai jawaban yang paling tepat untuk memberantas korupsi (*http://akperrsdustira.ac.id/wp-content/uploads/2017/07/Buku-Pendidikan-Anti-Korupsi-untuk-Perguruan-Tinggi-2017-bagian-2-.pdf*)

Masih dari sumber yang sama, menurut G. Peter Hoefnagels dalam Nawawi Arief (2008), kebijakan penanggulangan kejahatan atau yang biasa dikenal dengan istilah politik kriminal atau *criminal policy* dapat dibedakan, antara lain: (1). kebijakan penerapan hukum pidana (*criminal law application*); (2). kebijakan pencegahan tanpa hukum pidana (*prevention without punishment*); (3). kebijakan untuk mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat mass media (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*). Melihat pembedaan tersebut, secara garis besar upaya penanggulangan kejahatan dapat dibagi menjadi 2 (dua) yakni melalui jalur penal (dengan menggunakan hukum pidana) dan jalur non-penal (diselesaikan di luar hukum pidana dengan sarana-sarana non-penal). Menurut Barda Nawawi Arief (2008), upaya penanggulangan kejahatan melalui jalur penal lebih

menitikberatkan pada sifat repressive (penumpasan/penindasan/ pemberantasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur non-penal lebih menitikberatkan pada sifat preventif (pencegahan). Dikatakan secara kasar, karena tindakan represif juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas. Sifat preventif memang bukan menjadi fokus kerja aparat penegak hukum. Namun untuk pencegahan korupsi sifat ini dapat ditemui dalam salah satu tugas dari Komisi Pemberantasan Korupsi yang memiliki Deputi Bidang Pencegahan yang di dalamnya terdapat Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat. Sasaran dari upaya penanggulangan kejahatan melalui jalur non-penal adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan dalam hal ini korupsi, yakni berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi baik politik, ekonomi maupun sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsuburkan kejahatan (korupsi; tambahan dari penulis). Dengan ini, upaya non-penal seharusnya menjadi kunci atau memiliki posisi penting atau dalam istilah yang digunakan oleh Barda Nawawi Arief 'memiliki posisi strategis dari keseluruhan upaya politik kriminal'. Upaya yang kedua adalah upaya penal dengan memanggil atau menggunakan hukum pidana atau dengan menghukum atau memberi pidana atau memberikan penderitaan atau nestapa bagi pelaku korupsi. Ada hal penting yang patut dipikirkan dalam menggunakan upaya penal. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa sarana penal memiliki 'keterbatasan' dan mengandung beberapa 'kelemahan' (sisi negatif) sehingga fungsinya seharusnya hanya digunakan secara 'subsidair'. Menurut Nawawi Arief (1998), pertimbangan tersebut dilihat secara dogmatis, sanksi pidana merupakan jenis sanksi yang paling tajam dalam bidang hukum, sehingga harus digunakan sebagai ultimum remedium (obat yang terakhir apabila cara lain atau bidang hukum lain sudah tidak dapat digunakan lagi); (1) dilihat secara fungsional/pragmatis, operasionalisasi dan aplikasinya menuntut

biaya yang tinggi; (2)sanksi pidana mengandung sifat kontradiktif/ paradoksal yang mengadung efek sampingan yang negatif. Hal ini dapat dilihat dari kondisi overload Lembaga Pemasyarakatan; (3) penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan '*kurieren am symptom*' (menyembuhkan gejala), ia hanya merupakan pengobatan simptomatik bukan pengobatan kausatif karena sebab-sebab kejahatan demikian kompleks dan berada di luar jangkauan hukum pidana; (4)hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (sub sistem) dari sarana kontrol sosial lainnya yang tidak mungkin mengatasi kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks; (5)sistem pemidanaan bersifat fragmentair dan individual/personal; tidak bersifat struktural atau fungsional; (6)efektifitas pidana (hukuman) bergantung pada banyak factor. Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (sub sistem) dari sarana kontrol sosial lainnya yang tidak mungkin mengatasi kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks.

Bab IV

Banishing Bureaucracy System dalam Reformasi Birokrasi

A. Latar Belakang.

Korupsi birokrasi yang kian meningkat membuktikan bahwa reformasi birokrasi berjalan ditempat, belum adanya perubahan sistem yang signifikan untuk mendorong kinerja birokrasi lebih akuntabel dan bebas dari unsur KKN. System menjadi bagian strategis dalam pembenahan birokrasi, karena perilaku tindak pidana korupsi disebabkan karena adanya celah dari sistem yang memungkinkan untuk melakukannya. Untuk itu, upaya membangun pemerintahan yang bersih dan berwibawa harus dimulai dari perbaikan sistem birokrasi itu sendiri.

Sementara kulture birokrasi juga turut andil mempengaruhi perilaku korupsi birokratis. Berkembangnya sikap feodalisme di dalam tubuh birokrasi membawa berbagai konsekuensi terhadap kinerja birokrasi. Akuntabilitas hanya ditujukan kepada pejabat diatasnya, bukannya kepada publik. Demikian pula loyalitas dan pertanggungjawaban aparat ditingkat bawah semata-mata hanya ditujukan kepada pejabat diatasnya. Prestasi kerja seorang aparat birokrasi dimata pimpinan hanya dilihat dari kriteria seberapa besar

loyalitasnya kepada pimpinan. Aparat birokrasi ditingkat bawah hanya berupaya untuk selalu menjaga kepuasaan pimpinan sehingga memunculkan budaya kerja yang selalu menyenangkan pimpinan, seperti membuat laporan kerja yang cenderung hanya menyenangkan pimpinan tanpa berdasar fakta, berlomba-lomba menghormati pimpinan secara berlebihan guna mengambil hati pimpinan, dan lain sebagainya. Pembentukan etos kerja juga mengalami feodalisasi, seperti dalam penyelsaian tugas hanya berorientasi pada petunjuk pimpinan, tumbuhnya image bahwa pimpinan selalu bertindak benar, pimpinan tidak dapat disalahkan, tetapi sebaliknya seorang bawahan yang dianggap tidak mampu menterjemahkan kehendak pimpinan, dan berbagai sikap yang memperlihatkan adanya kulture marjinalisme di kalangan aparat birokrasi bawah (Dwiyanto, dkk,2002). Kondisi demikian dapat mematikan kreatifitas dan inovatif bawahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kekhawatiran sikap bawahan untuk berbeda pendapat dengan pimpinan akan mempengaruhi jenjang kariernya dalam birokrasi. Hal ini disebabkan adanya sifat inferior yang melekat pada birokrat bawahannya, biasanya bawahan yang tidak sepaham dengan sikap pimpinanya hanya dapat menggerutu saja dari ide dan gagasan pimpinannya.

Perilaku feodalistik dalam birokrasi ikut memberikan kontribusi terhadap penyebab munculnya patologi birokrasi, terutama tindak korupsi di dalam birokrasi. Suburnya praktek pemberian uang pelicin, uang semir, uang suap, merupakan bentuk korupsi yang terus dikembangkan oleh birokrasi terhadap masyarakat. Publik untuk memperoleh akses pelayanan publik secara mudah harus memberikan sejumlah uang ekstra kepada pejabat birokrasi. Menurut Mas'oed (1994) dalam Dwiyanto, dkk (2002), bahwa faktor kultural dalam masyarakat Indonesia pada umumnya cenderung kondusif untuk mendorong terjadinya korupsi, seperti adanya nilai atau tradisi pemberian hadiah kepada pejabat pemerintah. Pengaruh kultur tersebut telah

mengakar dalam lingkungan birokrasi dan bahkan masih sangat kuat menentukan corak perilaku birokrasi. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan birokrasi tidak semata-mata karena adanya tuntutan dinamika masyarakat melainkan karena kehendak pimpinan. Kegagalan birokrasi dalam merespons perubahan lingkungan sosial tersebut, akan menyebabkan terjadinya *capacity gap* yaitu adanya jurang antara kemampuan birokrasi riil dengan kemampuan idiil yang seharusnya dimiliki birokrasi untuk dapat melaksanakan tugasnya di dalam situasi yang berubah. Hal ini menuntut terbentuknya *adaptive-responsive bureaucracy*, birokrasi yang mampu menumbuhkan kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan keadaan yang berubah dan merespons pada tuntutan yang berubah. Menurut Mustopadidjaja AR (2003:1-2) diantara faktor penyebab terjadinya krisis multi dimensi tersebut yang sangat mendasar adalah terletak pada kelemahan dalam pengembangan "sistem dan proses penyelenggaraan pemerintah negara dan pembangunan bangsa", yang utama dan yang paling hakiki adalah berupa penyimpangan terhadap berbagai dimensi nilai yang semestinya menjadi acuan perilaku individu dan institusi yang berperan dalam penyelenggaraan negara. Terjadinya inkonsistensi perilaku birokrasi tersebut menjadi hambatan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu, reformasi birokrasi harus difokuskan pada aspek perubahan perilaku birokrat agar memiliki kapasitas inovatif, kreatif yang orientasi pada visi, misi, dan tujuan untuk selalu mengabdi pada kepentingan publik. Program *Reinventing Government* dapat menjadi acuan dalam pengembangan perilaku birokrat, dengan menunjukan tiga isu pokok yang penting, yakni : (Al Gore, 1993, 1995) dalam Verianto Sitindjak (2017).

1. Bagaimana mengembangkan berbagai macam alternatif organisasi dan manajerial yang semakin banyak memberikan kesempatan mastarakat dan dunia swasta untuk berperan dalam memproduksi dan distribusi barang-barang dan

jasa-jasa. Kata kunci masalah ini adalah pengembangan *publicprivate partnership;*

2. Bagaimana mengembangkan administrasi keuangna dan anggaran yang berorientasi pada visi dan misi organisasi, dan dapat menjamin terlaksananya manajemen sumber daya anggaran yang efektif, efisien dan akuntabel. Kata kunci masalah ini adalah *budgeting reform* yang bergerak dari prinsip *line-item budgeting* menuju *missiondriven budgeting*; dan
3. Bagaimana membangun organisasi dan sistem administrasi publik yang berorientasi pada permintaan kebutuhan dan kepuasan *costumer,* sekaligus dapat menjamin kompetisi diantara elemen dalam masyarakat yaitu kompetisi antara industri, antara perusahaan dan antara para usahawan itu sendiri (Gedeona, 2005)

Semangat wirausaha ke dalam birokrasi merupakan hal penting untuk diwujudkan agar legitimasi moral birokrasi dapat ditingkatkan di mata publik. Legitimasi moral dimana seorang birokrat memahami terhadap tugas dan fungsinya serta menjalankan dengan penuh tanggungjawab sesuai dengan harapan masyarakat luas. Legitimasi moral tersebut, tentunya akan mempengaruhi trust atau kepercayaan publik terhadap penyelenggara negara. Memang tidaklah mudah untuk mengembalikan kepercayaan publik, namun dengan komitment yang kuat dari seluruh jajaran birokrasi akan perlahan-lahan dapat mendorong tumbuhnya kepercayaan publik. Kasus korupsi yang semakin banyak menimpa para penyelenggara negara akan mempengaruhi penilaian publik terhadap penyelenggara negara, dan sulit untuk mengembalikan kepercayaan terhadap upaya yang dilakukan untuk membersihkan penyelenggara negara yang korup. Oleh karena itu, muncul ide atau gagasan untuk

memwirausahakan birokrasi yang dikemukakan oleh Osborne dengan istilah "*Reinventing Governament*" mendapat perhatian yang besar bagi perbaikan birokrasi kedepan. Memang sulit membangkitkan kembali kepercayaan publik saat ini, tapi dengan komitmen yang kuat untuk bertindak, kiranya secara perlahan kepercayaan itu akan tumbuh kembali. Dengan adanya kepercayaan tersebut, maka aktivitas yang dilakukan dalam upaya perbaikan manejemen organisasi public (birokrasi) yang berjiwa wirausaha pun akan dapat dilakukan dengan baik. Perbaikan manajemen birokrasi ini harus dilakukan sosialisasi secara meluas kepada publik agar masyarakat dapat memahami dengan konsep memwirausahakan birokrasi itu. Semangat memwirausahakan birokrasi adalah menyangkut perbaikan etos kerja birokrat dengan mengidentifikaikan sebagai pengusaha yang inovatif, imajinatif, kreatif, berani mengambil resiko, bekerja berdasarkan visi, misi,dan tujuan (orientasi ke masa depan), berorientasi kepada kepuasan pelanggan, efisiensi, efektif, responsif, desentralistis, dan berorientasi pasar. Nilai-nilai tersebut harus dapat ditransformasikan ke dalam birokrasi, agar dapat memenuhi nilai-nilai keadilan, kepentingan publik, legitimasi, perlindungan hak-hak warga, dan akuntabilitas. Oleh karena itu, konsep memwirausahakan dalam implementasinya harus dapat disinergikan dan terakomodasi dengan baik agar menjadi kekuatan bagi lembaga pemerintah untuk menjalankan peran dan tugasnya sebagai pelayan masyarakat. Ada beberapa hal yang harus dilakukan agar perilaku birokrasi berpihak kepada publik, yaitu: *Pertama*, birokrasi yang digerakkan oleh visi dan misi yang jelas. Dalam konteks *reinventing government* dan *banishing bureaucracy*, kemandirian menjadi salah satu parameter berhasil tidaknya organisasi publik (birokrasi) menjalankan aktivitas, peran, fungsi, dan tugasnya. Dan hal itu sangat ditentukan oleh visi dan misi yang jelas (menggambarkan apa yang diharapkan, dibutuhkan dan diinginkankan oleh masyarakat) yang ingin dicapai bersama. Visi dan

misi itu menjadi gambaran masa depan kehidupan masyarakat dan harus realistis, menarik, dan dapat dipertanggungjawabkan. Bukannya menggambarkan keinginan, kebutuhan, dan kepentingan para penguasa. *Kedua*, birokrasi yang pemimpinnya memiliki leadership yang kuat, visioner, dan bervisi kerakyatan serta memiliki kemampuan manajerial yang baik (Gedeona, 2005).

B. Pengertian Birokrasi

Sebelum membahas lebih lanjut terkait dengan *Banishing Bureaucracy System* terlebih dahulu kita kemukakan apa yang dimaksud dengan birokrasi. Birokrasi berdasarkan istilah (asal kata "biro" dan "kratia"), berarti pengaturan dari meja ke meja. Dalam kamus umum bahasa Indonesia "biro" diartikan kantor dan istilah birokrasi mempunyai beberapa arti: a. Pemerintahan yang di dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat. b. Cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai negeri. c. Cara kerja atau susunan pekerjaan yang serba lambat, serba menurut aturan, kebiasaan, dan banyak liku-likunya. Menurut Lance Castles (1986), pendapat Weber tentang "birokrasi rasional" berusaha memisahkan antara kantor dan si pemegang jabatan, kondisi yang tepat untuk pengangkatan dan kenaikan pangkat, hubungan otoritas yang disusun secara sistematik antara kedudukan, hak dan kewajiban yang diatur dengan tegas dan lain-lain (*repository.ut.ac.id › IPEM4317-M1*). Dalam pemikiran Max Weber, birokrasi sebagai sebuah organisasi yang didasarkan pada proses rasionalisasi, sehingga setiap kegiatan-kegiatannya selalu mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas dalam mewujudkannya. Efisiensi mempertimbangkan antara rasio input dan output, dengan segala sumber daya organisasi diperuntukkan untuk mewujudkan kebutuhan masyarakat. Untuk itu dalam kegiatannya harus didukung dengan kewenangan sebagai bentuk legitimasi dari masyarakat, karena tanpa adanya legitimasi maka birokrasi menjadi rapuh. Sesuai dengan

teorinya, Weber mengatakan bahwa legitimasi adalah dasar bagi hampir semua sistem otoritas. Ia mengemukakan lima keyakinannya yang berkaitan dengan otoritas yang sah bergantung pada kelima legitimasi yang secara singkat diuraikan sebagai berikut.

1. Bahwa dengan ditegakkannya peraturan (code) yang sah maka dapat menuntut kepatuhan dari para anggota organisasi tersebutHal ini dimaksudkan bahwa semua anggota organisasi pemerintah yang memenuhi syarat sebagai birokrat dapat bekerja dalam organisasi apabila ada pedoman, berupa aturan yang secara formal harus dipatuhi. Misalnya peraturan yang dibuat berupa Surat Keputusan oleh yang mempunyai otoritas dan diundangkan berlaku untuk semua anggota organisasi. Peraturan tersebut juga berfungsi sebagai alat kontrak bagi organisasi, untuk menilai apakah birokrat itu bekerja efisien atau tidak, menyimpang dari aturan atau tidak. Semua biro mempunyai peraturan yang sah dan dinyatakan sebagai peraturan organisasi yang harus dipatuhi. Dengan demikian, berarti para anggota organisasi dituntut untuk mematuhi aturan organisasi tersebut.
2. Bahwa hukum merupakan suatu sistem aturan abstrak, yang diterapkan pada kasus-kasus tertentu, sedangkan administrasi mengurus kepentingan-kepentingan organisasi yang ada dalam batas-batas hukumHal ini dimaksudkan bahwa setelah diterapkannya aturan-aturan organisasi yang harus dipatuhi oleh para anggota organisasi maka jika ada anggota organisasi yang tidak mematuhi atau menyimpang dari aturan organisasi harus dikenakan sanksi. Penerapan sanksi atau hukuman sifatnya berjenjang sesuai dengan tingkat kesalahannya, oleh karena itu, hendaknya aturan hukum yang berlaku mencakup sampai hal-hal yang detail, dapat menjangkau bobot-bobot kesalahan yang diperbuat oleh anggota organisasi tersebut.

3. Bahwa manusia yang menjalankan otoritas juga mematuhi tatanan impersonal tersebut. Hal ini dimaksudkan bahwa semua aturan organisasi termasuk aturan hukum yang berlaku juga diberlakukan kepada semua anggota organisasi tanpa pandang kedudukanartinya semua aturan diberlakukan baik bagi atasan yang mempunyai otoritas maupun bawahan yang tidak mempunyai otoritas. Hal ini mencerminkan adanya perlakuan yang adil bagi semua anggota organisasi. Disadari bahwa ketidakadilan akan membuat para anggota organisasi sakit hati, yang dapat mengakibatkan organisasi tersebut tidak bisa bekerja secara efisien karena adanya diskriminasi.
4. Bahwa tidak hanya qua member (anggota yang taat) yang benar-benar mematuhi hukum. Hal ini dimaksudkan bahwa agar semua anggota organisasi seharusnya menaati aturan hukum yang berlaku, dan tidak hanya sebagian saja dari anggota organisasi itu yang harus patuh. Jika ini sampai terjadi maka ada ketidakadilan, ketidakefisienan, dan pada akhirnya akan mengakibatkan pertentangan dengan birokrasi rasional. Oleh karena itu,, siapa pun yang tidak mematuhi hukum yang berlaku dalam organisasi harus dikenai sanksi setimpal dengan pelanggaran yang dilakukan.
5. Bahwa kepatuhan itu seharusnya tidak kepada person yang memegang otoritas melainkan kepada tatanan impersonal yang menjamin untuk menduduki jabatan itu.Hal ini dimaksudkan agar semua anggota organisasi tunduk kepada aturan yang ada, bukan patuh karena seseorang yang menjadi atasannya. Bekerja sesuai aturan bukan melihat siapa yang memerintah, ada atau tidak ada atasannya tetap bekerja sesuai aturan, diawasi atau pun tidak diawasi tetap bekerja sebaik-baiknya. Mengabdi bukan kepada seseorang tetapi bekerja sesuai aturan. Demikian juga sebagai orang yang mempunyai otoritas menilai

pekerjaan bawahan tentu bukan karena adanya hubungan baik tetapi karena loyal terhadap pekerjaan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya, taat kepada peraturan, dan mematuhi hukum yang berlaku. Sifat nepotisme juga harus dihilangkan jauh-jauh, kepatuhan semata-mata demi aturan yang berlaku pada organisasi, bukan orang tertentu yang dianggapnya satu suku, satu daerah atau masih ada hubungan saudara dan lain sebagainya (*repository.ut.ac.id › IPEM4317-M1*).

Lebih lanjut, Weber merumuskan 8 (delapan) proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal sebagai berikut. *Pertama*, Tugas-tugas pejabat dalam organisasi berdasarkan aturan yang berkesinambungan. Dengan demikian setiap pejabat akan melaksanakan tugas sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing yang diatur dalam aturan yang tegas dan jelas, satu tugas dengan tugas lainnya seirama menuju satu tujuan akhir. Semua tugas dari sekelompok tugas-tugas merupakan satu sistemsehingga saling mempengaruhi dan memerlukan satu sama lain, bukan antara satu sama lain aturannya bertentangan, ini akan membuat inefisiensi birokrasi. Hal demikian bukan pengertian "birokrasi" yang dimaksudkan oleh Weber. Weber mengisyaratkan bahwa birokrasi adalah bekerja dengan efisien dan rasional. *Kedua*, Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang dibedakan menurut fungsi, masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas, dan sanksi-sanksi. Selain tugas diorganisasi agar terjadi keseimbangan gerak dan tujuan, juga harus dibagi menurut bidang-bidang dan fungsi-fungsi yang jelas. Satu tugas dengan fungsi yang lain harus dapat ditarik benang merah secara tegas sehingga hal yang mempunyai wewenang (otoritas) jelas dan kepada siapa harus mempertanggungjawabkan tugas-tugas yang telah dikerjakannya sehingga akan terhindar dari pelemparan tanggung jawab. Siapa yang harus bertanggung jawab terhadap tugas-tugas itu akan menjadi jelas, demikian juga jika terjadi kesalahan dalam

melakukan tugas, akan terlihat pihak yang akan dikenai sanksi sehingga sanksi tidak salah alamat. Bila hal ini terjadi selain melanggar aturan juga melanggar prinsip keadilan sehingga organisasi akan menjadi tidak efektif karena ada anggota yang sakit hati dan akan mengacaukan kehidupan organisasi tersebut. Orang-orang yang diperlakukan tidak adil, sering kali membuat ulah, untuk menghambat tugas atau menjegal saingannya. *Ketiga*, Jabatan-jabatan tersusun secara hierarkis, hak-hak kontrol, dan komplain di antara mereka terperinci.Dengan demikian, pejabat yang lebih rendah akan tunduk kepada pejabat yang lebih tinggi sehingga akan mempermudah pembinaan dan pengawasan pekerjaan yang menjadi tugasnya. Otoritas masing-masing unit kerja menjadi jelas dari posisi jabatan/level yang paling tinggi, menengah, maupun level yang lebih paling rendah. Hal ini akan mempermudah setiap level atasan dalam menerima pertanggungjawaban dari bawahannya. Demikian juga hak-hak pegawai/anggota organisasi dan keluhan-keluhan diatur secara jelas, tertulis, dan terperinci. Jika sistem demikian yang berlaku pada organisasi birokrat maka semua persoalan yang terjadi akan dapat terpecahkan, dan sebaliknya jika komunikasi tidak berjalan maka hambatan akan mengganggu jalannya organisasi. Aliran informasi dari atas berupa instruksi, peraturan, teguran, sanksi, petunjuk, keterangan umum, perintah, dan pujian, sedangkan komunikasi dari bawah berupa laporan/report, keluhan, saran dan pendapat. Komunikasi horizontal berupa pemantapan, pendapat umum, kesepakatan opini, kejelasan informasi, dan lain-lain. *Keempat*, Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Aturan-aturan yang berkaitan dengan uraian tugas pekerjaan dalam organisasi diatur dalam bentuk susunan organisasi dan tata kerja organisasi. Di sini aturan terlihat dengan jelas dan tegas, fungsi dan wewenang masing-masing bagian maupun masing-masing pejabat dan anggota organisasi lainnya. Sehingga akan terhindar dari tumpang tindih pekerjaan atau tugas

bagian lain dikerjakan oleh yang bukan wewenangnya sehingga pada satu bagian menumpuk sedangkan pekerjaan di pihak lain ada bagian yang kurang pekerjaan maka akan terjadi ketidakseimbangan produktivitas dan mengakibatkan kecemburuan sosial dalam organisasi tersebut. Apalagi pekerjaan itu menyangkut urusan yang berkaitan dengan keuangan, dengan banyaknya pekerjaan akan mendapat kompensasi gaji ekstra maka yang kurang pekerjaan tidak mendapat gaji ekstra (uang lembur). Jadi, dalam pekerjaan diperlukan spesialisasi kerja agar produktivitasnya tinggi dan efisien. Sementara itu, yang dimaksud "diarahkan secara legal" adalah pembinaan terhadap pegawai sesuai dengan aturan yang berlaku dalam organisasi itu. Sementara itu, diarahkan secara "teknis" adalah dibina dan dibimbing setiap waktu atau berkala dalam melakukan pekerjaan. Jika ada yang belum bisa bekerja dengan baik dibina agar menjadi lebih baik dan jika salah dibetulkan sesuai dengan arah aturan yang legal sehingga seirama dengan tujuan organisasi. Untuk pembinaan secara teknis maupun secara legal tentu diperlukan orang-orang yang sudah senior, berpengalaman di bidangnya cukup lama, sekaligus menguasai materi/pekerjaan yang sesuai aturan (standar yang berlaku) dan oleh orang atau lembaga yang mempunyai kewenangan untuk itu. *Kelima*, Sumber-sumber daya organisasi sangat berbeda dengan yang berasal dari para anggota sebagai individu pribadi. Termasuk sumber daya organisasi adalah orang-orangnya dengan segala kemampuannya dan juga materi sebagai sarana pencapaian tujuan organisasi itu. Di mana setiap anggota organisasi mempunyai latar belakang yang berbeda satu sama lain, misalnya tingkat pendidikan, adat istiadat, norma, suku bangsa, asal daerah. Jika tidak dibina dengan baik akan terjadi ketidakserasian gerak dan nepotisme yang akan berakibat hubungan antaranggota organisasi kurang harmonis. Proses pembinaan pegawai merupakan pekerjaan para pejabat atau yang mempunyai otoritas, dan ini perlu dilakukan secara berkala. Kepentingan pribadi harus

dikesampingkan, mendahulukan kepentingan organisasi, walaupun mungkin bertentangan dengan individu-individu anggota organisasi. Dengan demikian, para anggota organisasi harus dapat menjalankan tugas-tugas yang legal yang sudah menjadi aturan yang tertulis dan berlaku pada organisasi itu. Kesemuanya ini harus ada yang menggerakkan, yaitu orang yang mempunyai otoritas. *Keenam*, Pemegang jabatan sesuai dengan kompetensinyaMaksudnya adalah jabatan-jabatan dalam organisasi dipegang oleh orang-orang yang sesuai dengan kemampuannya, baik latar belakang pendidikan, keahlian maupun tingkat penguasaannya. Sesuai dengan bidang tugasnya sehingga selama menjabat pada jabatan tertentu ia akan dapat melaksanakan tugas secara efektif. Penguasaan tugas tidak hanya cukup dilandasi oleh latar belakang pendidikan dan pengalaman saja, tetapi juga harus didukung oleh keterampilan teknik dan perilaku yang sesuai dengan tuntutan jabatan tersebut. Makna kompetensi adalah gabungan antara ilmu pengetahuan, keterampilan, pengalaman, dan perilaku yang dibutuhkan oleh jabatan yang diembannya. *Ketujuh*, Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis. Pernyataan itu dimaksudkan semua kegiatan dan kejadian dalam organisasi sepanjang yang bisa ditulis harus didokumentasikan, diarsip secara kronologis menyangkut pekerjaan atau hal-hal yang berkaitan dengan pekerjaan, termasuk jenis dan bentuk sanksi-sanksi, aturan-aturan yang berlaku dalam organisasi itu. Hal yang demikian merupakan ciri organisasi modern, kesemuanya ini dimaksudkan agar semua kegiatan dapat terpotret dengan jelas bila sewaktu-waktu dibutuhkan sebagai bahan laporan, sebagai data untuk melihat kesulitan-kesulitan masa yang sudah lewat dan juga kegagalan-kegagalan yang pernah dialami. Selain itu, dokumentasi dimaksudkan sebagai data masa lalu yang sangat bermanfaat bagi pembuatan rencana yang akan datang. Data organisasi terkadang diperlukan oleh pihak-pihak di luar organisasi, baik untuk kepentingan praktis maupun untuk kepentingan ilmiah,

misal untuk penelitian-penelitian, bahan kajian dalam membuat karya tulis ilmiah mahasiswa, skripsi, tesis, maupun disertasi. *Delapan*, Sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat dari bentuk aslinya ialah sebuah staf administrasi birokratis.Arti staf administrasi birokratik adalah adanya otoritas berjenjang, yang mengandung konsekuensi pelaporan dan tanggung jawab secara berjenjang pula. Setiap biro mempunyai wewenang dan tanggung jawab sebagaimana tertuang dalam surat keputusan/pembentukannya atau diatur dengan surat keputusan lain yang menjadi sumber legalitas bagi biro atau lembaga tertentu (*repository.ut.ac.id › IPEM4317-M1*).

Di samping mengemukakan konsepsi legitimasi dan mengemukakan delapan penyusunan sistem otoritas legal. Weber juga mengemukakan ciri-ciri birokrasi sebagai berikut. *Pertama*, Para anggota staf menjalankan tugas secara impersonal. Hal ini dimaksudkan para anggota organisasi di birokrasi secara pribadi bebas bekerja, tidak ada keterikatan hubungan antaranggota keluarga baik itu bawahan maupun atasan. Keterikatan semata-mata karena terjadinya hubungan tugas atau pekerjaan yang satu sama lain sering berkaitan, bahkan mungkin juga terpisah, namun tetap ada hubungan kerja. Tugas-tugas dilaksanakan sesuai dengan peraturan hukum dan diterapkan tanpa pandang bulu. Tidak ada diskriminasi dalam pelayanan dan memperlakukan "pelanggan" dengan adil sesuai dengan aturan yang berlaku. Di samping itu, mereka diharuskan taat kepada pimpinan. Atasannya harus ditaati perintahnya dan kepada merekalah harus mempertanggungjawabkan hasil pekerjaannya. Keterikatan semata-mata dengan tugas dan jabatan masing-masing, lepas dari rasa senang atau tidak kepada atasannya. *Kedua*, Ada hierarki jabatan yang jelas. Birokrasi bekerja dalam suatu struktur organisasi yang tersusun secara hierarkis (berjenjang), di mana setiap jenjang sudah ditetapkan bidang tugasnya masing-masing. Setiap jenjang adalah bagian dari sistem organisasi secara keseluruhan, yang diisi oleh pejabat-pejabat

dengan tugas dan fungsi masing-masing yang dapat dipisahkan secara jelas antara tugas pejabat yang satu dengan pejabat yang lain. Namun demikian, tanggung jawab akhir berada pada pimpinan puncak organisasi tersebut, karena kewenangan yang diberikan pada pejabat di bawahnya merupakan pelimpahan yang bersumber dari pimpinan tertinggi (top manager). *Ketiga*, Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara rinci. Maksudnya adalah atasan mempunyai hak untuk memerintah dan diberi wewenang untuk mengatur bawahan dan diatur secara tertulis sebagai peraturan organisasi. Di pihak lain, bawahan menyadari bahwa ia dibina dandiawasi oleh atasannya, dan mempunyai kewajiban mempertanggungjawabkan hasil-hasil pekerjaan kepada atasannya. Selain itu, adanya pengaturan fungsi-fungsi jabatan secara tegas adalah untuk menghindari kesalahan tugas yang bukan menjadi tanggung jawabnya. Oleh karena itu, fungsi-fungsi jabatan harus terurai secara jelas dan rinci sehingga tidak ada pekerjaan yang terbengkalai karena tidak tertera dalam uraian tugas masing-masing pejabat yang menduduki posisi tertentu. *Keempat*, Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak.Maksudnya adalah para pejabat yang disebut sebagai birokrat adalah tidak selamanya akan menjadi birokrat karena ada batas waktu yang di Indonesia lazim disebut waktu pensiun pada batas usia tertentu. Untuk pejabat struktural pensiun pada usia 56 tahun, dan untuk tenaga fungsional pensiun pada usia 65. Jadi, pada dasarnya ada batas waktu kapan diangkat sebagai birokrat dan kapan harus berhenti sebagai birokrat. Demikian juga gaji juga diatur sesuai golongan atau pangkat tertentu. Semakin tinggi gaji menunjukkan golongan/pangkat lebih tinggi, dan masa kerja juga diperhitungkan dalam penentuan banyaknya gaji yang harus diterima seseorang. Semua itu sudah tertera dalam ketentuan, di mana seseorang yang akan masuk ke dalam lingkungan birokrasi sudah mengetahuinya. Ketentuan-ketentuan itu adalah ikatan kontrak yang harus dijalani oleh seorang birokrat sampai akhir masa tugasnya.

Kelima, Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional. Artinya bahwa untuk pengangkatan seseorang pejabat harus didasarkan pada kebutuhan organisasi Bila organisasi membutuhkan ahli di bidang manajemen keuangan, misalnya, harus diisi pejabat yang berpengetahuan keuangan, membutuhkan keterampilan di bidang teknik sipil harus dicarikan insinyur teknik sipil dan seterusnya. Dengan demikian, ada spesialisasi kerja sesuai dengan bidang tugas dan keahlian seseorang sehingga dapat bekerja dengan efektif dan profesional. Inilah yang dikatakan Weber bahwa ciri birokrasi yang rasional atau ideal harus mempunyai salah satu syarat yang demikian. Untuk mengetahui keahlian (spesialisasi) yang ada pada seseorang pejabat dapat dilihat dari ijazah formal yang dipunyai oleh pejabat tersebut. *Keenam*, Gaji diberikan atas dasar peraturan umum yang telah ditetapkan. Gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hierarki organisasi. Pejabat dapat menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu ia dapat diberhentikan atau dimutasikan. Sistem penggajian dan besarnya gaji merupakan salah satu implementasi dari hal yang telah disampaikan sebelumnya bahwa birokrat diangkat berdasarkan kontrak. Selain dimaksudkan masa kerja terbatas, juga gaji yang diatur sesuai aturan yang berlaku kemudian setelah mencapai usia tertentu berhenti sebagai pejabat atau pensiun di mana setelah habis masa jabatan sebagai birokrat ia diberi hak-hak pensiun di mana gaji tetap diterima tetapi dengan persentase kurang dari masa sewaktu masih dinas. Kesemuanya diatur dalam aturan sebagai dokumen-dokumen tertulis sehingga dapat menjadi pedoman dalam menjalankan organisasinya. Pemberhentian tidak harus pada usia tertentu tetapi dalam keadaan-keadaan yang dianggap oleh pejabat yang mempunyai otoritas merugikan organisasi bisa diberhentikan sewaktu-waktu sesuai dengan besar kecilnya kesalahan. Pejabat juga dapat berhenti atas kemauan pejabat itu sendiri dengan berbagai alasan. Hak-hak pensiun juga berbeda antara pejabat yang bekerja

sampai usia pensiun dengan pejabat yang minta pensiun. Karena masa bekerjanya berbeda maka dalam menentukan tunjangan pensiun juga berbeda, biasanya bagi yang pensiun cepat akan mendapat tunjangan pensiun secara persentase lebih sedikit daripada yang mencapai usia pensiun maksimal. *Ketujuh*, Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya. Maksudnya adalah pejabat itu seharusnya menekuni dan bekerja dengan sungguh-sungguh agar tujuan organisasi tercapai secara optimal dan efisien. Di samping itu, jabatan itu merupakan ladang atau sumber penghasilan utama keluarga si pejabat tersebut, di mana ada kemungkinan pekerjaan di luar jabatan itu sebagai pekerjaan sampingan yang harus dinomorduakan. Hal yang utama adalah pekerjaan yang mereka jabat sekarang sebagai anggota organisasi birokrasi. Inti dari keterangan ini adalah, siapa pun yang diberi jabatan sebagai birokrat harus bekerja dengan sungguh-sungguh, tidak sekadarnya, harus ada rasa ikut memiliki dan bertanggung jawab sepenuhnya terhadap yang dilakukan sehubungan dengan tugas, pekerjaan, dan tanggung jawab yang diembannya. *Kedelapan*, Terdapat jenjang karier, di mana promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (merit) dan menurut pertimbangan keunggulan (superior). Dalam organisasi, manusia adalah sebagai penggerak jalannya organisasi dan sekaligus pelaksana tercapainya tujuan organisasi. Oleh karena itu, untuk dapat menggerakkan dan mengarahkan orang-orang yang menjadi sumber daya organisasi, diatur sedemikian rupa sehingga termotivasi untuk bekerja lebih berprestasi dan lebih produktif sehingga organisasi akan efisien. Berbagai cara untuk menggerakkan semangat kerja mereka adalah dengan diaturnya jenjang karier yang jelas dan persyaratan-persyaratan promosi yang jelas sehingga apabila ada seorang pejabat naik pangkat atau jabatan, selalu didasarkan pada hasil penilaian yang objektif. Hal ini untuk menghindari terjadinya iri hati dan sakit hati atau perasaan unsur sentimen, sukuisme, nepotisme, dan lain-

lain yang sifatnya subjektif. Contoh persyaratan yang objektif adalah latar belakang pendidikan, kecakapan kerja, senioritas, pangkat, keahlian, loyalitas, kerja sama, dan kedisiplinan. Unsur-unsur tersebut dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan seorang pejabat untuk dipromosikan (*repository.ut.ac.id › IPEM4317-M1*).

Namun dalam perjalanannya, tipe ideal birokrasi diatas belum dapat dijalankan secara efektif, sehingga terkesan birokrasi itu negatip, dan sering menyulitkan orang, bahkan Kristiadi (1994:93) dalam Miftah Thoha (1992:54), menjelaskan bahwa: birokrasi seolah-olah memiliki kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit, apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparatur pemerintah. Birokrasi harus berfungsi sebagai agen bukanlah sebagai master. Birokrasi lebih banyak menekankan pada aspek teknis administratif dan tehnik operasional dari politik, kalau terpaksa memihak, maka alternatifnya hanya memihak kepada pemerintah untuk meningkatkan pemberian pelayanan kepada seluruh rakyat dan obyektif.

Fungsi utama birokrasi pemerintahan adalah pemberian pelayanan (*servise*) langsung kepada masyarakat. Dan untuk menciptakan sosok birokrasi pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi masyarakat, dinamika dalam melaksanakan tugas-tugas negara, merupakan modal birokrasi yang dibutuhkan dalam kerangka pemerintah yang berorientasi pelayanan (*customer drive goverment*) (Waluyo, 2007:61). Untuk mewujudkan birokrasi yang sesuai harapan masyarakat luas, maka birokrasi perlu dilengkapi dengan personalia yang profesional dengan spesialisasi yang baik dan aturan yang cukup baik pula. Knott dan Miller dalam Kumorotono (1994:284) mengatakan adanya empat macam persoalan yang sering terdapat dalam birokrasi pemerintahan, yaitu:

1. Daur kekuatan aturan (*Regidity Cycle),* hal ini disebabkan oleh struktur birokrasi yang kurang fleksibel, birokrasi pemerinth cenderung membatasi kapasitas kognitif dari aparat-aparatnya. Birokrasi seringkali ragu-ragu untuk bertindak karena sistem senioritas dan aturan yang kaku sebelum bertindak kebijakan birokrat akan mengganggu orang lain untuk bertindak dan meyakinkan bahwa dulu apakah tindakan itu dibenarkan menurut prosedur.
2. Pengalihan sasaran *(goal displacement*), kelemahan manajerial seringkali tidak berhasil memotivasi individu untuk mencapai tujuan operasional. Sebaliknya sistem manajerial itu hanya merangsang individu untuk mengikuti aturan-aturan hirarkis dan prosedur-prosedur standart operasi itulah sebabnya sasaran atau tujuan organisasi seringkali bergeser, bukan untuk melaksanakan layanan umum secara efisien melainkan sekedar untuk melestarikan aturan-aturan.
3. Kurangnya kapasitas personal terlatih (*skilled incapacity*) yang dimaksud disini adalah kemampuan untuk melihat tugas-tugasnya dalam kerangka proses organisasi secara keseluruhan. Dalam birokrasi politik terdapat kecenderungan bahwa masing-masing personil melihat masalah dari perspektif sendiri dan menganggap bahwa tidak ada sumbangan personil lain untuk memecahkan masalah tersebut.
4. Sistem kewenangan berganda (*dual system of authority*) adalah pembeturan antara kewenangan struktural dan kewenangan fungsional (Waluyo, 2007:62).

Upaya untuk memperbaiki birokrasi publik dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, diperlukan reorientasi peran strategis birokrasi dengan mengetengahkan kebutuhan-kebutuhan birokrasi akan inovasi yang bersifat strategis. Perubahan dalam peran strategis

birokrasi publik akan dapat mendorong kepercayaan publik terhadap pemerintahan. Perbaikan terhadap birokrasi, salah satunya perlu dilakukan penataan kembali wewenang administrasi yang dikelola oleh birokrasi, hal sesuai dengan pendapat Kriatiadi (1997) dalam Waluyo (2007), bahwa: Birokrasi yang mengandung proses administrasi yang berbelit-belit secara langsung harus disudahi, dengan menata ulang kewenangan administrasi, semangat kebersamaan dan orientasi untuk mensukseskan pembangunan harus menjadi persepsi aparatur sehingga proses penataan kewenangan ini harus dapat diterima secara positip walaupun mungkin ada bagian tugasnya yang dapat terjadi justru suatu proses deregulasi kurang berjalan efektif karena adanya sikap dan persepsi birokrasi yang mungkin belum sepenuhnya merelakan pengurangan kewenangannya. Revitalisasi birokrasi dimaksudkan untuk menambah optimalisasi pelayanan kepada masyarakat, serta berorientasi pada kinerja yang pada gilirannya akan memacu birokrasi kearah profesionalisasi dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan.

C. Patologi Birokrasi (Birokrasi Korup)

Akronim KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) menjadi populer pada awal gerakan moral secara massif menuntut lensernya rezim Soeharto yang dipandang sebagai rezim yang paling korup. Istilah KKN merujuk kepada istilah penyalahgunaan kekuasaan yang dalam khazanah internasional hanya disebut dengan korupsi saja. Korupsi berasal dari istilah bahasa latin *comrumpere* yang artinya penyimpangan dari kesucian (profanity), tindakan tak bermoral, kebejatan, kebusukan, kerusakan, ketidakjujuran, atau kecurangan. Dengan demikian korupsi adanya tindakan hina, fitnah, atau hal-hal buruk lainnya (Dwiyanto, et.al, 2006:100).

Istilah KKN di Indonesia terdiri dari tiga unsur korupsi yang dipandang sebagai praktik penyalahgunaan kekuasaan yang paling banyak dilakukan. Unsur korupsi disini sebenarnya merujuk kepada tindakan penggelapan sumberdaya negara yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, yang secara umum sebenarnya dapat disebut sebagai manipulasi. Kemudian unsur kolusi (*collusion*) merujuk kepada fenomena seorang pejabat pemerintah atau tokoh politik dan pelaku bisnis swasta melakukan kerja sama terselubung dengan memanfaatkan sumber daya publik untuk kepentingan diri sendiri atau kepentingan kelompok mereka. Dengan demikian, kolusi merupakan kerja sama yang saling menguntungkan bagi para pelakunya tetapi jelas merugikan bagi publik karena tindakan tersebut dilakukan dengan menggeroti uang negara. Sedangkan nepotisme adalah usaha-usaha yang disengaja oleh seorang pejabat dengan memanfaatkan kedudukan dan jabatannya untuk menguntungkan posisi, pangkat dan karier diri sendiri, famili, atau kawan dekatnya dengan cara-cara yang tidak adil atau melanggar hukum. Nepotisme berasal dari kata nepos yang secara harfiah berarti cucu. Istilah ini lebih dekat dengan istilah "sistem famili", *spoil system*, korupsi jabatan, dan sebagainya. Nepotisme dilakukan di dalam proses pemilihan atau pengangkatan orang pada jabatan tertentu yang terkadang tidak melalui cara-cara yang rasional dan proses seleksi yang terbuka melainkan hanya tergantung pada rasa suka atau tidak suka, atau kedekatan hubungan pertemanan dan kekerabatan (Dwiyanto, et.al, 2006:100-101).

Dalam realitasnya, kita jumpai penerapan fenomena KKN dianggap atau dilakukan oleh siapapun dikategorikan sebagai masalah KKN. Permasalahannya belum adanya kejelasan mengenai apa yang dimaksud dengan KKN dengan definisi operasional dan rincian kriteria sehingga pelaksanaan ketentuan mengenai KKN terkadang tidak sama antara satu orang dengan lainnya. Munculnya berbagai definisi yang terkait dengan korupsi menunjukkan bahwa korupsi sebagai fenomena

sosial, ekonomis, dan politis di dalam praktiknya dapat mengambil pola perilaku dan bentuk yang beraneka macam. Korupsi bisa dilakukan oleh aparat administratif yang paling bawah hingga pejabat, dan korupsi juga menyangkut besaran uangnya, serta melibatkan dalam jumlah orang. Kategorisasi mungkin sangat dibutuhkan karena dapat digunakan sebagai pedoman untuk memahami pola korupsi, dan cara-cara atau modus operandi. Menurut Syaed Hussein Alatas dalam Dwiyanta, et.al (2006:102), menunjukkan tujuh kategori korupsi, yaitu korupsi (*transactive corruption*), korupsi yang memeras (*extortive corruption*), korupsi investif (*investive corruption*), korupsi perkerabatan atau nepotisme (*nepotistic corruption*), korupsi defensi (*defensive corruption*), korupsi otogenik (*autogenic corruption*), dan korupsi dukungan (*supportive corruption*). Lebih lanjut dalam Dwiyanto, et.al (2006:102), korupsi transaktif disebabkan oleh adanya kesepakatan timbal balik antara pihak pemberi dan penerima demi keuntungan bersama dan kedua belah pihak secara aktif mengusahakan keuntungan tersebut. Korupsi transaktif biasanya melibatkan aparat pemerintah dengan dunia usaha atau tokoh masyarakat dan pejabat pemerintah tertentu. Pemerasan adalah korupsi dimana pihak pemberi dipaksa menyerahkan uang suap untuk mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya, atau sesuatu yang berharga baginya. Korupsi defensif merujuk pada perilaku korban korupsi dengan pemerasan, jadi korupsi yang dilakukan adalah dalam rangka mempertahankan diri. Termasuk sebagai praktik korupsi defensif adalah orang yang menyeleng, karena jika tidak melakukannya maka urusan akan terhambat atau terhenti. Sebagian penulis menganggap bahwa tindakan seperti ini tidak termasuk korupsi karena posisi seseorang disini adalah sebagai korban korupsi itu sendiri. Tetapi jika korupsi dikembalikan ke arti semula sebagai "ketidajujuran" atau "kebusukan", maka korupsi defensif tetap memiliki efek negatif karena adanya unsur membiarkan tindak kejahatan.

Lebih lanjut dalam Dwiyanto, et.al (2006:102-103), yang dimaksud korupsi inventif adalah pemberian barang atau jasa tanpa memperoleh keuntungan tertentu, selain keuntungan yang masih dalam angan-angan atau yang dibayangkan akan diperoleh di masa mendatang. Nepotisme atau korupsi perkerabatan, seperti yang telah dijelaskan, adalah penunjukkan tidak sah terhadap sanak saudara atau teman dekat untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan. Imbalan yang bertentangan dengan norma dan peraturan itu mungkin dapat berupa uang, fasilitas khusus, kekuasaan, dan lain sebagainya. Korupsi ontogenik adalah bentuk korupsi yang tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya satu orang saja. Seorang anggota DPR yang mendukung berlakunya sebuah undang-undang tanpa memperdulikan akibat-akibatnya sambil memetik keuntungan finansial dari pengetahuannya mengenai undang-undang tersebut dapat dikategorikan sebagai pelaku korupsi otogenik. Kategori terakhir adalah korupsi dukungan, yaitu korupsi yang dilakukan untuk melindungi atau memperkuat korupsi yang sudah ada maupun yang akan dilakukan. Cara yang digunakan dalam korupsi dukungan mungkin sangat licik. Misalnya saja, orang yang membayar pengacau untuk mengusir para pemilih yang jujur di pemungutan suara, membiarkan terjadinya huru hara tersebut, menghambat pejabat-pejabat yang jujur supaya tidak menduduki jabatan strategis tertentu, dan sebagainya.

Fenomena KKN tersebut, apabila sudah terjangkiti dalam birokrasi pemerintah, maka bentuk penyalahgunaan wewenang dan transaksi korupsi dapat bermacam-macam, seperti upeti, komisi, uang sogok, parsel atau bingkisan buat bapak menjadi alat ampuh bagi pengusaha atau masyarakat yang mempunyai urusan dengan pejabat-pejabat pemerintah. Penyelewengan di dalam pemerintahan tidak hanya menyangkut pelayanan kepada warga tetapi juga menyangkut penilaian untuk pengangkatan dalam suatu jabatan tertentu. Penyelewengan dalam pelayanan, barangkali sudah seringkali kita dengar dengan

modus untuk membantu kemudahan dalam pengurusan pelayanan, sehingga masyarakat harus menambah biaya ekstra sebagai bentuk insentif yang diberikan kepada penyelenggara karena telah diberikan kemudahan dalam proses pelayanan. Penyimpangan dalam penilaian seseorang untuk menduduki suatu jabatan juga seringkali terjadi, hal ini banyak kasus bupati dan atau kepala dinas berurusan dengan KPK karena jual beli jabatan. Demikian halnya dalam melayani atasan baik secara struktural maupun fungsional, misalnya BPK yang akan melakukan evaluasi dan klarifikasi anggaran keuangan daerah maka biasanya pejabat daerah akan berusaha untuk memberikan pelayanan atau servise yang berlebihan sesuai dengan kesenangan pejabat BPK yang akan datang, dengan tujuan agar dalam melakukan pengecekan dan atau klarifikasi anggaran tidak terlalu kritis dan apabila ada penemuan diberikan kesempatan untuk melakukan perbaikan-perbaikan.

Dampak yang dapat ditimbulkan dari korupsi tersebut dapat membahayakan dan menghambat terwujudnya praktik penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), serta dapat merusak moral bangsa dan sendi-sendi kehidupan dari suatu bangsa. Praktek *good governance* sampai saat ini masih jauh dari harapan masyarakat luas, hal ini disebabkan karena masih tingginya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan baik lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hasil survey Transparancy International Indonesia (ITI), menunjukkan bahwa: Indonesia merupakan negara paling korup no. 6 (enam) dari 133 negara. Nilai indeks persepsi korupsi (IPK) Indonesia saat ini 2,3 yang ternyata lebih rendah daripada negara-negara tetangga, seperti Vietnam, Phlipina, Malaysia, Bangladesh dan myanmar (Modul Prajabatan, 2009). Menurut Evi Hartanti dalam modul Prajabatan, (2009), bahwa korupsi di negara kita sudah sampai pada taraf kejahatan korupsi politik yang dilakukan oleh orang atau institusi

yang memiliki kekuatan politik, atau konglomerat yang melakukan hubungan *transaksional kolutif* dengan pemegang kekuasaan. Menurut Gunnar Myrdal mengemukakan persoalan-persoalan korupsi itu sebagai berikut:

1. Korupsi menciptakan dan memperbesar masalah-masalah yang disebabkan oleh berkurangnya hasrat untuk terjun kebidang usaha dan pasar nasional yang mengalami kelesuan.
2. Permasalahan masyarakat yang majemuk semakin dipertajam oleh korupsi, dan bersamaan dengan itu kesatuan negara juga melemah, karena martabat pemerintah menurun, maka korupsi juga bertendensi turut membahayakan stabilitas politik.
3. Karena adanya kesengajaan diantara para pejabat untuk menerima suap dan menyalahgunakan kekuasaan yang mereka miliki, maka disiplin sosial menjadi kendur sementara efisiensi akan merosot. Pelaksanaan rencana-rencana pembangunan yang telah dirumuskan akan dipersulit dan diperlambat karena alasan-alasan yang sama. Korupsi dalam hal ini sama sekali tidak berfungsi sebagai semir pelicin bagi proses pembangunan. Justru sebaliknya, korupsi dapat menjadi penghambat (battleneck) bagi proses pembangunan yang direncanakan (Dwiyanto, et.al, 2006:104).

Korupsi dalam sistem dan proses pelayanan publik, terdapat dua jenis korupsi yang dilakukan oleh aparat birokrasi, *pertama,* adalah yang disebut dengan manipulasi yaitu ketika para birokrat dengan sengaja memanfaatkan dana lembaga pemerintah untuk kepentingan pribadi. Sementara yang *kedua*, adalah transaksi suap yaitu ketika birokrat memanfaatkan posisi atau jabatannya untuk memperoleh uang ekstra dari pengguna jasa (client). Untuk transaksi suap ini, ada berbagai macam istilah yang berlaku seperti; uang sogok, uang semir, TST (Tahu Sama Tahu), uang jasa, dan sebagainya. Menurut Sanjeev

Sabhlok (1997), ciri-ciri umum dari tindakan korupsi melekat pada kedua jenis korupsi birokratis tersebut, yaitu:

1. Korupsi terikat dengan kebutuhan atau tuntutan dari pemberi atau penyedia layanan. Sudah barang tentu tuntutan ini diperkuat dengan ancaman kerugian kepada pengguna jasa, seperti keterlambatan penyelesaian urusan, sanksi biaya, atau dipersulitnya berbagai prosedur. Namun ini tidak berarti bahwa korupsi bersifat koersif atau kekerasan. Pada dasarnya transaksi suap dilakukan secara sukarela dengan kesepakatan kedua belah pihak. Dalam hal ini, suap tentunya dapat dibedkan dari perampokan atau pemerasan.
2. Korupsi terkait dengan imbalan material. Dalam beberapa kasus korupsi birokratis memang terkait dengan imbalan yang bukan berupa material, seperti kepuasan pribadi atau diperolehnya kedudukan tertentu. Tetapi pada umumnya korupsi birokratis terkait dengan uang atau imbalan material lainnya. Juga perlu diingat bahwa korupsi birokratis yang berbentuk suap dapat segera dibedakan dengan pemberian hadiah. Pemberian hadiah tidak dituntut oleh penyedia layanan dan tidak terkait dengan imbalan material tertentu. Sebaliknya suap memang diminta oleh pemberi jasa dan biasanya terkait dengan imbalan secara langsung.
3. Korupsi adalah kegiatan yang dilakukan secara sembunyi-sembunyi (clandestin activities) dan biasanya dirahasiakan dari mata publik. Hampir mustahil seorang pejabat yang telah menerima suap akan mengakuinya secara terbuka di dalam sebuah konferensi pers atau forum publik lainnya. Juga perlu diingat bahwa suap atau korupsi birokratis adalah tindakan yang melanggar hukum di hampir semua negara.

4. Imbalan yang didapatkan dari hasil korupsi atau suap biasanya tidak akan dikembalikan kepada lembaga pemerintah atau pihak pemberi suap. Inilah yang juga membedakan antara korupsi birokratis dengan pemberian penghargaan, tanda jasa atau tanda pujian lainnya. Aset publik atau hasil transaksi suap tidak akan dikembalikan karena pada umumnya berjumlah besar, diluar kewajaran atau memalukan di mata publik (Dwiyanto, et.al, 2006:105-106).

Dengan demikian, korupsi birokratis adalah korupsi yang terjadi dalam lingkungan pemerintahan, dan menjadi penyebab keburukan birokrasi yang harus dapat ditiadakan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung dengan efisien dan efektif. Hal ini sebagai bentuk patologi birokrasi sebagai efek parkisonisasi (prosedur berbelit-belit) atau efek *tape red* yang sebenarnya telah diingatkan dari berbagai kajian akademik. Kebijakan pelayanan publik yang dianggap rawan terjadinya penyakit KKN, menurut Paul H. Douglas (1953), yaitu:

1. Kebijakan pemerintah yang membiarkan kontrak-kontrak besar berisi persyaratan-persyaratan yang mudah dibelokkan dan menguntungkan para kontraktor swasta.
2. Ketika pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memungut pajak dan retribusi yang terlalu tinggi (lebih tinggi dari biaya *overbeand* perusahaan pada umumnya). Ini mendorong para pengusaha swasta untuk menyuap aparat perpajakan sebagai imbalan atas pengurangan pajak yang ditunggunya.
3. Penerapan tarif untuk industri dan jasa pelayanan publik tertentu seperti kereta api, listrik, telepon, dan komoditas dasar lainnya. Hal ini mendorong aparat birokrasi untuk menyalahgunaan kewenangan yang dipegangnya.
4. Jika pemerintah membiarkan penggunaan pengaruh politik

dan kedudukan seseorang dalam proses penetapan pelaku bisnis swasta yang diperbolehkan memasuki industri publik tertentu, seperti pertambangan, peleburan logam, televisi, dan jasa angkutan umum.

5. Apabila bagian atau divisi tertentu dari birokrasi pemerintah memiliki kekuasaan untuk mengalokasikan bahan-bahan mentah tanpa adanya pengawasan eksternal dari luar birokrasi.
6. Ketika subsidi pemerintah dapat dimanfaatkan untuk proyek-proyek publik, baik yang ditetapkan dengan penunjukkan langsung maupun yang ditetapkan secara terbuka melalui tender (Dwiyanto, et.al, 2006:107).

Dalam berbagai kajian, menunjukkan bahwa praktik KKN bermula dari sistem pelayanan publik yang kurang berjalan dengan baik, banyak sistem, prosedur, yang tidak memungkinkan untuk dapat menyelesaikan proses pelayanan dengan mudah, dan bahkan terkesan berbelit-belit harus melalui tahapan berbagai bagian untuk pengurusan sebuah pelayanan publik. Kondisi inilah seringkali menimbulkan konektifitas antara para penyelenggara pelayanan publik, untuk mencari kemudahan-kemudahan dalam pengurusan pelayanannya, walaupun masyarakat harus menambah uang ekstra kepada para penyelenggara sebagai imbalan atas kemudahan pengurusannya. Disamping sistem, dan prosedur pelayanan publik, juga tidak terlepas dari kulture yang berkembang dalam lingkungan birokrasi. Sementara birokrasi kita kecenderungannya terpengaruh praktik budaya feodalisme atau aristokratis sebagai cikal bakal dari birokrasi pada masa itu. Budaya feodalisme sampai saat ini masih sangat kuat berpengaruh dalam budaya birokrasi, sehingga dalam rangka mengatasi permasalahan korupsi sulit dilakukan, serta ditambah lagi masyarakat kurang peduli dan bahkan ikut mengikuti arus yang berkembang dalam sistem pelayanan publik. Dalam pandangan Wahyudi Kumorotomo, dalam

mengatasi korupsi birokratis dapat dilakukan melalui strategi teknis yang dapat dikembangkan di setiap jajaran birokrasi pelayanan publik, antara lain:

1. Mengikis budaya patternalistik;

   Sistem patternalistik mungkin sangat sulit untuk diubah manakala sudah menjadi bagian inti dari budaya. Namun bukan berarti proses penyadaran baru tidak mungkin dilakukan. Budaya patternalistik hanya dapat dikurangi dengan mengembangkan budaya egaliter sehingga posisi antara pejabat, pegawai pemerintah, dan pengguna jasa layanan publik adalah sama. Sistem pemilihan pejabat politis secara langsung setidaknya merupakan perkembangan yang sangat positip sehingga kontrak sosial antara pejabat dengan masyarakat dapat berlangsung dengan lebih adil. Sekarang yang diperlukan ialah pola perilaku egaliter yang harus dibudayakan diantara para pejabat manajerial dalam birokrasi pelayanan publik.

2. Menegakkan kriteria efektifitas dan efisiensi;

   Bagi birokrasi pelayanan publik, kriteria efektifitas tampaknya lebih diutamakan daripada kriteria efisiensi. Pegawai pemerintah seringkali tidak memperhitungkan efisiensi, yang terpenting adalah tujuan dari tugas-tugasnya telah tercapai. Dalam hal ini, akuntabilitas dapat ditingkatkan jika faktor efisiensi mendapat prioritas yang lebih wajar. Jika efisiensi dalam pelayanan publik dapat tercapai, pengaruhnya bukan hanya terhadap satuan-satuan atau instansi pemerintah yang bersangkutan saja tetapi juga efisiensi masyarakat secara keseluruhan. Telah terdapat banyak bukti yang menunjukkan bahwa peningkatan taraf hidup suatu bangsa akan berjalan jauh lebih pesat apabila birokrasi pelayanan publik dapat bekerja secara efisien.

3. Merampingkan struktur dan memperkaya fungsi;

   Struktur organisasi yang bersifat organis-adaptif dengan utamakan fungsi tampaknya masih menjadi persoalan pokok pada sebagian besar lembaga yang melayani kepentingan publik. Kecenderungan penambahan satuan atau yang sering disebut sebagai efek parkisonisasi dan akses pita merah (*red tape*) masih menjakiti sejumlah besar lembaga pemerintahan. Ketentuan yang terdapat didalam PP. no. 8 tahun 2003 tentang susunan organisasi yang ramping dan kaya fungsi sebenar sudah memberikan petunjuk bagi restrukturisasi organisasi pemerintahan. Namun tampaknya ketentuan ini hanya sekedar menjadi wacana dan belum benar-benar dijalankan untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik.

4. Sistem penggajian berdasarkan kinerja (*merit system*).

   Seperti masalah birokrasi publik pada umumnya, sistem yang obyektif berdasarkan kinerja aparat masih sulit dikembangkan. Jenjang karier, penempatan jabatan, dan pemberian renumerasi masih didasarkan pada kriterian subyektif dan tidak selalu terkait dengan prestasi seorang pegawai. Yang lebih parah lagi, perjalanan karier seorang pejabat seringkali tidak terkait dengan kemampuannya dalam memberikan pelayanan publik atau pengabdian kepada masyarakat. Disinilah pentingnya pembaharuan sistem sehingga renumerasi dan imbalan yang diberikan kepada setiap pegawai pemerintah benar-benar dikaitkan dengan kinerja dan pengabdian mereka.

5. Mengakomodasi kritik dari publik (media, LSM, masyarakat umum).

   Para pejabat penyelenggara pelayanan publik seringkali masih alergi terhadap kritik dari publik, baik yang disampaikan secara langsung maupun yang disampaikan melalui forum-

forum publik yang lebih luas. Suasana demokratis yang terus berkembang sekarang ini telah mulai mengubah pola berpikir yang bersifat tertutup terhadap kritik tersebut. Saat ini yang diperlukan ialah kritik dari publik tersebut benar-benar dimanfatkan untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik. Dengar pendapat, dialog interaktif, jumpa walikota atau wawancara dengan pejabat publik tertentu sudah dilakukan, tetapi permasalahannya adalah usulan-usulan dari publik tersebut seringkali hanya ditampung dan kurang ditindaklanjuti dalam kegiatan administrasi pelayanan publik.

6. Memupuk semangat kerjasama dan mengutamakan sinergi.

   Pembenahan pelayanan publik juga dapat dilakukan dengan melakukan mekanisme koordinasi dan komunikasi teknis yang lebih efektif. Arogansi sektoral dan orientasi instansi pemerintah kepada anggaran seringkali menyulitkan kerjasama yang baik dan sinergi di antara lembaga tersebut. Dalam hal ini, peran pemimpin satuan organisasi sangat menentukan.

7. Membudayakan dengan delegasi kewenangan dan diskresi yang bertanggungjawab.

   Hambatan bagi pengguna jasa pelayanan publik seringkali muncul karena tidak adanya delegasi kewenangan untuk melaksanakan kegiatan tertentu. Seorang pemohonan KTP terhambat karena KTP harus ditandatangani oleh camat secara langsung. Seorang pemohon IMB harus memperoleh tandatangan Kepala Dinas Tatakota, dan tidak ada alternatif yang lain. Hal-hal semacam ini menyebabkan mekanisme pelayanan publik menjadi terhambat dan sangat tidak efisiensi bagi para pengguna jasa. Oleh sebab itu, delegasi kewenangan dan diskresi hendaknya menjadi prinsip yang terus dikembangkan di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

8. Orientasi kepada pelayanan pengguna jasa.

   Berbeda dengan kebanyakan organisasi swasta, sistem pelayanan yang dikembangkan dalam organisasi publik cenderung kurang berorientasi kepada pengguna jasa. Dalam sistem yang demokratis, kedaulatan pengguna jasa harus terus diperhatikan, bahkan harus diutamakan. Reformasi birokrasi pelayanan publik hanya akan dapat berhasil jika diiringi dengan reorientasi menyeluruh terhadap pola berpikir pegawai pemerintah agar lebih responsif terhadap keinginan rakyat sebagai pengguna jasa (Dwiyanto, et.al, 2006:119-121).

Untuk mewujudkan strategi teknis dalam mengatasi korupsi birokrasi di setiap jajaran birokrasi dibutuhkan komitmen dari pucuk pimpinan dan seluruh strata organisasi pemerintah, serta seluruh elemen masyarakat baik dari kalangan legislatif, akademis, LSM, wartawan, lembaga konsumen, dan unsur-unsur publik lainnya. Keterlibatan dari komponen masyarakat dapat menjadi penyeimbang kekuasaan sehingga dapat meminimalisir terjadinya penyalahgunaan kewenangan.

D. *Banishing Bureaucracy* dari Osborne.

Banishing Bureaucracy System merupakan strategi dalam rangka implementasi konsep *reinventing government*. Sebagaimana dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler Prinsip-prinsip *reinventing government* masih bersifat deskriptif sebagai hasil pengamatan yang dilakukan terhadap kinerja pemerintahan. Selama ini beranggapan bahwa kinerja pemerintahan yang baik, apabila birokrasi mampu membelanjakan banyak anggaran dan banyak yang dikerjakan. Oleh karena itu, salah satu indikator keberhasilan suatu institusi publik apabila mampu menghabiskan anggaran yang telah ditetapkannya, tetapi sebaliknya apabila institusi publik tidak mampu menghabiskan

anggaran yang ditetapkan dinilai kurang berhasil dan bahkan ada konsekuensinya anggaran tahun kedepan akan ada pengurangannya. Kondisi inilah seringkali institusi publik berusaha menghabiskan anggarannya dengan kegiatan-kegiatan yang tidak produktif secara langsung memberikan kemanfaatan kepada publik. Hal ini masih banyak institusi publik beranggapan demikian, terbukti pada akhir tahun anggaran banyak kegiatan institusi publik yang dilakukan. Kelemahan pemikiran tersebut muncul gagasan bahwa institusi publik atau pemerintah dapat ditingkatkan kemampuannya dengan cara mengelola pemerintah seperti perusahaan atau lebih dikenal degan konsep *reinventing government* sebagai transformasi mendasar terhadap organisasi dan sistem kerja institusi publik untuk menciptakan kemajuan guna mewujudkan efektivitas, efisiensi, adaptabilitas dan kemampuan berinovasi. Transformasi ini dapat tercapai dengan merubah tujuan atau fungsinya, insentif, akuntabilitas, struktur kekuasaan, serta kulturnya. Hal ini sebagaimana dikemukakan Osborne and Plastrik **(**1997), bahwa: "*Reinvention mean the fundamental transformation of public systems and organizations to create dramatic increases in their effectiveness, efficiency, adaptability, and capacity to innovate. This transformation is accomplished by changing their purpose, incentives, accountability, power structure, and culture" (triwidodowutomo.blogspot.com › str...).*

Menurut David Osborne dan Ted Gaebler dalam Arisman, terdapat 10 (sepuluh) prinsip *Reinventing Government* tersebut, yaitu: *pertama, pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh*. Artinya, jika pemerintahan diibaratkan sebagai perahu, maka peran pemerintah seharusnya sebagai pengemudi yang mengarahkan jalannya perahu, bukannya sebagai pendayung yang mengayuh untuk membuat perahu bergerak. Pemerintah entrepreneurial seharusnya lebih berkonsentrasi pada pembuatan kebijakan-kebijakan strategis (*mengarahkan*) daripada disibukkan oleh hal-hal yang bersifat teknis

pelayanan (*mengayuh*). Cara ini membiarkan pemerintah beroperasi sebagai seorang pembeli yang terampil, mendongkrak berbagai produsen dengan cara yang dapat mencapai sasaran kebijakannya. Wakil-wakil pemerintah tetap sebagai produsen jasa dalam banyak hal, meskipun mereka sering harus bersaing dengan produsen swasta untuk memperoleh hak istimewa. Tetapi para produsen jasa publik ini terpisah dari organisasi manajemen yang menentukan kebijakan. Upaya *mengarahkan* membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan mampu menyeimbangkan berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya. Upaya *mengayuh* membutuhkan orang yang secara-sungguh-sungguh memfokuskan pada satu misi dan melakukannya dengan baik. *Kedua, pemerintahan milik rakyat: memberi wewenang ketimbang melayani.* Artinya, birokrasi pemerintahan yang berkonsentrasi pada pelayanan menghasilkan ketergantungan dari rakyat. Hal ini bertentangan dengan kemerdekaan sosial ekonomi mereka. Oleh karena itu, pendekatan pelayanan harus diganti dengan menumbuhkan inisiatif dari mereka sendiri. Pemberdayaan masyarakat, kelompok-kelompok persaudaraan, organisasi sosial, untuk menjadi sumber dari penyelesaian masalah mereka sendiri. Pemberdayaan semacam ini nantinya akan menciptakan iklim partisipasi aktif rakyat untuk mengontrol pemerintah dan menumbuhkan kesadaran bahwa pemerintah sebenarnya adalah milik rakyat. Ketika pemerintah mendorong kepemilikan dan kontrol ke dalam masyarakat, tanggung jawabnya belum berakhir. Pemerintah mungkin tidak lagi memproduksi jasa, tetapi masih bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kebutuhan-kebutuhan telah terpenuhi. *Ketiga, pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan.* Artinya, berusaha memberikan seluruh pelayanan tidak hanya menyebabkan risorsis pemerintah menjadi habis terkuras, tetapi juga menyebabkan pelayanan yang harus disediakan semakin

berkembang melebihi kemampuan pemerintah (organisasi publik), hal ini tentunya mengakibatkan buruknya kualitas dan efektifitas pelayanan publik yang dilakukan mereka. Oleh karena itu, pemerintah harus mengembangkan kompetisi (persaingan) di antara masyarakat, swasta dan organisasi non pemerintah yang lain dalam pelayanan publik. Hasilnya diharapkan efisiensi yang lebih besar, tanggung jawab yang lebih besar dan terbentuknya lingkungan yang lebih inovatif. Di antara keuntungan paling nyata dari kompetisi adalah efisiensi yang lebih besar sehingga mendatangkan lebih banyak uang, kompetisi memaksa monopoli pemerintah (atau swasta) untuk merespon segala kebutuhan pelanggannya, kompetisi menghargai inovasi, dan kompetisi membangkitkan rasa harga diri dan semangat juang pegawai negeri. *Keempat*, *pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan*. Artinya, pemerintahan yang dijalankan berdasarkan peraturan akan tidak efektif dan kurang efisien, karena bekerjanya lamban dan bertele-tele. Oleh karena itu, pemerintahan harus digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya sehingga akan berjalan lebih efektif dan efisien. Karena dengan mendudukkan misi organisasi sebagai tujuan, birokrat pemerintahan dapat mengembangkan sistem anggaran dan peraturan sendiri yang memberi keleluasaan kepada karyawannya untuk mencapai misi organisasi tersebut. Di antara keunggulan pemerintah yang digerakkan oleh misi adalah lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, lebih fleksibel, dan lebih mempuyai semangat yang tinggi ketimbang pemerintahan yang digerakkan oleh aturan. *Kelima*, *pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan*. Artinya, bila lembaga-lembaga pemerintah dibiayai berdasarkan masukan (*income*), maka sedikit sekali alasan mereka untuk berusaha keras mendapatkan kinerja yang lebih baik. Tetapi jika mereka dibiayai berdasarkan hasil (*outcome*), mereka menjadi obsesif pada prestasi. Sistem penggajian dan penghargaan, misalnya,

seharusnya didasarkan atas kualitas hasil kerja bukan pada masa kerja, besar anggaran dan tingkat otoritas. Karena tidak mengukur hasil, pemerintahan-pemerintahan yang birokratis jarang sekali mencapai keberhasilan. Mereka lebih banyak mengeluarkan untuk pendidikan negeri, namun nilai tes dan angka putus sekolah nyaris tidak berubah. Mereka mengeluarkan lebih banyak untuk polisi dan penjara, namun angka kejahatan terus meningkat. *Keenam*, *pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan boirokrasi*. Artinya, pemerintah harus belajar dari sektor bisnis di mana jika tidak fokus dan perhatian pada pelanggan (*customer*), maka warga negara tidak akan puas dengan pelayanan yang ada atau tidak bahagia. Oleh karena itu, pemerintah harus menempatkan rakyat sebagai pelanggan yang harus diperhatikan kebutuhannya. Pemerintah harus mulai mendengarkan secara cermat para pelanggannya, melaui survei pelanggan, kelompok fokus dan berbagai metode yang lain. Tradisi pejabat birokrasi selama ini seringkali berlaku kasar dan angkuh ketika melayani warga masyarakat yang datang keistansinya. Tradisi ini harus diubah dengan menghargai mereka sebagai warga negara yang berdaulat dan harus diperlakukan dengan baik dan wajar. Di antara keunggulan sistem berorientasi pada pelanggan adalah memaksa pemberi jasa untuk bertanggung jawab kepada pelanggannya, mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan pemberi jasa, merangsang lebih banyak inovasi, memberi kesempatan kepada warga untuk memilih di antara berbagai macam pelayanan, tidak boros karena pasokan disesuaikan dengan permintaan, mendorong untuk menjadi pelanggan yang berkomitmen, dan menciptakan peluang lebih besar bagi keadilan. *Ketujuh*, *pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan*. Artinya, sebenarnya pemerintah mengalami masalah yang sama dengan sektor bisnis, yaitu keterbatasan akan keuangan, tetapi mereka berbeda dalam respon yang diberikan. Daripada menaikkan pajak atau memotong program publik,

pemerintah wirausaha harus berinovasi bagaimana menjalankan program publik dengan dengan sumber daya keuangan yang sedikit tersebut. Dengan melembagakan konsep *profit motif* dalam dunia publik, sebagai contoh menetapkan biaya untuk *public service* dan dana yang terkumpul digunakan untuk investasi membiayai inoasi-inovasi di bidang pelayanan publik yang lain. Dengan cara ini, pemerintah mampu menciptakan nilai tambah dan menjamin hasil, meski dalam situasi keuangan yang sulit. *Kedelapan*, *pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati*. Artinya, pemerintahan tradisional yang birokratis memusatkan pada penyediaan jasa untuk memerangi masalah. Misalnya, untuk menghadapi sakit, mereka mendanai perawatan kesehatan. Untuk menghadapi kejahatan, mereka mendanai lebih banyak polisi. Untuk memerangi kebakaran, mereka membeli lebih banyak truk pemadam kebakaran. Pola pemerintahan semacam ini harus diubah dengan lebih memusatkan atau berkonsentrasi pada pencegahan. Misalnya, membangun sistem air dan pembuangan air kotor, untuk mencegah penyakit; dan membuat peraturan bangunan, untuk mencegah kebakaran. Pola pencegahan (preventif) harus dikedepankan dari pada pengobatan mengingat persoalan-persoalan publik saat ini semakin kompleks, jika tidak diubah (masih berorientasi pada pengobatan) maka pemerintah akan kehilangan kapasitasnya untuk memberikan respon atas masalah-masalah publik yang muncul. *Kesembilan*, *pemerintahan desentralisasi: dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja*. Artinya, pada saat teknologi masih primitif, komunikasi antar berbagai lokasi masih lamban, dan pekerja publik relatif belum terdidik, maka sistem sentralisasi sangat diperlukan. Akan tetapi, sekarang abad informasi dan teknologi sudah mengalami perkembangan pesat, komunikasi antar daerah yang terpencil bisa mengalir seketika, banyak pegawai negeri yang terdidik dan kondisi berubah dengan kecepatan yang luar biasa, maka pemerintahan desentralisasilah yang paling

diperlukan. Tak ada waktu lagi untuk menunggu informasi naik ke rantai komando dan keputusan untuk turun. Beban keputusan harus dibagi kepada lebih banyak orang, yang memungkinkan keputusan dibuat "ke bawah" atau pada "pinggiran" ketimbang menngonsentrasikannya pada pusat atau level atas. Kerjasama antara sektor pemerintah, sektor bisnis dan sektor *civil socity* perlu digalakkan untuk membentuk tim kerja dalam pelayanan publik. Prinsip *kesepuluh* adalah *pemerintahan berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar*. Artinya, daripada beroperasi sebagai pemasok masal barang atau jasa tertentu, pemerintahan atau organisasi publik lebih baik berfungsi sebagai fasilitator dan pialang dan menyemai pemodal pada pasar yang telah ada atau yang baru tumbuh. Pemerintahan entrepreneur merespon perubahan lingkungan bukan dengan pendekatan tradisional lagi, seperti berusaha mengontrol lingkungan, tetapi lebih kepada strategi yang inovatif untuk membentuk lingkungan yang memungkinkan kekuatan pasar berlaku. Pasar di luar kontrol dari hanya institusi politik, sehingga strategi yang digunakan adalah membentuk lingkungan sehingga pasar dapat beroperasi dengan efisien dan menjamin kualitas hidup dan kesempatan ekonomi yang sama. Dalam rangka melakukan optimalisasi pelayanan publik, 10 prinsip di atas seharusnya dijalankan oleh pemerintah sekaligus, dikumpulkan semua menjadi satu dalam sistem pemerintahan, sehingga pelayanan publik yang dilakukan bisa berjalan lebih optimal dan maksimal. 10 prinsip tersebut bertujuan untuk menciptakan organisasi pelayanan publik yang *smaller* (kecil, efisien), *faster* (kinerjanya cepat, efektif) *cheaper* (operasionalnya murah) dan kompetitif (Martin Baru, dkk:2019).

Pembaharuan birokrasi dengan semangat kewirausahaan atau "*Reinventing Government*" tersebut diatas, dapat berjalan secara efektif melalui penataan strategi untuk menstransformasikan sistem dan organisasi birokratis menjadi sistem dan organisasi yang bersifat

wirausaha. Untuk itu, Osborne and Plastrik mengajukan lima strategi utama, yang diyakini dapat mengubah "DNA" pemerintah. Kelima strategi itu disebut dengan *"Banishing Bureaucracy",* yaitu:

1. Strategi inti (*centre strategy*) yaitu menata kembali secara jelas mengenai tujuan, peran, dan arah organisasi,
2. Strategi konsekuensi (*consequency strategy*) yakni strategi yang mendorong persaingan sehat guna meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai melalui penerapan "*reward and punishment*" dengan memperhitungkan resiko ekonomi dan pemberian penghargaan,
3. Strategi pelanggan (*customer strategy*) yaitu memusatkan perhatian untuk bertanggungjawab terhadap pelanggan. Organisasi harus menang dalam persaingan dan memberikan kepastian mutu bagi pelanggan,
4. Strategi kendali (*control strategy*) yaitu merubah lokasi dan bentuk kendali di dalam organisasi. Kendali dialihkan kepada lapisan organisasi paling bawah yaitu pelaksana atau masyarakat. Kendali organisasi dibentuk berdasarkan visi dan misi yang telah ditentukan. Dengan demikian terjadi proses pemberdayaan organisasi, pegawai dan masyarakat.
5. Strategi budaya (*cultural strategy*), yakni merubah budaya kerja organisasi yang terdiri dari unsur-unsur kebiasaan, emosi dan psikologi sehingga pandangan masyarakat terhadap organisasi publik berubah (Pasalong, 2007:78-79).

Dari sumber: *triwidodowutomo.blogspot.com › str...),* dijelaskan bahwa*:* Strategi inti berupa program-program untuk memperjelas tujuan dan atau fungsi dari sistem dan organisasi sektor publik (*clarity of purpose*). Sebab, suatu organisasi yang belum memiliki tujuan atau fungsi yang jelas, dan bahkan memiliki fungsi atau tujuan ganda dan berlawanan satu sama lain maka tidak

akan dapat meningkatkan kinerjanya. Strategi memperjelas tujuan ini disebut sebagai strategi inti sebab hal ini berhubungan dengan fungsi utama pemerintah yaitu pengarahan (*the steering functions*). Sementara empat strategi lainnya lebih memfokuskan pada upaya untuk meningkatkan peran penyelenggaraan (*improving rowing*), strategi inti ini justru menonjolkan peran pengarahan atau pengaturan (*improving steering*). Dengan kata lain, perlu dipikirkan secara sungguh-sungguh apakah tujuan tersebut lebih efektif dilaksanakan oleh badan usaha (privat atau semi privat), atau oleh organisasi pemerintah murni. Dalam kasus milik perusahaan-perusahaan daerah yang sebelumnya berasal dinas misalnya, perlu ditetapkan secara jelas dan tegas tentang tujuan hakiki dari perubahan dinas menjadi badan usaha, dalam arti apakah ada tujuan lain atau tujuan baru yang diemban oleh organisiasi baru tersebut ataukah tidak. Jika tidak, mengapa kelembagaan dinas harus diubah menjadi badan usaha, akan tetapi jika memang dibebani tujuan baru, maka perlu dipastikan apakah tujuan tadi belum dilaksanakan oleh organisasi lain, serta apakah tidak terjadi duplikasi dalam pencapaian tujuan. Adapun, strategi konsekuensi mengkaji sekitar masalah insentif yang dibangun dalam sistem atau sektor publik. Dalam hal ini, harus dibentuk suatu konsekuensi atau akibat-akibat tertentu untuk meningkatkan kinerja (*creating consequences for performance*). Sebagai contoh, seorang karyawan hendaknya memperoleh imbalan atau penghargaan sesuai dengan hasil yang dicapainya. Strategi ini menghendaki pula aplikasi dari manajemen perusahaan di sektor publik. Jika berhasil, maka organisasi publik akan ditempatkan dalam sistem atau mekanisme pasar dimana masyarakat sangat membutuhkan dan tergantung kepadanya. Namun jika gagal, perlu dilakukan suatu kontrak untuk menciptakan kompetisi antara pemerintah dengan swasta (atau antar organisiasi pemerintah). Dari sini dapat disimpulkan bahwa pasar dan kompetisi akan memberikan pengaruh terhadap besarnya sistem

insentif, sekaligus kinerja yang lebih baik. Namun demikian harus dipahami bahwa tidak semua aktivitas pemerintah dapat diintegrasikan kedalam mekanisme pasar atau iklim persaingan. Sedangkan strategi ketiga yakni strategi pelanggan yaitu memfokuskan pada masalah akuntabilitas sektor publik. Hanya saja yang dipertanyakan, kepada siapakah akuntabilitas tersebut ditujukan, tentu saja dalam hal ini masyarakat atau pelanggan (*customer*) merupakan pihak yang paling berkompeten untuk menilai kinerja pemerintah sekaligus sebagai pihak yang menerima responsibilitas dan akuntabilitas pemerintah. Selama ini, akuntabilitas secara legal formal ditujukan kepada aparatur pemerintah yang lebih tinggi, yang menentukan tujuan organisasi serta yang membiayai penyelenggaraan kegiatan. Dan oleh karena organisasi pemerintah seringkali berada dibawah tekanan untuk memenuhi permintaan dari kelompok kepentingan tertentu, maka mereka lebih memikirkan kemana sumber-sumber pembiayaan harus dibelanjakan (didistribusikan) dari pada memikirkan kinerja dan manfaat yang dihasilkan. Dalam konteks seperti ini, birokrasi pemerintah semestinya dibersihkan dari pengaruh-pengaruh politis. Strategi pelanggan menolak pola demikian, dengan cara menyerahkan akuntabilitasnya kepada pelanggan. Ini berarti bahwa pelanggan diberi kebebasan untuk memilih atas pelayanan dari organisasi publik, sekaligus diberikan standar pelayanan yang memuaskan. Membentuk akuntabilitas kepada pelanggan menuntut perbaikan kualitas hasil kerja, bukan semata-mata mengelola sumber daya yang ada. Dan yang perlu digarisbawahi adalah bahwa sasaran akhir dari strategi ini adalah bagaimana kepuasan masyarakat (*customer satisfaction*) dapat terus ditingkatkan. Selanjutnya, strategi kontrol berkaitan erat dengan kekuasaan (*power*). Dalam sistem organisasi birokratik, sebagian besar kekuasaan berada pada atau sekitar puncak hirarkhi, sedangkan dalam organisasi yang demokratis, kekuasaan berasal dari rakyat yang diserahkan kepada para pejabat pemerintah yang merupakan wakil

dari rakyat. Kemudian dari para pejabat pemerintah di tingkat Pusat ini, kekuasaan didelegasikan atau didesentralisasikan kepada pejabat/ manajer lini. Akan tetapi biasanya, para pejabat di tingkat menengah atau yang mengisi kotak-kotak lini ini memiliki "kebebasan" yang sangat terbatas dalam hal pengambilan keputusan, dan fleksibilitasnya menghadapi kendala seperti instruksi anggaran yang baku dengan sistem *specific grant*, aturan kepegawaian, penerapaan inspeksi auditif yang ketat, dan sejenisnya. Strategi kontrol menganjurkan agar sebagian kewenangan pengambilan keputusan diserahkan ketingkat organisasi yang lebih rendah melalui jenjang hirarkhi. Hal ini akan membawa dua keuntungan, yakni *pertama* memberdayakan organisasi dengan berkurangnya pengawasan dari lembaga-lembaga pemerintah tingkat pusat ; dan *kedua* memberdayakan karyawan / pegawai dengan dimilikinya kewenangan untuk mengambil keputusan, menanggapi pelanggan, serta dalam hal pemecahan masalah. Adapun strategi yang terakhir yakni strategi budaya yaitu menegaskan bahwa kinerja sektor publik akan sangat ditentukan oleh kultur atau budaya yang melekat pada dirinya, seperti nilai-nilai, norma, perilaku, dan harapan dari setiap pegawai. Budaya disini sangat dipengaruhi oleh keempat strategi diatas, baik oleh tujuan organisasional, sistem insentif, sistem akuntabilitas, dan oleh struktur kekuasaan. Artinya, jika salah satu dari empat strategi ini berubah, maka budaya sektor publik juga akan mengikutinya. Akan tetapi kadangkala, budaya juga sangat sulit berubah meskipun dikehendaki oleh pimpinan, pelanggan maupun pembuat kebijakan sekalipun. Organisasi sektor publik biasanya memiliki ciri-ciri khusus seperti banyaknya unit fungsional, tata cara prosedural, dan penyusunan *job description* yang tegas, yang kesemuanya ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai sudah sesuai dengan yang seharusnya mereka lakukan. Jika para pegawai telah terbiasa dengan kondisi seperti ini, maka mereka akan menjadi cenderung rentan terhadap

budaya, dalam arti menjadi reaktif, tergantung dan tidak memiliki keberanian untuk berinisiatif. Dengan strategi budaya ini, kepada masyarakat akan dikembangkan suatu kebiasaan dan perilaku baru yang lebih baik, dengan catatan bahwa budaya lama yang relevan masih dapat dipertahankan. Kebiasaan atau perilaku baru ini dapat terwujud dengan cara membantu masyarakat untuk meraih dorongan emosionalnya seperti harapan, ketakutan dan cita-cita mereka. Selain itu, masyarakat perlu membangun visi masa depan serta sikap mental tentang arah dan cara suatu organisasi mencapai tujuannya. Penerapan kelima strategi diatas hendaknya dapat dilaksanakan secara bersamaan, sebab penerapan satu atau dua strategi saja belum akan cukup mencapai maksud dan tujuan dari program reformasi sektor publik, baik yang meliputi aspek tujuan (*purpose*), insentif (*incentive*), akuntabilitas (*accountability*), kekuasaan (*power*) dan budaya (*culture*). Namun jika kelima strategi tadi tidak dapat secara serentak diimplementasikan, maka penerapannya dapat dilakukan secara inkremental, dalam arti penerapan salah satu strategi perlu segera diikuti dengan strategi lainnya, sehingga akhirnya kelima strategi tersebut akan menjadi strategi yang komprehensif dalam rangka meningkatkan kinerja sektor publik. Akan tetapi perlu diperhatikan juga agar penerapan lima strategi tadi tidak menimbulkan kebijakan yang tumpang tindih (*overlapping*).

Bab V

Peningkatan Keberdayaan Masyarakat melalui Terbentuknya *Civil Society*

A. Latar Belakang.

Keberdayaan masyarakat merupakan salah satu tuntutan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik *(good governance*), karena masyarakat tidak lagi sebagai obyek melainkan sebagai subyek dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu, basis kekuatan masyarakat dapat dilihat dari kapasitas dan kemandirian *civil society*. Di satu sisi, pemerintahan yang bersih menjadi prasyarat bagi pertumbuhan dan perkembangan *civil society* yang sehat, dan pada sisi lain, pertumbuhan dan perkembangan *civil society* tentu akan menuntut performance pemerintahan yang bersih, efesien, efektif dan profesional. Dari sisi, makna demokrasi kemudian menjadi sebuah kunci bagi solusi yang harus diwujudkan, dalam rangka menentukan proses pertumbuhan pemerintahan yang bersih sekaligus perkembangan masyarakat madani (Riyadi Santoso, 1998:19). Menurut Goenawan Mohammad (1994), *Civil Society* atau masyarakat madani juga dikenal dengan karaktetistiknya sebagai masyarakat yang beradab, berkeadaban atau masyarakat yang berperadaban. Peradaban

bisa diartikan sebagai sebuah proses, yakni sebuah perkembangan yang memiliki suatu arah tertentu, bahkan mempunyai suatu tujuan, suatu norma yang mencerminkan suatu tata nilai yang ideal. Artinya, sebuah peradaban sesungguhnya menggambarkan suatu konstruksi yang final, baik yang sudah tercapai ataupun yang masih diharapkan. Lebih lanjut Akram Dhiyauddin Umari (1999:33-34), menjelaskan bahwa: suatu peradaban yang besar adalah peradaban yang sanggup menciptakan lingkungan yang kondusif secara sosial, politik, ekonomi, kultural dan sanggup mengantarkan manusia untuk mengamalkan perintah Tuhan dalam segenap aktivitas kehidupan, tanpa harus dihalangi dengan pelbagai konstitusi-konstitusi kemasyarakatan yang kontradiktif dengan keyakinan keagamaan. Bagaimanapun, kemajuan sebuah peradaban haruslah dilengkapi dengan suatu sistem keimanan dan pengabdian kepada Tuhan. Dalam konteks ini, suatu bentuk peradaban diharapkan mampu menciptakan sebuah tatanan masyarakat yang mengedepankan nilai-nilai kemanusiaan sekaligus nilai-nilai ketuhanan, menonjolkan dimensi matrial sekaligus dimensi spiritual.

Secara konseptual, terdapat sejumlah karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *good governance*, yaitu sebagai berikut: (1)Praktik *good governance* harus memberikan ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat sipil (*civil society*) dan mekanisme pasar. (2)Dalam praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. (3)Praktik *good governance* adalah praktik pemerintah yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktik pemerintahan dinilai baik jika mendorong

penguatan kapasitas civil society, dan memberikan ruang kebebasan keterlibatannya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu, pelaksanaan *Good Governance* akan bermakna apabila ditunjang oleh unsur-unsur yang penting terutama dalam hal kepentingan publik. Unsur-unsur dalam kepemerintahan dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu: *Pertama*, Negara atau dalam hal ini adalah pemerintah. Konsepsi kepemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan negara, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani (*Civil Society Organizations*). *Kedua*, Sektor swasta yang mencakup perusahaan swasta yang aktif berinteraksi dalam sistem pasar, seperti industri pengolahan, perdagangan, perbankan, dan koperasi termasuk kegiatan sektor informal. *Ketiga*, Masyarakat Madani yang pada dasarnya memiliki posisi strategis yakni ditengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, ataupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi. Dalam hal pembagian peran dari unsur-unsur tersebut, bukan berarti telah terjadi pengurangan peran pemerintah dalam proses governing. Pemerintah tetap menjadi institusi penting dalam pelaksanaan governing itu sendiri. *Pertama*, negara (pemerintah) tetap bermain sebagai figur kunci namun tidak mendominasi, serta memiliki kapasitas mengkoordinasi bukan memobilisasi aktor-aktor pada institusi semi dan non pemerintah untuk mencapai tujuan publik. *Kedua*, kekuasaan yang dimiliki negara harus ditransformasikan dari yang semula dipahami sebagai 'kekuasaan atas' menjadi 'kekuasaan untuk' menyelenggarakan kepentingan Pemerintah, Masyarakat, dan Swasta memenuhi kebutuhan, dan menyelesaikan masalah publik. *Ketiga*, negara, NGO, swasta dan masyarakat lokal merupakan aktor-aktor yang memiliki posisi dan peran yang saling menyeimbangkan. Kemudian *keempat*, negara harus mampu mendesain ulang struktur dan kultur organisasinya agar siap dan mampu mejadi katalisator bagi institusi lainnya untuk menjalin sebuah kemitraan yang kokoh, otonom,

dan dinamis. *Kelima*, negara harus melibatkan semua pilar masyarakat dalam proses kebijakan mulai dari formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan, serta penyelenggaraan layanan publik. *Keenam*, negara harus mampu meningkatkan kualitas responsif, adaptasi, dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan kepentingan, pemenuhan kebutuhan dan penyelesaian masalah public (*repositori.unsil.ac.id/188/6/11%20BAB%20II.pdf*).

B. Sejarah perkembangan *Civil Society*

Civil society merupakan konsep yang berasal dari pergolakan politik dan sejarah masyarakat Eropa Barat yang mengalami proses transformasi dari pola kehidupan feodal menuju kehidupan masyarakat industri kapitalis. Menurut TIM ICCE UIN JAKARTA (2005), sejarah lahirnya konsep *Civil Society* dapat dipahami melalui lima fase, yaitu: *Fase pertama,* dimulai zaman Yunani kuno yaitu Aristoteles, yang memandang *civil society* (masyarakat sipil) sebagai sistem kenegaraan atau identik dengan negara itu sendiri. Pandangan ini merupakan fase pertama sejarah wacana *civil society*. Pada masa Aristoteles, *civil society* dipahami sebagai sistem kenegaraan dengan menggunakan istilah *koinonia pilitikke*, yakni sebuah komunitas politik tempat warga dapat terlibat langsung dalam berbagai percaturan ekonomi-politik dan pengambilan keputusan. Istilah ini digunakan untuk menggambarkan sebuah masyarakat politis dan etis di mana warga negara di dalamnya berkedudukan sama di depan hukum. *Fase kedua,* pada tahun 1767 Adam Ferguson mengembangkan wacana *civil society* dengan konteks sosial dan politik di Skotlandia. Berbeda dengan pendahulunya, Ferguson lebih menekankan visi etis pada *civil society* dalam kehidupan sosial. Pemahamannya ini lahir tidak lepas dari pengaruh revolusi industri dan kapitalisme yang melahirkan ketimpangan sosial yang mencolok. *Fase ketiga*, pada tahun 1792 Thomas Paine memaknai wacana *civil society* sebagai sesuatu yang

berlawanan dengan lembaga negara, bahkan ia dianggap sebagai antitesis negara. Bersandar pada paradigma ini, peran negara sudah saatnya dibatasi. Menurut pandangan ini, negara tidak lain hanyalah tampilan dari keburukan belaka. Menurut Paine terdapat batas-batas wilayah otonom masyarakat sehingga negara tidak diperkenankan memasuki wilayah sipil. Dengan demikian menurutnya, *civil society* adalah ruang di mana warga dapat mengembangkan kepribadian dan memberi peluang bagi pemuasan kepentingannya secara bebas tanpa paksaan. *Fase keempat*, wacana *civil society* selanjutnya dikembangkan oleh G. W. F. Hegel, Karl Marx, dan Antonio Gramsci. Dalam pandangan ketiganya, *civil society* merupakan elemen ideologis kelas dominan. Pemahaman ini adalah reaksi atas pandangan Paine yang memisahkan *civil society* dari negara. Hegel memandang civil society sebagai kelompok subordinatif terhadap negara. Marx sendiri memandang *civil society* sebagai masyarakat borjuis. Dalam konteks hubungan produksi kapitalis, keberadaan *civil society* merupakan kendala terbesar bagi upaya pembebasan manusia dari penindasan kelas pemilik modal. Demi terciptanya proses pembebasan itu, *civil society* harus dilenyapkan untuk mewujudkan tatanan masyarakat tanpa kelas. Antonio Gramsci tidak memandang masyarakat sipil dalam konteks relasi produksi, tetapi lebih pada sisi ideologis. Bila Marx menempatkan masyarakat madani pada basis material, Gramsci meletakkannya pada superstruktur yang berdampingan dengan negara. Pandangan Gramsci memberikan peran penting kepada kaum cendikiawan sebagai aktor utama dalam proses perubahan sosial dan politik. *Fase kelima*, wacana *civil society* sebagai reaksi terhadap mazhab Hegelian yang dikembangkan oleh Alexis de Tocqueville. Ia memandang civil society sebagai kelompok penyeimbang kekuatan negara. Menurutnya, kekuatan politik dan masyarakat sipil merupakan kekuatan utama yang menjadikan demokrasi Amerika mempunyai daya tahan yang kuat. Pemikiran Tocqueville lebih menempatkan

masyarakat sipil sebagai sesuatu yang tidak apriori maupun tersuborninatif dari lembaga negara. Sebaliknya, *civil society* bersifat otonom dan memiliki kapasitas politik cukup tinggi sehingga mampu menjadi kekuatan penyeimbang terhadap kecenderungan intervensi negara atas warga negara. Dapat disimpulkan bahwa pandangan ini merupakan model masyarakat sipil yang tidak hanya berorientasi pada kepentingan individual, tetapi juga mempunyai komitmen terhadap kepentingan publik (S Sainab, 2011).

Di Indonesia, masyarakat madani sebagai terjemahan dari *civil society* diperkenalkan pertama kali oleh Anwar Ibrahim (ketika itu Menteri Keuangan dan Timbalan Perdana Menteri Malaysia) dalam ceramah Simposium Nasional dalam rangka Forum Ilmiah pada Festival Istiqlal, 26 September 1995 Jakarta. Istilah itu diterjemahkan dari bahasa Arab *mujtama*' madani, yang diperkenalkan oleh Prof. Naquib Attas, seorang ahli sejarah dan peradaban Islam dari Malaysia. Kata"madani" berarti *civil* atau *civilized* (beradab). Madani berarti juga peradaban, sebagaimana kata Arab lainnya seperti *hadlari, tsaqafi* atau *tamaddun*. Konsep madani bagi orang Arab memang mengacu pada hal-hal yang ideal dalam kehidupan. Konsep masyarakat madani bersifat universal dan memerlukan adaptasi untuk diwujudkan di Negara Indonesia mengingat dasar konsep masyarakat madani yang tidak memiliki latar belakang yang sama dengan keadaan sosial-budaya masyarakat Indonesia.

C. Pengertian Masyarakat Madani (Civil Society)

Civil society atau masyarakat madani merupakan konsep yang memiliki banyak arti dan sering dimaknai secara berbeda. Namun semua ahli sepakat bahwa *civil society* menunjukkan adanya partisipasi yang bersifat sukarela dari sebagian warga masyarakat, tidak termasuk perilaku yang dilakukan karena keterpaksaan. Beberapa ahli juga

menyepakati adanya aktivitas politik melalui lembaga-lembaga nonprofit semacam *non government* organization (NGO). Menurut A. Ubaidillah & Abdul Rojak (2013) adalah: *Civil society* atau masyarakat madani adalah sebuah tatanan masyarakat sipil yang mandiri dan demokratis. *Civil society* lahir dari proses penyemaian demokrasi, hubungan keduanya ibarat ikan dengan air. Munculnya konsep *civil society* yaitu pada akhir abad ke-XVII dan abad ke-XVIII, manakala terjadi krisis tatanan sosial dan mulai surutnya pamor paradigma sosial yang ada saat itu. Krisis yang terjadi pada abad ke-XVII seperti komersialisasi tanah, buruh dan modal, tumbuhnya ekonomi pasar, revolusi yang terjadi di Eropa dan kemudian Amerika dan sebagainya, berakibat dipertanyakannya tatanan sosial dan konsep kekuasaan yang berlaku pada saat itu. Imanuel Kant orang pertama yang memposisikan konsep *civil society* dengan *staate* dalam kedudukan yang berlawanan. Dalam arti, negara dan *civil society* dimengerti sebagai dua buah entitas yang berbeda. Diantara pemikir politik yang mempelopori pembedaan ini dikemudian hari adalah Adam Ferguson, ilmuwan asal Skotlandia, melalui karya klasiknya yang berjudul "*an essay on the history of civil society*". Konsep ini kemudian dikembangkan oleh Hegel dan kemudian oleh Karl Marx. Hanya bedanya, bila Ferguson melandaskan pemikirannya pada filsafat yunani kuno terutama dari Plato dan Sokrates yang mengakui keberadaan unsur *transendental*, Hegel dan Marx sepenuhnya meletakkan konsep itu dalam kerangka falsafah pencerahan dengan memandang proses sejarah secara tertutup dan mengabaikan unsur-unsur diluar rasionalitas yang bersifat transendental, baik yang berasal dari tradisi maupun agama (*repositori.unsil.ac.id/188/6/11%20BAB%20II.pdf*).

Dalam konsepsi Hegelian dan Marxian, *civil society* harus dibatasi oleh Negara lewat kontrol hukum, administratif dan politik. Pemikiran Marx ini dilanjutkan oleh Antonio Gramsci, seorang komunis asal Italy yang terkenal dengan konsep hegemoninya. Dengan

menempatkan *civil society* ke dalam suprastuktur. Walaupun pemikir Italy ini seorang penganut Karl marx, namun ia menolak determinisme ekonomi Karl Marx, sehingga konsepnya tentang *civil society* sama sekali berbeda. Jika pada Karl Marx, *civil society* diletakkan pada dataran basis material dari hubungan produksi kapitalis yang sering disamakan dengan kelas borjuis (Tobroni, et.al, 2007:210). Berdasarkan pengertian tersebut, *civil society* diwujudkan melalui organisasi/asosiasi yang dibuat oleh masyarakat diluar pengaruh Negara seperti lembaga swadaya masyarakat, organisasi sosial dan keagamaan, dan juga kelompok-kelompok kepentingan (*Interest Groups*). Namun tentunya tidak semua pengelompokan tersebut lantas memiliki kemandirian yang tinggi ketika berhadapan dengan Negara atau mampu mengambil jarak dari kepentingan ekonomi, maka dari itu kondisi *civil society* harus dimengerti sebagai suatu proses yang bisa mengalami pasang surut, kemajuan dan kemunduran, kekuatan dan kelemahan dalam perjalanan sejarahnya (*repositori.unsil.ac.id/188/6/11%20BAB%20II.pdf*).

Istilah *civil society* akhir-akhir ini banyak dipakai oleh pakar dan cendekiawan, tapi istilah yang paling popular yang sering digunakan di Indonesia adalah masyarakat madani. Kata madani merujuk pada madinah, menurut Nurcholish Madjid, kata "madinah" berasal dari bahasa arab "madaniyah" yang berarti peradaban, karena itu masyarakat madani berasosiasi "masyarakat beradab" Pemaknaan lain menurut Nurcholish Madjid, kata "madani" dalam bahasa Arab dapat juga diterjemahkan sebagai kota. Dengan demikian masyarakat madani berarti "Masyarakat Kota". Disebut masyarakat kota karena kota madinah yang dibangun oleh Nabi Muhammad dahulu merupakan sebuah *city staat,* sesuatu yang mengingatkan dengan bentuk *polis* Yunani kuno. Sebenarnya salah satu akar sejarah yang mempengaruhi perkembangan pemikiran *civil society* berawal dari gejala tumbuhnya masyarakat kota atau Negara kota (*City-Staat*).

Sebagaimana Cicero menanamkan masyarakat kota romawi kuno dijamannya sebagai *societas civilis*, yang merujuk pada gambaran mengenai masyarakat yang memiliki tingkat kepatuhan tinggi pada hukum. Nurcholis Madjid (1996:51-54), mengungkapkan beberapa ciri mendasar dari masyarakat madani yang dibangun nabi, antara lain: Egalitarianisme; Penghargaan kepada orang berdasarkan prestasi (bukan kesukuan, keturunan, ras dan sebagainya); Keterbukaan partisipasi seluruh anggota masyarakat aktif; Penegakan hukum dan keadilan: Toleransi dan pluralisme: dan Musyawarah (*repositori. unsil.ac.id/188/6/11%20BAB%20II.pdf*). Menurut Suryanto (2018:125), masyarakat sipil memiliki dua bidang yang berlainan yaitu bidang politik (juga moral) dan bidang sosial ekonomi yang secara bersamaan diperjuangkan untuk kepentingan masyarakat. Masyarakat madani dapat didefinisikan sebagai sebuah wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi, yang bercirikan kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self generating*), keswadayaan (*self supporting*), kemandirian tinggi dalam berhadapan dengan negara, dan berkaitan dengan norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti warganya. Makna lain bagi istilah civil societyyaitu adanya penekanan pada ruang (*space*) yang dimana individu dan kelompok masyarakat saling berinteraksi dalam semangat toleransi di suatu wilayah atau negara. Di dalam ruang tersebut masyarakat berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik. Selain itu ada juga yang memahami civil society sebagai sebuah asosiasi masyarakat yang beradab dan sukarela hidup dalam suatu tatanan sosial dimana terjadi mobilitas yang tinggi dan kerja sama antar seluruh elemen masyarakat. Masyarakat sipil atau masyarakat madani ini sebagai masyarakat yang terbangun atas dasar berbagai *Non Government Organization* (NGO) yang bersifat otonom dan tangguh untuk menjadi penetral kekuasaan negara. Mereka tidak tersentuh hierarki politik, ekonomi, ideologi yang tidak menoleransi adanya kompetisi, bervisi plural dalam memaknai kebenaran dan

menentukan parameter kebenaran secara bersama-sama. Pemerintah dalam hal ini berfungsi sebagai pencipta dan penjaga perdamaian diantar berbagai kepentingan (*repositori.unsil.ac.id/188/ 6/11%20 BAB%20II.pdf*).

Sementara itu, Nurcholis Madjid (1996), menekankan istilah *civil society* sebagai masyarakat madani yang berasal dari kata madinah, dalam istilah yang modern mengarah pada semangat dan pengertian Civil society yang berarti masyarakat yang memiliki sopan santun, beradab, dan teratur yang terbentuk dalam negara yang baik. Di dalam negara ini terdapat kedaulatan rakyat sebagai prinsip kemanusiaan dan musyawarah, terdapat partisipasi aktif dari masyarakat dalam proses menentukan kehidupan bersama di bidang politik. Menurut Suryanto (2018), dijelaskan bahwa *civil society* sebagai proyek peradaban dan pembangunan dapat direalisasikan terutama oleh tiga agen utama. *Pertama*, golongan intelektual atau mahasiswa sebagai pengubah pada aspek sosial politik, melalui berbagai ide, inovatif dan kreatif mereka. *Kedua*, golongan kelas menengah yang akan diposisikan sebagai modal kekayaan demokratisasi dalam sebuah negara. *ketiga*, golongan arus bawah, mereka lah yang kelak menjadi sumber kekuatan, sekaligus sasaran dan tujuan pemberdayaan politik. Selain itu dibutuhkan adanya organisasi sosial politik sebagai sebuah wadah kelompok kepentingan dengan kemandirian yang tinggi, dibutuhkan juga public sphere atau ruang gerak yang memadai (*repositori.unsil.ac.id/188/ 6/11%20 BAB%20II.pdf*). Tidak jauh berbeda dengan pendapat Perez Diaz dalam Afan Gaffar (1999) melihat dari aspek sejarah dengan menekankan makna *Civil Society* pada keadaan masyarakat yang telah mengalami pemerintahan yang terbatas, kebebasan, ekonomi pasar, dan timbulnya asosiasi-asosiasi masyarakat mandiri, dimana satu sama lainnya saling menopang". Lebih lanjut Nicos Mouzelis tentang civil society yang mendefinisikannya sebagai *"al social groups and institutions which, in conditions of modernity, lie between the primordial kinship group*

and institutions on the orther". Yang dimaksud dengan *conditions of modernity* adalah sebuah tatanan sosial, dimana ada perbedaan yang jelas antara bidang individu dan bidang publik, dan terjadi tingkat mobilitas sosial yang tinggi dari warga masyarakat (Afan Gaffar, 1999). Dari pendapat diatas, makna *civil society* sebagai suatu kondisi masyarakat yang tumbuh berbagai kelompok-kelompok sosial yang mandiri bebas dari pengaruh kekuasaan dan tekanan negara. Rowland B. F. Pasaribu, juga berpandangan bahwa: "masyarakat madani (*Civil Society*) dicirikan dengan masyarakat terbuka, masyarakat yang bebas dari pengaruh kekuasaan dan tekanan negara, masyarakat yang kritis dan berpartisipasi aktif serta masyarakat egaliter". Saiful Mujani (2001) juga senada dengan mengungkapkan bahwa: masyarakat madani mensyaratkan adanya *civic engagement* yaitu keterlibatan warga negara dalam asosiasi-asosiasi sosial. *Civic engagement* ini memungkinkan tumbuhnya sikap terbuka, percaya, dan toleran antarsatu dengan lain yang sangat penting artinya bagi bangunan politik demokrasi (Rowland B. F. Pasaribu).

Kehadiran *Civil Society* yang kuat bagi pemerintahan sangat penting karena sebagai bagian untuk membangun pemerintahan yang baik (*good governance).* Menurut Eisenstadt dalam Afan Gaffar (1999), terdapat 4 (empat) hal sebagai syarat adanya *civil society*, yaitu: (1) Otonomi, (2) akses masyarakat terhadap lembaga negara, (3) arena publik yang bersifat otonom, dan (4) arena publik tersebut terbuka bagi semua lapisan masyarakat. Otonomi dimaksudkan sebuah masyarakat yang mandiri dalam menjalankan berbagai kegiatan, seperti kegiatan ekonomi, politik, sosial, dan lain sebagai, tanpa adanya campur tangan dari pihak pemerintah. Fungsi pemerintah disini hanyalah sebagai fasilitator melalui regulasi yang dihasilkan untuk mengatur dan melindungi kepentingan publik. Komponen kedua adalah akses masyarakat terhadap lembaga negara, dalam pengertian bahwa masyarakat baik secara individu maupun kelompok memiliki akses

dengan lembaga pemerintah. Masyarakat dapat diberikan ruang untuk menyampaikan pendapat, baik melalui media sosial maupun melalui unjuk rasa. Sedangkan pemerintah harus memiliki komitmen untuk mendengarkan, menerima keluhan dan aspirasi warga. Komponen ketiga dari *civil society* yaitu berkembangnya arena publik yang bersifat otonom, dimana kelompok-kelompok sosial dapat secara leluasa menjalankan berbagai kegiatan secara maksimal dan bebas dari tekanan pemerintah. Namun independensi kelompok-kelompok sosial bukan berarti dapat melakukan berbagai kegiatan dengan bebas melainkan harus dibangun interaksi secara harmonis antara peran pemerintah dengan kelompok-kelompok sosial tersebut. Disatu sisi, pemerintah tidak harus melakukan kesewenang-wenangan untuk memaksakan kehendaknya, dan dipihak lain masyarakat tidak perlu memilih jalan anarkis dalam menyampaikan aspirasinya. Sedangkan komponen keempat arena publik yang terbuka yaitu masyarakat dapat dengan mudah mengakses informasi-informasi yang berkenaan dengan lingkungan kehidupannya bahkan ikut terlibat didalamnya.

Bab VI

Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas: Upaya Membangun Pemerintahan yang Bersih, Bebas Korupsi

A. Latar Belakang

Akuntabilitas dan transparansi publik merupakan salah satu unsur utama dalam membangun *"clean government"* (pemerintahan yang bersih). Keterlibatan publik dalam proses pertanggungjawaban pejabat publik menjadi alat kontrol sosial atas pengelolaan sumber daya institusi publik. Hal ini sebagaimana ditegaskan pula oleh Klitgaard (1998) bahwa: strategi anti-korupsi harus diarahkan pada penguatan peran masyarakat dalam mengawasi pemerintah serta penguatan akuntabilitas publik. Hal ini diyakini dengan semakin menguat keterlibatan publik untuk ikut melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan, akan mendorong perilaku pejabat publik untuk lebih berhati-hati dalam penggunaan sumber daya organisasi. Sementara itu, upaya pemberantasan korupsi selama ini cenderung hanya dilakukan secara parsial dan tidak memiliki desain strategi yang jelas sehingga upaya pemberatasan korupsi tidak berpengaruh secara signifikan mengurangi tingkat korupsi yang terjadi. Menurut Mahmood (2005: 63) terdapat setidaknya 2 (dua) kemungkinan dari

gagalnya suatu program anti-korupsi dalam mencapai tujuannya yaitu akibat kesalahan dalam mendesain program anti-korupsi yang tidak mempertimbangkan semua faktor yang berpengaruh serta akibat diagnosa yang salah terhadap permasalahan korupsi yang dihadapi (Teguh Kurniawan, 2009).

Pentingnya peran partisipasi masyarakat dalam proses transparansi dan akuntabilitas publik belum mendapat pehatian serius dalam pemberantasan korupsi, hal ini terlihat masih sangat minimnya pengaduan masyarakat yang pada akhirnya dinilai oleh KPK tidak terindikasi terjadinya korupsi. Padahal pengaduan masyarakat dapat dinilai sebagai suatu kepedulian dan keberanian publik untuk menyampaikan laporan atas dugaan korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik. Sementara itu, terkait akuntabilitas public telah diatur dalam sistem akuntabilitas publik, namun demikian mekanisme akuntabilitas pada institusi publik diatur dalam LAKIP hanya semata-mata ditujukan untuk lingkungan internal yaitu kepada atasan/ pimpinannya serta hanya bersifat mengukur sejauhmana target yang sudah ditetapkan telah tercapai dalam rangka pelaksanaan misi organisasi. Idealnya, akuntabilitas publik seharusnya tidak hanya ditujukan secara internal saja, melainkan juga ditujukan kepada masyarakat. Mekanisme akuntabilitas publik juga tidak hanya ditujukan untuk mengukur kinerja, tetapi juga dapat memantau perilaku dari pejabat publik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sesuai dengan etika dan aturan hukum yang berlaku. Menurut Shah (2007:236), terjadinya korupsi di sektor publik sangat tergantung dari sejumlah faktor yakni: (1) kualitas manajemen sektor publik; (2) sifat alamiah (kondisi) hubungan akuntabilitas antara pemerintah dan masyarakat; (3) kerangka hukum; serta (4) tingkatan dimana proses sektor publik dilengkapi dengan transparansi dan diseminasi informasi. Untuk itu, dalam upaya mengatasi korupsi tanpa mempertimbangkan keempat faktor tersebut akan menyebabkan hasil yang kurang maksimal dan

tidak berkelanjutan. Faktor politik yang dicirikan dengan adanya kesenjangan akuntabilitas, transparansi, institusi demokrasi dan pers yang bebas merupakan faktor penting yang memberikan kontribusi terhadap meluasnya korupsi. Lebih lanjut, menurut de Asis (2006:5-7) terdapat 5 (lima) strategi yang dapat dilakukan untuk memberantas korupsi, yakni: (1) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas; (2) penilaian keinginan politik dan titik masuk untuk memulai; (3) mendorong partisipasi masyarakat; (4) mendiagnosa masalah yang ada; serta (5)melakukan reformasi dengan menggunakan pendekatan yang holistik. Dengan demikian akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat mempunyai peran yang cukup penting dan signifikan dalam upaya pemberantasan korupsi. Pentingnya peran akuntabilitas publik dalam pemberantasan korupsi banyak didengungkan oleh banyak pihak. Klitgaard (1998) misalnya, mengembangkan definisi korupsi melalui formulanya yang sangat terkenal yaitu C = M + D – A dimana menurut Klitgaard yang dimaksud dengan korupsi adalah adanya monopoli kekuasaan terhadap barang atau jasa ditambah dengan adanya kekuasaan untuk melakukan diskresi mengenai siapa yang akan atau berhak menerima barang atau jasa tersebut tetapi tanpa diimbangi adanya akuntabilitas. Karenanya menurut Klitgaard, salah satu strategi yang dapat dilakukan untuk memberantas korupsi adalah dengan memperbaiki sistem yang korup yakni dengan mengatur masalah monopoli, diskresi dan akuntabilitas. Pentingnya akuntabilitas dalam upaya mencegah terjadinya korupsi juga dibenarkan oleh beberapa pakar, antara lain: Desta (2006:446) menghasilkan kesimpulan bahwa: strategi anti korupsi yang paling penting untuk dilakukan adalah transparansi/akuntabilitas seperti halnya reformasi administratif/ kepegawaian. Sementara itu, dalam hal partisipasi masyarakat, terdapat sejumlah pendapat yang menyatakan mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam upaya pemberantasan korupsi, hal ini disampaikan oleh Kaufmann (1997:130) dan Svensson (2005, 35).

Menurut Kaufmann (1997:130) masyarakat sipil akan menjadi sekutu utama dalam melawan korupsi, karena itu harus dilakukan langkah-langkah untuk mendorong pendekatan partisipasi dalam rangka mengkampanyekan gerakan anti korupsi dan bentuk reformasi terkait lainnya. Sementara pendapat Svensson (2005:35), berbagai data yang ada menyarankan untuk meningkatkan akses informasi kepada masyarakat dan memberikan hak yang lebih besar kepada masyarakat untuk bertindak dalam rangka mengurangi korupsi. Lebih lanjut menurut de Asis (2006:6) menyatakan bahwa upaya mendorong partisipasi masyarakat merupakan salah satu instrumen penting dalam mengurangi korupsi, peningkatan partisipasi masyarakat dalam aktivitas pemerintahan merupakan dasar bagi proses reformasi dan keberlanjutan integritas dari pemerintahan daerah. Karenanya keberadaan sejumlah alat ukur untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dapat mempromosikan transparansi dan akuntabilitas di pemerintahan daerah (Teguh Kurniawan, 2009).

Pada umumnya, akuntabilitas dikaitkan pada proses pertanggungjawaban terhadap serangkaian kebijakan dan tindakan pejabat publik terkait dengan pelaksanaan fungsi dan tugas yang dibebankan. Menurut Sedarmayanti (2003:69) bahwa: Akuntabilitas dapat dinyatakan sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang atau suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Adanya pertanggungjawaban tersebut merupakan bentuk transparansi kegiatan yang dilakukan maupun segala kebijakan yang dilaksanakan. Akuntabilitas tidak hanya sebatas mempertanggungjawabkan hasil secara tulisan melalui laporan secara periodik, namun pelaksanaannnya secara nyata. Akuntabilitas merupakan wujud tanggungjawab penerima amanah kepada pemberi amanah. Dalam sistem pemerintahan, khususnya

dalam kaitan dengan publik. Akuntabilitas merujuk kepada bentuk tanggungjawab pemerintah kepada masyarakat. pelaksanaan aktivitas pemerintahan maupun pengambilan keputusan perlu memperhatikan hak-hak publik sebagai pemberi amanah. Dalam UU No 28 tahun 1999 menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan salah satu bagian dari asas umum penyelenggaraan negara. Asas akuntabilitas dalam undang-undang tersebut bermakna bahwa akuntabilitas merupakan asas yang menentukan bahwa setiap dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akuntabilitas merupakan aktivitas pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat terlihat dari sejauh mana transparansi penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah mengambil peran penting dari terlaksananya pelayanan yang akuntabel oleh karena akuntabilitas terkait dengan segala aktivitas pemerintah. Menurut Mulgar dan Uhnr dalam Raba (2006:14), akuntabilitas merupakan konsep yang terkait dengan aktivitas *governance* yaitu dengan upaya untuk membentuk dan mempertahankan bentuk tatanan pemerintahan dalam konteks sosial. Akuntabilitas sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban atas segala tindakan pemerintah, tidak hanya sebatas menyediakan laporan kinerja secara transparan namun perlu mempertimbangkan aspek nilai di dalam masyarakat seperti yang dikemukakan Wahyudi Kumorotomo (2013:4) bahwa: Akuntabilitas menjadi ukuran apakah aktivitas pemerintah atau pelayanan yang dilakukan telah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya. Akuntabilitas juga mengandung pengertian sebagai pemberian informasi dan pengungkapan aktivitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan

laporan tersebut. Pemerintah harus mampu menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal bukan hanya pertanggungjawaban vertikal. Romzek dan Dubnick dalam Raba (2006:22) mengemukakan bahwa: "*More broadly conceived public administration accountability involves the means by which public agencies within and outside the organization*". Bahwa akuntabilitas administrasi publik dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik (*agencies*) dan birokrat (*their wokers*) untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasinya. Dengan demikian, akuntabilitas administrasi publik sesungguhnya terkait dengan bagaimana birokrasi publik (*agencies*) mewujudkan harapan-harapan publik. Sementara itu, Nisjar dalam Rakhmat (2009:42) mengemukakan bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkan. Pertanggungjawaban dalam hal ini dilakukan secara terbuka kepada seluruh elemen terkait, utamanya kepada masyarakat. Akuntabilitas melibatkan pertanggung jawaban yang berkaitan dengan "kewenangan yang lebih tinggi" baik secara legal maupun organisasi-untuk tindakan seseorang dalam masyarakat luas atau dalam sebuah organisasi. Berdasarkan definisi tersebut terdapat dua makna yang dapat disimpulkan yakni: (1)kepada siapa organisasi bertanggungjawab, (2)untuk apa organisasi bertanggung jawab?. Oleh karena itu, keberadaan akuntabilitas dalam badan organisasi publik diharapkan mampu memberi jawaban atas pertanyaan tersebut. Sementara itu, Rosjidi (2001) mengemukakan bahwa akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan atas pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan,

melalui suatu media pertanggungjawaban secara periodik. Menurut Sedarmayanti (2003:70) dalam pelaksanaannya, akuntabilitas dalam pemerintahan perlu memperhatikan prinsip-prinsip berikut: (1). Komitmen pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel. (2).Beberapa sistem yang dapat menjamin penggunaan sumberdaya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (3). Menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang ditetapkan. (4).Berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh. (5).Jujur, obyektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah. Dari beberapa pemikiran diatas, menunjukkan bahwa akuntabilitas merupakan aspek penting yang dilaksanakan guna mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas dari unsur korupsi. Akuntabilitas merupakan wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk melaporkan segala kegiatan yang telah dilakukan, mencakup kewajiban melaporkan keberhasilan maupun kegagalan pencapaian misi organisasi serta pengelolaan sumber daya yang ada kepada publik (*repository.usu.ac.id › bitstream › handle*).

B. Transparansi

Transparansi adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang pengelolaan sumber daya institusi. Dengan adanya transparansi dapat menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggarakan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan, dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 menyebutkan bahwa: transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat

memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada perundang-undangan. Disamping itu, transparansi mensyaratkan kemudahan publik dalam mengakses informasi terkait dengan kebijakan mulai proses penyusunan program pelaksanaan, dan bahkan pengelolaan anggaran. Menurut Andrianto (2007), beberapa manfaat pentingnya transparansi anggaran, adalah:

1. mencegah korupsi;
2. lebih mudah mengidentifikasi kelemahan dan kekuatan kebijakan;
3. meningkatkan akuntabilitas pemerintahan sehingga masyarakat akan lebih mudah untuk menilai kinerja pemerintah;
4. meningkatkan kepercayaan terhadap komitmen pemerintah untuk memutuskan kebijakan tertentu;
5. menguatkan kohesi, karena kepercayaan publik terhadap pemerintah akan terbentuk;
6. Transparansi menjadi sangat penting bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan dalam menjalankan mandat dari rakyat (*repository.uin-suska.ac.id › 7. BAB II__2018543ADN....*)

Adanya transparansi dapat meminimalisir terjadinya tindak pidana korupsi, sebab informasi yang dengan mudah diakses oleh publik membuat pejabat publik untuk bersikap hati-hati khususnya dalam pemanfaatan sumber daya yang dipercayakan. Sering terjadinya KKN karena pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan tidak melakukan transparansi yang benar kepada masyarakatnya. Tidak memberikan informasi-informasi mengenai jalannya pemerintahan itu sendiri sehingga KKN terus terjadi. Transparansi dapat menjadi alat pengawasan publik, dari mulai dari proses penyusunan rencana

program sampai dengan pelaksanaannya, sehingga setiap progress kegiatan yang dilakukan dapat dengan mudah diketahui oleh publik dan apabila terjadi penyimpangan akan mudah untuk dilaporkan kepada institusi yang berwenang. Disamping itu, transparansi dalam prosedur memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui, ikut memikirkan, bermusyawarah, serta ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan. Transparansi harus dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Dengan adanya transparansi tersebut, menjadikan pemerintah dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) sebagaimana diharapkan oleh pemerintah sendiri dan masyarakat luas yang menjadi sasaran kebijakan. Transparansi dilaksanakan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dengan transparansi juga mendorong semakin meningkat akuntabilitas pejabat publik dalam pengelolaan sumber daya yang ada, sehingga mendorong tercapai tujuan secara efisiensi dan efektifitas.

1. Pengertian Transparansi.

Transparansi merupakan prinsip yang menjamin kemudahan publik mengakses informasi terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan mengenai kebijakan, proses pembuatan, pelaksanaan, dan hasil yang dicapai. Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Secara konseptual Standar Akuntasi Pemerintahan (2005), menjelaskan bahwa: Transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat

berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan. Mardiasmo (2006:18) juga mengemukakan bahwa: transparansi berarti keterbukaan (*opennesess*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Transparansi pemerintahan dimaksudkan sebagai obyek adalah kebijakan terkait dengan pengelolaan keuangan. Demikian halnya dengan pendapat Tjokromidjoyo (2003:123), bahwa: transparansi yaitu dapat diketahui oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai perumusan kebijakan (politik) dari pemerintah, organisasi dan badan usaha. Transparansi bagi pemerintah menjadi kewajiban untuk senantiasa disampaikan kepada publik terkait dengan berbagai kebijakan yang dihasilkan, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Abdul Hafiz Tanjung (2011) bahwa: transparansi adalah keterbukaan dan kejujuran kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintahan dalam sumber daya yang di percayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan. Sukrisno Agoes dan I Cenik Ardana (2009:104) juga menegaskan bahwa: Transparansi artinya kewajiban bagi para pengelola untuk menjalankan prinsip keterbukaan dalam proses keputusan dan penyampaian informasi. Keterbukaan dalam menyampaikan informasi juga mengandung arti bahwa informasi yang disampaikan harus lengkap, benar, dan tepat waktu kepada semua pemangku kepentingan. Tidak boleh ada hal-hal yang dirahasiakan, disembunyikan, ditutup-tutupi, atau ditunda-tunda

pengungkapannya (Handayani, 2015). Sedangkan proses transparansi, menurut Smith dalam Arifin Tahir (2015:111), meliputi:

a. *Standard procedural requirements* (Persyaratan Standar Prosedur)

   Bahwa proses pembuatan peraturan harus melibatkan partisipasi masyarakat dan memperhatikan kebutuhan masyarakat.

b. *Consultation processes* (Proses Konsultasi)

   Dalam proses pembuatan peraturan harus dilakukan konsultasi antara pemerintah dengan masyarakat agar peraturan yang dibuat dapat mencapai tujuan dari pemerintah dan dapat ditaati oleh masyarakat.

c. *Appeal rights* (Permohonan Izin)

   Bahwa proses permohonan izin tidak berbelit dan harus mengikuti standar yang ada. Prosesnya terbuka untuk umum sehingga tidak terjadi korupsi.

Transparansi pemerintah dimaksudkan melibatkan prosedur penyusunan kebijakan harus memberikan peluang kepada publik untuk ikut terlibat dalam penyusunannya agar kebijakan yang akan dihasilkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Transparansi harus menjamin kemudahan masyarakat dalam mengakses berbagai informasi yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya organisasi termasuk didalamnya penggunaan anggaran. Setiap masyarakat mempunyai hak dan akses yang sama untuk mendapatkan informasi mengenai pengelolaan anggaran bahwa orientasi penggunaannya untuk kepntingan masyarakat luas. Pelaksanaan asas transparansi oleh pemerintah diperlukan agar dapat tercapainya pemerintahan yang bersih (*cleans governance*) dan juga dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan yang

bersih (*cleans governance*) yang menjadi sasaran pokok adalah terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang profesional, berkepastian hukum, transparan, akuntabel, memiliki kredibilitas, bersih, peka dan tanggap terhadap segenap kepentingan dan aspirasi yang didasari etika, semangat pelayanan, dan pertanggungjawaban publik dan integritas pengabdian dalam mengemban misi perjuangan bangsa untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara *(repository. umy.ac.id › bitstream › handle).*

2. Tujuan dan Manfaat Transparansi.

Tujuan dari transparansi adalah membangun rasa saling percaya antara pemerintah dengan publik di mana pemerintah harus memberikan informasi akurat bagi publik yang membutuhkan. Secara rinci tujuan transparansi yang dapat dirasakan oleh stakeholders dan lembaga adalah:

1. Mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan-penyimpangan melalui kesadaran masyarakat dengan adanya kontrol sosial.
2. Menghindari kesalahan komunikasi dan perbedaan persepsi.
3. Mendorong masyarakat untuk belajar bertanggung jawab dan bertanggung gugat terhadap pilihan keputusan dan pelaksanaan kegiatan yang dilaksanakan.
4. Membangun dan meningkatkan kepercayaan semua pihak dari kegiatan yang dilaksanakan (*www.pengadaan.web.id › 2019/12*).

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan transparansi dapat menimalisir penyimpangan-penyimpangan penggunaan dana, mencegah ketidakpercayaan publik dan tercapainya tujuan. Sedangkan manfaat dari adanya transparansi dapat

menciptakan kepercayaan timbal balik antar pemerintah, masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan jelas. Beberapa manfaat penting adanya transparansi lainnya adalah sebagai berikut:

1. Mencegah terjadinya korupsi yang dilakukan oleh para stakeholders dalam sebuah organisasi.
2. Lebih mudah mengindentifikasi kelemahan dan kekuatan kebijakan.
3. Meningkatkan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik sehingga masyarakat akan lebih mampu mengukur kinerja lembaga.
4. Meningkatkan kepercayaan terhadap komitmen lembaga untuk memutuskan kebijakan tertentu.
5. Menguatnya hubungan sosial baik antara masyarakat dengan masyarakat ataupun masyarakat dengan pemangku kebijakan, karena kepercayaan masyarakat terhadap lembaga.
6. Mampu mendorong iklim investasi yang kondusif dan meingkatkan kepastian usaha (*www.pengadaan.web.id › 2019/12*).

3. Indikator Transparansi

Transparansi berarti keterbukaan dalam memberikan informasi tanpa ada yang dirahasiakan oleh pengelola kepada para pemangku kepentingan. Untuk itu, perlu diperhatikan beberapa indikator terciptanya transparansi, menurut Krina (2003:17) sebagai indikator transparansi meliputi: (1).Penyediaan informasi yang jelas. (2).Kemudahan akses informasi. (3).Menyusun suatu mekanisme pengaduan jika ada peraturan yang dilanggar atau permintaan untuk membayar uang suap. (4).Meningkatkan arus informasi melalui

kerjasama dengan media massa dan lembaga non pemerintah (*repository.uin-suska.ac.id › 7. BAB II__2018543ADN....)*. Transparansi mensyaratkan bahwa informasi yang diberikan kepada publik mudah diakses dan dapat dengan mudah dipahami, serta memberikan kejelasan mekanisme pengaduan publik apabila adanya dugaan terjadinya penyimpangan. Lebih lanjut Mardiasmo (2009:19) dalam Handayani (2015) menjelaskan dimensi-dimensi transparansi publik, adalah:

1. *Invormativeness* (informatif).

   Pemberian arus informasi, berita, penjelasan mekanisme, prosedur, data, fakta, kepada stakeholdersyang membutuhkan informasi secara jelas dan akurat. Indikator dari informatif dimaksud, antara lain adalah:

   a. Tepat waktu. (Laporan keuangan harus disajikan tepat waktu agar dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, politik serta untuk menghindari tertundanya pengambilan keputusan tersebut).

   b. Memadai. (Penyajian laporan keuangan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia mencakup dimuatnya pengungkapan informatif yang memadai atas hal-hal material).

   c. Jelas. (Informasi harus jelas sehingga dipahami sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman).

   d. Akurat. (Informasi harus bebas dari kesalahan-kesalahan dan tidak menyesatkan bagi pengguna yang menerima dan memanfaatkan informasi tersebut. Akurat juga berarti informasi harus jelas mencerminkan maksudnya).

   e. Dapat diperbandingkan. (Laporan keuangan hendaknya dapat diperbandingkan antar periode waktu dan dengan instansi

yang sejenis. Dengan demikian, daya banding berarti bahwa laporan keuangan dapat digunakan untuk membandingkan kinerja organisasi dengan organisasi lain yang sejenis).

f. Mudah diakses. (Informasi harus mudah diakses oleh semua pihak).

2. *Disclosure* (pengungkapan).

Pengungkapan kepada masyarakat atau publik (*stakeholders*) atas aktifitas dan kinerja finansial.

a. Kondisi Keuangan. (Suatu tampilan atau keadaan secara utuh atas keuangan organisasiatau organisasi selama periode atau kurun waktu tertentu).

b. Susunan pengurus. (Komponen-komponen (unit-unit kerja) dalam organisasi. Struktur organisasi menunjukan adanya pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana funsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan yang berdeda-beda tersebut diintegrasikan (koordinasi).

c. Bentuk perencanaan dan hasil dari kegiatan. (Serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan).

Dengan adanya indikator-indikator diatas dapat kita lihat bahwa transparansi merupakan suatu alat yang sangat penting untuk menjembatani kebutuhan masyarakat tentang keingintahuan masyarakat terhadap jalannya pemerintahan. Terdapat enam indikator yang dapat digunakan dalam mengukur tingkat transparansi penyelenggaraan suatu pemerintahan, yaitu:

1. Indikator pertama, sistem pemberian informasi pada publik. Adanya sistem keterbukaan dan standarisasi yang jelas dan mudah dipahami dari semua proses-proses penyelenggaraan pemerintahan. Jika terkait dengan proses penyelenggaraan

pelayanan publik, maka informasi seperti persyaratan, biaya, waktu dan prosedur yang ditempuh dalam mengurus suatu dokumen (misalkan izin usaha) harus dipublikasikan secara terbuka dan mudah diketahui oleh yang membutuhkan.

2. Indikator kedua, adanya mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan, usulan ataupun kritik publik tentang proses-proses dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aturan dan prosedur tersebut bersifat *"simple, straight forward and easy to apply"* dan mudah dipahami oleh pengguna.
3. Indikator ketiga, adanya mekanisme pelaporan maupun penyebaran informasi penyimpangan tindakan aparat publik di dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. merupakan kemudahan memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Informasi tersebut bebas didapat dan siap tersedia *(freely and readily available)*.
4. Indikator keempat, adanya laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu.
5. Indikator kelima, tersedianya laporan mengenai pendapatan, pengelolaan keuangan, dan aset yang mudah diakses.
6. Indikator keenam, adanya pengumuman kebijakan mengenai pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset (*www.pengadaan.web.id › 2019/12*).

Sedangkan menurut Krina (2003:16-17) menyebutkan ada beberapa alat ukur transparansi yaitu:

1. Publikasi kebijakan publik melalui alat-alat komunikasi: *annual reports, brosur, leaflet*, pusat informasi, telepon bebas pulsa, liputan media, iklan layanan masyarakat, website, papan pengumuman, koran lokal.
2. Informasi yang disajikan : acuan pelayanan, perawatan data,

laporan kegiatan publik, prosedur keluhan.

3. Penanganan keluhan: berita-berita kota di media massa dan lokal, *notice of respon*, limit waktu respon, *opinion pools & survey* tentang isu-isu kebijakan publik, komentar & catatan untuk draft kebijakan & peraturan, service users surveys.
4. Institusi dan organisasi daerah: Bawasda, kantor PMD/BPM, kantor Humas, dinas Kominfo, Forum Lintas Pelaku.
5. Pertemuan masyarakat.
6. Mimbar rakyat.

Dari beberapa indikator transparansi tersebut, menunjukkan bahwa transparansi merupakan hak bagi setiap masyarakat untuk mendapatkan informasi, maka menjadi kewajiban pemerintah untuk memberikan informasi-informasi yang dibutuhkan masyarakat terkait dengan kebijakan dan kegiatan yang akan dan telah dilakukan pemerintah, serta pengelolaan anggarannya. Hak atas Informasi menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap Orang untuk memperoleh Informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan Informasi Publik. Dalam upaya menciptakan masyarakat informasi (*information society*) yang memiliki hak dalam mengawasi jalannya pemerintahan, maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Melalui Undang-Undang tersebut, berbagai masalah transparansi informasi, khususnya yang terkait ataupun dikuasai oleh badan-badan publik harus dibuka untuk masyarakat sebagai pemohon atau pengguna informasi publik. Ada tiga aspek penting dalam transparansi publik, yaitu:

1. adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan;
2. adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah; dan
3. berlakunya prinsip *check and balance* (antar lembaga eksekutif dan legislatif) (*www.pengadaan.web.id › 2019/12*).

Dengan terbentuknya UU tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) tersebut, akan mempercepat terwujudnya pemerintahan yang terbuka yang merupakan upaya strategis mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dan terciptanya kepemerintahan yang bersih bebas dari unsur KKN.

C. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan salah satu pilar "*good governance*" atau tata kelola pemerintahan yang baik, dimana pemikiran tersebut bersumber bahwa pengelolaan administrasi publik merupakan isu utama dalam pencapaian menuju *"clean government"* (pemerintahan yang bersih). Ada beberapa pilar *good governance* dalam berinteraksi satu dan lainnya yang saling terkait, yakni *government, citizen,* dan *business* atau *state*, *society* dan *private sector*. Pada dasarnya pilar tersebut mempunyai konsekuensi akuntabilitas terhadap publik atau masyarakatnya, khususnya *stakeholders* yang yang melingkupi ketiga pilar tersebut sebagai pelaku *"How to govern"* atas aktivitasnya dan juga merupakan pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam mengambil suatu keputusan untuk kepentingan publik, dalam hal ini sebagaimana pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap pelayanan publik yang diberikan.

Konsep akuntabilitas di Indonesia memang bukan merupakan hal yang baru. Hampir seluruh instansi dan lembaga-lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas ini khususnya dalam menjalankan fungsi administratif kepemerintahan. Fenomena ini

merupakan imbas dari tuntutan masyarakat yang mulai digemborkan kembali pada awal era reformasi di tahun 1998. Tuntutan masyarakat ini muncul karena pada masa orde baru konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten di setiap lini kepemerintahan yang pada akhirnya menjadi salah satu penyebab lemahnya birokrasi dan menjadi pemicu munculnya berbagai penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia. Era reformasi telah memberi harapan baru dalam implementasi akuntabilitas di Indonesia. Apalagi kondisi tersebut didukung oleh banyaknya tuntutan negara-negara pemberi donor dan hibah yang menekan pemerintah Indonesia untuk membenahi sistem birokrasi agar terwujudnya good governance.

Implementasi akuntabilitas di Indonesia pada prinsipnya telah dilaksanakan secara bertahap dalam lingkungan pemerintahan. Dukungan peraturan-peraturan yang berhubungan langsung dengan keharusan penerapan akuntabilitas di setiap instansi pemerintah menunjukan keseriusan pemerintah dalam upaya melakukan reformasi birokrasi. Namun demikian, masih terdapat beberapa hambatan dalam implementasi akuntabilitas yakni masih rendahnya kesejahteraan pegawai, faktor budaya, dan lemahnya penerapan hukum di Indonesia.

Akuntabilitas secara harfiah dalam bahasa Inggris biasa disebut *accountability* yang diartikan sebagai "yang dapat dipertanggungjawabkan" atau dalam kata sifat disebut sebagai akuntabel. Akuntabilitas merupakan salah satu pilar "good governance" atau tata kelola pemerintahan yang baik, dimana pemikiran tersebut bersumber bahwa pengelolaan administrasi publik merupakan isu utama dalam pencapaian menuju *"clean government"* (pemerintahan yang bersih). Ada beberapa pilar *good governance* dalam berinteraksi satu dan lainnya yang saling terkait, yakni *government, citizen,* dan *business* atau *state*, *society* dan *private sector*. Pada dasarnya pilar tersebut mempunyai konsekuensi akuntabilitas terhadap publik

atau masyarakatnya, khususnya *stakeholders* yang yang melingkupi ketiga pilar tersebut sebagai pelaku *"How to govern"* atas aktivitasnya dan juga merupakan pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam mengambil suatu keputusan untuk kepentingan publik, dalam hal ini sebagaimana pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap pelayanan publik yang diberikan.

Konsep akuntabilitas di Indonesia memang bukan merupakan hal yang baru. Hampir seluruh instansi dan lembaga-lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas ini khususnya dalam menjalankan fungsi administratif kepemerintahan. Fenomena ini merupakan imbas dari tuntutan masyarakat yang mulai digemborkan kembali pada awal era reformasi di tahun 1998. Tuntutan masyarakat ini muncul karena pada masa orde baru konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten di setiap lini kepemerintahan yang pada akhirnya menjadi salah satu penyebab lemahnya birokrasi dan menjadi pemicu munculnya berbagai penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia. Era reformasi telah memberi harapan baru dalam implementasi akuntabilitas di Indonesia. Apalagi kondisi tersebut didukung oleh banyaknya tuntutan negara-negara pemberi donor dan hibah yang menekan pemerintah Indonesia untuk membenahi sistem birokrasi agar terwujudnya *good governance*.

Implementasi akuntabilitas di Indonesia pada prinsipnya telah dilaksanakan secara bertahap dalam lingkungan pemerintahan. Dukungan peraturan-peraturan yang berhubungan langsung dengan keharusan penerapan akuntabilitas di setiap instansi pemerintah menunjukan keseriusan pemerintah dalam upaya melakukan reformasi birokrasi. Namun demikian, masih terdapat beberapa hambatan dalam implementasi akuntabilitas yakni masih rendahnya kesejahteraan pegawai, faktor budaya, dan lemahnya penerapan hukum di Indonesia.

1. Pengertian Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas publik merupakan kewajiban bagi setiap pejabat publik yang diberi amanah untuk menyampaikan, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala kegiatan yang terkait dengan kebijakan dan tindakan yang dilakukan dalam rangka menjalankan fungsi dan tugasnya kepada publik. **s**ecara harfiah akuntabilitas dalam bahasa Inggris biasa disebut *accountability* yang diartikan sebagai "yang dapat dipertanggungjawabkan" atau dalam kata sifat disebut sebagai akuntabel. Sedangkan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2014, akuntabilitas mengandung beberapa pengertian; secara substansial, akuntabilitas adalah sistem pertanggungjawaban atas pemberian amanah. Setiap organisasi pemerintah tentunya mengemban tugas dan fungsi yang telah dirumuskan dan disepakati pemangku kepentingan. Atas tugas dan fungsi itu, direncanakan, dianggarkan dan dilaksanakan secara konstruktif, sistematis, dan dicapai dalam kurun waktu tertentu. Untuk menjamin capaian target sebagaimana diharapkan, dalam sistem akuntabilitas para pihak juga diwajibkan menandatangani pernyataan komitmen atau sering dituangkan dalam dokumen yang disebut sebagai perjanjian kinerja, dan pada akhir periode pelaksanaan tugas harus mempertanggungjawabkan kinerjanya. Akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban itu berwujud penjelasan secara rinci baik proses maupun hasil akhir. Proses mencakup perencanaan, pelaksanaan, penghitungan dan evaluasi. Sedangkan hasil lebih berorientasi pada outcome yang secara kuantitatif dapat diukur secara jelas berdasarkan indikator yang tepat. Meskipun akuntabilitas mengedepankan outcome, namun secara kualitatif juga harus mempertanggungjawabkan kualitas proses, antara lain: mekanisme perencanaan, sistem pengukuran dan penghitungan kinerja sampai dengan evaluasi. Pada aspek kualitatif harus dapat menjelaskan rangkaian sistem yang terdiri dari rangkaian tujuan, sasaran yang selaras dengan visi misi organisasi di

atasnya, dan konsisten, serta didukung dengan data-data yang valid dan rasional. Dalam praktik yang sudah lazim, pertanggungjawaban itu diberikan secara hirarkhis oleh penyelenggara negara ditujukan kepada pimpinan di lingkungan birokrasi, dan terakhir kepada Kementerian PAN dan RB, berupa Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) dalam bentuk berkas yang dibendel seperti buku. Kelaziman seperti ini sah-sah saja dan sudah berjalan sekian lama, meskipun sebenarnya masyarakat umum, berhak untuk mengakses informasi, pertanggungjawaban itu. Praktik seperti ini mengindikasikan masyarakat telah menaruh kepercayaan kepada penyelenggara negara atas semua program dan kegiatan pembangunan, bahwa: pembangunan telah dilaksanakan dan berhasil dengan baik. Satu hal sebagaimana diisyaratkan adalah partisipasi dalam menerima hasil pembangunan dan menilai hasil partisipasi masyarakat melalui keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasi masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan ketertiban masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi (*https://radarkudus.jawapos.com/.../arti-penting-akuntabilitas-kinerja-bagi- partisipasi-masyarakat*). Lebih lanjut ditegaskan oleh Mahmudi (2002:9), penekanan utama akuntabilitas publik adalah pemberian informasi kepada publik dan konstituen lainnya yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholder*). Akuntabilitas publik juga terkait dengan kewajiban untuk menjelaskan dan menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah, sedang, dan direncanakanakan dilakukan organisasi sector public. Secara umum, akuntabilitas publik dapat dibedakan dua macam, yaitu: akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*), dan akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*). Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja (dinas) kepada

pemerintah daerah, kemudian pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, pemerintah pusat kepada MPR. Akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Akuntabilitas publik sebagai dari tujuan reformasi birokrasi, karena diyakini dengan akuntabilitas mampu mendorong penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik berjalan secara efisien dan efektif, serta dapat meminimalisir terjadinya penyimpangan atau penyelewengan atas jabatan yang dibebankan. Akuntabilitas publik dimaksud yang lebih diutamakan akuntabilitas horisontal yaitu pertanggungjawaban kepada publik, karena publik memiliki hak untuk mengetahui sejauhmana amanah yang diberikan dapat dioptimalkan untuk kepentingan masyarakat luas.

2. Jenis dan Dimensi Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas merupakan prasyarat terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), karena akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban pejabat publik atas segala kebijakan, dan tindakannya dalam kaitannya penyelenggaraan tugas dan fungsi yang diembannya. Menurut O'Donnel dalam Raba (2006:36), terdapat 2 (dua) jenis akuntabilitas, yaitu: *pertama*, akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*), yaitu akuntabilitas yang dilakukan lembaga negara (pemerintahan) kepada warga negara (rakyat) baik dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. *Kedua*, akuntabilitas horisontal (*horizontal accountability*) yaitu akuntabilitas yang dilakukan oleh lembaga negara kepada lembaga akuntabilitas yang dibentuk dilingkungan internal negara (pemerintahan) sendiri. Akuntabilitas vertikal memiliki aspek strategis karena adanya keterbukaan akses publik dalam pertanggungjawaban pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung. Menurut Karhi (1997), membedakan akuntabilitas menjadi 3 jenis yaitu: a) Akuntabilitas

politik, berkaitan dengan sistem politik dan sistem pemilu. Sistem politik multi partai dinilai lebih mampu menjamin akuntabilitas politik pemerintah terhadap rakyatnya, daripada pemerintah dengan sistem politik multipartai. b)Akuntabilitas keuangan, adalah bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggung jawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. c) Akuntabilitas hukum, mengandung arti bahwa rakyat harus mendapat keyakinan, bahwa pemerintah dapat bertanggungjawab secara hukum atas segala tindakannya (*repository. usu.ac.id › bitstream › handle*). Sheila Elwood dalam Raba (2006:37) juga mengemukakan bahwa akuntabilitas dibedakan pada dasarnya dapat dibedakan atas 4 (empat) jenis, yaitu:

1) Akuntabilitas hukum dan peraturan, yaitu akuntabilitas yang terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang diisyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik. Untuk menjamin dijalankannya jenis akuntabilitas ini perlu dilakukan audit kepatuhan.
2) Akuntabilitas proses, yaitu akuntabilitas yang terkait dengan prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas apakah sudah cukup baik. Jenis akuntabilitas ini dapat diwujudkan melalui pemberian pelayanan yang cepat, responsif, dan murah biaya.
3) Akuntabilitas program, yaitu : akuntabilitas yang terkait dengan perimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai dengan baik, atau apakah pemerintah daerah telah mempertimbangkan alternatif program yang dapat memberikan hasil optimal dengan biaya yang minimal.
4) Akuntabilitas kebijakan, yaitu akuntabilitas yang terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam terhadap DPRD sebagai legislatif dan masyarakat luas. Ini artinya, perlu adanya

transparansi kebijakan sehingga masyarakat dapat melakukan penilaian dan pengawasan serta terlibat dalam pengambilan keputusan (*repository.usu.ac.id › bitstream › handle*).

Sementara itu, Carino dalam Rakhmat (2007:23) mengemukakan terdapat 4 model akuntabilitas yang meliputi:

1. *Traditional accountability*.

   Akuntabilitas tradisional merupakan suatu tanggungjawab birokrat yang telah diberikan kewenangan untuk melaksanakan fungsi tertentu sebagaimana yang dinyatakan pada tingkatan hirarki tanggungjawab legal. Standar yang digunakan untuk mengukur akuntabilitas tradisional yakni legalitas dan peraturan yang dibuat oleh pihak eksternal kepada orang yang bertanggungjawab.

2. *Managerial Accountability*, memfokuskan pada masalah efisiensi penggunaan dana publik, tenaga kerja dan sumber-sumber daya lainnya. akuntabilitas ini menghendaki pejabat publik harus bertanggungjawab daripada hanya sekedar mematuhi. Selain itu orientasinya pada sisi masukan dan menganjurkan perlunya perhatian terus menerus untuk menghindari pemborosan dan pengeluaran yang tidak perlu dan mendorong penggunaan sumberdaya publik yang tepat.

3. Program *accountability*, yaitu menyangkut penciptaan hasil operasi pemerintah dan melibatkan publik terutama masyarakat lokal. Untuk mencapai efektivitas program sejumlah sarana harus disediakan antara lain berupa pengukuran kinerja secara komprehensif. Akuntabilitas program berkaitan dengan kepemilikan unit-unit dan birokrat yang melakukan aktivitas bersama untuk mencapai efektivitas program.

4. *Process accountability*, menyangkut informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan kegiatan-kegiatan organisasi. Dari beberapa jenis akuntabilitas yang telah dijelaskan, maka akuntabilitas pelayanan Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP) termasuk dalam kategori akuntabilitas proses dari konsep akuntabilitas Sheila Elwood yang menjabarkan akuntabilitas berdasarkan prosedur yang digunakan apakah sudah cukup baik. Diwujudkan melalui penyelenggaraan pelayanan yang cepat, responsif dan murah biaya (*repository.usu.ac.id › bitstream › handle*).

Sedangkan bagi sektor publik, Menurut Ellwood (1993) akuntabilitas publik terdiri atas empat dimensi akuntabilitas, yaitu:

1. Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum (*Accountability for Probity and Legality*).

   Akuntabilitas kejujuran (*accountability for probity*) terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum (*legal accountability*) terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

2. Akuntabilitas Proses.

   Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah biaya. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan akuntabilitas proses dapat dilakukan, misalnya dengan memeriksa ada tidaknya mark up dan pungutan-pungutan lain di luar yang ditetapkan, serta sumber-sumber inefisiensi dan pemborosan yang menyebabkan mahalnya biaya pelayanan publik dan kelambanan

dalam pelayanan. Pengawasan dan pemeriksaan akuntabilitas proses juga terkait dengan pemeriksaan terhadap proses tender untuk melaksanakan proyek-proyek publik. Yang harus dicermati dalam kontrak tender adalah apakah proses tender telah dilakukan secara fair melalui *Compulsory Competitive Tendering* (CCT), ataukah dilakukan melalui korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

3. Akuntabilitas Program.

   Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

4. Akuntabilitas Kebijakan.

   Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas *(osf.io › qaxtw › download).*

3. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan di Indonesia

Reformasi birokrasi mendorong terjadinya perbaikan pemerintahan dan sistem manajemen. Sistem manajemen pemerintahan diharapkan berfokus pada peningkatan akuntabilitas serta sekaligus peningkatan kinerja yang berorientasi pada hasil (*outcome*) dan impact (dampak). Maka pemerintah telah menetapkan kebijakan untuk penerapan sistem pertanggungjawaban yang jelas dan teratur dan efektif yang disebut dengan **Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah** (SAKIP). Karena akuntabilitas dinilai sebagai kata kunci dari perbaikan suatu sistem manajemen, yaitu pertanggungjawaban setiap pejabat publik untuk mempertanggungjawabkan terkait dengan pengelolaan

sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dihasilkan dalam rangka pencapaian tujuan yang diharapkan. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah" (SAKIP) merupakan rangkaian sistematik dari berbagai aktivitas, alat dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklarifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah, dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah. Tujuan SAKIP adalah untuk mendorong terciptanya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai salah satu prasyarat untuk terciptanya pemerintah yang baik dan terpercaya. Sedangkan sasaran dari *Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah* adalah: (1)Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya; (2)Terwujudnya transparansi instansi pemerintah; (3)Terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional; (4)Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah (*osf.io › qaxtw › download*).

Penyelenggaraan SAKIP ini dilaksanakan untuk menghasilkan sebuah laporan kinerja yang berkualitas serta selaras dan sesuai dengan tahapan-tahapan yang meliputi:

1. Rencana Strategis

   Rencana strategis merupakan dokumen perencanaan instansi pemerintah dalam periode 5 (lima) tahunan. Rencana strategis ini menjadi dokemen perencanaan untuk arah pelaksanaan program dan kegiatan dan menjadi landasan dalam penyelenggaraan SAKIP.

2. Perjanjian Kinerja

   Perjanjian kinerja adalah lembar/dokumen yang berisikan penugasan dari pimpinan instansi yang lebih tinggi kepada

pimpinan instansi yang lebih rendah untuk melaksanakan program/kegiatan yang disertai dengan indikator kinerja. Perjanjian kinerja selain berisi mengenai perjanjian penugasan/ pemberian amanah, juga terdapat sasaran strategis, indikator kinerja dan target yang diperjanjikan untuk dilaksanakan dalam 1 (satu) tahun serta memuat rencana anggaran untuk program dan kegiatan yang mendukung pecapaian sasaran strategis.

3. Pengukuran Kinerja

   Pengukuran kinerja merupakan langkah untuk membandingkan realisasi kinerja dengan sasaran (target) kinerja yang dicantumkan dalam lembar/dokumen perjanjian kinerja dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD tahun berjalan. Pengukuran kinerja dilakukan oleh penerima tugas atau penerima amanah pada seluruh instansi pemerintah.

4. Pengelolaan Kinerja

   Pengelolaan kinerja merupakan proses pencatatan/registrasi, penatausahaan dan penyimpanan data kinerja serta melaporkan data kinerja. Pengelolaan data kinerja mempertimbangkan kebutuhan instansi pemerintah sebagai kebutuhan manajerial, data atau laporan keuangan yang dihasilkan dari sistem akuntansi dan statistik pemerintah.

5. Pelaporan Kinerja

   Pelaporan kinerja adalah proses menyusun dan menyajikan laporan kinerja atas prestasi kerja yang dicapai berdasarkan Penggunaan Anggaran yang telah dialokasikan. Laporan kinerja tersebut terdiri dari Laporan Kinerja Interim dan Laporan Kinerja Tahunan. Laporan Kinerja Tahunan paling tidak memuat perencanaan strategis, pencapaian sasaran strategis instansi pemerintah, realisasi pencapaian sasaran strategis dan

penjelasan yang memadai atas pencapaian kinerja.

6. Reviu dan Evaluasi Kinerja

   Reviu merupakan langkah dalam rangka untuk meyakinkan keandalan informasi yang disajikan sebelum disampaikan kepada pimpinan. Reviu tersebut dilaksanakan oleh Aparat pengawasan intern pemerintah dan hasil reviu berupa surat pernyataan telah direviu yang ditandatangani oleh Aparat pengawasan intern pemerintah. Sedangkan evalusi kinerja merupakan evaluasi dalam rangka implementasi SAKIP di instansi pemerintah (osf.io › qaxtw › download).

4. Prinsip-Prinsip Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Akuntabilitas dapat diukur melalui beberapa prinsip yang mendasarinya, Dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999. Menurut Rakhmat (2009:57), dalam pelaksanaan akuntabilitas dalam lingkungan instansi pemerintah terdapat beberapa prinsip yang mendasarinya, yaitu:

1. Harus merupakan sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya yang konsisten dengan asas-asas umum penyelenggaraan Negara serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staff instansi yang bersangkutan.
3. Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.
4. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
5. Harus jujur, obyektif, transparan, akurat, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah.

6. Menyajikan keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan *(osf.io › qaxtw › download).*

5. Indikator Keberhasilan Kinerja Sistem Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik

Terlaksananya akuntabilitas dilingkungan institusi publik, apabila proses akuntabilitas memenuhi beberapa syarat atau indikator yang digunakan untuk menilai tingkat akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Pada hakekatnya indikator merupakan suatu alat ukur yang digunakan untuk menjelaskan dan memberitahukan mengenai suatu hasil dari aktivitas kegiatan. Misalnya pekerjaan aparatur dikatakan baik, bisa dijelaskan dengan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat. Penentuan Indikator Kinerja Utama (IKU) merupakan bagian yang sangat penting dalam merancang sistem pengukuran kinerja. Penentuan IKU haruslah benar-benar merupakan penjabaran dari visi, misi, strategi dan tujuan-tujuan strategis. Oleh karenanya IKU menjadi barometer atau ukuran pencapaian dari sasaran-sasaran strategis, yang berorientasi pada saat ini atau dimasa yang akan datang. Menurut Moeheriono menegaskan, berdasarkan jenisnya Indikator kinerja terdiri dari:

1. Indikator Kinerja Input, yaitu mengukur jumlah sumberdaya seperti anggaran, SDM, peralatan, material dan masukan laiinya yang dipergunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.
2. Indikator Kinerja output, yaitu membandingkan keluaran yang dapat dianalisis (apakah sudah terlaksana sesuai rencana). Indikator ini pun biasanya dijadikan sebagai landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan.
3. Indikator Kinerja outcome, yaitu indikator yang lebih utama daripada sekedar output. Dalam outcome menggambarkan

tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yang menyangkut kepentingan banyak pihak.

4. Indikator Kinerja Benefit, yaitu menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil (outcome).
5. Indikator Kinerja Dampak (Impact), yaitu memperlihatkan pengaruh yang ditimbulkan dari manfaat yang diperoleh dari hasil suatu kegiatan *(osf.io › qaxtw › download)*.

Adapun indikator bagi institusi publik, dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999, disebutkan bahwa: pelaksanaan akuntabilitas didasarkan beberapa prinsip, yaitu: a) Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi pemerintah yang bersangkutan; b) Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumberdaya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; c) Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan; d) Harus berorientasi pada pencapaian misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh; e) Harus obyektif dan transparan serta inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah (*repository.usu.ac.id › bitstream › handle*). Sedangkan David Hulme dan Mark Tunner dalam Raba (2006:115) mengemukakan bahwa: akuntabilitas merupakan suatu konsep yang kompleks dan memiliki beberapa instrument untuk mengukurnya, yaitu: (1) legitimasi bagi para pembuat kebijakan;(2) keberadaan kualitas moral yang memadai; (3) kepekaan; (4) keterbukaan; (5) pemanfaatan sumber daya secara optimal; dan (6) upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas. Dwiyanto, et.all (2012:57) untuk melihat akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilihat melalui indikator-indikator kinerja yang meliputi: (1). Acuan pelayanan yang dipergunakan aparat birokrasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Indikator tersebut mencerminkan prinsip orientasi pelayanan yang dikembangkan oleh birokrasi

terhadap masyarakat pengguna jasa; (2). Tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi apabila terdapat masyarakat pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan; dan (3). Dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi (*repository.usu.ac.id › bitstream › handle*).

Bab VII

Manajemen Pengembangan Sumber Daya Aparatur

A. Latar Belakang

Sumber daya aparatur merupakan unsur yang utama dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, maka sistem pengelolaan dan kapasitas sumber daya aparatur harus sesuai dengan kebutuhan dalam melaksanakan tugas kepemerintahan dan pembangunan. Aparatur Negara adalah keseluruhan lembaga dan pejabat negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, bertugas dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan negara dan pembangunan serta senantiasa mengabdi dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (TAP MPR No. II/MPR/1998). Sedangkan Aparatur Pemerintah adalah alat kelengkapan pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan, baik di pusat maupun daerah termasuk aparatur perekonomian negara dan daerah. Dalam rangka menjalankan tugas-tugas tersebut, perlu ditingkatkan kinerja aparatur pemerintah melalui pengembangan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan organisasi. Pengembangan sumber daya manusia

merupakan sesuatu yang urgen karena melalui pengembangan ini aparatur pemerintah akan meningkat pengetahuan, keterampilan serta sikap dan perilakunya. Hal lain yang menuntut setiap organisasi tidak terkecuali institusi pemerintah untuk melakukan pengembangan sumber daya manusia adalah adanya perubahan yang terjadi baik di lingkungan organisasi maupun di luar organisasi. Menurut Hasibuan (2000:68), pengembangan adalah suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan pekerjaan/jabatan melalui pendidikan dan pelatihan. Sejalan dengan pendapat Andrew F. Sikula (2000:69) mengemukakan bahwa: Pengembangan mengacu pada masalah staf dan personel adalah suatu proses pendidikan jangka panjang menggunakan suatu prosedur yang sistematis dan terorganisir dengan mana manajer belajar pengetahuan konseptual dan teoritis untuk tujuan umum. Pengembangan dapat dikatakan proses pendidikan jangka panjang dalam rangka mempersiapkan perubahan-perubahan yang akan terjadi. Henry Simamora (2001:143) menjelaskan bahwa: pengembangan adalah penyiapan individu untuk memikul tanggung jawab yang berbeda atau lebih tinggi dalam organisasi. Pengembangan biasanya berkaitan dengan peningkatan kemampuan intelektual atau emosional yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan yang lebih baik sehingga bermanfaat bagi kemajuan institusi kedepan. S. Pamuji (1985 :57) menjelaskan bahwa: pengembangan adalah merupakan pembaharuan yaitu melakukan usaha-usaha untuk membuat sesuatu menjadi lebih sesuai dan cocok dengan kebutuhan menjadi lebih baik dan bermanfaat. A.W Widya (1986 :193) mengemukakan bahwa: pengembangan adalah suatu proses atau pengembangan yang mencakup aturan-aturan. Pengertian di awali dengan mendirikan, menumbuhkan, memelihara pertumbuhan tersebut disertai usaha-usaha perbaikan, penyempurnaan dan akhirnya mengembangkannya. Sebagian besar pengembangan merupakan pengembangan diri

sendiri sambil belajar dalam pekerjaan, program pengembangan ini memerlukan biaya rendah tetapi dengan adanya perkembangan tehnology yang pesat maka kemajuan pegawai dan organisasi akan lambat. Dengan demikian pengembangan merupakan suatu usaha yang bersifat teknis, teoritis, konseptual, dan moral dan dijalankan berdasarkan prosedur yang sistematis dan terorganisir, dan diharapkan dapat lebih berkembang melalui proses atau usaha memantapkan jalur-jalur perencanaan, pengaturan, pengorganisasian bahkan pembinaan dengan maksud untuk menjadi lebih baik dari keadaan sebelum.

Pada dasarnya pengembangan SDM merupakan kegiatan terpadu yang dilakukan manajemen dalam rangka meningkatkan nilai tambah pegawai guna meningkatkan produktivitas organisasi dan sekaligus dalam rangka mempersiapkan pegawai untuk melaksanakan tugas pada jenjang yang lebih tinggi. Menurut Wahyudi (1996 :15) bahwa: kegiatan-kegiatan dalam ruang lingkup pengembangan sumber daya manusia (*development of personnel*) ini bertujuan untuk meningkatkan dan mengembangkan kemampuan sumber daya manusia yang telah dimiliki, sehingga tidak akan tertinggal oleh perkembangan organisasi serta ilmu pengetahuan dan teknologi. Menurut Emil Salim (1996: 25), sumber daya manusia adalah kekuatan daya pikir dan berkarya manusia yang perlu dibina dan digali serta dikembangkan untuk dimanfaatkan sebaik-baiknya. Lebih lanjut Prasetya Irawan, dkk (1993:8) menjelaskan bahwa: pengembangan sumber daya manusia mempunyai cakupan makna yang luas, namun secara umum pengembangan sumber daya manusia dapat didefinisikan sebagai suatu proses merekayasa prilaku kerja pegawai sedemikian rupa, sehingga pegawai dapat mewujudkan kinerja yang optimal. Dalam rangka menghasilkan perilaku kerja pegawai yang diharapkan tersebut, dapat dilakukan melalui peningkatan pendidikan dan pelatihan atau usaha menambah pengetahuan dan ketrampilan sebagai proses yang tanpa akhir terutama pengembangan itu sendiri. Dengan demikian

pengembangan sumber daya manusia akan meningkatkan kinerja pegawai sebagaimana tujuan pengembangan sumber daya manusia yaitu meningkatkan potensi yang dimiliki oleh sumber daya manusia sebagai upaya meningkatkan profesionalisme.

Tuntutan akan pengembangan sumber daya aparatur tanpa batas, karena dinamika dan tuntutan lingkungan sosial yang semakin tinggi, sehingga diperlukan usaha atau proses yang dilakukan oleh organisasi secara berkelanjutan untuk meningkatkan kemampuan pengetahuan dan keterampilan para pegawainya guna meningkatkan kinerjanya. Menurut Awaloedin (1993:94), alasan pengembangan sumber daya manusia, antara lain: (a)Perlunya pemuktahiran pengetahuan karyawan, (b)Perubahan keadaan sebagai akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pergeseran nilai budaya, (c) Persamaan hak memperoleh pekerjaan dan meraih prestasi, dan (d)Kemungkinan perpindahan pegawai sehingga jabatan-jabatan yang lowongan perlu diisi. Sejalan dengan kemajuan pengetahuan dan teknologi akan berdampak pada peningkatan kinerja aparatur pemerintah, sehingga dibutuhkan kemampuan yang memadai dalam merespon perubahan dan tuntutan lingkungan sosialnya. Misalnya dalam bidang pelayanan publik, diperlukan prosedur yang cepat, murah dan mudah, serta memberikan jaminan rasa keadilan bagi masyarakat.

B. Pengertian Pengembangan SDM.

Birokrasi merupakan organisasi yang memiliki sumber daya aparatur yang besar dengan fungsi dan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan. Dengan tugas-tugas pemerintahan yang semakin kompleks membutuhkan sumber daya aparatur yang memiliki kapasitas dalam suatu bidang tertentu. Sumber daya manusia sebagai pelaksanaan visi dan misi organisasi harus diseleksi dengan baik. Oleh

karena itu manajemen pengembangan sumber daya manusia menjadi hal paling penting dilakukan oleh setiap organisasi tidak terkecuali birokrasi. Menurut Prasetya Irawan dkk (1997 :91) memberikan pengertian pengembangan pegawai adalah: mempunyai cakupan makna yang sangat luas, namun secara umum pengembangan pegawai dapat didefenisikan sebagai suatu proses merekayasa perilaku kerja pegawai sedemikian rupa, sehingga pegawai dapat menunjukkan kinerja yang optimal. Sebagai kata kunci pengembangan pegawai adalah rekayasa perilaku *(behavior enggenering*) dari pegawai yang artinya rekayasa perilaku mengandung makna tersirat bahwa perilaku sesungguhnya dapat diubah dan diperbaiki dari keadaan yang baik dan kepada yang lebih baik, namun perlu diperhatikan bahwa perekayasaan perilaku ini harus dilaksanakan secara sadar, baik oleh organisasi maupun oleh pegawai yang bersangkutan. Proses secara sadar bahwa pengembangan pegawai harus melalui proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi yang sistematik demi mencapai tujuan pengembangan itu sendiri. Menurut Miftah Thoha (2005:91), Pengembangan adalah merupakan suatu proses pendidikan jangka panjang yang menggunakan prosedur sistematis dan terorganisir yang manajerialnya mempelajari pengetahuan konseptual dan teoritis untuk mencapai tujuan umum. Dalam rangka pengembangan harus dilakukan secara teorganisir dan sistematis agar konsep perubahan yang dimaksud dapat dicapai dalam upaya peningkatan pengetahuan konseptual dan teoritis. Mangkunegara (2003:50) juga menjelaskan bahwa: pengembangan adalah suatu kegiatan untuk memperbaikan kemampuan pegawai dengan cara meningkatkan pengetahuan dan pengertian pengetahuan umum termasuk peningkatan penguasaan teori, pengambilan keputusan dalam menghadapi persoalan organisasi. Pengembangan berarti suatu proses peningkatan kemampuan melalui peningkatan pengetahuan secara konseptual dan teoritis agar memiliki kemampuan dalam menghadapi persoalan yang terkait dengan tugas

dan fungsinya.

Sejalan dengan semakin meningkatnya tuntutan akan kualitas sumber daya aparatur dalam memberikan pelayanan publik yang efisien dan efektif, maka pengembangan sumber daya aparatur menjadi kebutuhan yang mutlak harus dilakukan. Bagi pemerintah daerah, pengembangan sumber daya aparatur dibutuhkan sejalan dengan adanya otonomi yang memungkinkan semakin meningkat persoalan-persoalan sosial yang dihadapinya sejalan dengan menguatnya tuntutan akan demokrasi. Pengembangan sumber daya aparatur harus dikontruksi terlebih dahulu sesuai dengan kebutuhan, agar usaha pengembangan dapat mencapai sasaran yang diharapkan. Menurut Soekidjo Noatmodjo (2003:v), Pengembangan sumber daya manusia adalah upaya untuk mengembangkan kualitas atau kemampuan sumber daya manusia melalui proses perencanaan pendidikan, pelatihan dan pengelolaan tenaga atau pegawai untuk mencapai suatu hasil optimal. Pendidikan dan pelatihan sebagai sarana untuk pengembangan sumber daya aparatur, karena dengan pendidikan dan pelatihan akan meningkatkan kemampuannya dalam berpikir, bertindak dan bersikap, dalam menghadapi pelayanan publik. Pendidikan dimaksud dapat dilakukan secara formal melalui jenjang pendidikan formal, dan melalui pendidikan non formal termasuk didalamnya pelatihan. Menurut Adrew E dalam Abdurrahman Fathoni (2006:50), membedakan antara pengembangan dengan pelatihan, adalah suatu proses pendidikan jangka pendek yang mempergunakan prosedur sistematis dan terorganisasi, pegawai non manajerial mempelajari pengetahuan dan keterampilan teknis dalam tujuan yang terbatas. Sedangkan pengembangan merupakan suatu proses pendidikan jangka panjang yang mempergunakan prosedur sistematis dan terorganisasi yang pegawai manajerial mempelajari pengetahuan konseptual dan teoritis untuk mencapai tujuan yang umum.

C. Tujuan dan Manfaat Pengembangan SDM.

Pengembangan sumber daya manusia bagi organisasi sangat diperlukan karena sebagai konsekuensi atas perubahan dan dinamika lingkungan yang menuntut pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi menjadi lebih efisien dan efektif. Menurut Martoyo (1986:62), Tujuan pengembangan sumber daya manusia adalah dapat ditingkatkannya kemampuan, ketrampilan dan sikap karyawan/anggota organisasi sehingga lebih efektif dan efisien dalam mencapai sasaran-sasaran program ataupun tujuan organisasi. Perbaikan efektivitas dan efisiensi kerja dapat dicapai dengan meningkatkan pengetahuan, keterampilan, serta sikap terhadap tugas-tugas yang dibebankan. Menurut Manullang (1998:43-44) tujuan pengembangan sumber daya manusia adalah: (a).Mengenalkan seorang pegawai baru dengan organisasi, kebijakankebijakan dengan prosedur melalui suatu program induksi; (b).Mengisi keperluan-keperluan akan tenaga kerja dengan memakai penarikan tenaga kerja intern maupun ekstern; (c).Meningkatkan kemampuan dan pegawai dalam posisinya sekarang.

Sedangkan Schuler (1992) manfaat dan tujuan dari kegiatan pengembangan sumber daya, meliputi:

a. Mengurangi dan menghilangkan kinerja yang buruk, dalam hal ini kegiatan pengembangan akan meningkatkan kinerja pegawai saat ini, yang rasanya kurang dapat bekerja secara efektif dan ditujukan untuk dapat mencapai efektifitas kerja sebagaimana yang di harapakan oleh organisasi.

b. Meningkatkan Produktivitas, dengan mengikuti kegiatan pengembangan berarti pegawai juga memperoleh tambahan ketrampilan dan pengetahuan baru yang bermanfaat bagi pelaksanaan pekerjaan mereka. Dengan demikian diharapkan juga secara tidak langsung meningkatkan produktivitas kerjanya.

c. Meningkatkan fleksibilitas dari angkatan kerja, dengan semakin banyaknya ketrampilan yang dimiliki pegawai, maka akan lebih fleksibel dan mudah untuk menyesuaikan diri dengan kemungkinan adanya perubahan yang terjadi dilingkungan organiusasi. Misalnya bila organisasi memerlukan pegawai dengan kualifikasi tertentu, maka organisasi tidak perlu lagi menambah pegawai yang baru, oleh karena pegawai yang dimiliki sudah cukup memenuhi syarat untuk pekerjaan tersebut.

d. Meningkatkan komitmen karyawan, dengan melalui kegiatan pengembangan, pegawai diharapkan akan memiliki persepsi yang baik tentang organisasi yang secara tidak langsung akan meningkatkan komitmen kerja pegawai serta dapat memotivasi untuk menampilkan kinerja yang baik.

e. Mengurangi turn over dan absensi, bahwa dengan semakin besarnya komitmen pegawai terhadap organisasi akan memberikan dampak terhadap adanya pengurangan tingkat turn dan absensi. Dengan demikian juga berarti meningkatkan produktivitas organisasi.

Jika diperhatikan dari pendapat para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan pengembangan pegawai, pada umumnya adalah untuk meningkatkan produktivitas kerja dalam rangka pencapaian tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Sentanco Kartonegoro (1985:6) efisiensi adalah: Kemampuan untuk menyelesaikan sesuatu dengan benar, disini terdapat konsepsi input output dalam arti bahwa efisiensi diukur dengan besarnya penggunaan input (tenaga, bahan, dan waktu) dalam mencapai output. Jelas efisien adalah nilai hasil lebih besar daripada nilai pengorbanan atau sumber yang digunakan. Artinya bahwa efisiensi adalah perbandingan yang terbaik antara input dan output, antara keuntungan dengan biaya, (antara hasil pelaksanaan

dengan sumber-sumber yang dipergunakan), seperti halnya juga hasil maksimum yang dicapai dengan penggunaan sumber yang terbatas. Oleh karena itu pengetahuan pegawai harus diperbaiki dan dikembangkan karena pengetahuan itu mempengaruhi pelaksanaan tugas. Seseorang pegawai yang kurang memiliki pengetahuan yang cukup tenang bidang tugasnya, maka akan bekerja tersendat-sendat, pemborosan, baik waktu maupun faktor produksi lainnya. Sedangkan efektivitas dikemukakan oleh The Liang Gie (1986 :36) adalah : Efektivitas mengandung arti terjadinya suatu efek/akibat yang dikehendaki. Jadi perbuatan seseorang yang dikehendaki, yang efektif ialah perbuatan yang menimbulkan akibat sebagaimana yang dikehendaki orang itu. Efektifitas kerja sangat didambakan oleh setiap orang maupun organisasi sebab efektifitas kerja adalah penyelesaian pekerjaan berdasarkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dan sesuai dengan rencana kerja. Kesesuaian rencana dengan tujuan tersebut dapat diketahui dengan memanfaatkan pengeluaran tertentu, sehingga mampu memberikan gambaran kemajuan dari pekerjaan yang dilakukan. Efektifitas kerja ini disebut dengan doing the right things yaitu melakukan pekerjaan yang benar dan tepat. Dengan demikian suatu keadaan yang mengandung pengertian terjadinya sesuatu efek atau akibat yang dikehendaki itulah efektifitas.

D. Prinsip-Prinsip pengembangan SDM.

Prinsip pengembangan adalah peningkatan kualitas dan kemampuan bekerja pegawai. Dalam program pengembangan harus dituangkan sasaran, kebijaksanaan, anggaran, peserta, kurikulum dan waktu pelaksanaannya. Program pengembangan harus didasarkan pada prinsip peningkatan efektivitas dan efesiensi kerja masing-masing pegawai pada jabatannya. Untuk itu, perlu diperhatikan beberapa komponen pengembangan sumber daya manusia, antara lain: (1)Tujuan dan pengembangan harus jelas dan dapat diukur. Maksudnya adalah

bahwa setiap kegiatan yang dilakukan untuk pengembangan harus jelas kemana arahnya dan dapat dikerjakan, dan harus disesuaikan dengan kondisi, dan jangan mengada-ada dan dapat dipertanggungjawabkan. (2)Para pelatih harus ahlinya yang berkualifikasi memadai (professional). Maksudnya adalah orang-orang yang dijadikan pelatih adalah orang yang memang mampu dalam melatih dan itu merupakan bidangnya, agar hasil yang diperoleh baik. (3)Materi pengembangan harus disesuaikan dengan tujuan yang hendak dicapai. Maksudnya agar materi yang diberikan itu tidak lain dari jalur atau tujuan yang hendak dicapai, karena akan mengakibatkan kerugian. Adapun tahapan dalam penyusunan pengembangan adalah: (a)Mengidentifikasi kebutuhan pengembangan, (b)Menetapkan kriteriakeberhasilan dengan alat ukurnya, (c)Menetapkan metode pengembangan, (d)Mengadakan percobaan revisi, (e)Mengimplementasi dan mengevaluasi. Sementara tujuan dari pengembangan adalah: (a)Meningkatkan penghayatan jiwa dan ideologi, (b)Meningkatkan produktifitas dan kerja, (c) Meningkatkan kualitas kerja, (d)Meningkatkan ketetapan perencanaan sumber daya manusia, (e)Meningkatkan sikap moral dan semangat jiwa. Namun dalam rangka pengembangan sumber daya aparatur hendaknya diinformasikan secara terbuka kepada semua pegawai atau anggota supaya mereka mempersiapkan dirinya masing-masing. Pelaksanaan pengembangan harus didasarkan pada metode-metode yang telah ditetapkan dalam program pengembangan organisasi. Sasaran pengembangan sumber daya manusia adalah: meningkatkan kemampuan dan ketrampilan tekhnis mengerjakan pekerjaan, serta meningkatkan keahlian dan kecakapan memimpin serta mengambil keputusan. Sedangkan jenis-jenis pengembangan dapat dikelompokkan atas: (1)Pengembangan secara informal yaitu pengembangan pegawai atas keinginan dan usaha sendiri melatih dan mengembangkan dirinya dengan mempelajari buku-buku literature yang ada hubungannya dengan pekerjaan atau jabatannya. (2)Pengembangan secara formal

yaitu pengembangan pegawai yang ditugaskan organisasi untuk mengikuti pendidikan atau pelatihan, baik yang dilakukan organisasi maupun yang dilaksanakan oleh lembaga pelatihan atau pendidikan.

Proses pelaksanaan pengembangan yang berlangsung bagi pegawai dimaksudkan untuk lebih meningkatkan produktivitas kerja pegawai dengan cara bagaimana pegawai dapat bekerja secara optimal dengan indikasi ukuran output (keluaran) di atas dari pada input (masukan). Proses pelaksanaan pengembangan pada prinsipnya adalah suatu proses tindakan perbaikan terhadap pegawai atas apa yang telah diperoleh untuk menjadi yang lebih baik agar apa yang menjadi tujuan organisasi dapat diwujudkan. Menurut Handoko (1989:123) yang mengatakan bahwa: proses pengembangan sumber daya manusia sebagai suatu tindakan yang mengarah kepada suatu bentuk perbaikan yang lebih baik dari apa yang telah ada tentang sikap dan perubahan perilaku pegawai serta tingkat pemahaman dan kemampuan menuju tercapainya tujuan organisasi yang secara berdaya guna dan berhasil guna. Proses pengembangan sumber daya manusia, tidak hanya terbatas pada pegawai yang sudah ada melainkan pula pada sumber daya aparatur yang baru, maka dari itu perlu disusun perencanaan terlebih dahulu agar pengadaan pegawai sesuai dengan kebutuhan organisasi. Dalam rangka perencanaan kebutuhan pegawai yang diperlukan, maka terlebih dahulu perlu dilakukan analisis jabatan (*job analysis*). Menurut Susilo Martoyo (1994:5), bahwa: Pada dasarnya analisa jabatan atau job analysis merupakan suatu proses untuk membuat uraian pekerjaan sedemikian rupa sehingga dari uraian tersebut dapat diperoleh keterangan-keterangan yang perlu untuk dapat menilai jabatan itu guna suatu keperluan. Tidak jauh berbeda dengan pendapat Mondly dan Noe (1993) mendefinisikan analisis jabatan sebagai suatu proses yang sistematik menentukan tugas, keterampilan dan pengetahuan sistematik yang diperlukan untuk melaksanakan sesuatu pekerjaan dalam sebuah organisasi. Dessler (1992) mendefinisikan

analisis jabatan sebagai suatu tata cara dimana kita menentukan tugas-tugas dan sifat sesuatu pekerjaan. Ia juga merupakan proses untuk menentukan jenis pekerjaan (dari segi skilldan pengalaman) yang akan dipilih untuk mengisi suatu pekerjaan (*repository.ut.ac.id › ADPG4445-M1)*. Hasil analisis jabatan memberikan informasi yang menguraikan berbagai hal mengenai jabatan tersebut, yang dapat digunakan untuk mengembangkan uraian jabatan (job description) dan spesifikasi jabatan (job spesification). Uraian jabatan adalah suatu daftar tugas-tugas, tanggung jawab, hubungan laporan, dan kondisi kerja. Sedangkan spesifikasi jabatan adalah suatu daftar dari suatu jabatan, meliputi pendidikan, keterampilan, kepribadian dan lain-lain yang sesuai dengan jabatan tersebut.

Menurut Dessler (2008), uraian jabatan adalah suatu daftar tugas-tugas, tanggung jawab, hubungan laporan, kondisi kerja, tanggung jawab kepenyeliaan suatu jabatan dan suatu produk dari analisis jabatan. Dan spesifikasi jabatan adalah suatu daftar persyaratan tenaga kerja untuk suatu jabatan, yakni pendidikan, ketrampilan, kepribadian, dan lain-lain yang sesuai produk dari analisis jabatan. Dessler (2008:118) menjelaskan beberapa informasi yang dapat diperoleh dari analisis pekerjaan:

1. Aktivitas pekerjaan. Aktivitas pekerjaan adalah informasi mengenai aktivitas pekerjaan yang sebenarnya meliputi apa yang dikerjakan, bagaimana, mengapa, dan kapan pekerja melakukan setiap aktivitasnya.
2. Perilaku manusia. Perilaku manusia adalah informasi mengenai perilaku-perilaku manusia seperti merasakan, berkomunikasi, memutuskan dan menulis, termasuk juga informasi mengenai tuntutan pekerjaan seperti mengangkat barang berat atau berjalan jauh. Universitas Sumatera Utara

3. Mesin, perangkat, peralatan, dan bantuan pekerjaan. Mesin, perangkat, peralatan, dan bantuan pekerjaan adalah informasi mengenai perangkat yang digunakan, bahan-bahan yang diproses, pengetahuan yang dipakai atau diterapkan, dan pelayanan yang diberikan.
4. Standar prestasi adalah informasi mengenai standar prestasi pekerjaan, level atau mutu setiap pekerjaan yang akan digunakan untuk menilai karyawan.
5. Konteks pekerjaan adalah informasi tentang hal-hal seperti kondisi fisik pekerjaan, jadwal kerja, dan konteks organisasi dan sosial, termasuk informasi tentang intensif.
6. Persyaratan manusia adalah informasi mengenai persyaratan manusia untuk pekerjaan itu, seperti pengetahuan atau ketrampilan yang berhubungan dengan pekerjaan (pendidikan, pelatihan, pengalaman kerja) dan atribut pribadi yang dibutuhkan (bakat, karakteristik fisik, kepribadian, dan minat) (*repository.usu.ac.id › bitstrea*).

E. Strategi Pengembangan Sumber daya Aparatur

1. Pengembangan karier.

Pengembangan karier aparatur merupakan salah satu strategi pengembangan sumber daya aparatur, karena pengembangan karier bagi individu menjadi tolak ukur pencapaian prestasi kerja. Dengan sistem karier yang baik maka dapat memotivasi individu untuk berusaha secara optimal menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. Menurut Mangkunegara (2011:77) yang dimaksud dengan pengembangan karier adalah aktivitas kepegawaian yang membantu pegawai-pegawai merencanakan karier masa depan mereka di perusahaan agar perusahaan dan pegawai yang bersangkutan dapat

mengembangkan diri secara maksimum. Sementara yang berkembang dalam sistem karier pada umumnya dinilai sebagai jenjang urutan jabatan yang dipegang oleh seseorang pegawai, sehingga karier dinilai sebagai perubahan pekerjaan secara vertikal dalam suatu organisasi. Karier bagi individu memilik makna yang penting karena setiap individu yang bekerja dalam suatu organisasi tidak terkecuali di lingkungan birokrasi mengharapkan mendapatkan kedudukan yang meningkat dalam jenjang organisasinya. Dengan adanya sistem karier, individu-individu akan mendapatkan hak-hak yang lebih baik dari apa yang diperoleh sebelumnya baik material maupun non material.

Pengembangan karier yang dilaksanakan melalui pembinaan karier dan penilaian sistem prestasi kerja dan sistem karier pada umumnya melalui kenaikan pangkat, mutasi jabatan serta pengangkatan dalam jabatan. Setiap pegawai dalam meniti kariernya diperlukan adanya pengembangan karier untuk menggunakan kesempatan karier yang ada. Karena hal ini ada hubungannya dengan pengembangan karyawan, fungsi pengembangan karier menentukan tujuan untuk pengembangan karyawan secara sistematis, sehingga tujuan karier telah disetujui maka kegiatan pengembangan karier dapat dipilih dan disalurkan dalam suatu arah yang berarti bagi individu maupun bagi organisasi. Pengembangan karir adalah pendekatan formal yang diambil organisasiuntuk memastikan bahwa orang-orang dengan kualifikasi dan pengalaman yang tepat tersedia pada saat dibutuhkan, karena perencanaan dan pengembangan karirmenguntungkan individu dan organisasi. Pengembangan karirmerupakan suatu pendekatan kegiatan secara formal untuk peningkatan atauperbaikan, pertumbuhan, kepuasan kerja, pengetahuan dan kemampuan karyawanagar dapat memastikan bahwa orang-orang yang berkualifikasi dan pengalamanyang tepat tersedia ketika dibutuhkan, dengan demikian perencanaan danpengembangan karir yang jelas dan mantap akan membantu pegawai dan organisasi dalam meraih sukses.

Menurut Mangkunegara (2011:77), tujuan pengembangan karier adalah:

1. Membantu dalam Pencapaian Tujuan Individu dan Perusahaan. Pengembangan karier membantu pencapaian tujuan perusahaan dan tujuan individu. Seorang pegawai yang sukses dengan prestasi kerja sangat baik kemudian menduduki posisi jabatan yang lebih tinggi, hal ini berarti tujuan perusahaan dan tujuan individu tercapai.
2. Menunjukkan Hubungan Kesejahteraan Pegawai Perusahaan merencanakan karier karyawan dengan meningkatkan kesejahteraannya agar karyawan lebih tinggi loyalitasnya.
3. Membantu Pegawai Menyadari Kemampuan Potensi Mereka. Pengembangan karier membantu menyadarkan pegawaiakan kemampuannyauntuk menduduki suatu jabatan tertentu sesuai dengan potensi dan keahliannya.
4. Memperkuat Hubungan antara Pegawaidan Perusahaan Pengembangan karier akan memperkuat hubungan dan sikap pegawaiterhadap perusahaannya.
5. Membuktikan Tanggung Jawab Sosial Pengembangan karier suatu cara menciptakan iklim kerja yang positif dan pegawai-pegawai menjadi lebih bermental sehat.
6. Membantu Memperkuat Pelaksanaan Program-program Perusahaan Pengembangan karier membantu program-program perusahaan lainnya agar tujuan perusahaan tercapai.
7. Mengurangi Turnover (pergantian pegawai karena mengundurkan diri) dan Biaya Kekaryawanan Pengembangan karier dapat menjadikan turnover rendah dan begitu pula biaya kepegawaian menjadi lebih efektif.

8. Mengurangi Keusangan Profesi dan Manajerial Pengembangan karier dapat menghindarkan dari keusangan dan kebosananprofesi dan manajerial.
9. Menggiatkan Analisis dari Keseluruhan Pegawai Perencanaan karier dimaksudkan mengintegrasikan perencanaan kerja dan kepegawaian.
10. Menggiatkan Suatu Pemikiran (Pandangan) Jarak Waktu yang Panjang Pengembangan karier berhubungan dengan jarak waktu yang panjang. Halini karena penempatan suatu posisi jabatan memerlukan persyaratan dan kualifikasi yang sesuai dengan porsinya.

Sasaran pembinaan karier adalah meningkatkan efektivitas karier pegawai yang meliputi empat karakteristik yaitu kinerja, sikap, adaptabilitas dan identitas. (1)Kinerja karier (*career performance*) berhubungan langsung dengan efektivitas organisasi, yang merefleksikan tingkat kontribusi individu terhadap kinerja oeganisasi. (2)Sikap karier (*career attitudes*) mengacu kepada cara individu melihat dan mengevaluasi kariernya. Sikap ini memiliki implikasi penting bagi organisasi karena individu yang memiliki sikap positif lebih kuat, akan mempunyai komitmen terhadap organisasi dan terlibat dalam pekerjaan. (3)Adaptasi karier (*career adaptability*) berhubungan langsung dengan fleksibilitas, daya saing dan pengembangan organisasi. Dengan demikian adaptabilitas karier mengindikasikan aplikasi pengetahuan, keahlian dan teknologi paling terdepan dalam sebuah karier. (4) Identitas karier (*career identity*) mengandung dua komponen penting, yaitu tingkat kesadaran yang konsisten dan jelas dari individu menyangkut minat, nilai- nilai dan ekspektasi mereka terhadap masa depan dan tingkat konsistensi kehidupan individu sepanjang waktu. Sehingga identitas karier ini terkait langsung dengan kepuasan pegawai dalam bekerja. Lebih lanjut Hasibuan (2008:109),

mengemukakan ada beberapa faktor yang berpengaruh terhadap manajemen karir, yaitu:

1. Hubungan pegawai dan organisasi

   Dalam situasi ideal, pegawai organisasi berada dalam hubungan yang saling menguntungkan. Dalam keadaan ideal ini, baik pegawai maupun organisasi dapat mencapai produktifitas kerja yang tinggi. Namun, kadangkala keadaan ideal ini gagal dicapai. Adakalanya pegawai sudah bekerja baik, tetapi organisasi tidak mengimbangi prestasi pegawai tersebut dengan penghargaan sewajarnya. Maka, ketidakharmonisan hubungan antara pegawai dan organisasi ini cepat atau lambat akan mempengaruhi proses manajemen karir pegawai. Misalnya saja, proses perencanaan karir pegawai akan tersendat karena pegawai mungkin tidak diajak berpartisipasi dalam perencanaan karir tersebut. Proses pengembangan karir pun akan terhambat sebab organisasi mungkin tidak peduli dengan karir pegawai.

2. Personalitas pegawai

   Kadangkala, menajemen karir pegawai terganggu karena adanya pegawai yang mempunyai personalitas yang menyimpang (terlalu emosional, apatis, terlalu ambisius, curang, terlalu bebal, dan lain-lain). Pegawai yang apatis, misalnya, akan sulit dibina karirnya sebab dirinya sendiri ternyata tidak perduli dengan karirnya sendiri. Begitu pula dengan pegawai yang cenderung terlalu ambisius dan curang. Pegawai ini mungkin akan memaksakan kehendaknya untuk mencapai tujuan karir yang terdapat dalam manajemen karir. Keadaan ini menjadi lebih runyam dan tidak dapat dikontrol bila pegawai bersangkutan merasa kuat karena alasan tertentu (punya koneksi dengan bos, mempunyai backing dari orang-

orang tertentu, dan sebagainya).

3. Faktor-faktor eksternal

   Acapkali terjadi, semua aturan dalam manajemen karir di suatu organisasi menjadi kacau lantaran ada intervensi dari pihak luar. Seorang pegawai yang mempromosikan ke jabatan lebih tinggi, misalnya, mungkin akan terpaksa dibatalkan karena ada orang lain yang didropdari luar organisasi. Terlepas dari masalah apakah kejadian demikian ini boleh atau tidak, etis atau tidak etis, kejadian semacam ini jelas mengacaukan menajemen karir yang telah dirancang oleh organisasi.

4. Politicking dalam organisasi

   Manajemen karir pegawai akan tersendat dan bahkan mati bila faktor lain seperti intrik-intrik hubungan antar teman, nepotisme, feodalisme, dan sebagainya, lebih dominan mempengaruhi karir seseorang dari pada prestasi kerjanya. Dengan kata lain, bila kadar "politicking" dalam organisasi sudah demikian parah, maka manajemen karir hampir dipastikan akan mati dengan sendirinya. Perencanaan karir akan menjadi sekedar basa-basi Dan organisasi akan dipimpin oleh orang-orang yang pintar dalam politicking tetapi rendah mutu profesionalitasnya.

5. Sistem manajemen

   Sistem manajemen (reward system) sangat mempengaruhi banyak hal, termasuk manajemen karir pegawai Organisasi yang tidak mempunyai sistem penghargaan yang jelas (selain gaji dan insentif) akan cenderung memperlakukan pegawainya secara subyektif. Pegawai yang berprestasi baik dianggap sama dengan pegawai malas Saat ini, mulai banyak organisasi yang membuat sistem penghargaan yang baik (misalnya dengan menggunakan sistem "kredit poin") dengan harapan setiap

prestasi yang ditunjukkan pegawai dapat diberi "kredit poin" dalam jumlah tertentu.

6. Jumlah pegawai.

   Menurut pengalaman dan logika akal sehat, semakin banyak pegawai maka semakin ketat persaingan untuk menduduki suatu jabatan, dan semakin kecil kesempatan (kemungkinan) bagi seorang pegawai untuk meraih tujuan karir tertentu. Jumlah pegawai yang dimiliki sebuah organisasi sangat mempengaruhi manajemen karir yang ada. Jika jumlah pegawai sedikit, maka manajemen karir akan sederhana dan mudah dikelola. Jika jumlah pegawai banyak, maka manajemen karir menjadi rumit dan tidak mudah dikelola.

7. Ukuran organisasi Ukuran organisasi dalam konteks ini berhubungan dengan jumlah jabatan yang ada dalam organisasi tersebut, termasuk jumlah jenis pekerjaan, dan jumlah personel pegawai yang diperlukan untuk mengisi berbagai jabatan dan pekerjaan tersebut. biasanya, semakin besar organisasi, semakin kompleks urusan manajemen karir pegawai. Namun, kesempatan untuk promosi dan rotasi pegawai juga lebih banyak.

8. Kultur organisasi

   Seperti sebuah sistem masyarakat, organisasi pun mempunyai kultur dan kebiasaan-kebiasaan. Ada organisasi yang cenderung berkultur professional, obyektif, raasional, dan demokratis. Ada juga organisasi yang cenderung feodalistik, rasional, dan demokratis. Ada juga organisasi yang cenderung menghargai prestasi kerja (sistem merit). Ada pula organisasi yang lebih menghargai senioritas dari pada hal-hal lain. Karena itu, meskipun organisasi sudah memiliki sistem manajemen karir yang baik dan mapan secara tertulis, tetapi pelaksanaannya

masih sangat tergantung pada kultur organisasi yang ada.

9. Tipe manajemen

   Secara teoritis-normatif, semua manajemen sama saja di dunia ini. Tetapi dalam impelemntasinya, manajemen di suatu organisasi mungkin amat berlainan dari manajemen di organisasi lain (AR Dabutar, 2015).

Pengembangan karier pegawai tidak hanya tergantung dari faktor internl dalam diri individu seperti motivasi untuk bekerja keras dan kemauan untuk ingin maju, tetapi juga sangat tergantung pada faktor-faktor eksternal seperti manajemen. Banyak pegawai yang sebenarnya pekerja keras, cerdas, jujur, terpaksa tidak berhasil meniti karir dengan baik, hanya karena pegawai ini "terjebak" dalam sistem manajemen yang buruk.

2. Peningkatan kompetensi sumber daya aparatur.

Berdasarkan pernyatan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, bahwa: kompetensi aparatur negara masih dinilai rendah, dari 4,7 juta Pegawai Negeri Sipil (PNS), sebanyak 95% PNS tidak kompeten, dan hanya 5% memiliki kompetensi dalam pekerjaannya (Harian Umum Pikiran Rakyat, Kamis 1 Maret 2012). Pernyataan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi ini menuai berbagai tanggapan beragam dari berbagai kalangan, baik kalangan PNS maupun yang bekerja di sektor swasta, sebagian berpandangan kalau tidak memiliki kompetensi bagaimana mampu menjalankan tugas pelayanan masyarakat dengan baik. Namun demikian, hendaknya pernyataan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menjadi bahan evaluasi dan intropeksi diri guna memperbaiki dan meningkatkan kompetensi, karena PNS sebagai unsur aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam

penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.

Dalam era reformasi dan penyelengaraan otonomi daerah sekarang ini, keberadaan PNS memiliki posisi yang sangat strategis, karena lancar tidaknya, baik buruknya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, sangat tergantung kepada kompetensi yang dimiliki dan dikuasai oleh PNS. BKPSDM (2019), menjelaskan bahwa tuntutan kompetensi bagi PNS, adalah:

1. tugas, pokok, fungsi, kewenangan dan tanggungjawab yang harus dilaksanakan, yaitu memberikan pelayanan publik;
2. pelaksanaan kepemerintahan yang baik (*Good Governance*);
3. dalam upaya mengimbangi perubahan lingkungan strategis yang cepat berubah, baik itu lingkungan internal organisasi, maupun lingkungan eksternal organisasi;
4. perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan era globalisasi yang sedang berlangsung yang tidak bisa di tolak dan dicegah lagi;
5. serta pelaksanaan otonomi daerah.

Kompetensi PNS ini berkaitan dengan kemampuan berupa pengetahuan, keterampilan, kecakapan, sikap dan perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas pokok, fungsi kewenangan dan tanggungjawab yang diamanatkan kepadanya.

Dalam upaya meningkatkan kompetensi PNS khususnya para pejabat struktural, Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 (UU 43/199) tentang Perubahan atas UU 8/1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dalam Pasal 17 ayat 2 mengatur pengangkatan PNS dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Untuk

menentukan Standar Kompetensi Jabatan, telah ditetapkan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2011 tanggal 28 Juni 2011 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan. Pedoman ini merupakan panduan bagi setiap instansi pemerintah baik pusat maupun daerah dalam menyusun standar kompetensi jabatan pada instansi masing-masing. Standar Kompetensi Jabatan yang selanjutnya disebut Standar Kompetensi Manajerial adalah persyaratan kompetensi manajerial minimal yang harus dimiliki seorang PNS dalam melaksanakan tugas jabatan. Sedangkan Kompetensi Manajerial adalah karakteristik yang mendasari individu dengan merujuk pada kriteria efektif dan/atau kinerja unggul dalam jabatan tertentu. Dengan demikian setiap PNS yang akan memangku jabatan struktural harus memiliki standar kompetensi jabatan sesuai Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2011. Berdasarkan kamus kompetensi manajerial yang tertuang dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2011, ada sekitar 39 (tiga puluh Sembilan) kompetensi manajerial yang harus dimiliki setiap pejabat struktural eselon, IV, III, II dan I.

Selain pejabat struktural, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dilaksanakan oleh pejabat fungsional yakni kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri. Dalam upaya mewujudkan reformasi birokrasi dan meningkatkan kompetensi PNS ditempuh melalui :

1. Penataan kembali kelembagaan/organisasi, Sumber Daya Manusia Aparatur dan tatalaksana (manajemen) pemerintahan dengan ukuran yang pas (right sizing) sesuai dengan tujuan, urhensi, visi dan misi yang diemban;

2. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas para birokrat (PNS) dalam perumusan kebijakan, pemberian pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas atau kompetensi PNS diupayakan dengan cara :
   1) Pendidikan Formal, yakni dengan penugasan para PNS untuk mengikuti jenjang pendidikan tinggi S1, S2, dan S3, serta pemberian ijin belajar jenjang S1, S2, dan S3;
   2) Pendidikan dan Pelatihan Jabatan yang dipersyaratkan, yakni Diklatpim Tingkat IV, Diklatpim Tingkat III, Diklatpim Tingkat II, dan Diklatpim Tingkat I;
   3) Pendidikan dan Pelatihan Fungsional bagi PNS yang dipersiapkan untuk menduduki jabatan fungsional;
   4) Pendidikan dan Pelatihan Teknis, untuk memenuhi kebutuhan keahlian para PNS di bidang teknis tertentu;
   5) Pemberian kemampuan melalui pengalaman (*Tour of duty*) para PNS.
3. Perbaikan sistem tatakelola (manajemen) urusan pemerintahan dan pelayanan masyarakat dengan mengoptimalkan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi. Dimana sekarang ini hamper semua instansi/organisasi perangkat daerah sudah memiliki web site, sehingga berbagai informasi/ kebijakan bisa diakses oleh masyarakat;
4. Perbaikan sistem*reward and punishment*. Sistem *reward* dengan menerapkan *equal work for equal pay* atau pemberian gaji yang layak sesuai dengan tingkat kedudukannya dalam organisasi. Pemberian hukuman bagi yang melakukan pelanggaran sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS;

5. Perbaikan etika dan moralitas PNS sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korp dan Kode Etik PNS, dan meningkatkan pengawasan (pengawasan internal, pengawasan eksternal, pengawasan masyarakat).

Kata "*kompetensi*" memiliki pengertian yang sama dengan *capability* (kemampuan). Seseorang yang kompeten adalah yang memiliki kemampuan, pengetahuan dan keahlian untuk melakukan sesuatu secara efisien dan efektif. Menurut Spencer (1993), Kompetensi adalah karakteristik yang mendasari seseorang berkaitan dengan efektivitas kinerja individu dalam pekerjaannya atau karakteristik dasar individu yang memiliki hubungan kausal atau sebagai sebab-akibat dengan kriteria yang dijadikan acuan. Katz Reesenzweig dalam Gibson (1999;23) mengatakan bahwa kemampuan seseorang pegawai pelaksana yang cocok dimiliki oleh setiap organisasi modern (administrator) adalah: (1). Keterampilan teknis; (2). Keterampilan kemanusiaan; (3).Keterampilan konseptual. Kompetensi merupakan suatu kemampuan untuk melaksanakan atau melakukan suatu pekerjaan atau tugas yang dilandasi atas keterampilan dan pengetahuan serta didukung oleh sikap kerja yang dituntut oleh pekerjaan tersebut. Dengan demikian, kompetensi menunjukkan keterampilan dan pengetahuan yang dicirikan oleh profesionalisme dalam suatu bidang tertentu sebagai sesuatu yang terpenting atau sebagai unggulan bidang tersebut. Karena pada umumnya kompetensi menyangkut kemampuan dasar seseorang untuk melakukan pekerjaan (Moeheriono, 2009). Selama ini banyak instansi pemerintah yang belum mempunyai pegawai dengan kompetensi yang memadai, ini dibuktikan dengan rendahnya produktivitas pegawai dan sulitnya mengukur kinerja pegawai (Sriwidodo dan Agus Budhi, 2010).

3. Pendidikan dan Pelatihan (diklat).

Pendidikan dan pelatihan (diklat) yang diselenggarakan bagi aparatur birokrasi dimaksudkan untuk membangun kapasitas profesionalitas aparatur pemerintah agar memiliki kompetensi yang memadai dalam mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu, orientasi diklat harus didasarkan pada sistem pengelolaan SDM yang berbasis *good governance* untuk menginternalisasikan prinsip-prinsip dan nilai-nilai *good governance* dalam sistem birokrasi pemerintah. Keseluruhan kebijakan, sistem dan proses penyelenggaraan diklat didasarkan dan diarahkan pada pencapaian fungsi administratif dan pelayanan sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menegaskan hubungan kedudukan pegawai negeri sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan masyarakat yang berperan dan melaksanakan tugas dan fungsi tertentu sesuai kewajiban yang harus diembannya. Secara umum kompetensi jabatan aparatur pemerintah berarti "kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang aparat pemerintah berupa pengetahuan, keterampilan, sikap dan perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya". Sebab itu, standar kompetensi yang perlu dimiliki aparatur pemerintah agar yang bersangkutan mampu mengemban tugas dan fungsinya sebagai "Pegawai Republik" adalah" sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, dan Negara. Jika selama ini lembaga pendidikan dan pelatihan Pemerintah lebih diarahkan kepada penyiapan SDM Aparatur daerah, maka kedepan dibutuhkan suatu metode yang tidak hanya membekali aparatur pemerintah di bidang ilmu dan pengetahuan tetapi juga menyiapkan aparatur pemerintah yang siap menyongsong suatu kondisi yang dapat menimbulkan simpati masyarakat kepada aparatur daerah. Apalagi tantangan yang dihadapi bukan semakin ringan terbukti sikap kritis masyarakat pasca era desentralisasi cenderung semakin meningkat

bahkan secara terang-terangan menuntut agar aparatur pemerintah dapat befungsi dan bertugas sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Pemerintah dalam hal ini lembaga teknis pendidikan dan pelatihan Pemerintah Kabupaten Madiun diciptakan karena adanya kebutuhan akan kehadiran aparatur pemerintah yang berkualitas SDM tetapi juga mempunyai sikap dan perilaku yang penuh dengan kesetiaan, bermoral dan bermental baik serta sadar akan tanggungjawab sebagai pelayan publik.

Disadari bahwa pembentukan kualitas pengetahuan aparatur pemerintah, serta sikap dan perilakunya tidak sepenuhnya dapat menghadirkan aparatur yang profesional seperti yang didambakan oleh masyarakat. Namun keberadaan Badan Kepegawaian Darah, Pendidikan dan Pelatihan tidak semata-mata kehadirannya untuk melatih dan mendidik aparatur daerah. Ada sesuatu yang harus ditinjau kembali apabila dikaitkan terhadap persepsi masyarakat umum kepada aparatur pemerintah, yaitu sejauh mana kehadiran BKD dapat memberikan perubahan kepada aparatur pemerintah yang telah dilatihnya kepada kinerja layanan yang lebih baik. Bagaimana persepsi masyarakat terhadap performa aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Mungkin tidak berlebihan menyikapinya jika terjadinya penyimpangan perilaku aparatur pemerintah yang mengecewakan masyarakat, meskipun penyimpangan hanya dilakukan oleh sebagian kalangan kecil aparatur pemerintah telah menurunkan wibawa aparatur pemerintah secara keseluruhannya. Timbulnya kekecewaan masyarakat terhadap aparatur pemerintah seharusnya disikapi lebih bijaksana karena menunjukkan masih tingginya empati masyarakat terhadap aparatur pemerintah, dan salah satu upaya memulihkan kepercayaan masyarakat kepada aparatur pemerintah dapat dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan.

Pendidikan dan pelatihan merupakan upaya pengembangan sumber daya manusia terutama pengembangan aspek kemampuan

intelektual dan kepribadian. Oleh karena itu, untuk memperoleh hasil yang maksimal dalam pengembangan pegawai diperlukan program pendidikan dan latihan yang sesuai dengan analisa jabatan agar pegawai mengetahui tujuan pendidikan dan pelatihan yang dijalankannya. Menurut Soekidjo Notoadmodjo (1992:27) bahwa: Pendidikan (formal) didalam suatu organisasi adalah suatu proses pengembangan kemampuan kea rah yang diinginkan oleh organisasi bersangkutan, sedangkan pelatihan adalah merupakan bagian dari suatu proses pendidikan yang tujuannya untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan khusus seseorang atau sekelompok orang. Pengertian disini terlihat bahwa, pendidikan dan pelatihan merupakan suatu proses pengembangan, namun pendidikan lebih cenderung bersifat umum, sedangkan pelatihan bersifat khusus, seperti keahlian dan keterampilan, sehingga antara pendidikan dan pelatihan tidak dapat dipisahkan dalam suatu organisasi. Kemudian menurut Martoyo Susilo (1999:341) sebagai berikut: Pendidikan adalah proses pemberian tambahan pengetahuan yang dilakukan oleh sebuah lembaga atau organisasi terhadap karyawan atau pegawainya, sedangkan pelatihan adalah proses pendidikan yang diarahkan kepada keterampilan dan keahlian karyawan atau pegawai sesuai dengan jabatan atau pekerjaan yang diemban karyawan atau pegawai tersebut. Pengertian yang dikemukakan oleh Martoyo Susilo mencerminkan, bahwa pendidikan lebih bersifat global, artinya semua karyawan atau pegawai mutlak memperolehnya dalam rangka memperoleh pemahaman yang lebih mendalam atas pekerjaan yang di embannya, sedangkan pelatihan adalah pendidikan yang bersifat khusus, artinya pelatihan lebih dikhususkan pada pegawai operasional dalam rangka meningkatkan pekerjaan yang menjadi fungsi rutin dan berkesinambunga, sehingga hasilnya dapat berdaya guna dan berhasil guna. Pendidikan dan pelatihan pegawai merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pengembangan sumber daya manusia secara keseluruhan. Lebih lanjut

Martoyo Susilo berpendapat mengenai pendidikan dan pelatihan yaitu : pendidikan pada dasarnya adalah suatu proses pengembangan sumber daya manusia yang lebih bersifat teoritis, sedangkan latihan dimaksudkan untuk memperbaiki keterampilan dan teknik pelaksanaan kerja tertentu pada waktu yang relative singkat (pendek). Handoko (1996) menuliskan bahwa pengertian latihan (*training)* dan pengembangan adalah berbeda. Latihan *(training*) dimaksudkan untuk memperbaiki penugasan berbagai keterampilan dan teknik pelaksanaan kerja tertentu, terinci dan rutin. Latihan menyiapkan para pegawai untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan sekarang. Di lain pihak, bila manajemen ingin menyiapkan para pegawai untuk memegang tanggung jawab pekerjaan di waktu yang akan datang, kegiatan ini disebut pengembangan sumber daya manusia.

Menurut Syuhadak (1995:124) bahwa pendidikan dan pelatihan adalah : Suatu kegiatan yang dilakukan oleh suatu instansi untuk memperbaiki mutu, pengembangan sikap, tingkah laku, keterampilan pegawai sesuai dengan persyaratan yang terdapat pada organisasi tersebut. Simanjuntak mengemukakan bahwa : Pendidikan dan pelatihan merupakan salah satu factor penting dalam pengembangan sumber daya manusia. Pendidikan dan pelatihan tidak saja menambah pengetahuan, akan tetapi juga meningkatkan keterampilan bekerja, dan pada akhirnya meningkatkan produktivitas. Perbedaan antara latihan dan pendidikan dikemukakan dengan baik sekali oleh J.C. Denyer dalam Moekijat (1991:7) yaitu pendidikan berhubungan dengan mengetahui “bagaimana?” dan “Mengapa?” dan lebih banyak berhubungan dengan teori pekerjaan, sedangkan latihan adalah lebih banyak bersifat praktis. Pendidikan dan pelatihan adalah merupakan upaya untuk mengembangkan sumber daya manusia terutama untuk mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian manusia. Penggunaan istilah pendidikan dan pelatihan dalam suatu institusi atau organisasi biasanya disatukan menjadi diklat (pendidikan dan

pelatihan).

Dari beberapa pengertian yang telah dijelaskan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pendidikan lebih berorientasi teoritis dan lebih banyak ditujukan terhadap usaha pembinaan mental dan kepribadian, sedangkan latihan lebih berorientasi pada praktek dan lebih banyak ditujukan pada kecakapan dan keterampilan menggunakan anggota badan atau alat kerja. Pendidikan dan pelatihan dipandang sebagai salah satu bentuk investasi, oleh karena itu bagi setiap organisasi tidak terkecuali organisasi pemerintah, maka pendidikan dan pelatihan bagi pegawainya harus memperoleh perhatian yang besar karena dengan meningkatnya kemampuan atau keterampilan para pegawai dapat meningkatkan kinerja para pegawai. Pentingnya program pendidikan dan pelatihan antara lain sebagai berikut: (a)Sumber daya manusia atau pegawai yang menduduki suatu jabatan tertentu dalam organisasi, belum tentu mempunyai kemampuan yang sesuai dengan persyaratan yang diperlukan dalam jabatan tersebut. Oleh sebab itu pegawai baru ini perlu penambahan kemampuan yang mereka perlukan. (b)Dengan adanya kemajuan ilmu pengetahuan dan tekhnologi, jelas akan mempengaruhi suatu organisasi/ perusahaan/instansi. Oleh karena itu jabatan-jabatan yang dulu belum diperlukan, sekarang diperlukan. Sehingga diperlukan penambahan atau peningkatan kemampuan yang diperlukan oleh jabatan tersebut. (c)Di dalam masa pembangunan ini, organisasi atau instansi baik pemerintah atau swasta merasa terpanggil untuk menyelenggarakan pelatihan-pelatihan bagi para pegawainya agar diperoleh efektivitas dan efisiensi kerja sesuai dengan masa pembangunan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor. 101 tahun 2000 tentang pendidikan dan pelatihan jabatan pegawai Negeri Sipil, DIKLAT bertujuan: (a)Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesioanal dengan dilandasi kepribadian dan etika pegawai negeri sipil sesuai dengan kebutuhan instansi. (b)Menciptakan aparatur

yang mampu berperan sebagai pembaharu dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa. (c)Memantapkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat. (d)Menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik. Sedangkan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor. 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pasal 31 ayat 1 merumuskan tujuan pendidikan dan pelatihan jabatan antara lain: Meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, dan keterampilan, Menciptakan adanya pola pikir yang sama, Menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang lebih baik, Membina karier pegawai negeri sipil.

Sasaran pendidikan dan pelatihan adalah terwujudnya pegawai negeri sipil yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan persyaratan jabatan masing-masing. Diklat sesuai Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 193/XIII/10/6/2001 Tentang Pedoman Umum Pendidikan Dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil terdiri dari, yaitu: Diklat Prajabatan, Diklat Kepemimpinan, Diklat Fungsional dan Diklat Teknis.

Diklat Prajabatan adalah Diklat untuk membentuk wawasan kebangsaan, kepribadian, dan etika PNS serta memberikan pengetahuan dasar tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dan tentang bidang tugas serta budaya organisasinya agar mampu melaksanakan tugas jabatan PNS. Diklat Prajabatan merupakan bagian dari persyaratan pengangkatan Calon PNS menjadi PNS. Jenjang Diklat Prajabatan terdiri dari : a) Diklat Prajabatan Golongan I merupakan syarat pengangkatan CPNS untuk menjadi PNS Golongan I. b) Diklat Prajabatan Golongan II merupakan syarat pengangkatan CPNS untuk menjadi PNS Golongan II. c) Diklat Prajabatan Golongan III merupakan syarat pengangkatan CPNS untuk menjadi PNS Golongan III. Jenjang Diklat Kepemimpinan

merupakan Diklat untuk memenuhi atau meningkatkan kompetensi PNS yang akan atau telah menduduki jabatan struktural. Diklat Kepemimpinan adalah Diklat yang memberikan wawasan, pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku dalam bidang kepemimpinan aparatur sehingga mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan dalam jenjang jabatan struktural tertentu. Jenjang Diklat Kepemimpinan terdiri dari : a) Diklat Kepemimpinan Tingkat IV (Diklatpim Tingkat IV) merupakan Diklat untuk mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah dalam Jabatan Struktural Eselon IV. b) Diklat Kepemimpinan Tingkat III (Diklatpim Tingkat III) merupakan Diklat untuk mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah dalam Jabatan Struktural Eselon III. c) Diklat Kepemimpinan Tingkat II (Diklatpim Tingkat II) merupakan Diklat untuk mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah dalam Jabatan Struktural Eselon II, dan d) Diklat Kepemimpinan Tingkat I (Diklatpim Tingkat I) merupakan Diklat untuk mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah dalam Jabatan Struktural Eselon I. Diklat Fungsional merupakan Diklat untuk memenuhi ataupun meningkatkan kompetensi PNS yang akan atau telah menduduki Jabatan Fungsional. Diklat Teknis merupakan Diklat untuk meningkatkan kompetensi teknis dalam jabatan PNS sesuai dengan bidang tugasnya. Program Diklat Teknis dirancang dan ditetapkan oleh Instansi Teknis yang bersangkutan dengan memperhatikan pedoman yang ditetapkan oleh Instansi Pembina.

Khususnya Pejabat struktural eselon IV memiliki peranan yang menentukan dalam mengelola prakondisi tersebut, terutama dalam mempengaruhi dan mengajak dunia usaha dan masyarakat untuk bersinergi dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pada sektor yang menjadi tanggungjawab instansinya. Untuk memainkan peranan tersebut, diperlukan pejabat struktural eselon IV yang selain

berwawasan global dan nasional, juga mampu menjabarkan arah, strategi kebijakan dan program instansi ke dalam kegiatan, serta mampu mensinergikan seluruh *stakeholder* stratejik untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Untuk dapat membentuk sosok pejabat struktural eselon IV seperti tersebut di atas, perlu dilaksanakan pembinaan melalui jalur pendidikan dan pelatihan (Diklat). Salah satu jenis Diklat yang diperlukan dalam pembentukan kompetensi kepemimpinan bagi pejabat struktural tersebut adalah Diklat Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat IV. Diklatpim Tingkat IV diselenggarakan dengan tujuan agar peserta dapat meningkatkan: (a). kualitas karakter kepemimpinan yang diindikasikan dengan kemampuan pengelolaan kualitas diri khususnya pada kemampuan berintegritas dan beretika sesuai dengan nilai sosial, budaya, etika profesi dan norma-norma organisasinya; (b). kualitas kemampuan manajemen stratejik, manajerial dan pemberdayaan yang ditandai dengan kemampuan dalam menjabarkan visi, misi, dan program organisasi ke dalam kegiatan unit organisasinya dan memimpin keberhasilan pelaksanaannya; (c).kemampuan mensinergikan kualitas karakter kepemimpinan dan kemampuan manajemen stratejik, manajerial serta pemberdayaan secara padu dalam merumuskan dan menetapkan kegiatan unit organisasi serta memimpin pelaksanaannya. Sedangkan sasaran penyelenggaraan Diklatpim Tingkat IV adalah terwujudnya pejabat struktural eselon IV yang memenuhi standar kompetensi jabatannya. Kompetensi yang dibangun dalam Diklatpim Tingkat IV adalah kemampuan mempengaruhi dan mengajak seluruh *stakeholder* stratejik dan jajarannya melalui kompetensi Kepemimpinan Operasional, yaitu kemampuan mensinergikan kualitas karakter kepemimpinan dan kemampuan manajemen stratejik, manajerial serta pemberdayaan secara padu dalam merumuskan dan menetapkan kegiatan organisasi serta memimpin pelaksanaannya.

Guna mencapai kompetensi kepemimpinan yang dipersyaratkan, struktur kurikulum Diklatpim terbagi atas empat agenda pembelajaran yaitu agenda integritas dan etika, agenda manajemen stratejik, agenda kemampuan manjerial, agenda pemberdayaan dan aktualisasi. Penjabaran keempat agenda ini dan aktualisasi adalah sebagai berikut: (a). Agenda Integritas dan Etika, agenda ini diarahkan pada pengembangan sikap perilaku sesuai dengan peraturan perundangan dan kemampuan untuk taat pada nilai-nilai, norma, moralitas dan bertanggungjawab dalam pelaksanaan tugas; (b).Agenda Manajemen Stratejik, agenda ini diarahkan pada pengembangan kemampuan berinovasi dalam pelaksanaan tugas; (c). Agenda Kemampuan Manajerial, agenda ini diarahkan pada efektifitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan kegiatan instansinya; (d).Agenda Pemberdayaan, agenda ini diarahkan pada pengembangan kemampuan mengoptimalkan seluruh potensi sumber daya internal dan eksternal organisasi dalam pelaksanaan tugas; (e).Aktualisasi, aktualisasi diarahkan pada penuangan kompetensi kepemimpinan operasional. Susunan Mata Diklat pada struktur kurikulum Diklatpim Tingkat IV adalah: agenda Integritas dan Etika, agenda Manajemen Stratejik, agenda Kemampuan Manajerial, agenda Pemberdayaan, aktualisasi. Disamping agenda pembelajaran di atas, peserta juga diberi Pengarahan Program, Dinamika Kelompok, dan Muatan Teknis Substantif Lembaga (MTSL) sebagai bagian integral dari metodologi pembelajaran pada Diklat Kepemimpinan Tingkat IV. Adapun materi Diklat, antara lain:

a. Agenda Integritas dan Etika, dalam materi ini diberikan penguatan pengetahuan, yang meliputi:

   1) Kepemerintahan Aparatur Pemerintahan

      Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan mengaktualisasikan nilai-nilai luhur Pancasila, etika dan

integritas kepemimpinan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk mengelola pelaksanaan kegiatan instansi melalui pembelajaran etika dan integritas kepemimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab, diskusi dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari komitmen dan kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja (*worksheet*) dalam mengaktualisasikan nilai-nilai luhur Pancasila, etika dan integritas kepemimpinan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk mengelola pelaksanaan kegiatan instansi.

2) Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan mengembangkan organisasi dan manajemen pemerintahan negara sesuai visi dan misi pemerintahan negara berdasarkan tata nilai SANKRI, landasan teori (paradigma), dan perkembangan lingkungan strategis melalui pembelajaran dimensi-dimensi SANKRI, tata nilai, organisai dan manajemen pemerintahan negara. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah,tanya jawab, diskusi, dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam mengembangkan organisasi dan manajemen pemerintahan negara sesuai visi dan misi pemerintahan negara berdasarkan tata nilai SANKRI, landasan teori (paradigma), dan perkembangan lingkungan strategis.

b. Agenda Manajemen Stratejik

a) Pembentukan Pola Pikir Aparatur Pemerintah

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan membentuk pola pikir kepemimpinan aparatur yang

bertanggungjawab melalui pembelajaran konsep pola pikir dan *file* persepsi dalam pola pikir, faktor-faktor yang berpengaruh terhadap terbentuknya pola pikir secara internal dan eksternal, kesadaran pola pikir positif (*brain washing*), pola pikir dan budaya kerja di lingkungan aparatur pemerintah yang meliputi disiplin kerja, sikap dan perilaku dalam pelayanan, akuntabilitas, dan refleksi diri. Pembelajaran disajikan secara komunikatif meliputi ceramah, tanya jawab, diskusi dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam membentuk pola pikir kepemimpinan aparatur yang bertanggungjawab.

b) Agenda Kemampuan Manajerial

1) Inovasi Kegiatan Tata Kelola Pemerintahan dan Pembangunan

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan menginovasi pengelolaan kegiatan pelayanan pada unit organisasi melalui pembelajaran inovasi dan pengelolaan kegiatan organisasi, visi, misi dan agenda inovasi, strategi inovasi kegiatan organisasi, manajemen implementasi, pemecahan masalah, diskresi, pemantauan, dan penilaian (inovasi) kegiatan pelayanan, *policy innovation networking*. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab, diskusi dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam menginovasi pengelolaan kegiatan pelayanan pada unit organisasi.

2) Perencanaan dan Pelaksanaan Kegiatan

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan menyusun perencanaan dan pelaksanaan kegiatan melalui pembelajaran konsep dasar dan tata cara penyusunan

perencanaan kegiatan, analisis situasi, penyusunan rencana, dan pengorganisasian pelaksanaan kegiatan. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab, diskusi dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam menjelaskan proses menyusun rencana dan melaksanakan kegiatan.

3) Hukum Administrasi Negara

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan menerapkan hukum administrasi negara melalui penguasaan terhadap pengertian dan cakupan hukum administrasi negara serta keterkaitannya dengan fungsi aparatur pemerintah dalam rangka pengelolaan pelaksanaan kegiatan instansi. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab dan diskusi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam menerapkan konsep dan praktik hukum adninistrasi negara dalam pengelolaan pelaksanaan kegiatan instansi.

4) Teknik Analisis Manajemen

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan menggunakan pola kerja terpadu, *network planning* dan analisis sistem untuk memecahkan isu aktual sebagai kegiatan instansi melalui pembelajaran pola kerja terpadu, *network planning,* identifikasi isu aktual dan analisis sistem. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, Tanya jawab, diskusi dan demonstrasi menggunakan teknik-teknik analisis manajemen tersebut. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam menggunakan

pola kerja terpadu, *network planning* dan analisis sistem untuk memecahkan isu aktual sebagai kegiatan instansi.

5) Operasionalisasi Pelayanan Prima

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan menerapkan pelayanan prima melalui pembelajaran pengertian, konsep, prinsip pelayanan prima, jenis-jenis pelayanan dan teknik aplikasi pelayanan prima. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab, diskusi, dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam menerapkan teknik-teknik pelayanan prima untuk mendukung pelaksanaan kegiatan instansi.

6) Prinsip dan Teknik Koordinasi

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan menerapkan prinsip dan teknik koordinasi melalui pembelajaran konsep dasar koordinasi dalam organisasi, prinsip, teknik, jenis, dan instrumen koordinasi. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi, ceramah, tanya jawab, diskusi, dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam menerapkan prinsip dan teknik koordinasi.

7) Teknik Penulisan Laporan

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan menjelaskan teknik dan langkah-langkah penyusunan laporan kegiatan instansi melalui pembelajaran konsep pelaporan, prinsip-prinsip laporan, jenis laporan, dan teknik penyusunan laporan. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab, dan

diskusi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam menjelaskan teknik dan langkah-langkah penyusunan laporan kegiatan instansi.

8) Teknik Motivasi

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan memotivasi sumber daya manusia melalui pembelajaran konsep dasar atau teori motivasi, fungsi motivasi dalam organisasi, teknik-teknik motivasi individu dan organisasi, motivasi dan budaya organisasi, model-model penerapannya dalam organisasi. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab, diskusi dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam memotivasi sumber daya manusia.

9) Teknik Komunikasi dan Human Relation

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan melakukan komunikasi dan hubungan masyarakat melalui pembelajaran konsep dasar komunikasi efektif, faktor yang mempengaruhi komunikasi efektif, hubungan faktor *human* dengan komunikasi efektif, prinsip dan praktik komunikasi efektif, komunikasi dalam kepemimpinan. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab, diskusi dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam menerapkan teknik komunikasi efektif dan hubungan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan.

d) Agenda Pemberdayaan

1) Teknik Pengelolaan Keuangan

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan teknik-teknik menerapkan pengelolaan keuangan negara melalui pembelajaran pengertian keuangan negara, pengelolaan keuangan negara, azas-azas keuangan negara, fungsi keuangan negara, teknik perencanaan pelaksanaan keuangan, teknik pelaksanaan keuangan/APBN/, teknik pengendalian, teknik pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan/APBN/APBD, teknik pelaporan pelaksanaan keuangan/APBN/APBD. Pembelajaran 30 disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab, diskusi dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam menerapkan teknik-teknik pengelolaan keuangan negara.

2) Teknik Pengelolaan Materiil

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan melaksanakan teknik-teknik pengelolaan materiil/barang milik negara melalui pembelajaran pengertian tentang materiil/barang milik negara, pengelolaan materiil, azas-azas dalam pengelolaan materiil, jenis materiil/ barang milik negara, siklus pengelolaan materiil, teknik-teknik perencanaan kebutuhan materiil, teknik-teknik penganggaran, teknik-teknik pengadaan barang, teknik pendistribusian, teknik pemeliharaan, teknik pengamanan, dan teknik penghapusan, dan teknik pengawasan dan pengendalian. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab diskusi dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam

mempraktikkan teknik-teknik pengelolaan materiil/barang milik negara.

3) Teknologi Informasi Komunikasi dalam Pelayanan

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan mengelola pengembangan *e-service* melalui pembelajaran kebijakan dan strategi pengembangan *e-service*, kerangka arsitektur pengembangan *e-service*, dan implementasi penggunaan *e-service* dalam pelayanan. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab, diskusi dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam mengelola pengembangan *e-service*.

4) Budaya Kerja Produktif

Mata Diklat ini membekali peserta dengan kemampuan membangun budaya kerja produktif melalui pembelajaran pengertian tentang budaya, fungsi budaya, kerja, dan budaya kerja,, fungsi, manfaat, tugas aparatur, permasalahan budaya kerja, ciri-ciri kerja, budaya kerja aparatur pemerintah, prinsip budaya kerja, manfaat budaya kerja, unsur-unsur yang mempengaruhi budaya kerja, etos kerja, semangat kerja, motivasi kerja, nilai budaya kerja, strategi pelaksanaan budaya kerja. Pembelajaran disajikan secara komunikatif yang meliputi ceramah, tanya jawab, diskusi dan demonstrasi. Keberhasilan pembelajaran dinilai dari kemampuan peserta menghasilkan lembar kerja dalam membangun budaya kerja produktif instansi.

5) Aktualisasi

a. Studi Lapangan

Studi Lapangan memfasilitasi peserta untuk

mengaktualisasikan kompetensi kepemimpinan operasional yang telah diperoleh selama pembelajaran. Dalam studi lapangan peserta dituntut untuk menguasai tujuan studi lapangan, perencanaan studi lapangan, dan melaksanakan kegiatan studi lapangan, serta mempresentasikan hasil studi lapangan. Substansi studi lapangan menuntut peserta untuk mampu mengidentifikasi permasalahan kepemimpinan dalam pelaksanaan kegiatan, menganalisis, memecahkan masalah dan menyusun laporan untuk dipresentasikan kepada instansi yang menjadi lokus studi lapangan.

b. Rencana Aksi Perseorangan

Mata Diklat ini membahas penyusunan dan presentasi Rencana Aksi Perseorangan (RAP) yaitu rencana kerja peningkatan kinerja unit organisasi eselon IV. Adapun deskripsi pengarahan program, Dinamika Kelompok dan Muatan Teknis Substantif Lembaga (MTSL) adalah sebagai berikut: (1) Pengarahan Program yaitu membekali peserta dengan kemampuan menjelaskan sistem penyelenggaraan Diklatpim Tingkat IV melalui penguasaan terhadap dasar hukum kebijakan penyelenggaraan, tujuan, sasaran, dan kompetensi ; tuntutan, evaluasi, fasilitas pendukung Diklat dan pemanfaatannya ; dan tata tertib penyelenggaraan Diklatpim Tingkat IV. (2) Dinamika Kelompok, yaitu memfasilitasi peserta membangun kelompok yang dinamis dalam proses pembelajaran melalui penguasaan terhadap pengenalan diri sendiri, pemahaman terhadap orang lain, kelompok dinamis, komitmen kelompok. (3). Muatan Teknis Substantif Lembaga (MTSL), yaitu membahas isu aktual yang terkait dengan kebijakan pembangunan substansi teknis dan daerah yang menjadi tugas pokok lembaga asal instansi peserta.

Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan bagian terintegrasi dari Manajemen SDM. Manajemen dan pengembangan SDM dalam suatu organisasi merupakan suatu sistem yang terintegrasi. Seperti yang Anda telah pelajari pada modul Manajemen SDM bahwa "Manajemen sumber daya manusia adalah proses merencanakan, mengorganisasikan, memimpin, dan mengendalikan seluruh kegiatan pengadaan tenaga kerja, pengembangan karyawan, pemberian kompensasi, pemeliharaan karyawan, dan pemutusan hubungan kerja berdasarkan ketentuan dan perundangan yang berlaku untuk mencapai sasaran dan tujuan individu karyawan, perusahaan, dan masyarakat". Pengembangan karyawan yang dimaksud pada dasarnya adalah pengembangan SDM dalam suatu organisasi. Pada umumnya, masih banyak diantara kita yang menganggap pengembangan SDM sebagai pelatihan dan pengembangan, pembelajaran, pengembangan karier. Sesungguhnya, pengertian pengembangan SDM yang akan kita bahas dalam modul ini lebih luas dari yang kita perkirakan sebelumnya. Saudara mahasiswa, perlu diketahui bahwa pengembangan SDM merupakan salah satu faktor kunci keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Keberhasilan organisasi sangat ditentukan oleh mutu SDM sebagai modal utama (human capital), khususnya orang-orang yang bekerja dalam organisasi tersebut. Perubahan lingkungan internal dan eksternal organisasi yang cepat dan kompleks, menuntut kompetensi setiap karyawanuntuk mampu menangkap fenomena perubahan yang terjadi, menganalisis dan mengantisipasi dampaknya terhadap organisasi dan menyiapkan orang-orang yang tepat untuk menghadapi perubahan tersebut. Pengembangan SDM dalam organisasi tidak hanya sekedar mengelola karyawan, melainkan pada upaya mengembangkan potensi karyawan yang lebih kreatif dan inovatif serta memiliki daya saing tinggi.

4. Pengembangan profesionalisme aparatur.

Strategi dalam membangun pelayanan publik yang efektif dan efisien dibutuhkan profesionalisme aparat birokrasi, sejalan dengan

semakin meningkat persoalan yang dihadapi dalam pelayanan publik. Disamping itu, persaingan yang semakin tajam dalam era globalisasi dan kemajuan teknologi, maka setiap organisasi tidak terkecuali institusi publik memerlukan pegawai yang memiliki kompetensi yang tinggi agar dapat memberikan kontribusi yang optimal bagi peningkatan kinerja dan produktivitas organisasi. Istilah profesionalisme berasal dari kata *professio*, dalam Bahasa Inggris *professio* memiliki arti sebagai berikut: *A vocation or occupation requiring advanced training in some liberal art or science and usually involving mental rather than manual work, as teaching, engineering, writing, etc.* Artinya suatu pekerjaan atau jabatan yang membutuhkan pelatihan yang mendalam baik di bidang seni atau ilmu pengetahuan dan biasanya lebih mengutamakan kemampuan mental daripada kemampuan fisik, seperti mengajar, ilmu mesin, penulisan, dan lain-lain).

Dari kata profesional tersebut melahirkan arti *profesional quality, status, etc* yang secara komprehensif memilki arti lapangan kerja tertentu yang diduduki oleh orang orang yang memilki kemampuan tertentu pula. Demikian juga dengan apa yang dikatakan oleh Korten & Alfonso dalam Tjokrowinoto (1996:178) yang dimaksud dengan profesionalisme adalah "kecocokan *(fitness)* antara kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi *(bureaucratic-competence)* dengan kebutuhan tugas *(task-requirement)*, merencanakan, mengkordinasikan, dan melaksanakan fungsinya secara efisien, inovatif, lentur, dan mempunyai etos kerja tinggi". Kemampuan aparatur diartikan sebagai kemampuan melihat peluang-peluang yang ada bagi pertumbuhan ekonomi, kemampuan untuk mengambil langkah-langkah yang perlu dengan mengacu kepada misi yang ingin dicapai dan kemampuan dalam meningkatkan kemampuan masyarakat untuk tumbuh kembang dengan kekuatan sendiri secara efisien, melakukan inovasi yang tidak terikat kepada prosedur administrasi, bersifat fleksibel, dan memiliki etos kerja tinggi. Pandangan lain seperti Siagian (2000:163)

menyatakan bahwa yang dimaksud dengan profesionalisme adalah "keandalan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat, dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan".

Terbentuknya aparatur profesional memerlukan pengetahuan dan keterampilan khusus yang dibentuk melalui pendidikan dan pelatihan sebagai instrumen pemutakhiran. Dengan pengetahuan dan keterampilan khusus yang dimiliki oleh aparatur memungkinkan terpenuhinya kecocokan antara kemampuan aparatur dengan kebutuhan tugas merupakan syarat terbentuknya aparatur yang profesional. Artinya keahlian dan kemampuan aparat merefleksikan arah dan tujuan yang ingin dicapai oleh sebuah organisasi. Apabila suatu organisasi berupaya untuk memberikan pelayanan publik secara prima maka organisasi tersebut mendasarkan profesionalisme terhadap tujuan yang ingin dicapai. Tjokrowinoto (1996:191) menjelaskan yang dimaksud dengan profesionalisme adalah kemampuan untuk menjalankan tugas dan menyelenggarakan pelayanan publik dengan mutu tinggi, tepat waktu, dan prosedur yang sederhana. Terbentuknya kemampuan dan keahlian juga harus diikuti dengan perubahan iklim dalam lingkungan birokrasi yang cenderung bersifat kaku dan tidak fleksibel. Sudah menjadi kebutuhan mendesak bagi aparat birokrasi untuk bekerja secara profesional serta mampu merespon perkembangan global dan aspirasi masyarakat dengan mengedepankan nilai-nilai pelayanan yang responsif, inovatif, efektif, dan mengacu kepada visi dan nilai-nilai organisasi. Sebagaimana yang dikatakan oleh Ancok (1999) yang dimaksud dengan profesionalisme adalah: "kemampuan dalam beradaptasi terhadap lingkungan yang cepat berubah dan menjalankan tugas dan fungsinya dengan mengacu kepada visi dan nilai-nilai organisasi *(control by vision dan values)*". Kemampuan untuk beradaptasi menurut pendapat tersebut merupakan jawaban terhadap dinamika global yang tumbuh dan

berkembang secara cepat. Pesatnya kemajuan teknologi merupakan salah satu diantara dinamika global yang membuat birokrasi harus segera beradaptasi jika tidak ingin ketinggalan zaman dan terbelakang dalam hal kemampuan. Kemampuan beradaptasi merupakan jawaban bagi dinamika global yang tidak pasti sehingga dalam menjalankan tugasnya, aparat tidak lagi terikat secara kaku kepada petunjuk-dan teknis-pelaksanaan tapi terikat kepada apa yang ingin dicapai oleh organisasi *(organization mission)*. Fleksibilitas aparat dalam menjalankan tugas dan berorientasi kepada hasil dan visi yang ingin dicapai oleh organisasi merupakan langkah positif untuk meninggalkan cara kerja yang kaku dan reaktif. Namun demikian, upaya untuk meningkatkan profesionalisme aparatur tidaklah mudah, kemampuan beradaptasi dengan dinamika dan tuntutan perkembangan sosial menjadi keharusan untuk selalu beradaptasi dengan merespon secara cepat dalam inovasi pelayanan publik yang lebih baik. Keahlian seringkali menjadi tolak ukur profesionalitas, karena keahlian yang dimiliki petugas dapat menunjang pelaksanaan tugas yang dibebankan oleh organisasi. Kesesuaian kemampuan yang dimiliki petugas menjadi pertimbangan dalam menempatkan seseorang dalam tugas dan fungsinya, apabila keahlian yang dimiliki seseorang tidak sesuai dengan tugas yang dibebankan akan berdampak kepada inefektifitas organisasi. Dalam pandangan Tjokrowinoto (1996:190) birokrasi dapat dikatakan profesional atau tidak, diukur melalui kompetensi sebagai berikut: (a)Profesionalisme yang Wirausaha (*Entrepreneurial-Profesionalism),* yaitu kemampuan untuk melihat peluang-peluang yang ada bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional, keberanian mengambil risiko dalam memanfaatkan peluang, dan kemampuan untuk menggeser alokasi sumber dari kegiatan yang berproduktifitas rendah ke produktifitas tinggi yang terbuka dan memberikan peluang bagi terciptanya lapangan kerja dan peningkatan pendapatan nasional. (b)Profesionalisme yang Mengacu Kepada Misi Organisasi

(Mission drive Profesionalism), yaitu kemampuan untuk mengambil keputusan dan langkah langkah yang perlu dan mengacu kepada misi yang ingin dicapai *(missiondriven professionalism),* dan tidak semata mata mengacu kepada peraturan yang berlaku *(rule-driven professionalism).* (c)Profesionalisme Pemberdayaan *(Empowering-Profesionalism)*, yaitu kemampuan ini diperlukan untuk aparatur pelaksana atau jajaran bawah *(grassroots)* yang berfungsi untuk memberikan pelayanan publik *(service provider).* Profesionalisme yang dibutuhkan dalam hal ini adalah profesionalisme pemberdayaan *(empowering prefesionalism)* yang sangat berkaitan dengan gaya pembangunan.

Dalam konsep ini birokrasi berperan sebagai fasilitator atau meningkatkan kemampuan masyarakat untuk tumbuh berkembang dengan kekuatan sendiri *(enabler).* Menurut Siagian (2000) profesionalisme diukur dari segi kecepatannya dalam menjalankan fungsi dan mengacu kepada prosedur yang telah disederhanakan. Menurut pendapat tersebut, konsep profesionalisme dalam diri aparat dilihat dari segi: (a)Kreatifitas *(creativity)*, yaitu kemampuan aparatur untuk menghadapi hambatan dalam memberikan pelayanan kepada publik dengan melakukan inovasi. Hal ini perlu diambil untuk mengakhiri penilaian miring masyarakat kepada birokrasi publik yang dianggap kaku dalam bekerja. Terbentuknya aparatur yang kreatif hanya dapat terjadi apabila: terdapat iklim yang kondusif yang mampu mendorong aparatur pemerintah untuk mencari ide baru dan konsep baru serta menerapkannya secara inovatif: adanya kesediaan pemimpin untuk memberdayakan bawahan antara lain melalui partisipasi dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pekerjaan, mutu hasil pekerjaan, karier dan penyelesaian permasalahan tugas. (b)Inovasi *(innovasi)*,yaitu perwujudannya berupa hasrat dan tekad untuk mencari, menemukan dan menggunakan cara baru, metode kerja baru, dalam pelaksanaan tugasnya. Hambatan yang paling

mendasar dari perilaku inovatif adalah rasa cepat puas terhadap hasil pekerjaan yang telah dicapai. (c)Responsifitas *(responsivity),* yaitu kemampuan aparatur dalam mengantisipasi dan menghadapi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan baru, birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Salah satu faktor yang menghambat tidak profesionalnya birokrasi kita disebabkan tidak adanya iklim yang kondusif untuk merespon aspirasi masyarakat serta tidak adanya kesediaaan pemimpin untuk memberdayakan bawahan. Birokrasi kita bekerja berdasarkan *juklak* dan *juknis* sehingga membuat aparat birokrasi menjadi tidak responsif terhadap perubahan lingkungan sosialnya. Lambannya birokrasi dalam merespon aspirasi publik serta pelayanan yang terlalu prosedural *(red tape)* merupakan gambaran diantara sekian banyak ketidakberesan dalam birokrasi publik kita. Profesionalisme tidak hanya cukup dibentuk dan dipengaruhi oleh keahlian dan pengetahuan saja, melainkan juga dipengaruhi adanya tata nilai, struktur, dan prosedur kerja dalam lingkungan birokrasi. Untuk itu, dibutuhkan *political will* dari pemerintah untuk melakukan perubahan besar dalam birokrasi publik agar dapat bekerja secara profesional dan responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan publik. Perubahan tersebut meliputi perubahan cara pandang organisasi dalam mencapai tujuan dengan diawali merumuskan visi dan misi yang ingin dicapai dan dijalankan oleh organisasi, membangun struktur yang *flat* dan tidak terlalu hirarkis serta prosedur kerja yang tidak terlalu terikat kepada aturan formal.

Menurut Osborne & Plastrik (1997:16) bahwa: untuk membangun dan melakukan tranformasi sistem organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektifitas, efisiensi, dan kemampuan melakukan inovasi maka harus dicapai melalui: perubahan tujuan, sistem insentif, pertanggungjawaban, struktur kekuasaan, dan budaya sistem serta

organisasi pemerintah. Redifinisi misi dan tujuan institusi perlu dilakukan dengan mengedepankan nilai keadilan serta membangun struktur organisasi yang memungkinkan untuk terjadinya proses pengambilan keputusan yang cepat. Perubahan lingkungan yang terjadi dengan cepat serta kemajuan teknologi yang demikian pesatnya telah menimbulkan perubahan dalam berbagai segi dan aspek kehidupan, maka menimbulkan konsekuensi bagi aparat untuk dapat merespon dan mengakomodasi aspirasi publik kedalam kegiatan dan program kerja yang lebih tepat. Menurut Lenvine dalam Dwiyanto (1995:7) yang dimaksud dengan responsifitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi publik. Lebih lanjut Dwiyanto (1995:7) menjelaskan bahwa responsifitas berkaitan dengan kecocokan dan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsifitas sebagai bentuk kemampuan birokrasi dalam mengantisipasi dan menanggapi aspirasi baru, kebutuhan baru dan tuntutan baru dari masyarakat. Pentingnya mewujudkan apa yang telah direspon tersebut kedalam program dan kegiatan pelayanan adalah merupakan bentuk dari kewajiban birokrasi dan pengabaian terhadap hal tersebut akan berdampak kepada kekecewaan masyarakat yang pada gilirannya berakibat kepada timbulnya "krisis kepercayaan" kepada pemerintah.

Di samping itu, sikap profesional juga ditunjukkan adanya inovasi sebagai bentuk hasil dari merespon perubahan dan dinamika lingkungan sosial. Inovasi dalam lingkungan birokrasi seringkali menghadapi hambatan dan benturan dari keberadaan aturan formal dan rendahnya sikap pemimpin yang visioner dalam lingkungan birokrasi publik. Inovasi menunjukkan bahwa birokrasi menemukan dan melakukan proses kerja baru yang bertujuan untuk menjadikan pekerjaan dan pelayanan menjadi lebih baik. Hambatan yang terjadi

dalam kaitan dengan inovasi adalah kurangnya perhatian dan penghargaan bagi petugas yang mampu menghasilkan pembaharuan dalam mempercepat proses pelayanan publik. Inovasi tidak hanya bertujuan untuk menciptakan suatu model kerja baru tetapi juga bertujuan untuk mencapai suatu kepuasan kerja bagi individu maupun organisasi dan kepuasan pelayanan bagi masyarakat. Menurut Siagian (2000:164) bahwa: "Inovasi merupakan sebuah hasrat dan tekad untuk selalu mencari, menemukan serta menggunakan cara kerja baru, metode kerja baru, dan teknik baru dalam pelaksanaan pekerjaan demi kepuasan kerja organisasi dan kepuasan masyarakat". Tindakan dan upaya untuk melakukan inovasi khususnya dalam lingkungan birokrasi perlu mendapat dukungan dan penghargaan serta menghilangkan segala bentuk hambatan seperti proses kerja yang sangat prosedural dan adanya pengawasan yang ketat terhadap aparatur dalam menjalankan tugas dan fungsi organisasi .

Bab VIII

Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

A. Latar Belakang.

Pelayanan publik menjadi tema penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, karena sebagai akar penyebab terjadinya penyalahgunaan dan penyimpangan dalam proses pelayanan publik. Reformasi birokrasi menjadi harapan dan keinginan masyarakat luas untuk dapat menikmati pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel. Namun keinginan tersebut, masih jauh dari harapan karena banyaknya pejabat publik yang terjerat kasus tindak pidana korupsi. Rendahnya komitmen pemerintah untuk melakukan perbaikan menjadi faktor utama dalam melakukan perubahan-perubahan terhadap kinerja pelayanan publik. Beberapa kesan pelayanan publik selama ini terlalu birokratis, tidak transparan, terlalu panjang dan dirasakan seringkali berbelit-belit. Dalam beberapa proses pengambilan keputusan layanan publik terkadang sangat birokratis terutama mekanisme yang terlalu hirarki dengan peran sentral pada pimpinan tertinggi di institusi. Hal ini dapat dilihat pada beberapa jenis layanan publik yang harus melalui banyak meja/loket sehingga mengakibatkan panjangnya proses layanan masyarakat. Kondisi ini, mencerminkan kurang efektifnya pelayanan

mengingat di beberapa tempat layanan yang menyangkut mekanisme, persyaratan yang harus dipenuhi, biaya pelayanan dan juga petugas layanan tidak tercantum secara jelas dan tegas. Masyarakat pengguna layanan seringkali dibingungkan oleh syarat yang begitu beragam dan bahkan dinilai kurang relevan dengan pemberian layanan yang akan diperoleh. Belum lagi besarnya biaya pelayanan, dalam beberapa kasus terdapat perbedaan yang mencolok antara biaya resmi dan biaya yang dibayarkan secara faktual. Dalam pemberian layanan tertentu terjadi penyalahgunaan wewenang (*a buse of power*). Kondisi ini disebabkan karena ketidakjelasan persyaratan layanan dan belum tersedianya standart operasional prosedur yang jelas, waktu layanan, dan biaya yang harus dibayarkan oleh masyarakat. Memang ada beberapa instansi yang sudah menyusun SOP, namun informasi yang menyangkut hal tersebut belum dikomunikasikan secara efektif kepada masyarakat pengguna. Dalam beberapa kasus, hal ini juga diperburuk oleh kurangnya spirit pelayanan prima oleh aparat penyedia layanan. Spirit bahwa birokrasi berkewajiban melayani masyarakat dan tidak untuk dilayani belum melekat pada budaya kerja aparatur. Layanan yang diberikan kurang didukung oleh aparat yang kompeten dan professional (Agus Wirabowo).

Di samping itu, keluhan tidak profesionalnya pelayanan publik yang muncul dari masyarakat seringkali diperburuk oleh rendahnya kompetensi aparat dan rendahnya penghasilan, mendorong terjadinya penyalahgunaan wewenang. Pada beberapa jenis layanan publik masih ditemukan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Di satu sisi, aparat pelayanan merasakan adanya penghasilan yang relatif rendah sehingga terperangkap dalam mental dan perilaku korup, dan di sisi yang lain, masyarakat pengguna layanan juga belum memiliki spirit untuk melakukan pengurusan secara formal dan benar, sehingga masyarakat mencari jalan pintas untuk memperoleh kemudahan dalam pengurusan pelayanan. Praktek pungutan liar serta tindakan

yang berindikasi penyimpangan dan KKN, masih mewarnai dalam proses pelayanan publik. Prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit-belit, tidak adanya transparan, kurang konsisten, kurang informatif, terbatasnya fasilitas, sarana dan prasarana pelayanan, membuat tidak adanya kepastian waktu dan biaya penyelesaiannya, sehigga sangat rentan terjadinya potensi korupsi. Reformasi pelayanan publik menjadi titik strategis membangun pemerintahan yang bersih dan berwibawa atau *good dan clean governance,* sebab perbaikan kinerja pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam kehidupan ekonomi dan politik. Dalam kehidupan ekonomi, perbaikan kinerja pelayanan publik akan mendorong tercipta iklim investasi yang sangat dibutuhkan untuk mempercepat kemajuan dalam bidang ekonomi. Namun demikian perbaikan yang dilakukan belum nampak hasilnya, bahkan cenderung semakin buruk seperti ketidakpastiam hukum dan tidak ada jaminan keamanan, akibatnya semakin sulit menarik investasi dari dalam maupun dari luar. Dalam bidang politik, perbaikan kinerja pelayanan publik dapat berimplikasi terhadap semakin pulihnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Buruknya kinerja pelayanan publik selama ini menjadi pemicu terjadinya krisis kepercayaan masyarakat, seperti maraknya demonstrasi yang dilakukan diberbagai institusi pemerintahan menjadi indikator ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan. Maka dari itu, dengan perbaikan kinerja pelayanan publik diharapkan dapat memperbaiki *image* pemerintah di mata masyarakat, karena dengan kualitas pelayanan yang semakin baik dapat menjadikan kepuasan masyarakat dan menumbuhkan kepercayaan masyarakat sehingga dapat memperoleh legitimasi di mata publik.

Informasi yang berkenaan dengan faktor-faktor yang menyebabkan buruknya kinerja pelayanan publik, sangat diperlukan guna mencari solusi yang efektif untuk memulainya proses perbaikan. Salah satu isu yang krusial berkenaan dengan orientasi sikap aparat

birokrasi yang lebih mementingkan kepentingan penguasa dari pada kepentingan publik. Birokrasi dan pejabatnya lebih menempatkan sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat, akibatnya sikap dan perilaku birokrat cenderung kurang responsif terhadap tuntutan dan dinamika masyarakat. Pelayanan publik lebih tercermin ketidakadilan manakala akses pelayanan publik bagi elit-elit politik tertentu mendapatkan perlakuan istimewa dibandingkan dengan masyarakat bawah yang seringkali mendapatkan perlakuan berbeda manakala terkait dengan kemudahan pelayanan publik. Meluasnya praktik KKN dalam pelayanan publik membuat pengurusan pelayanan bagi masyarakat menjadi amat sulit dan bahkan membuat biaya pelayanan semakin mahal. Masyarakat harus membayar lebih mahal dalam pengurusan KTP, dan bahkan informasi terdapat istilah jalur cepat atau jalur lambat dalam penyelesaiannya. Fenomena diatas, menunjukkan rapuhnya kepercayaan dan legitimasi pemerintah dan birokrasinya dimata masyarakat. Kegagalan pemerintah dalam menempatkan institusi publik sebagai mengayom, pelindung dan memperjuangkan kepentingan masyarakat. Praktik-praktik KKN yang terjadi dalam tubuh birokrasi menjadikan birokrasi semakin jauh dari masyarakat. Orientasi kekuasaan membuat birokrasi menjadi semakin tidak responsif dan tidak sensitif terhadap kepentingan masyarakatnya. Menurut Dwiyanto (2002:3-4), ada banyak penjelasan yang bisa digunakan untuk memahami mengapa pemerintah dan birokrasinya gagal mengembangkan kinerja pelayanan yang baik. Dengan menggunakan metafora biologi, Osborne dan Plastrik (1997) menjelaskan lima DNA, kode genetika, dalam tubuh birokrasi dan pemerintah yang mempengaruhi kapasitas dan perilakunya. Sikap dan perilaku dari suatu birokrasi dan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan sangat ditentukan oleh bagaimana kelima DNA dari birokrasi itu dikelola, yaitu misi (purpose), akuntabilitas, konsekuensi, kekuasaan dan budaya. Kelima sistem DNA ini akan

saling mempengaruhi satu sama lainnya dalam membentuk perilaku birokrasi publik. Pengelolaan dari kelima sistem kehidupan birokrasi ini akan menentukan kualitas sistem pelayanan publik. Lebih lanjut Dwiyanto (2002:4), menjelaskan bahwa: kemampuan dari suatu sistem pelayanan publik dalam merespon dinamika yang terjadi dalam masyarakatnya secara tepat dan efisien akan sangat ditentukan oleh bagaimana misi dari birokrasi dipahami dan dijadikan sebagai basis dan kriteria dalam pengambilan kebijakan oleh birokrasi itu. Birokrasi publik di Indonesia seringkali tidak memiliki misi yang jelas sehingga fungsi-fungsi dan aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi itu cenderung semakin meluas, bahkan kemudian menjadi semakin jauh dari tujuan yang dimiliki ketika membentuk birokrasi itu. Perluasan misi birokrasi ini seringkali tidak didorong oleh keinginan birokrasi itu agar dapat membantu masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan sosial ekonominya, tetapi didorong oleh keinginan birokrasi untuk memperluas aksesnya terhadap kekuasaan dan anggaran. Dalam situasi yang fragmentasi birokrasi amat tinggi, maka kecenderungan semacam ini tidak hanya akan membengkakkan birokrasi publik, tetapi juga menghasilkan duplikasi dan konflik kegiatan dan kebijakan antar departemen dan lembaga nondepartemen. Dalam sistem penyelenggaraan pelayanan publik, konflik kebijakan antardepartemen dan lembaga nondepartemen bukan hanya melahirkan inefisiensi, tetapi juga membingungkan masyarakat pengguna jasa birokrasi.

Ketidakjelasan misi birokrasi membuat orientasinya lebih mendasarkan prosedur dan peraturan dalam memberikan dasar pelayanan masyarakat, dan bahkan kecenderungannya prosedur dan peraturan formal menjadi panglima yang harus dipenuhi oleh masyarakat pengguna jasa pelayanan. Ini menunjukkan birokrasi kurang responsif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, kreatifitas birokrasi menjadi rendah untuk mengekplor cara-cara yang lebih mudah dalam memberikan layanan masyarakat. Rutinitas kerja dalam menjalankan

tugas dan fungsinya menjadi sesuatu hal yang wajar dan benar, akibatnya kualitas pelayanan publik menjadi rendah, dan membuat semakin jauh dari keinginan dan harapan masyarakat. Kegagalan itu akibat dari tidak diberikan kewenangan untuk merespon secara kreatif problematik yang dihadapi dalam realitas penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam birokrasi yang paternalistik, kekuasaan seringkali tersentralisasi pada pejabat atasannya, sedangkan dinamika dan perubahan akan pelayanan publik yang menuntut kecepatan dalam penyelesaiannya kurang mampu dapat direspon dengan cepat oleh birokrasi bawah untuk mengambil tindakan diskresi dan keputusan. Bawahan tidak memiliki keberanian untuk mengambil inisiatif dalam menyelesaikan problem layanan masyarakat, karena kekhawatirannya untuk dipersalahkan oleh pimpinannya, dan berakibat buruk bagi prestasi bawahan. Kondisi ini menjadikan birokrasi patuh dan taat terhadap keinginan pimpinannya. Tidak adanya dorongan dan insentif juga menjadikan birokrasi bawah kurang merespon tuntutan masyarakat sebagai pengguna layanan publik. Budaya kompetitif yang menjadi pendorong untuk menjadi lebih efisien kurang berkembang dalam lingkungan kerja, akibatnya bagi birokrasi bawah lebih menyenangi bekerja rutin sesuai dengan aturan dan ketentuan yang ada. Kewenangan monopolis menjauhkan orientasi pada kepentingan masyarakat, dimana masyarakat dalam posisi tawar menawar yang rendah manakala berhadapan dengan birokrasi pelayanan. Masyarakat ditempatkan hanya sebagai subyek pelayanan yang harus menuruti apa yang dimaui oleh birokrasi, bahkan masyarakat tidak diberikan ruang dan akses untuk menyampaikan keluhan dan kritik terhadap kinerja birokrasi. Dengan demikian, dapat diambil kesimpulan bahwa banyak faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan pelayanan publik, maka dalam rangka perbaikan dibutuhkan nalisis yang menyeluruh agar semua aspek yang menentukan dapat diekloitasi kedalam solusi yang

tepat untuk mengatasi hambatan dan kendala dalam mewujudkan pelayanan yang efektif dan efisien.

B. Pengertian Pelayanan Publik.

Secara umum pelayanan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh satu pihak kepada pihak lain baik berupa sesuatu yang berwujud atau tidak dengan maksud dapat memberikan kemanfaatan. Menurut Hasibuan (2005), pelayanan adalah kegiatan pemberian jasa dari satu pihak kepada pihak lainnya, dan pelayanan yang baik adalah pelayanan yang dilakukan secara ramah tamah, adil, cepat, tepat, dan etika yang baik sehingga memenuhi kebutuhan dan kepuasan bagi yang menerimanya. Tidak jauh dari penjelasan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (1993) dalam Pasolong (2007:129), bahwa: pelayanan adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik harus didasarkan pada ketentuan yang berlaku, agar setiap pengguna dapat merasakan keadilan dalam proses pengurusan pelayanan publik. Secara umum, Sadu Wasistiono (2001) menjelaskan bahwa: pelayanan umum adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta, atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat. Setiap pengurusan pelayanan publik, masyarakat tidak dibebani biaya pengurusannya, artinya dalam kontek pelayanan oleh institusi publik tidak diperkenankan adanya biaya atau pungutan yang lainnya. Pelayanan publik menyangkut berbagai bidang kehidupan masyarakat, Dwiyanto (2006:136) pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksudkan disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti

pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat tanah, izin usaha, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), izin gangguan (HO), izin mengambil air tanah, berlangganan air minum, listrik dan sebagainya. Sedangkan orientasi pelayanan publik harus ditujukan pada kepentingan umum, sebagaimana dikemukakan oleh Supriatna (2000) pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang dilakukan guna memenuhi kepentingan orang banyak. Pihak lain merupakan suatu organisasi yang memiliki kewajiban dalam suatu proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan. Kepentingan orang banyak atau kepentingan umum adalah himpunan kepentingan pribadi yang telah disuplimasikan dan tidak bertentangan dengan norma masyarakat serta aturan yang berlaku. Lebih lanjut Rasyid (1998) mengatakan, Pelayanan publik pada hakekatnya adalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Pelayanan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.

Menurut Agus Wibowo, bahwa kualitas pelayanan yang baik apabila dapat dilakukan dengan tepat, dan cepat, serta dengan etika yang baik untuk memberikan pelayanan pada masyarakat. Maka untuk menghasilkan pelayanan yang baik, harus diperhatikan lima unsur pelayanan, yaitu:

1. Cepat

   Yang dimaksud dengan kecepatan di sini adalah adalah waktu yang digunakan dalam melayani konsumen minimal sama dengan batas waktu dalam standar pelayanan yang ditentukan oleh perusahaan. Bila pelanggan menetapkan membeli suatu produk, tidak saja harga yang dinilai dengan uang tetapi juga dilihat dari faktor waktu.

2. Tepat

   Kecepatan tanpa ketepatan dalam bekerja tidak menjamin kepuasan konsumen, karena tidak dapat memenuhi keinginan dan harapan konsumen. Oleh karena itu, ketepatan sangat penting dalam pelayanan.

3. Aman

   Dalam melayani konsumen, para petugas pelayanan harus memberikan perasaan aman pada konsumen. Tanpa perasaan aman di dalam hatinya niscaya konsumen akan berpikir dua kali jika harus kembali ke tempat tersebut. Rasa aman yang dimaksudkan di sini adalah selain rasa aman fisik adalah rasa aman psikis. Dengan adanya keamanan maka seorang konsumen akan merasa tentram dan mempunyai banyak kesempatan untuk memilih dan memutuskan apa yang diinginkan.

4. Ramah

   Dalam dunia pelayanan umumnya masih menggunakan perasaan dan mencampuradukkan antara kepentingan melayani dan perasaan sendiri. Jika penjual tersebut beramah tamah secara professional terhadap pelanggan, niscaya perusahaan dapat lebih meningkatkan hasil penjualan karena kepuasan pelanggan yang akan membuat pelanggan menjadi loyal.

5. Nyaman

   Jika rasa nyaman dapat diberikan pada pelanggan, maka pelanggan akan berulang kali menggunakan jasa atau produk yang ditawarkan. Jika pelanggan merasa tenang, tenteram, dalam proses pelayanan tersebut pelanggan akan memberikan kesempatan kepada perusahaan untuk menjual produk atau jasa yang ditawarkan. Pelanggan juga akan lebih leluasa dalam menentukan pilihan sesuai dengan yang diinginkan (Agus Wibowo).

Dengan demikian, pemerintah sebagai penyedia layanan masyarakat harus dapat memenuhi unsur-unsur kualitas layanan tersebut agar dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat. Untuk itu, penyelenggara pelayanan publik harus bersikap profesional, tidak membeda-bedakan kondisi masyarakat yang memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Untuk itu, dibutuhkan regulasi yang mendasari sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Dalam proses kegiatan pelayanan publik terdapat beberapa faktor atau unsur yang mendukung jalannya kegiatan. Menurut A.S. Moenir (1995:8), unsur-unsur tersebut antara lain :

a. Sistem, Prosedur dan Metode, yaitu di dalam pelayanan publik perlu adanya sistem informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.

b. Personil, terutama ditekankan pada perilaku aparatur; dalam pelayanan publik aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.

c. Sarana dan prasarana

   Dalam pelayanan publik diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan publik. Misalnya ruang tunggu, tempat parker yang memadai.

d. Masyarakat sebagai pelanggan

   Dalam pelayanan publik masyarakat sebagai pelanggan sangatlah heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

C. Kualitas Pelayanan

Kualitas atau mutu merupakan *image* atau persepsi, sehingga pemahaman kualitas memiliki dimensi yang berbeda-beda tergantung

dari sudut pandang masing-masing. Menurut Fandy Tjiptono (2004:2) kualitas adalah: 1) kesesuaian dengan persyaratan/ tuntutan, 2) kecocokan pemakaian, 3) perbaikan atau penyempurnaan keberlanjutan, 4) bebas dari kerusakan, 5) pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat, 6) melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal, 7) sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Kualitas berkaitan dengan kesesuaian antara apa yang diharapkan, maka standart kualitas tidak bisa diukur besarannya tergantung dari masyarakat sebagai pelanggannya. Menurut Motgomery dalam Supramto (2001), *"the extent to which products meet the requirement of people who use them"*. Artinya suatu pelayanan baik berupa produk atau jasa dikatakan bermutu apabila produk atau jasa tersebut sesuai dengan kebutuhannya. Kualitas berarti kecocokan dan kesesuaian dengan kebutuhan masyarakat. Wyckcof dan Lovelock dalam Fandy Tjiptono (2000:60) menegaskan, ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan yaitu *respected service* dan *perceived service*. Apabila jasa yang diterima atau dirasakan *(perceived service)* sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa dipersepsikan sebagai kualitas ideal. Sebaliknya jika jasa yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas jasa yang dipersepsikan buruk. Gerson (2002:55) menegaskan bahwa pengukuran kualitas internal memang penting, tetapi tidak semua itu tidak ada artinya jika pelanggan tidak puas dengan yang diberikan. Untuk membuat pengukuran kualitas lebih berarti dan sesuai, "tanyakan" kepada pelanggan apa yang mereka inginkan, yang bisa memuaskan mereka.

Menurut Osborne dan Gabler (1995), serta Bloom (1981), pelayanan yang berkualitas antara lain memiliki ciri-ciri seperti: tidak prosedural (birokratis), terdistribusi dan terdesentralisasi, serta berorientasi kepada pelanggan (Pasolong: 2007). Orientasi pelayanan tidak senantiasa berlandaskan pada prosedur, karena

seringkali menjadikan pelayanan publik berbelit-belit, dan dapat terdesentralisasi sesuai dengan porsi tugas dan fungsinya, serta dapat menghasilkan kepuasan masyarakat sebagai pelanggannya. Levince dalam Ratminto (2006:175) mengemukakan beberapa indikator untuk memenuhi kualitas pelayanan, yaitu: (1) *Responsiveness* (Responsivilitas), ini mengukur daya tanggap *providers* terhadap harapan, keinginan, dan aspirasi, serta tutuntutan dari *costumers*. (2)*Responsibility* (Responsibilitas), yaitu suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan. (3) *Accountability* (Akuntabilitas), yaitu suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat keseuaian antara penyelenggara pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada dimasyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat. Tuntutan masyarakat pengguna selalu meningkat, sejalan dengan dinamika lingkungan sosial semakin begerak cepat dan mendorong semakin tinggi tuntutan akan perbaikan dan kemudahan dalam memberikan pelayanan masyarakat. Untuk itu, para penyelenggara pelayanan harus mampu merespon keinginan dan harapan masyarakat luas yaitu pelayanan yang mudah, murah, dan cepat penyelesaiannya. Sedangkan menurut Lijan Poltak Sinambela, dkk (2011:6), kualitas pelayanan publik tercermin dari: (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)Kesamanan Hak yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi. (f)Keseimbangan Hak dan kewajiban yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing- masing pihak.

Dengan demikian, kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari perspektif petugas pelayanan, maka pelayanan publik harus berlangsung dengan transparan baik transparansi dari mekanisme, persyaratan, maupun petugas yang memiliki kewenangannya, hal ini dimaksudkan agar dapat meminimalisir terjadinya penyimpangan dalam proses pelayanan publik. Dan setiap tindakan yang dilakukan petugas harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, serta pelayanan pada masyarakat harus dilakukan dengan adil tidak ada diskriminasi dalam memberlakukan masyarakat pelanggan pelayanan publik. Sedangkan dari perspektif masyarakat, kualitas pelayanan membutuhkan partisipasi aktif masyarakat sebagai bagian kontrol sosial untuk meminimalisir terjadinya hal-hal yang tidak diharapkan. Parasuraman, et.al (1985) dalam Fandy Tjiptono (2000:70) ada lima dimensi ServQual (*Service Quality*) yang dipakai untuk mengukur kualitas pelayanan, yaitu:

1. *Tangibles.*
   Tangibles merupakan bukti nyata dari kepedulian dan perhatian yang diberikan oleh penyedia jasa kepada konsumen. Pentingnya dimensi *tangibles* ini akan menumbuhkan *image* penyedia jasa terutama bagi konsumen baru dalam mengevaluasi kualitas jasa. Perusahaan yang tidak memperhatikan fasilitas fisiknya akan menumbuhkan kebingungan atau bahkan merusak *image* perusahaan. Jadi yang dimaksud dengan dimensi *tangibles* adalah suatu lingkungan fisik di mana jasa disampaikan dan di mana perusahaan dan konsumennya berinteraksi dan komponen-komponen *tangibles* akan memfasilitasi

komunikasi jasa tersebut. Komponen-komponendari dimensi *tangibles* meliputi penampilan fisik seperti gedung, ruangan *front-ofifce*, tempat parkir, kebersihan, kerapian, kenyamanan ruangan, dan penampilan karyawan.

2. *Reliability*
   Reliability atau keandalan merupakan kemampuan perusahaan untuk melaksanakan jasa sesuai dengan apa yang telah dijanjikan secara tepat waktu. Pentingnya dimensi ini adalah kepuasan konsumen akan menurun bila jasa yang diberikan tidak sesuai dengan yang dijanjikan. Jadi komponen atau unsur dimensi *reliability* ini merupakan kemampuan perusahaan dalam menyampaikan jasa secara tepat dan pembebanan biaya secara tepat.

3. *Responsiveness*
   Responsiveness atau daya tanggap merupakan kemampuan perusahaan yang dilakukan oleh langsung karyawan untuk memberikan pelayanan dengan cepat dan tanggap.Daya tanggap dapat menumbuhkan persepsi yang positif terhadap kualitas jasa yang diberikan. Termasuk didalamnya jika terjadi kegagalan atau keterlambatan dalam penyampaian jasa, pihak penyedia jasa berusaha memperbaiki atau meminimalkan kerugian konsumen dengan segera. Dimensi ini menekankan pada perhatian dan kecepatan karyawan yang terlibat untuk menanggapi permintaan, pertanyaan, dan keluhan konsumen. Jadi komponen atau unsur dari dimensi ini terdiri dari kesigapan karyawan dalam melayani pelanggan, kecepatan karyawan dalam melayani pelanggan, dan penanganan keluhan pelanggan.

4. *Assurance*
   Assurance atau jaminan merupakan pengetahuan dan perilaku karyawan untuk membangun kepercayaan dan keyakinan pada

diri konsumen dalam mengkonsumsi jasa yang ditawarkan. Dimensi ini sangat penting karena melibatkan persepsi konsumen terhadap risiko ketidakpastian yang tinggi terhadap kemampauan penyedia jasa. Perusahaan membangun kepercayaan dan kesetiaan konsumen melalui karyawan yang terlibat langsung menangani konsumen. Jadi komponen dari dimensi ini terdiri dari kompetensi karyawan yang meliputi ketrampilan, pengetahuan yang dimiliki karyawan untuk melakukan pelayanan dan kredibilitas perusahaan yang meliputi hal-hal yang berhubungan dengan kepercayaan konsumen kepada perusahaan seperti, reputasi perusahaan, prestasi dan lain-lain. Selain itu anggota perusahaan harus bersikap ramah dengan menyapa pelanggan yang datang. Dalam hal ini perilaku para karyawan harus membuat konsumen tenang dan merasa perusahaan dapat menjamin jasa pelayanan yang dibutuhkan pelanggan.

5. *Emphaty*

   Emphaty merupakan kemampuan perusahaan yang dilakukan langsung oleh karyawan untuk memberikan perhatian kepada konsumen secara individu, termasuk juga kepekaan akan kebutuhan konsumen. Jadi komponen dari dimensi ini merupakan gabungan dari akses (*acces*) yaitu kemudahan untuk memanfaatkan jasa yang ditawarkan oleh perusahaan, komunikasi merupakan kemampuan melakukan untuk menyampaikan informasi kepada konsumen atau memperoleh masukan dari konsumen dan pemahaman merupakan usaha untuk mengetahui dan memahami kebutuhan dan keinginan konsumen. Untuk mewujudkan sikap empati, setiap anggota perusahaan hendaknya dapat mengelola waktu agar mudah dihubungi, baik melalui telepon ataupun bertemu langsung. Dering telepon usahakan maksimum tiga kali segera dijawab.

Ingat, waktu yang dimiliki pelanggan sangat terbatas sehingga tidak mungkin menunggu terlalu lama. Usahakan pula untuk melakukan komunikasi individu agar hubungan dengan pelanggan lebih akrab. Anggota perusahaan juga harus memahami pelanggan, artinya pelanggan terkadang seperti anak kecil yang menginginkan segala sesuatu atau pelanggan terkadang seperti orang tua yang cerewet.

Sedangkan pendapat Lembaga Administrasi Negara (2003), kriteria-kriteria pelayanan publik yang berkualitas antara lain:

1. *Kesederhanaan*, yaitu bahwa tata cara pelayanan dapat diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pelanggan.
2. *Reliabilitas*, meliputi konsistensi dari kinerja yang tetap dipertahankan dan menjaga saling ketergantungan antara pelanggan dengan pihak penyedia pelayanan, seperti menjaga keakuratan perhitungan keuangan, teliti dalam pencatatan data dan tepat waktu.
3. *Tanggung jawab dari para petugas pelayanan*, yang meliputi pelayanan sesuai dengan urutan waktunya, menghubungi pelanggan secepatnya apabla terjadi sesuatu yang perlu segera diberitahukan.
4. *Kecakapan para petugas pelayanan*, yaitu bahwa para petugas pelayanan menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
5. *Pendekatan kepada pelanggan dan kemudahan kontak pelanggan dengan petugas*. Petugas pelayanan harus mudah dihubungi oleh pelanggan, tidak hanya dengan pertemuan secara langsung, tetapi juga melalui telepon atau internet. Oleh karena itu, lokasi dari fasilitas dan operasi pelayanan juga harus diperhatikan.

1) *Keramahan*, meliputi kesabaran, perhatian dan persahabatan dalam kontak antara petugas pelayanan dan pelanggan. Keramahan hanya diperlukan jika pelanggan termasuk dalam konsumen konkret. Sebaliknya, pihak penyedia layanan tidak perlu menerapkan keramahan yang berlebihan jika layanan yang diberikan tidak dikonsumsi para pelanggan melalui kontak langsung.
2) *Keterbukaan*, yaitu bahwa pelanggan bisa mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan gamblang, meliputi informasi mengenai tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya dan lain-lain.
3) *Komunikasi antara petugas dan pelanggan*. Komunikasi yang baik dengan pelanggan adalah bahwa pelanggan tetap memperoleh informasi yang berhak diperolehnya dari penyedia pelayanan dalam bahasa yang mereka mengerti.
4) *Kredibilitas*, meliputi adanya saling percaya antara pelanggan dan penyedia pelayanan, adanya usaha yang membuat penyedia pelayanan tetap layak dipercayai, adanya kejujuran kepada pelanggan dan kemampuan penyedia pelayanan untuk menjaga pelanggan tetap setia.
5) *Kejelasan dan kepastian*, yaitu mengenai tata cara, rincian biaya layanan dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan tersebut. Hal ini sangat penting karena pelanggan tidak boleh ragu-ragu terhadap pelayanan yang diberikan.
6) *Keamanan*, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko dan keragu-raguan. Jaminan keamanan yang perlu kita berikan berupa keamanan fisik, finansial dan kepercayaan pada diri sendiri.

7) *Mengerti apa yang diharapkan pelanggan*. Hal ini dapat dilakukan dengan berusaha mengerti apa saja yang dibutuhkan pelanggan. Mengerti apa yang diinginkan pelanggan sebenarnya tidaklah sukar. Dapat dimulai dengan mempelajari kebutuhan-kebutuhan khusus yang diinginkan pelanggan dan memberikan perhatian secara personal.

8) *Kenyataan*, meliputi bukti-bukti atau wujud nyata dari pelayanan, berupa fasilitas fisik, adanya petugas yang melayani pelanggan, peralatan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, kartu pengenal dan fasilitas penunjang lainnya.

9) *Efisien*, yaitu bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapai sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.

10) *Ekonomis*, yaitu agar pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang/jasa dan kemampuan pelanggan untuk membayar.

Dengan demikian, untuk menganalisis kualitas pelayanan terdapat 3 unsur penting, yaitu: *pertama,* adalah penyelenggara pelayanan publik, *kedua,* adalah masyarakat penerima layanan publik, dan *ketiga,* adalah kepuasan yang dirasakan masyarakat sebagai pelanggan. Penyelenggara pelayanan publik, dalam hal ini adalah pemerintah dimana pemerintah memiliki fungsi sebagai pelaksana regulasi disatu sisi, dan disisi yang lain berfungsi sebagai pelayan masyarakat. Dua fungsi pemerintahan diatas, seringkali menjadikan hambatan dalam rangka melakukan perbaikan-perbaikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sementara masyarakat sebagai penerima jasa layanan, dalam posisi yang rendah untuk menolak atau

mengkritisi karena kekhawatiran menjadikan proses pengurusan layanan menjadi sulit, sehingga masyarakat menerima saja apa yang dilakukan oleh penyelenggara layanan masyarakat. Dalam kondisi inilah seringkali menimbulkan bentuk penyimpangan-penyimpangan yang mengarah pada tindakan KKN. Masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan merasa diberikan kemudahan-kemudahan sehingga ia senantiasa memberikan imbalan dalam bentuk materi atau non materi sebagai ucapan terima kasih kepada penyelenggara, sehingga memberikan image yang negatip dan memperburuk citra pelayanan publik. Masyarakat seharusnya mendapatkan perlakuan yang baik dalam setiap berurusan dengan pelayanan publik, sebagai institusi publik wajib memberikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat luas.

Pelayanan publik harus senantiasa dilakukan evaluasi dan perbaikan sejalan dengan dinamika perkembangan masyarakat, sehingga semakin meningkat tuntutan masyarakat akan pelayanan publik. Pemerintah sebagai penyedia jasa pelayanan harus mampu mewujudkan kepuasan pada masyarakat, yaitu pelayanan yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau. Menurut Thoha (1995) mengemukakan 2 (dua) faktor penting yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah, yaitu: (1)Faktor Individual menunjuk pada sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Semakin tinggi kemampuan sumber daya manusia dalam organisasi tentu semakin besar kemungkinan organisasi yang bersangkutan untuk menyelenggarakan pelayanan yang berkualitas. (2)Faktor Sistem yang digunakan untuk menunjuk pada mekanisme dan prosedur pelayanan yang digunakan. Dalam hal ini pada umumnya semakin rumit dan berbelit-belit prosedur mekanisme penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*), justru semakin sulit mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas. Sebaliknya, semakin sederhana dan transparan mekanisme

prosedur yang digunakan, maka semakin besar kemungkinan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Kualitas pelayanan publik sangat ditentukan oleh kapasitas penyelenggara layanan publik, kemampuan penyelenggara sangat diperlukan untuk mendukung proses pelayanan menjadi mudah dan cepat, dan dengan kemampuan diharapkan dapat tumbuh inovasi baru dalam mempermudah proses pelayanan publik. Oleh karena itu, juga dibutuhkan dukungan dari organisasi publik untuk memberikan kewenangan dalam merespon berbagai tuntutan dari masyarakat sebagai pengguna jasa layanan. Menurut Tandjung (2004), untuk mewujudkan pelayanan yang memuaskan masyarakat harus memenuhi beberapa elemen kualitas jasa pelayanan, yang terdiri dari:

1. Bukti Fisik

   Bukti fisik (*tangible*) yang dimaksudkan meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi. Penampilan fasilitas fisik, seperti gedung dan ruangan *front office*, tersedianya tempat parkir, kebersihan, kerapian dan kenyamanan ruangan, kelengkapan peralatan komunikasi, dan penampilan karyawan. Prasarana yang berkaitan dengan layanan pelanggan juga harus diperhatikan oleh manajemen perusahaan. Gedung yang megah dengan fasilitas pendingin (AC), alat telekomunikasi yang cangggih atau perabot kantor yang berkualitas, dan lain-lain menjadi pertimbangan pelanggan dalam memilih suatu produk/jasa.

2. Keandalan

   Keandalan (*reliability*) merupakan kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan. Hal ini berarti perusahaan memberikan jasanya secara tepat semenjak saat pertama (*right the first time*). Selain itu juga berarti bahwa perusahaan yang bersangkutan memenuhi janjinya, misalnya menyampaikan jasanya sesuai dengan jadwal yang

disepakati. Dalam unsur ini, pemasar dituntut untuk menyediakan produk/jasa yang handal. Produk jasa jangan sampai mengalami kerusakan/kegagalan. Dengan kata lain, produk/jasa tersebut harus selalu baik. Para anggota perusahaan juga harus jujur dalam menyelesaikan masalah sehingga pelanggan tidak merasa ditipu. Selain itu, harus tepat janji bila menjanjikan sesuatu kepada pelanggan. Sekali lagi perlu diperhatikan bahwa janji bukan sekedar janji, namun janji harus ditepati. Oleh karena itu, *time schedule* perlu disusun dengan teliti.

3. Daya Tanggap

   Daya tanggap (*responsiveness*) merupakan keinginan para staf untuk membantu para konsumen dan memberikan pelayanan dengan tanggap. Daya tanggap dapat berarti respon atau kesigapan karyawan dalam membantu pelanggan dan memberikan pelayanan yang cepat dan, yang meliputi kesigapan karyawan dalam melayani pelanggan, kecepatan karyawan dalam menangani transaksi, dan penanganan Para anggota perusahaan harus memperhatikan janji spesifik kepada pelanggan. Unsur lain yang juga penting dalam elemen cepat tanggap ini adalah anggota perusahaan selalu siap membantu pelanggan. Apa pun posisi seseorang di perusahaan hendaknya selalu memperhatikan pelanggan yang menghubungi perusahaan.

4. Jaminan

   Jaminan (*assurance*) mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf; bebas dari bahaya, risiko atau keragu-raguan. Pada saat persaingan sangat kompetitif, anggota perusahaan harus tampil lebih kompeten, artinya memiliki pengetahuan dan keahlian di bidang masing - masing.

5. Empati

   Empati (*empathy*) merupakan kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para konsumen. Setiap anggota perusahaan hendaknya dapat mengelola waktu agar mudah dihubungi, baik melalui telepon ataupun bertemu langsung. Dering telepon usahakan maksimal tiga kali, lalu segera dijawab. Ingat, waktu yang dimiliki pelanggan sangat terbatas sehingga tidak mungkin menunggu terlalu lama. Usahakan pula untuk melakukan komunikasi individu agar hubungan dengan pelanggan lebih akrab. Anggota perusahaan juga harus memahami pelanggan, artinya pelanggan terkadang seperti anak kecil yang menginginkan segala sesuatu atau pelanggan terkadang seperti orang tua yang cerewet. Dengan memahami pelanggan, bukan berarti anggotaperusahaan merasa "kalah" dan harus "mengiyakan" pendapat pelanggan, tetapi paling tidak mencoba untuk melakukan kompromi bukan melakukan perlawanan.

Dalam rangka mewujudkan kualitas pelayanan harus memperhatikan perbedaan persepsi khususnya antara institusi publik sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan masyarakat sebagai pengguna pelayanan, sebab akan menimbulkan gap atau kesenjangan yang dapat mempengaruhi upaya meningkatkan kualitas pelayanan. Menurut Lupiyoadi (2001:150) ada lima kesenjangan (gap) yang menyebabkan adanya perbedaan persepsi mengenai kualitas pelayanan. Yaitu sebagai berikut:

1. Gap Persepsi Manajemen

   Gap persepsi manajemen yaitu adanya perbedaan antara penilaian pelayanan menurut pengguna jasa dan persepsi manajemen mengenai harapan pengguna jasa.

2. Gap Spesifikasi Kualitas

   Gap spesifikasi kualitas yaitu kesenjangan antara persepsi manajemen mengenai harapan pengguna jasa dan spesifikasi kualitas jasa. Kesenjangan terjadi antara lain karena tidak memadainya komitmen manajemen terhadap kualitas jasa, persepsi mengenai ketidaklayakan, tidak memadainya standarisasi tugas, dan tidak adanya penyusunan tujuan.

3. Gap Penyampaian Pelayanan

   Gap penyampaian pelayanan yaitu kesenjangan antara spesifikasi kualitas jasa dan penyampaian jasa *(service delivery)*. Kesenjangan ini terutama disebabkan oleh faktor-faktor: (a)Ambiguitas peran, yaitu sejauh mana pegawai dapat melakukan tugas sesuai dengan harapan manajer tetapi memuaskan pelanggan. (b)Konflik peran, yaitu sejauh mana pegawai meyakini bahwa pegawai meyakini bahwa mereka tidak memuaskan semua pihak. (c)Kesesuaian pegawai dengan tugas yang harus dikerjakannya. (d)Kesesuaian teknologi yang digunakan pegawai. (e)Sistem pengendalian dari atasan yaitu tidak memadainya sistem penilaian dan sistem imbalan. (f)*Perceived control* yaitu sejauh mana pegawai merasakan kebebasan atau fleksibilitas untuk menentukan cara pelayanan. (g)*Team work* yaitu sejauh mana pegawai dan manajemen merumuskan tujuan bersama di dalam memuaskan pelanggan secara bersama-sama dan terpadu.

4. Gap Komunikasi Pemasaran

   Gap komunikasi pemasaran yaitu kesenjangan antara penyampaian jasa dan komunikasi eksternal. Ekspektasi pelanggan mengenai kualitas pelayanan dipengaruhi oleh pernyataan yang dibuat oleh perusahaan melalui komunikasi pemasaran. Kesenjangan ini terjadi karena tidak memadainya komunikasi horisontal dan adanya kecenderungan untuk memberikan janji yang berlebihan.

5. Gap Dalam Pelayanan yang Dirasakan.

   Gap dalam pelayanan yang dirasakan yaitu perbedaan persepsi antara jasa yang dirasakan dan yang diharapkan oleh pelanggan. Jika keduanya terbukti sama, maka perusahaan akan memperoleh citra dan dampak positif. Namun, apabila yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kesenjangan ini akan menimbulkan permasalahan bagi perusahaan.

D. Strategi Meningkatkan Kualitas Layanan

Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Upaya tersebut berdampak terhadap budaya organisasi secara keseluruhan. Faktor-faktor tersebut meliputi:

1. Mengidentifikasi Determinan Utama Kualitas Pelayanan
   Langkah pertama yang perlu dilakukan dalam mengidentifikasi determinan utama kualitas pelayanan adalah melakukan riset, selanjutnya adalah memperkirakan penilaian yang diberikan pasar sasaran terhadap perusahaan dan pesaing berdasarkan determinan tersebut. Dengan hal ini dapat diketahui posisi relatif perusahaan dimata pelanggan dibandingkan para pesaing, sehingga perusahaan dapat memfokuskan upaya peningkatan kualitasnya pada determinan tersebut.
2. Mengelola Harapan Pelanggan
   Satu hal yang bisa dijadikan pedoman dalam hal ini , yaitu “jangan janjikan apa yang tidak bisa diberikan, tetapi berikan lebih dari yang dijanjikan”.
3. Mengelola Bukti *(Evidence*) Kualitas Pelayanan
   Pengelolaan bukti kualitas pelayanan bertujuan untuk memperkuat persepsi pelanggan selama dan sesudah jasa diberikan. Jasa merupakan kinerja dan tidak dapat dirasakan sebagaimana halnya barang, maka pelanggan cenderung memperhatikan fakta-fakta

tangible yang berkaitan dengan jasa sebagai bukti kualitas. Bukti kualitas dalam perusahaan jasa meliputi segala sesuatu yang dipandang konsumen sebagai indicator "seperti apa jasa yang diberikan" (*pre-service expectation)* dan "seperti apa jasa yang telah diterima" *(post-service evaluation)*. Bukti-bukti kualitas jasa bisa berupa fasilitas fisik, penampilan pemberi jasa, perlengkapan dan peralatan untuk memberikan jasa dan sebagainya.

4. Mendidik Konsumen Tentang Jasa
   Dalam rangka menyampaikan kualitas jasa, membantu pelanggan memahami suatu jasa merupakan upaya yang sangat positif. Pelanggan yang terdidik akan dapat mengambil keputusan secara lebih baik, sehingga kepuasan mereka tercipta lebih tinggi.

5. Mengembangkan Budaya Kualitas
   Upaya untuk membentuk budaya kualitas dapat dilakukan melalui pengembangan suatu program yang terkoordinasi yang diawali dari seleksi dan pengembangan karyawan. Ada delapan program pokok yang saling terkait guna membentuk budaya kualitas, yaitu pengembangan individual, pelatihan manajemen, perencanaan sumberdaya manusia, standar kinerja, pengembangan karir, survey opini, perlakuan adil dan profit sharing.

6. Menciptakan *Automating Quality*
   Otomatisasi dapat mengatasi variabilitas kualitas jasa yang disebabkan kurangnya sumber daya manusia yang dimiliki. Tapi sebelum memutuskan akan melakukan otomatisasi, perusahaan perlu melakukan penelitian secara seksama untuk menentukan bagian yang memerlukan otomatisasi. Perlu dihindari otomatisasi yang mencakup keseluruhan jasa.

7. Menindaklanjuti jasa
   Menindaklanjuti jasa dapat membantu memisahkan aspek-aspek jasa yang perlu ditingkatkan.

8. Mengembangkan Sistem Informasi Kualitas Jasa
   Sistem informasi kualitas jasa merupakan suatu sistem yang menggunakan berbagai macam pendekatan riset secara sistematis untuk mengumpulkan dan menyebarluaskan informasi kualitas jasa guna mendukung pengambilan keputusan. (Tjiptono, 2002: 88-96).

Fandy Tjiptono (2001: 88) menjelaskan tentang strategi meningkatkan kualitas jasa sebagai berikut :

1) Mengidentifikasikan determinan utama kualitas jasa Setiap perusahaan jasa perlu berupaya memberikan kualitas yang terbaik kepada pelanggannya. Untuk itu dibutuhkan identifikasi determinan utama kualitas jasa dilihat dari sudut andang pelanggan. Langkah pertama yang dilakukan adalah melakukan riset untuk mengidentifikasikan determinan jasa yang paling oenting bagi pasar/ sasaran. Langkah berikutnya adalah memperkirakan penilaian berdasarkan determinan-determinan tersebut. Dengan demikian dapat diketahui posisi relative perusahaan di mata pelanggan dibandingkan dengan pesaing, sehingga perusahaan dapat memfokuskan upaya peningkatan kualitasnya pada determinan-determinan utama berdasarkan persepsi pelanggan.
2) Mengelola harapan pelanggan Tidak jarang suatu perusahaan membuatpromosi yang berlebihan kepada pelanggan dengan maksud agar mereka terpikat. Hal ini dapat menjadi boomerang bagi perusahaan jika perusahaan tidak dapat memenuhi janji sesuai dengan apa yang telah dipromosikan. Semakin banyak janji yang diberikan maka semakin besar pula harapan pelanggan terhadap perusahaan. Peluang untuk tidak dapat terpenuhinya harapan pelanggan pun semakin besar. Perusahaan tidak perlu memberikan janji yang tidak realistis untuk diwujudkan namun lebih baik dapat memberi lebih dari apa yang dijanjikan.

3) Mengelola bukti (avidence)kualitas jasa Pengelolaan bukti kualitas jasa bertujuan untuk memperkuat persepsi pelanggan selama dan sesudah jasa diberikan. Oleh karena jasa merupakan kinerja dan tidak dapat dirasakan sebagaimana halnya barang, maka pelanggan cenderung memperhatikan fakta-fakta tangibles yang berkaitan dengan jasa sebagai bukti kualitas jasa. Bukti-bukti kualitas jasa bisa berupa fasilitas jasa (gedung, kendaraan, dan sebagainya), penampilan pemberi jasa, perlengkapan, peralatan yang digunakan untuk memberi jasa, biaya jasa, logo perusahaan. Selain itu sebagai faktor seperti lokasi gedung, interior ruangan, dan atmosfir (situasi dan kondisi dimana terjadinya proses keberlangsungan jasa) dapat menciptakan persepsi tertentu terhadap perusahaan jasa, misalnya keramahan, ketenangan, kecermatan, wibawa, rasionalitas, maupun fleksibilitas.

4) Mendidik konsumen tentang jasa

   Membantu pelanggan dalam memahami suatu jasa nerupakan upaya positif dalam rangka menyampaikan kualitas jasa. Pelanggan yang lebih terdidik akan dapat mengambil keputusan secara lebih baik, oleh karenanya kepuasan mereka dapat tercipta lebih tinggi.

5) Mengembangkan budaya kualitas

   Budaya kualitas harus dijadikan sistem nilai organisasi yang akan menghasilkan lingkungan yang kondusif bagi pembentukan dan penyempurnaan kualitas secara terus menerus. Budaya kualitas terdiri dari filosofi, keyakinan, sikap, norma, nilai, tradisi, prosedur, harapan untuk meningkatkan kualitas. Agar tercipta budaya kualitas yang baik dibutuhkan komitmen menyeluruh pada seluruh anggota organisasi. Upaya membentuk budaya dapat dilakukan melalui pengembangan satu program yang terkoordinasi yang diawali dari seleksi dan pengembangan karyawan. Ada delapan program pokok yang saling terkait guna membentuk budaya kualitas, yaitu:

pengembangan individual, pelatihan manajemen, perencanaan sumber daya manusia, standar kinerja, pengembangan karier, survey opini, perlakuan yang adil, dan profit sharing.

6) Menciptakan automating quality

Adanya otomatisasi dapat mengatasi variabilitas jasa yang disebabkan kurang sumberdaya manusia yang dimiliki. Meskipun demikian, sebelum memutuskan akan melakukan otomatisasi, perusahaan perlu melakukan penelitian secara seksama untuk menemukan bagian mana yang membutuhkan sentuhan dan bagian mana yang memerlukan yang mencakup keseluruhan jasa.

7) Menindaklanjuti jasa

Menindaklanjuti jasa dapat membentu memisahkan aspek-aspek jasa yang perlu ditingkatkan. Perusahaan perlu mengambil inisiatif untuk menghubungi sebagian atau semua pelanggan untuk mngetahui tingkat kepuasan atau persepsi mereka terhadap jasa yang diberikan. Perusahaan dapat pula memberikan kemudahan bagi pelanggan untuk berkomunikasi, baik menyangkut kebutuhan maupun keluhan mereka.

8) Mengembangkan system informasi kualitas jasa

Sistem informasi jasa merupakan suatu sistem yang menggunakan berbagai macam riset secara sistematis untuk mengumpulkan dan menyebarluaskan informasi kualitas jasa guna mendukung pengambilan keputusan informasi yang dibutuhkan mencakup segala aspek yaitu data saat ini dan masa lalu, kuantitatif dan kualitatif, internal dan eksternal, serta informasi mengenai perusahaan dan pelanggan.

Pelayanan merupakan kegiatan yang tidak dapat didefenisikan secara tersendiri yang pada hakikatnya bersifat *intangible* (tidak berwujud), yang merupakan pemenuhan kebutuhan dan tidak harus

terikat pada penjualan produk atau pelayanan lain. Kualitas pelayanan seperti yang dikatakan oleh Parasuraman *et al.* (dalam Lupiyoadi, 2001:148) dapat didefenisikan yaitu : "Seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan konsumen atas pelayanan yang mereka terima atau peroleh". Salah satu model kualitas pelayanan yang banyak dijadikan acuan dalam riset pemasaran adalah model ServQual *(Service Quality)* seperti yang dikembangkan oleh Parasuraman, Zeithaml, dan Berry seperti yang dikutip oleh Lupiyoadi (2001:147) dalam serangkaian penelitian mereka terhadap enam sektor jasa, reparasi, peralatan rumah tangga, kartu kredit, asuransi, sambungan telepon jarak jauh, perbankan ritel, dan pialang sekuritas. ServQual (*Service Quality*) dibangun atas adanya perbandingan dua faktor utama yaitu persepsi pelanggan atas pelayanan yang nyata mereka terima *(perceived service)* dengan pelayanan yang sesungguhnya diharapkan diinginkan *(expected service).*

E. Standart Operasional Prosedur (SOP)

Standar Operasional Prosedur (SOP) merupakan serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan administrasi pemerintahan, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan. Penyusunan dan penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) pada lembaga pelayanan publik merupakan salah satu aspek penting untuk mewujudkan birokrasi yang efektif, efisien dan akuntabel dalam rangka perbaikan kinerja kualitas pelayanan publik. SOP melingkupi seluruh proses penyelenggaraan administrasi pemerintahan termasuk pemberian pelayanan baik pelayanan internal maupun eksternal organisasi pemerintah yang dilaksanakan oleh unit-unit organisasi pemerintahan.

Standar Operasional Prosedur adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator indikator teknis, administrasif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan. Menurut Djamaludin Antjok. (1999), tujuan SOP adalah menciptakan komitment mengenai apa yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintahan untuk mewujudkan *good governance*. Standar operasional prosedur tidak saja bersifat internal tetapi juga eksternal, karena SOP selain digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik yang berkaitan dengan ketepatan program dan waktu, juga digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hasil kajian menunjukkan tidak semua satuan unit kerja instansi pemerintah memiliki SOP, karena itu seharusnyalah setiap satuan unit kerja instansi pemerintah memiliki standar operasional prosedur sebagai acuan dalam bertindak, agar akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dievaluasi dan terukur. Standar operasional prosedur sebagai alat penilaian kinerja berorientasi pada penilaian kinerja internal kelembagaan, terutama dalam hal kejelasan proses kerja di lingkungan organisasi termasuk kejelasan unit kerja yang bertanggungjawab, tercapainya kelancaran kegiatan operasional dan terwujudnya koordinasi, fasilitasi dan pengendalian yang meminimalisir tumpang tindih proses kegiatan di lingkungan sub-sub bagian dalam organisasi yang bersangkutan. Standar operasional prosedur berbeda dengan pengendalian program yang lebih diorientasikan pada penilaian pelaksanaan dan pencapaian *outcome* dari suatu program/kegiatan. Namun keduanya saling berkaitan karena standar operasional prosedur merupakan acuan bagi aparat dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya termasuk dalam pelaksanaan kegiatan program.

Selama ini, penilaian akuntabilitas kinerja instansi pemerintah umumnya didasarkan pada standar eksternal padahal sebagai bentuk organisasi publik, instansi pemerintah memiliki karakteristik khusus yakni sifat birokratis dalam internal organisasinya. Oleh karena itu apabila pedoman yang sifatnya internal ini jika digabungkan dengan pedoman eksternal (penilaian kinerja organisasi publik di mata masyarakat) berupa *responsivitas, responsibilitas*, dan *akuntabilitas*, maka akan mengarah pada terwujudnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Namun disadari bahwa belum semua satuan unit kerja instansi pemerintah memiliki SOP, karena itu seharusnyalah setiap satuan unit kerja instansi pemerintah memiliki standar operasional prosedur sebagai acuan dalam bertindak. Tidak adanya acuan dalam pelaksanaan pekerjaan banyak membuat organisasi tidak berfungsi dengan baik, hal ini dikarenakan para pegawai merasakan kebingungan dan kebimbangan atas pekerjaan yang mereka akan kerjakan selanjutnya, dan pihak manajemen pun tidak mempunyai pedoman dalam pengambilan keputusan. Tidak adanya acuan dalam pelaksanaan kegiatan administrasi di lingkungan pemerintahan banyak dikeluhkan oleh sebagian besar masyarakat, karena dengan tidak adanya acuan pelayanan administrasi menyebabkan proses penyelenggaraan pemerintahan dapat menjadi kurang kredibel dalam menyelesaikan tugas dan fungsinya.

Administrasi merupakan kegiatan yang sangat luas cakupannya, tidak hanya sekedar pekerjaan tata usaha saja tetapi pekerjaan mulai dari pengumpulan data hingga menentukan suatu kebijakan organisasi merupakan bagian dari kegiatan administrasi. Begitu pula halnya dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) merupakan salah satu bagian dari kegiatan administrasi khususnya mendalami prosedur, system dan kegiatan pendokumentasian dalam administrasi suatu organisasi. Agar memahami kegiatan dalam suatu pekerjaan dengan baik setiap organisasi harus memiliki suatu acuan, instruksi

ataupun prosedur kerja. Karena dengan adanya prosedur atau acuan ini para pegawai, pimpinan/pejabat, mendapatkan suatu kejelasan serta kemudahan transparansi dalam setiap prosedur penyelesaian suatu pekerjaan. Ada beberapa istilah acuan dalam pekerjaan, antara lain *Work Instruction* (Instruksi Kerja) dan *Standart Operasiating Procedure* (Standar Operasional Prosedur). Kedua istilah tersebut memiliki fungsi dan makna yang sama yaitu sebagai acuan kerja, perbedaannya hanya dari pemakaian istilah/bahasa dalam tiap-tiap organisasi. Standar Operasional Prosedur (SOP) adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator indikator teknis, administrasif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan. Dengan demikian penyusunan SOP menjadi relevan karena sebagai tolok ukur dalam menilai efektivitas dan efisiensi kinerja instansi pemerintah dalam melaksanakan program kerjanya.

Secara konseptual, prosedur diartikan sebagai langkah-langkah sejumlah instruksi logis untuk menuju pada suatu proses yang dikehendaki. Proses yang dikehendaki tersebut berupa pengguna-pengguna sistem proses kerja dalam bentuk aktivitas, aliran data, dan aliran kerja. Sedangkan dilihat dari fungsinya, SOP berfungsi membentuk sistem kerja & aliran kerja yang teratur, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan; menggambarkan bagaimana tujuan pekerjaan dilaksanakan sesuai dengan kebijakan dan peraturan yang berlaku; menjelaskan bagaimana proses pelaksanaan kegiatan berlangsung; sebagai sarana tata urutan dari pelaksanaan dan pengadministrasian pekerjaan harian sebagaimana metode yang ditetapkan; menjamin konsistensi dan proses kerja yang sistematik; dan menetapkan hubungan timbal balik antar Satuan Kerja. Menurut Miftah Thoha (1993), standar operasional prosedur (SOP) harus memiliki akurasi uraian proses kejadian beserta pengendaliannya,

antara lain:

1. Ada daftar bahan dan komponen suatu proses dengan karakteristik kualitas minimal; khususnya ada penjelasan jumlah komponen standar yang digunakan.
2. Ada deskripsi lengkap komponen (sampel) yang mesti dipersiapkan sebelum pekerjaan dilaksanakan; terdiri dari uraian atau formulasi komponen khusus atau acuan layak termasuk jumlah dan nomor seri komponen.
3. Ada daftar karakteristik perlengkapan (*equipment*), seperti: kapasitas, kepresisian, keterbatasan, dayasuai (*compatibilities*), indikasi nama perlengkapan khusus.
4. Ada deskripsi langkah-langkah proses peristiwa termasuk skala atau kapasitas operasi.
5. Ada parameter pengendalian proses, metode dan keberhasilan. Metode tes atau observasi yang merupakan pengendalian proses yang efektif dan pengujian harus mempunyai dokumentasi.
6. Ada diagram alir kerja.
7. Ada pengujian efektivitas baik dalam proses maupun sesudah ada produk, ini dibatasi atau ada kriteria yang dapat diterima pihak profesional.
8. Ada contoh perhitungan, estimasi waktu, kartu isian.
9. Ada biaya, alat angkut, dan daftar faktor pengganggu.
10. Ada yang pelaksana dan pertanggungjawaban; siapa melaksanakan apa?
11. Ada akuntabilitas pimpinan.
12. Ada pelaporan dan dokumentasi.

Hasil dari suatu desain dan analisis tugas adalah tugas-tugas dari suatu pekerjaan dapat diukur. Norman E, Gronlund (1999), menggunakan istilah tugas performansi perluasan (*Extended*

performance task) untuk menjelaskan kaitan performansi dengan tugas yang begitu komprehensif. Namun, biasanya tugas yang begitu luas terdiri dari beberapa tugas kecil, bahkan dapat berupa kegiatan-kegiatan (*activity*), pengoperasian (*operation*), dan langkah-langkah (*step*).

Menurut Gibson dkk (1997), pemanfaatan SOP dari suatu organisasi/lembaga akan menghasilkan: 1)membawa perbaikan mutu; 2)menambah keluwesan; 3) Mengidentifikasi karyawan yang mempunyai kekurangan dalam produktivitas dan mutu; 4) Mengurangi fungsi-fungsi pelayanan dalam jurusan, seperti inpeksi dosen terhadap mahasiswa; 5) Mengembangkan sikap yang lebih menguntungkan terhadap tanggung jawab, tingkat kerja individu, laju kerja individu, dan distribusi beban kerja. Dengan demikian bagi instansi pemerintah, SOP dapat menjadi dasar/pedoman bagi setiap unit/bagian dalam menjalankan tugas dan fungsinya. SOP dapat menjadi kemudahan bagi pejabat/pelaksana dalam menjalankan tugasnya, sehingga pelaksana dapat menjadi lebih mandiri dalam menjalankan tugas dengan baik. Berdasarkan EMS Departemen (1998), manfaat yang akan diperoleh dari suatu standard operating procedures antara lain :

1. Sebagai standarisasi cara yang dilakukan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan khusus, mengurangi kesalahan dan kelalaian.
2. SOP membantu staf menjadi lebih mandiri dan tidak tergantung pada intervensi manajemen, sehingga akan mengurangi keterlibatan pimpinan dalam pelaksanaan proses sehari-hari.
3. Meningkatkan akuntabilitas dengan mendokumentasikan tanggung jawab khusus dalam meIaksanakan tugas.
4. Menciptakan ukuran standar kinerja yang akan memberikan pegawai cara konkrit untuk memperbaiki kinerja serta membantu mengevaluasi usaha yang telah dilakukan.

Disamping keempat manfaat tersebut, dari sumber yang sama dijelaskan pula bahwa SOP juga memiliki dua manfaat lain yaitu:

a. Bagi individual staf fungsional yang melaksanakan prosedur tertentu, manfaat yang dapat dirasakan antara lain adalah: memperjelas persyaratan dan target pekerjaan dalam format yang siap diaplikasikan pada pekerjaan; memberikan informasi dengan detail apa yang diharapkan oleh organisasi untuk dilakukan oleh para pegawai dalam situasi yang sering pegawai alami/hadapi; serta meningkatkan keselamatan, kinerja dan moral.

b. Bagi para pimpinan/manager organisasi, manfaat yang dapat dirasakan antara lain: menyediakan mekanisme untuk identifikasi perubahan yang diperlukan; menyediakan informasi bagi perumusan strategi, menyediakan mekanisme dokumentasi, menyediakan informasi implemetasi peracuran perundang-undangan, menyesuiakan informasi bagi pengembangan training serta evaluasi kinerja operasional. Pada akhirnya akan diperoleh peningkatan efisiensi operasional, akuntabilitas, mengurangi berbagai kelemahan.

Dalam penyusunan SOP, terdapat langkah-langkah yang diperlukan dalam penyusunannya, yaitu:

1. **Analisis Kebutuhan** *(Need Assesment)*

   Dalam langkah awal penyusunan SOP ini akan dijelaskan mengenai analisis kebutuhan akan SOP, identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi SOP, serta pengembangan rencana aksi/tindak lanjut. Penilaian kebutuhan SOP bertujuan untuk mengetahui sampai sejauhmana kebutuhan suatu organisasi dalam mengembangkan SOP-nya. Untuk organisasi yang sama sekali belum memiliki SOP, tentunya penilaian kebutuhan akan sangat bermanfaat dalam menentukan ruang lingkup, jenis, dan jumlah

SOP yang dibutuhkan. Ruang lingkup akan berkaitan dengan bidang tugas mana yang prosedur-prosedur operasionalnya akan menjadi target urtuk distandarkan. Jenis akan berkaitan dengan tipe dan format SOP yang sesuai uniuk diterapkan. Sedangkan jumlah akan berkaitan dengar, berapa banyak SOP yang akan dibuat sesuai dengan tingkatan urgensinya.

2. **Pengembangan** *(Developing)*

Dalam langkah yang kedua ini akan dibahas mengenai proses pengembangan SOP, hal-hal yang diperlukan dalam mendukung pengembangan SOP. Pengembangan SOP pada dasarnya meliputi enam tahapan proses kegiatan secara berurutan yang dapat dirinci sebagai berikut:

a. Pembentukan Tim untuk mengembangkan SOP dengan berbagai kelengkapannya
b. Pengumpulan Informasi dan Indentifikasi Alternatif
c. Analisis dan Pemilihan Alternatif
d. Penulisan SOP
e. Pengujian dan Riviu SOP
f. Pengesahan SOP

Diantara tahapan penulisan, riviu dan pengujian SOP terdapat tahapan yang bersifat pengulangan untuk memperoleh SOP yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan. Namun demikian, urutan proses kegiatan ini dapat bervariasi sesuai dengan metode dan kebutuhan orgarisasi dalam pengembangan SOP-nya.

3. **Penerapan** *(Implementing)*

Dalam bagian ini akari dijelaskan tentang perencanaan implementasi, langkah-langkah yang diperlukan untuk mensosialisasikan SOP kepada para psngguna, pendistribusian 50P kepada pengguna, analisis kebutuhan pelatihan yang diperlukan,

serta pengawasan kinerja. Penerapan SOP meliputi tahapan-tahapan sistematis dimulai dari langkah memperkenalkan SOP sampai pada pengintegrasiaan SOP dalam pelaksanaan prosedur-prosedur keseharian oleh organisasi. Proses penerapan harus dapat memastikan bahwa tujuan-tujuan berikut ini dapat tercapai:

a. Setiap pelaksana mengetahui SOP yang baru/diubah dan mengetahui alasan perubahannya.
b. Salinan/Copy SOP disebarluaskan sesuai kebutuhan dan siap diakses oleh semua pengguna yang potensial.
c. Setiap pelaksana mengetahui perannya dalam SOP dan dapat menggunakan semua pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki untuk menerapkan SOP secara aman dan efektif (termasuk pemahaman akan akibat yang akan terjadi bila gagal dalam melaksanakan SOP)
d. Terdapat sebuah mekanisme untuk memonitor/memantau kinerja, mengidentifikasi masalah-masalah yang mungkin muncul, dan menyediakan dukungan dalam proses penerapan SOP.

Keberhasilan pelaksanaan penerapan bergantung pada keberhasilan proses simulasi dan pengujian pada tahapan pengembangan SOP. Namun demikian, keberhasilan pada tahapan tersebut juga akan menjamin keberhasilan pada praktek senyatanya. Dalam praktek senyatanya, pelaksanaan penerapan SOP sangat tergantung kepada berbagai faktor yang meliputi seberapa jauh bentuk pengembangan/perubahan SOP yang terjadi, ukuran dan sumberdaya organisasi, serta keinginan manajemen/pengelola. Jika ternyata banyak prosedur yang telah dikembangkan, maka proses penerapan akan memerlukan waktu sampai benar-benar dikuasai sepenuhnya oleh para pelaksana.

4. **Monitoring dan Evaluasi** *(Monitoring and Evaluation)*

   Pada bagian ini dibahas mengenai monitoring terhadap sejauh mana perierapan. SOP memberikan kontribusi terhadap peningkatan kineija organisasi. Sedangkan evaluasi membahas penilaian sejauh mana perlu dilakukan perubahan-perubahan dalam SOP yang hasilnya menjadi masukan bagi penilaian kebutuhan SOP.

Dalam pelaksanaan SOP secara teknis harus terus menerus dipantau sehingga proses penerapannya dapat berjalan dengan baik. Masukan-masukan dalam setiap upaya monitoring akan menjadi bahan yang berharga dalam evaluasi sehingga penyempurnaan-penyempurnaan terhadap SOP dapat dilakukan secara cepat sesuai kebutuhan. Agar monitoring dan evaluasi dapat berjalan dengan baik, maka perlu dibentuk tim monitoring dan evaluasi. Tim yang akan dapat bekerja secara efektif bila dipilih dari anggota tim yang sebelumnya terlibat dalam tim pengembangan SOP. Agar tim monitoring dan evaluasi dapat bekerja dengan baik, tim ini perlu pula dibantu oleh tim yang berasal dari masing-masing unit kerja yang secara langsung dapat memantau jalannya penerapan SOP pada proses penyelenggaraan organisasi khususnya yang berkaitan dengan unit kerjanya sebagai bagian dari proses secara keseluruhan dari organisasi.

F. Kepuasan Pelanggan

Kepuasan pelanggan telah menjadi konsep sentral dalam wacana bisnis dan manajemen. Pelanggan merupakan fokus utama dalam pembahasan mengenai kepuasan dan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, pelanggan memegang peranan cukup penting dalam mengukur kepuasan terhadap pelayanan yang diberikan oleh lembaga layanan publik. Menurut Engel *et al* dalam Tjiptono (2000:126), Kepuasan pelanggan merupakan evaluasi purnabeli dimana alternatif yang dipilih sekurang-kurangnya memberikan hasil *(outcome)* yang sama atau melampaui harapan pelanggan, sedangkan

ketidakpuasan timbul apabila hasil yang diperoleh tidak memenuhi harapan pelanggan. Sedangkan Kotler (2007:177), bahwa: kepuasan pelanggan adalah perasaan senang atau kecewa seseorang yang muncul setelah membandingkan kinerja (hasil) produk yang muncul setelah membandingkan kinerja (atau hasil) yang diharapkan. Jika kinerja berada di bawah harapan, pelanggan tidak puas. Jika kinerja memenuhi harapan pelanggan puas. Jika kinerja melebihi harapan, pelanggan amat puas atau senang". Umar (2009:14), menjelaskan bahwa: kepuasan pelanggan didefenisikan sebagai sebagai evaluasi purnabeli, di mana persepsi terhadap kinerja alternatif produk/jasa yang dipilih memenuhi atau melebihi harapan sebelum pembelian.

Dari defenisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kepuasan pelanggan yang ditinjau dari sisi pelanggan yaitu mengenai apa yang telah dirasakan pelanggan atas pelayanan yang telah diberikan dibandingkan dengan apa yang mereka inginkan. Pelanggan akan merasa puas bila keinginan pelanggan telah terpenuhi oleh perusahaan sesuai dengan yang diharapkan. Dengan adanya nilai tambah dari suatu produk, maka pelanggan menjadi lebih puas dan kemungkinan untuk menjadi pelanggan suatu produk tersebut dalam waktu lama akan sangat besar. Kepuasan pelanggan dapat dipengaruhi oleh berbagai macam faktor, antara lain kualitas produk, pelayanan, aktivitas penjualan, dan nilai-nilai perusahaan. Untuk menghadapi persaingan dan perubahan perilaku konsumen tersebut maka banyak perusahaan yang berpusat pada pelangganlah yang dapat memberikan nilai superior kepada mereka, dan memenangkan persaingan. Perusahaan akan terus berusaha dengan sekuat tenaga untuk mempertahankan pelanggannya karena biaya yang dikeluarkan untuk menarik pelanggan baru akan lebih tinggi dibandingkan biaya untuk mempertahankan pelanggan yang ada. Oleh karena itu, mempertahankan pelanggan selalu lebih penting dilakukan dibandingkan dengan menarik pelanggan baru. Kunci untuk mempertahankan pelanggan adalah

dengan memberikan kepuasan pelanggan yang tinggi. Pelanggan yang merasa puas akan bersedia datang kembali mengulangi pembeliannya dan merekomendasikan kepada orang lain untuk membeli.

Secara umum kepuasaan penggan dapat diukur dari indeks kepuasaan pelanggan masyarakat (IKM). indeks adalah petunjuk yang sistematik kepada satuan-satuan yang terkandung di dalam, atau konsep yang diturunkan dari koleksi entitas atau basis data. Disamping itu, dalam pengertian praktis indeks juga dapat didefinisikan sebagai daftar referensi secara alfabetis yang biasanya terdapat pada bagian akhir sebuah buku. Dalam ilmu perpustakaan indeks mempunyai arti yang luas, yang secara umum dapat diartikan sebagai catatan mengenai nilai-nilai dari berbagai atribut yang diharapkan dapat digunakan sebagai dasar pencarian informasi. Sedangkan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya. Terdapat 14 indikator yang menjadi instrumen pengukuran berdasarkan IKM (Indeks Kepuasan Mayarakat) adalah sebagai berikut :

1. Prosedur pelayanan, *yaitu* kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, dalam sendi-sendi pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) kesederhanaan yaitu bahwa prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancer, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh yang meminta pelayanan, (2) Adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur atau tatacara

pelayanan, (3) Adanya keterbukaan dalam prosedur pelayanan. Kemudian menurut Carlson dan Schwartz (dalam denhardt, 2003) menyatakan bahwa ukuran komprehensif untuk *servqual* sektor publik antara lain (1) *Convenience* (kemudahan) yaitu ukuran dimana pelayanan pemerintah adalah mudah diperoleh dan dilaksanakan masyarakat. Salah satu unsur pokok dalam menilai kualitas jasa yang dikembangkan Tjiptono (2002) antara lain (1) *Accessibility and Flexibilit*y dalam arti system operasional atau prosedur pelayanan mudah diakses dan dirancang fleksibel menyesuaikan permintaan dan keinginan pelanggan.

2. Persyaratan pelayanan, *yaitu* persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya. Sehubungan dengan hal di atas, dalam sendi-sendi pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Adanya kejelasan persyaratan pelayanan baik teknis maupun administrasi, (2) Keterbukaan mengenai persyaratan pelayanan, (3) Efisiensi persyaratan dalam arti bahwa dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pelayanan serta dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan.
3. Kejelasan petugas pelayanan, *yaitu* keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawab). Sehubungan dengan hal di atas, menurut Gaspersz (1997), atribut atau dimensi yang harus diperhatikan dalam perbaikan kualitas pelayanan antara lain (1) Kemudahan mendapatkan pelayanan yang berkaitan dengan kejelasan dan kemudahan petugas yang melayani, (2) Tanggung jawab yang berkaitan dengan penerimaan pelayanan dan penanganan keluhan dari pelanggan eksternal. Kemudian Morgan dan Murgatroyd (1994) mengemukakan beberapa kriteria

persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan antara lain (1) *Responsiveness* yaitu kesediaan untuk membantu pelanggan dengan menyediakan pelayanan yang cocok seperti yang mereka inginkan, (2) *Access* yaitu mudah melakukan kontak dengan penyedia jasa.

4. Kedisiplinan petugas pelayanan, *yaitu* kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Morgan dan Murgatroyd (1994), beberapa kriteria persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan antara lain (1) *Reliability* yaitu kemampuan untuk melaksanakan pelayanan yang telah dijanjikan dengan tepat waktu, (2) *Credibility* yaitu dapat dipercaya, jujur dan mengutamakan kepentingan pelanggan. Kemudian menurut Carlson dan Schwarz (dalam Denhardt, 2003) yang mengatakan bahwa ukuran yang komprehensif untuk *servqua*l sektor publik antara lain (1) *Reliability* (keandalan) yaitu menilai tingkat dimana pelayanan pemerintah disediakan secara benar dan tepat waktu, (2) *Personal attention* (perhatian kepada orang) yaitu ukuran tingkat dimana aparat menyediakan informasi kepada masyarakat dan bekerja sungguhsungguh Dengan mereka untuk memenuhi kebutuhan mereka.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan *yaitu* kejelasan wewenang dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, dalam sendi-sendi pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteriakriteria Antara lain (1) Kejelasan dan kepastian unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, (2) Keterbukaan mengenai satuan kerja/ pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan.

6. Kemampuan petugas pelayanan, *yaitu* tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/ menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Tjiptono (2002) mengemukakan beberapa unsur untuk menilai kualitas jasa yang antara lain (1) *Profesionalism and Skill*; yang berkaitan dengan pengetahuan dan keterampilan (intelektual, fisik, administrasi maupun konseptual) yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah pelanggan secara profesional. Kemudian Morgan dan Murgatroyd (1994) mengemukakan beberapa criteria persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan antara lain (1) *Competence,* yaitu menyangkut pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pelayanan.
7. Kecepatan pelayanan, *yaitu* target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Gaspersz (1997), atribut atau dimensi yang harus diperhatikan dalam perbaikan kualitas pelayanan antara lain (1) Ketepatan waktu pelayanan, dimana hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan waktu tunggu dan waktu proses. Kemudian dalam sendi-sendi pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteriakriteria antara lain (1) Keterbukaan waktu penyelesaian, (2) Ketepatan waktu yaitu bahwa pelaksanaan pelayanan publik dapat diseleaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, *yaitu* pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Carlson dan Schwartz (dalam denhardt, 2003) menyatakan bahwa ukuran komprehensif untuk *servqual* sektor publik antara lain (1) *Fairness*

(keadilan) yaitu ukuran tingkat dimana masyarakat percaya bahwa pelayanan pemerintah disediakan sama untuk semua orang. Selanjutnya dalam sendi-sendi pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Keadilan yang merata yaitu bahwa cakupan/ jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan.

9. Kesopanan dan keramahan petugas**,** *yaitu* sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Gaspersz (1997), atribut atau dimensi yang harus diperhatikan dalam perbaikan kualitas pelayanan antara lain kesopanan dan keramahan dalam memberikan khususnya interaksi langsung. Kemudian Morgan dan Murgatroyd (1994) mengemukakan kriteria persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan yaitu *Courtessy*, yaitu sikap sopan, menghargai orang lain, penuh pertimbangan dan persahabatan. Selain itu, menurut Zeithaml dkk salah satu dimensi untuk mengukur kepuasan pelanggan antara lain (1) *Assurance* yaitu kemampuan dan keramahan serta sopan sanun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen, (2) *Emphaty* yaitu sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen.
10. Kewajaran biaya pelayanan, *yaitu* keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, dalam pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Ekonomis yaitu biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan. Kemudian Tjiptono (2002) mengemukakan beberapa unsur untuk menilai

kualitas jasa yang antara lain (1) *Reputation and Credibility* yaitu pelanggan menyakini bahwa operasi dari penyedia jasa dapat dipercaya dan memberikan nilai atau imbalan yang sesuai dengan pengorbanannya atau biayanya.

11. Kepastian biaya pelayanan, *yaitu* kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan hal di atas, dalam pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteriakriteria antara lain (1) Kejelasan dan kepastian mengenai rincian biaya/tariff pelayanan dan tatacara pembayarannya, (2) Keterbukaan mengenai rincian biaya/tariff pelayanan.
12. Kepastian jadwal pelayanan, *yaitu* pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan hal di atas, dalam pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Kejelasan dan kepastian yaitu yang menyangkut jadwal waktu penyelesaian pelayanan. Kemudian Carlson dan Schwartz (dalam denhardt, 2003) menyatakan bahwa ukuran komprehensif untuk *servqual* sektor publik antara lain (1) *Reability* (keandalan) yaitu menilai tingkat dimana pelayanan pemerintah disediakan secara benar dan tepat waktu.
13. Kenyamanan lingkungan, *yaitu* kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Gaspersz (1997), atribut atau dimensi yang harus diperhatikan dalam perbaikan kualitas pelayanan antara lain (1)Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan yang berkaitan

dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, ketersediaan informasi dan lain-lain, (2) Atribut pendukung pelayanan lainnya yang berkaitan dengan lingkungan, kebersihan, ruang tunggu, fasilitas musik dan lain-lain. Kemudian menurut Zeithaml dkk salah satu dimensi untuk mengukur kepuasan pelanggan antara lain (1) *Tangibles* yaitu yang berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi dan lain-lain. Selanjutnya di dalam pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) penilaian fisik lainnya antara lain kebersihan dan kesejukan lingkungan.

14. Keamanan pelayanan, *yaitu* terjaminnnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resikoresiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Morgan dan Murgatroyd (1994) mengemukakan beberapa kriteria persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan antara lain (1) *Security* yaitu bebas dari resiko, bahaya dan keraguraguan. Kemudian Carlson dan Schwartz (dalam denhardt, 2003) menyatakan bahwa ukuran komprehensif untuk *servqual* sektor publik antara lain (1) Security yaitu ukuran tingkat dimana pelayanan yang disediakan membuat masyarakat merasa aman dan yakin ketika menerimanya. Selain itu, dalam pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Keamanan yaitu proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Bab IX
KEPEMIMPINAN BIROKRASI

A. Latar Belakang

Faktor kepemimpinan menjadi prioritas pula dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, karena kepemimpinan menjadi faktor penggerak dan sekaligus pendayagunaan aparat birorasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. Oleh karena itu, komitmen kepemimpinan yang baik perlu dibangun agar memiliki integritas dan moralitas dalam mengemban visi, misi dan sasaran sebagai aparatur birokrasi.

Kepemimpinan merupakan fenomena organisasi tidak terkecuali kepemimpinan birokrasi, dimana pemimpin menjadi faktor yang menentukan keberhasilan dalam pencapaian tujuan institusi. Sebuah ungkapan, bahwa pemimpinlah yang bertanggungjawab atas kegagalan pelaksanaan suatu pekerjaan, merupakan ungkapan yang mendudukkan posisi dalam suatu organisasi pada posisi yang penting (Miftah thoha, 1986). Lebih lanjut diungkapkan, bahwa pemimpin itu adalah pengembala dan setiap pengembala akan ditanyakan tentang perilaku pengembalaannya. Ungkapan ini membuktikan bahwa seorang pemimpin apapun wujudnya, dimanapun letaknya akan selalu mempunyai beban untuk mempertanggungjawabkan kepemimpinannya. Pemimpin seperti ini lebih banyak bekerja

dibandingkan berbicara, lebih banyak memberikan contoh-contoh baik dalam kehidupannya dibandingkan berbicara besar tanpa bukti, dan lebih banyak berorientasi pada bawahan dan kepentingan sendiri (Miftah thoha, 1986). Pemimpin sebagai pemrakarsa dan pengambil kebijakan strategis mempunyai peranan penting dalam pengembangkan dan pengelolaan institusi. Pemimpin tidak hanya menjadi pengambil kebijakan, akan tetapi harus menjadi pelaku dari kebijakan yang dilakukan, karena dapat mengakibatkan dampak positip bagi pegawai dalam penerapan dan pelaksanaan kegiatan institusi.

Fenomena kepemimpinan saat ini mengarah kepada perilaku individu yang dibentuk melalui pendidikan dan kepribadiannya. Pemimpin sebagai manajer tentu juga sebagai operasional kegiatan. Untuk itu, pola komunikasi antara pemimpin dan bawahan harus dibangun atas dasar komitmen dan konsistensi yang berkesinambungan untuk pencapaian tujuan organisasi secara maksimal. Pola transformasi kepemimpinan harus mengubah pola lama yang dinilai lebih menekankan pada aspek transaksional yang membuat peran dan fungsi bawahan/pegawai hanya bersifat obyek yang harus menjalankan sesuai dengan keinginan dan harapan pimpinan. Akan tetapi perubahan pada kepemimpinan birokrasi tidaklah mudah karena gaya kepemimpinan transaksional telah lama melekat dalam tradisi birokrasi, walaupun demikian optimisme dan keyakinan serta tuntutan masyarakat luas dapat mendorong perubahan-perubahan kepemimpinan yang baru dan mampu memberikan dampak positif terhadap perkembangan dan peningkatan kualitas birokrasi di masa yang akan datang. Hanya saja yang menjadi permasalahan mendasar dalam kepemimpinan birokrasi adalah pola komunikasi yang dikembangkan dalam lingkungan birokrasi relatif terbatas, sehingga bawahan sebagai pelaksana kebijakan pimpinan kurang memahami secara mendalam visi, misi, dan tujuannya. Keterbatasan komunikasi yang dibangun selama

ini membuat sasaran kebijakan tidak tercapai sebagaimana yang diharapkan. Disamping itu, persoalan konsistensi kebijakan-kebijakan yang telah diambil kurang terdapat kesinambungan apabila terjadi pergantian pimpinan dalam lingkungan birokrasi. Menurut Yukl (1989) dalam Udik Budi Wibowo (2011), Kepemimpinan dipandang sangat penting karena dua hal: *pertama*, adanya kenyataan bahwa penggantian pemimpin seringkali mengubah kinerja suatu unit, instansi atau organisasi; *kedua*, hasil penelitian yang menunjukkan bahwa salah satu faktor internal yang mempengaruhi keberhasilan organisasi adalah kepemimpinan, mencakup proses kepemimpinan pada setiap jenjang organisasi, kompetensi dan tindakan pemimpin yang bersangkutan.

Disamping itu, persoalan birokrasi juga dipengaruhi oleh komposisi aparatur di dalam masing-masing institusi publik, serta ditambah dengan gemuknya struktur birokrasi dapat menimbulkan tumpang tindih fungsi dan wewenang. Tingginya angka Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang dilakukan oleh oknum birokrat turut juga menjadi pemicu lambannya pencapaian tujuan reformasi birokrasi. Peran pemimpin sangat menentukan terhadap lemahnya kinerja birokrasi diberbagai tingkatan dan level institusi publik. Sementara itu, pemimpin yang kompeten dan profesional belum banyak ditemui, masih kuatnya model patrimonialisme dimana pemimpin harus dilayani dan bukan melayani, sehingga memunculkan perilaku pegawai yang bekerja atas dasar keinginan pemimpin dan bukan kesadaran dari dalam dirinya, akan berdampak terhadap lemahnya pelayanan publik. Peran pemimpin sebagai agen perubahan yaitu harus mampu mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap manajemen dan pengelolaan birokrasi. Peran ini dilakukan melalui transparansi, akuntabilitas, kompetensi, dan kualitas sumber daya manusia yang dimilikinya. Kepemimpinan seperti ini bertujuan menciptakan organisasi birokrasi yang adil dan baik sebagai

aktualisasi pemimpin dalam penguatan kapasitas lembaga negara terhadap tujuan pemerintahan yaitu *good governance*. Oleh karena itu, perlu adanya kerjasama yang baik antara pemerintah dan masyarakat dalam meningkatkan kualitas birokrasi dengan partisipasi aktif, mulai dari pimpinan, pegawai, dan lembaga masyarakat (Hayat, 2014). Menurut Prasojo dan Kurniawan (2008), bahwa ada lima konsepsi dasar yang dapat dilakukan dalam reformasi birokrasi, antara lain penataan lembaga, tatalaksana, sumber daya manusia, akuntabilitas, dan pelayanan publik. Oleh karena itu, kepemimpinan memiliki peran strategis keberhasilan dari reformasi birokrasi dalam mewujudkan *good governance* saat ini.

B. Pengertian Kepemimpinan Birokrasi.

Konsep kepemimpinan merupakan komponen utama dalam menganalisis proses dan dinamika di dalam institusi. Banyak definisi yag diungkapkan para ahli yang melihat dari sudut pandang yang berbeda-beda. Menurut Janda dalam Yukl (1989), kepemimpinan sebagai atribut atau kelengkapan suatu kedudukan, diantaranya dikemukakan oleh Janda dalam Yukl (1989) sebagai berikut: "*Leadership is a particular type of power relationship characterized by a group member's perception that another group member has the right to prescribe behavior patterns for the former regarding his activity as a group member*". (Kepemimpinan adalah jenis khusus hubungan kekuasaan yang ditentukan oleh anggapan para anggota kelompok bahwa seorang dari anggota kelompok itu memiliki kekuasaan untuk menentukan pola perilaku terkait dengan aktivitasnya sebagai anggota kelompok). Lebih lanjut Siagian (1999), menjelaskan bahwa: kepemimpinan sebagai suatu kegiatan untuk mempengaruhi perilaku orang-orang agar bekerja bersama-sama menuju suatu tujuan tertentu yang mereka inginkan bersama. Dengan

kata lain, kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi individu, kelompok untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini tidak jauh berbeda dengan pendapat Allan Tucker dalam Syafaruddin (2002), mengemukakan kepemimpinan ialah kemampuan untuk mempegaruhi atau mendorong seseorang atau sekelompok orang agar bekerja secara sukarela untuk mencapai tujuan tertentu atau sasaran dalam situasi tertentu. Dawam, Ainurrafiq, dkk (2004), kepemimpinan adalah kemampuan seorang untuk mempengaruhi orang-orang atau kelompok dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan. Kepemimpinan ditentukan oleh kemampuan dalam mempengaruhi inidivu-individu agar secara sukarela mau bekerja sama untuk mencapai tujuan organisasi. Untuk itu kepemimpinan membutuhkan keunggulan kompetensi dan sifat-sifat kepribadian yang mampu meyakinkan individu-individu dalam menjalin kerja sama tersebut. Menurut Ngalim Purwanto mendefinisikan Kepemimpinan adalah sekumpulan dari serangkaian kemampuan dan sifat-sifat kepribadian, termasuk didalamnya kewibawaan, untuk dijadikan sebagai sarana dalam rangka meyakinkan yang dipimpinnya agar mereka mau dan dapat melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadannya dengan rela, penuh semangat, ada kegembiraan batin, serta merasa tidak terpaksa. Tidak jauh berbeda dengan pendapat Gibson, Ivancevich, dan Donnelly (2000), pengertian kepemimpinan dilihat dari karakteristik individu, ditegaskan bahwa: "*Leaders are agents of change, persons whose act affect other people more than other people's acts affect them*", atau pemimpin merupakan agen perubahan, orang yang bertindak mempengaruhi orang lain lebih dari orang lain mempengaruhi dirinya. Pemimpin harus memiliki kelebihan atau keungguan keperibadian yang baik agar orang lain mau mengikuti apa yang diharapkan. Menurut Sweeney dan McFarlin (2002) yakni: "*Leadership involves a set of interpersonal influence processes. The processes are aimed at motivating sub-ordinates, creating a vision*

for the future, and developing strategies for achieving goals", yang dapat diartikan bahwa kepemimpinan melibatkan seperangkat proses pengaruh antar orang. Proses tersebut bertujuan memotivasi bawahan, menciptakan visi masa depan, dan mengembangkan strategi untuk mencapai tujuan. Dengan demikian kepemimpinan berkaitan dengan kekhasan karakteristik individu dalam kelompok atau organisasi baik mencakup perilaku, karakteristik pribadi, pemikiran bagi kemajuan organisasi.

Sedangkan, menurut Locke (1997) pengertian kepemimpinan memiliki tiga hal utama, yaitu: *Pertama*, kepemimpinan menyangkut 'orang lain', bawahan atau pengikut, kesediaan mereka untuk menerima pengarahan dari pemimpin. Jika tidak ada pengikut, maka tidak akan ada pula pemimpin. Tanpa bawahan semua kualitas kepemimpinan seorang atasan akan menjadi tidak relevan. Terkandung makna bahwa para pemimpin yang efektif harus mengetahui bagaimana membangkitkan inspirasi dan menjalin relasi dengan pengikut mereka. Kedua, kepemimpinan merupakan suatu 'proses'. Agar bisa memimpin, pemimpin mesti melakukan sesuatu, kepemimpinan lebih dari sekedar menduduki suatu posisi otoritas. Kendatipun posisi otoritas yang diformalkan mungkin sangat mendorong proses kepemimpinan, tetapi sekadar menduduki posisi itu tidak memadai untuk membuat seseorang menjadi pemimpin. Ketiga, kepemimpinan harus 'membujuk' orang-orang lain untuk mengambil tindakan. Pemimpin membujuk para pengikutnya lewat berbagai cara seperti menggunakan otoritas yang terlegitimasi, menciptakan model (menjadi teladan), penetapan sasaran, memberi imbalan dan hukuman, restrukturisasi organisasi, dan mengkomunikasikan sebuah visi. Rumusan kepemimpinan dari sejumlah ahli tersebut menunjukkan bahwa dalam suatu organisasi terdapat orang yang mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi, mengarahkan, membimbing dan juga sebagian orang yang mempunyai kegiatan untuk mempengaruhi perilaku orang

lain agar mengikuti apa yang menjadi kehendak dari pada atasan atau pimpinan mereka. Karena itu, kepemimpinan dapat dipahami sebagai kemampuan mempengaruhi bawahan agar terbentuk kerjasama di dalam kelompok untuk mencapai tujuan organisasi. Apabila orang-orang yang menjadi pengikut atau bawahan dapat dipengaruhi oleh kekuatan kepemimpinan yang dimiliki oleh atasan maka mereka akan mau mengikuti kehendak pimpinannya dengan sadar, rela, dan sepenuh hati.

Seringkali pengertian kepemimpinan dan manajemen disamakan oleh banyak orang, namun ada pula yang membedakan pengertian keduanya. John Kotter dalam Robbins (2006) berpendapat bahwa kepemimpinan berbeda dari manajemen. Manajemen berkaitan dengan hal-hal untuk mengatasi kerumitan. Manajemen yang baik dapat menghasilkan tata tertib dan konsistensi dengan menyusun rencana-rencana formal, merancang struktur organisasi yang ketat dan memantau hasil lewat pembandingan terhadap rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Kepemimpinan, sebaliknya, berkaitan dengan hal-hal untuk mengatasi perubahan. Pemimpin menetapkan arah dengan mengembangkan suatu visi terhadap masa depan, kemudian mengkomunikasikannya kepada setiap orang dan mengilhami orang-orang tersebut dalam menghadapi segala rintangan.

Kotter menganggap, baik kepemimpinan yang kuat maupun manajemen yang kuat merupakan faktor penting bagi optimalisasi efektifitas organisasi. Tingkah laku pemimpin yang istimewa, pertama adalah kemampuan memberi inspirasi bersama atau pemimpin sebagai *inspirational motivation,* yaitu memberikan gambaran ke masa depan dan membantu orang lain. Kedua, adalah kemampuan membuat model pemecahan (*idealized influence*), yaitu memberi keteladanan dan merencanakan keberhasilan-keberhasilan kecil. Semuanya untuk memahami tentang *transformational leadership,* yaitu bahwa seorang pemimpin dapat mentransformasikan bawahannya melalui

empat cara: *idealized influence, inspirational motivation, intelectual stimulation* dan *individualized consideration* (Bass, 1997). Menurut Henry Mintzberg dalam Thoha (1986), ada tiga peranan utama yang dimainkan oleh setiap manajer dimanapun letak hirarkienya. Lebih lanjut Thoha (1986) dalam menjelasannya ketiga peranan manajer itu, sebagai berikut:

1. Peranan Hubungan Antar Pribadi (*The Interpersonal Roles*).

   Peranan ini bertalian dengan status dan otoritas manajer yaitu terkait dengan pengembangan hubungan antar pribadi. Aktifitas-aktifitas yang sering dilaksanakan dalam peranan ini antara lain kegiatan-kegiatan seremonial sehubungan dengan jabatan yang melekat pada manajer. Status menghendaki manajer harus mau menerima undangan-undangan, mendatangi upacara-upacara, dan lain-lain yang bersifat seremonial. Karena manajer mempunyai jabatan yang tinggi, maka aksesnya manajer tersebut harus selalu mengadakan kontak tertentu pada fihak-fihak luar. Hubungan antar pribadi ini mau tidak mau harus dijalankan oleh manajer sebagai suatu peranannya. Peranan ini oleh Minzberg dibagi atas tiga peranan lagi yang merupakan perincian lebih lanjut dari peranan antar pribadi ini. Tiga peranan itu antara lain:

   a. Peranan sebagai *figurehead,* yakni suatu peranan yang dilakukan untuk mewakili organisasi yang dipimpinnya di dalam setiap kesempatan dan persoalan yang timbul secara formal. Peranan ini sangat dasar dan sederhana, karena otoritas formalnya maka manajer dianggap sebagai simbol dan berkewajiban untuk melaksanakan serangkaian tugas-tugas. Ada sebagian tugas-tugas tersebut yang bersifat ajeg tiap-tiap saat, tetapi adakalanya yang bersifat inspirasional. Kesmuanya itu melibatkan aktifitas-aktifitas interpersonal. Misalnya menghadiri upacara-upacara pembukaan, peresmian,

pengguntingan pita, pemukulan gong, dan lain-lainnya, dalam rangka mewakili organisasi yang dipimpinnya adalah termasuk dalam peranan fiquehead ini.

b. Peranan sebagai pemimpin (*Leader*), dalam peranan ini manajer bertindak sebagai pemimpin, ia melakukan hubungan interpersonal dengan yang dipimpin dengan melakukan fungsi-fungsi pokoknya antaranya memimpin, memotivasi, mengembangkan, dan mengendalikan. Dalam organisasi informal biasanya, pemimpin diikuti karena mempunyai kekuasaankarismatik atau kekuasaan fisik. Adapun dalam organisasi formal, pemimpin yang diangkat dari atas, maka manajer seperti ini seringkali tergantung akan kekuasaan yang melekat pada jabatan tersebut.

c. Peranan sebagai perantara (*Liaison Manager*), disini manajer melakukan peranan yang berinteraksi dengan teman sejawat, staf, dan orang-orang lain yang berada diluar organisasinya, untuk mendapatkan informasi. Oleh karena organisasi yang dipimpin manajer itu tidak berdiri sendirian, maka manajer meletakkan peranan *liason* dengan cara banyak berhubungan dengan sejumlah individu atau kelompok-kelompok tertentu yang berada di luar organisasinya. Homans menyebut peranan seperti ini sebagai *hubungan pertukaran (exchange relationship)*, yakni manajer memberikan sesuatu agar mendapatkan sesuatu pula.

2. Fungsi yang berhubungan dengan informasi (*Informational Role*)

Peranan interpersonal diatas meletakkan manajer pada posisi yang unik dalm hal mendapatkan informasi. Hubungan-hubungan keluar membawa padanya mendapatkan informasi yang spesial dari lingkungan luarnya, dan kegiatan-kegiatan kepemimpinannya membuat manajer sebagai pusat informasi bagi organisasinya. Oleh

karena itu sebagai kelanjutan dari peranan interpersonal diatas Mitzberg merancang peranan kedua yakni yang berhubungan dengan informasi ini. Peranan itu terdiri dari peranan-peranan sebagai berikut:

a. Sebagai *Monitor,* peranan ini mengidentifikasikan seorang manajer sebagai penerima dan pengumpul informasi agar semua ia mampu untuk mengembangkan suatu pengertian yang baik dari organisasi yang dipimpinnya, dan mempunyai pemahaman yang komplit tentang lingkungannya. Manajer mencari informasi itu agar ia mampu untuk mendekte perubahan-perubahan, mengidentifikasikan persoalan-persoalan dan kesempatan-kesempatan yang ada, untuk membangun pengetahuannya tentang lingkungannya, menjadi tahu kapan suatu informasi harus diberikan untuk keperluan pembuatan keputusan. Dengan demikian manajer akan memperoleh informasi seluas mungkin dari berbagai sumber baik dari luar maupun dari dalam organisasinya.

   Adapun informasi yang diterima oleh manajer ini dapat dikelompokkan atas lima kategori berikut ini:

   - *Internal operations*, yakni informasi mengenai kemajuan pelaksanaan pekerjaan di dalam organisasi, dan semua peristiwa-peristiwa yang ada hubungannya dengan pelaksanaan pekerjaan tersebut. Informasi ini bisa.
   - *Peristiwa-peristiwa diluar organisasi (external events),* informasi jenis ini diterima oleh manajer dari luar organisasi, seperti misalnya informasi dari langganan, hubungan-hubungan pribadi, pesaing-pesaing, asosiasi-asosiasi, dan semua informasi mengenai perubahan atau perkembangan ekonomi, politik, dan tehnologi, yang semuanya itu amat bermanfaat bagi organisasi.

- *Informasi dari hasil analisis,* semua analisis dan laporan-laporan mengenai berbagai isu yang berasal dari bermacam-macam sumber sangat bermanfaat bagi manajer untuk diketahuinya. Manajer berangkali tertarik kepada salah satu subyek tertentu, dan kemudian membutuhkan informasi tentang subyek itu, maka bawahan bisa menyediakannya dengan penyajian kliping surat kabar yang memuat artikel-artikel dari subyek yang dikehendaki manajer. Dan sering kali manjer membutuhkan laporan-laporan *briefing* tentang hal-hal yang bertalian dengan keputusan yang bakal dibuat olehnya.
- *Buah pikiran dan kecenderungan, manajer* memerlukan suatu sarana untuk mengembangkan suatu pengertian baik atas kecenderungan-kecenderungan yang tumbuh dalam masyarakat, dan mempelajari tentang ide-ide atau buah pikiran yang baru. Dikunjunginya komperensi-komperensi, seminar-seminar, memperhatikan surat-surat saran dari masyarakat, membaca laporan-laporan singkat, menerima pendapat-pendapat dari bawahan, dan lain sebagainya, adalah suatu cara untuk mengetahui buah pikiran dan kecenderungaan-kecenderungan.
- *Tekanan-tekanan, manajer* perlu juga mengetahui informasi yang ditimbulkan dari tekanan-tekanan dari pihak-pihak tertentu. Dalam hal ini informasi ini berusaaha mempengaruhi kebijakan manajer. Misalnya bawahan-bawahan yang mengajukan usul-usul perbaikan, lapangan yang mencoba mempengaruhi perubahan cara kerja, dan serikat buruh yang berusaha mendesak memperbaharuhi sistem kerja dan penggajian.

b. Sebagai d*isseminator*, peranan ini melibatkan manajer untuk menangani proses transmisi dari informasi-informasi kedalam organisasi yang dipimpinnya. Ia melakukan penyampaian informasi dari luar kedalam organisasinya, dan informasi yang berasal dari bawahan atau stafnya kebawahan atau staf lainnya. Informasi yang disebarkan oleh manajer ini dapat dibedakan atas dua type, yakni: kenyataan, dan nilai. Informasi berdasarkan kenyataan ini diterima manajer karena jabatan atau otoritas formalnya, dan dia meneruskan kepada stafnya yang menurut kenyataannya menangani hal-hal yang bersangkutan dengan informasi tersebut. Sebagai suatu undangan yang menginformaasikan kepada manajer tentang adanya seminar tentang pengembangan perencanaan organisasi, maka undangan ini bisa diteruskan kepada asisten perencanaan, dan lain-lainnya. Adapun informasi berdasarkan nilai tersebut adalah informasi yang berhubungan dengan referensi atau acuan-acuan tertentu yang perlu diketahui oleh staf atau bawahannya. Misalnya pernyataan tentang nilai atau referensi kejujuran yang harus menjadi pegangan bagi semua bawahannya untuk bertindak. Nilai kejujuran ini kemudian diinformasikan kepada semua bawahannya, dengan maksud agar bawahannya menjadi pegawai yang jujur.

c. Sebagai Juru Bicara (*Spokesperson*), peranan ini dimainkan manajer untuk menyampaikan informasi keluar lingkungan organisasinya. Bedanya dengan *disseminator* ialah *spokesman* ini pemberian informasinya keluar, untuk lingkungannya, sedangkan *disseminator* hanya kedalam organisasi. Sebagai spokesman, secara formal manajer mewakili atau bertindak atas nama organisasinya. Sebagai manajer ia merupakan pusat informasi yang mengetahui tentang organisasinya. Untuk itu bisa bertindak efektif dalam mewakili organisasinya. Mungkin

suatu ketika manajer melakukan lobbying untuk kepentingan organisasinya. Mungkin pula melakukan hubungan masyarakat (humas) secara baik, atau mungkin bertindak sebagai orang yang ahli di bidang tertentu yang dijalankan oleh organisasinya.

3. Peranan Pembuat Keputusan (*Decisional Role*), barangkali peranan ini adalah yang paling rumit. Peranan ini membuat manajer harus terlibat dalam suatu proses pembuatan strategi di dalam organisasi yang dipimpinnya. Proses pembuatan strategi ini secara sederhana dinamakan sebagai suatu proses yang menjadikan keputusan-keputusan organisasi dibuat sidnifikan dan berhubungan. Mitzberg berkesimpulan bahwa manajeritu pada hakekatnya sebagian tugasnya dipergunakan secara penuh untuk memikirkan sistem pembuatan strategi organisasinya. Dengan mempergunakan kata-kata lain, manajer itu terlibat secara substansial di dalam setiap pembuatan keputusan organisasinya. Keterlibatannya ini disebabkan karena: (1)secara otoritas yang formal manajer adalah satu-satunya yang diperbolehkan terlibat untuk memikirkan tindakan-tindakan penting atau yang baru dalam organisasinya. (2) sebagai pusat informasi, manajer dapat memberikan jaminan atas keputusan yang terbaik, yang mencerminkan pengetahuan yang terbaru dan nilai-nilai organisasi. (3) keputusan-keputusan yang strategis akan lebih mudah diambil secara terpadu dengan adanya satu orang yang dapat melakukan kontrol atas semuanya. Itulah sebabnya peranan pembuatan keputusan oleh manajer merupakan peranan yang tidak boleh tidak harus dijalankan, lagi pula peranan ini dapat membedakan antara manajer dengan pelaksana. Menurut sebagian orang manajer justru dibayar mahal adalah untuk membuat keputusan ini. Ada empat peranan manajer yang dikelompokkan kedalam pembuatan keputusan, yakni:

   a. Peranan sebagai *entrepreneur*, dalam peranan ini manajer bertindak sebagai pemrakarsa dan perancang dari banyak

perusahaan-perusahan yang terkendali dalam organisasinya. Walaupun istilah *entrepreneur* dipinjam dari ahli ekonomi, istilah itu oleh Miztberg diberikan arti yang luas dalam hubungannya dengan peranan pembuatan keputusan ini. Kalau ahli ekonomi cenderung memusatkan pada pekerjaan-pekerjaan awal dari organisasi baru, maka Mizberg memusatkan pada semua pekerjaan-pekerjaan managerial yang dihubungkan dengan perubahan-perubahan yang berjalan termasuk pula organisasi baru. Peranan *entrepreneur* dimulai dari aktifitas melihat atau memahami secara teliti persoalan-persoalan organisasi yang mungkin bisa digarap. Sebagai bagian dari peranan memonitor yang disebutkan diatas, maka melihat dan memahami secara teliti ini (*scanning*), manajer mempergunakan banyak waktunya untuk mencari beberapa kesempatan dan beberapa situasi yang barangkali dapat dipertimbangkan sebagai masalah. Dari hal ini kemudian manajer merancang suatu kegiatan untuk mengadakan perubahan-perubahan yang terkendali.

b. Peranan sebagai penghalau gangguan (*Disturbance Handler*), peranan ini membawa manajer untuk bertanggung jawab terhadap organisasi ketika organisasinya terancam bahaya, misalnya akan dibubarkan, terkena gosip, isue-isue kurang baik, dan lain sebagainya. Kalau dalam *entrepreneur* manajer berhadapan dengan pembuatan-pembuatan yang disengaja untuk mengadakan perubahan, maka dalam *Disturbance Handler* ini manajer menghadapi perbuatan-perbuatan yang tidak diketahui sebelumnya. Peristiwa yang tidak diketahui sebelumnya ini memungkinkan mempercepat terjadinya gangguan-gangguan. Atau peristiwa-peristiwa yang sebelumnya tidak diperhatikan bisa memungkinkan timbulnya suatu krisis. Dalam menghadapi hal-hal seperti ini manajer bertanggung

jawab menanganinya, karena manajer mempunyai kewajiban membawa orgaisasinya kesuatu keadaan bebas gangguan. Maka jika terjadi gangguan tindakan koreksi diharapkan datang dari manajer.

c. Peranan sebagai pembagi sumber (*Resource Allocator*), membagi sumber dana adalah suatu proses pembuatan keputusan, disini manajer diminta memainkan peranan untuk memutuskan kemana sumber dana akan didistribusikan ke bagian-bagian dari organisasinya. Strategi harus ditetapkan, pandangan-pandangan yang jauh dan positip harus dilihat oleh manajer, sehingga alokasi sumber dana dapat diberikan sebaik mungkin. Sumber dana ini meliputi sumber yang berupa uang waktu, perbekalan, tenaga kerja, dan reputasi. Tiap manajer tersebut dapat dimanfaatkan secara positip atau negatif lewat suatu proses pembuatan keputusan. Sumber dana dapat dimanfaatkan secara positip jika sumber tersebut direncanakan, diprogramkan dan mempermudah pelaksanaan kerja organisasi. Adapun penggunaan yang negatip, jika sumber dana tersebut dipergunakan tanpa berdasarkan rencana kerja, dan dimanfaatkan untuk semua jenis pekerjaan apapun.

d. Peranan sebagai *Negotiator*, peranan ini meminta kepada manajer untuk aktif berpartisipasi dalam arena negoisasi. Dari waktu ke waktu organisasi akan mendapatkan dirinya selalu terlibat dalam kancah negoisasi ini dengan pihak-pihak lain di luar organisasi, ataupun dengan para individu di dalam organisasinya. Dalam keadaan seperti ini manajer bertindak sebagai pimpinan kontingennya untuk membicarakan segala perkara yang diagendakan dalam negoisasi tersebut. Proses seperti ini meminta manajer untuk menyusun strategi yang menguntungkan organisasinya, dan pada gilirannya pengambilan keputusanadalah suatu aktifitas yang tidak bisa

dihindari olehnya.

Keberhasilan organisasi termasuk institusi pemerintahan sangat tergantung dari manajer atau pimpinannya. Apabila manajer atau pimpinannya mampu menjalankan peranannya sebagaimana diatas, maka sangat dimungkinkan dapat mewujudkan tercapainya tujuan organisasinya. Lebih lanjut menurut W.A. Gerungan dalam Uchjana (1981) bahwa setiap pemimpin sekurang-kurangnya memiliki tiga syarat, yakni:

1. Memiliki Persepsi Sosial (*Social Perception*)

   Persepsi sosial ialah kecakapan untuk cepat melihat dan memahami perasaan, sikap, dan kebutuhan anggota kelompok.

2. Kemampuan Berpikir Abstrak (*Ability in Abstract Thinking*)

   Kemampuan berabstraksi dibutuhkan oleh seorang pemimpin untuk dapat menafsirkan kecenderungan-kecenderungan kegiatan, baik di dalam maupun di luar kelompok, dalam kaitannya dengan tujuan kelompok. Kemampuan tersebut memerlukan taraf intelegensia yang tinggi pada seorang pemimpin.

3. Keseimbangan Emosional (*Emotional Stability*)

   Pada diri seorang pemimpin harus terdapat kematangan emosional yang berdasarkan kesadaran yang mendalam akan kebutuhan, keinginan, cita-cita dan suasana hati, serta pengintegrasian kesemua hal tersebut ke dalam suatu kepribadian yang harmonis sehingga seorang pemimpin dapat turut merasakan keinginan dan cita-cita anggota kelompoknya.

Sedangkan menurut Kouzes dan Posner dalam James M. Kouzes et.al (2004:23) terdapat lima praktik kepemimpinan teladan, yakni:

1. Mencontohkan.

Caranya Gayle Hamilton, Pasific Gas dan Electric menyatakan

bahwa "anda tidak dapat mengikuti seseorang yang tidak memiliki kredibilitas, yang tidak benar-benar percaya pada apa yang dia lakukan dan bagaimana cara dia melakukannya" (James M. Kouzes dan Barry Z. Posner, 2004: 25). Bentuk komitmen yang dilakukan oleh pemimpin tersebut dalam hal ini adalah dengan: (a).Temukan suara hati anda dengan memperjelas nilai-nilai pribadi anda, (b). Beri contoh dengan menyelaraskan tindakan dengan nilai-nilai bersama.

2. Inspirasikan Visi Bersama. Bentuk komitmen yang diterapkan pada inspirasikan visi bersama dapat dilihat dengan: (1).Lihat masa depan dengan membayangkan peluang-peluang yang menggairahkan dan luhur. Kumpulkan orang ke dalam visi bersama dengan memperhatikan aspirasi bersama.
3. Menantang Prosesnya. Menantang prosesnya dapat dilihat dengan penerapan gaya kemimpinan yang: (a).Cari peluang melalui pencarian cara-cara inovatif untuk berubah, tumbuh, dan menjadi lebih baik (b).Lakukan eksperimen dan ambil resiko dengan terus menerus menghasilkan kemenangan-kemenangan kecil dan relajar dari kesalahan.
4. Memungkinkan orang lain untuk bertindak. Ciri selanjutnya pada gaya kepemimpinan *The Leadership Challenge* ini ialah dengan memungkinkan orang lain untuk bertindak, yakni dengan komitmen pemimpin tersebut untuk: (a).Pupuk kolaborasi dengan mempromosikan tujuan bersama dan membangun kepercayaan, (b).Perkuat orang lain dengan membagi kekuasaan dan keleluasaan.
5. Menyemangati Jiwa. Diperlukan juga dalam diri pemimpin memotivasi lingkungan kerjanya dengan cara-caranya masing-masing. Dimana diperlukan komitmenseorang pemimpin untuk: (a).Akui kontribusi dengan menunjukkab penghargaan bagi pencapaian individu. (b).Rayakan nilai-nilai dan kemenangan

dengan menciptakan semangat komunitas. Kebanyakan definisi kepemimpinan, mengasumsikan bahwa kepemimpinan menyangkut sebuah proses mempengaruhi sosial dengan pengaruh yang disengaja digunakan oleh seseorang terhadap orang lain untuk menstruktur kegiatan-kegiatan dan hubungan-hubungan dalam sebuah kelompok atau organisasi (Yukl, 1998, h. 2) (*lib@ui, lib.ui.ac.id › file › 124917-T 304.34 2009 (8)-Gaya Ke...).*

C. Teori Kepemimpinan.

Pembahasan dalam teori kepemimpinan ini dimaksudkan sebagai usaha menidentifikasi perilaku pemimpin dan konsep kepemimpinannya agar dapat diketahui kelebihan dan kelemahan dari masing-masing kepemimpinan khususnya kepemimpinan birokrasi. Kepemimpinan birokrasi menjadi aspek penting dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, sebab kepemimpinan birokrasi menjadi fokus perhatian dalam setiap fenomena organisasi birokrasi. Dalam penjelasan Miftah Thoha (1986), bahwa dari beberapa literatur diketahui ada teori kepemimpinan yang menyatakan bahwa pemimpin itu dilahirkan bukan dibuat, tetapi ada pula yang menyatakan bahwa pemimpin itu terjadi karena adanya kelompok-kelompok orang, dan ia melakukan pertukaran dengan yang dipimpin. Teori lain yang mengatakan bahwa pemimpin timbul karena situasinya memungkinkan ia ada. Dan teori paling mutahir melihat kepemimpinan lewat perilaku organisasi. Orientasi perilaku ini mencoba mengetengahkan pendekatan yan bersifat "*social learning*" pada kepemimpinan. Teori ini menekankan bahwa terdapat faktor penentu yang timbal balik dalam kepemimpinan ini. Faktor penentu itu ialah pemimpin itu sendiri termasuk di dalamnya kognisinya, serta situasi lingkungan termasuk pengikut-pengikutnya dan variabel makro, dari pengikut itu sendiri. Tiga faktor penentu ini merupakan dasar dari teori kepemimpinan yang diajukan oleh ilmu

perilaku organisasi.

Berikut ini akan diuraikan beberapa teori kepemimpinan yang tidak asing lagi pada umumnya dalam literatur kepemimpinan, yaitu:

1. Teori Sifat (*Trait Theory*).

Teori sifat (*Trait Theory*) berasumsi bahwa seseorang yang dilahirkan sebagai pimpinan karena memiliki sifat-sifat sebagai pemimpin. Namun pandangan teori sifat ini juga tidak memungkiri bahwa sifat-sifat kepemimpinan tidak seluruhnya dilahirkan, tetapi dapat juga dicapai lewat suatu pendidikan dan pengalaman (Pasolong:2007). Ada 4 (empat) sifat umum yang mempengaruhi kesuksesan kepemimpinan dalam organisasi yaitu, *intelegensia*, kematangan sosial, motivasi diri, hubungan pribadi. Menurut David Wechsler dalam Sri Wiludjeng SP (2007), menjelaskan keempat sifat yang dimaksud, adalah:

1. *inteligensi* adalah kemampuan untuk bertindak secara terarah, berpikir secara rasional, dan menghadapi lingkungannya secara efektif. Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa inteligensi adalah suatu kemampuan mental yang melibatkan proses berpikir secara rasional.
2. Kematangan sosial adalah kemampuan untuk berfungsi secara tanggung jawab yang tepat dan pemahaman tentang aturan-aturan sosial dan norma-norma di dalam budaya tertentu dan kemampuan untuk menggunakan pengetahuan secara tepat.
3. Motivasi Diri adalah sebuah kemampuan kita untuk memotivasi diri kita tanpa memerlukan bantuan orang lain. Kita memiliki kemampuan untuk mendapatkan alasan atau dorongan untuk bertindak. Proses mendapatkan dorongan bertindak ini pada dasarnya sebuah proses penyadaran akan keinginan diri sendiri yang biasanya terkubur.

4. Hubungan pribadi adalah dimana kita berusaha meningkatkan hubungan insani, menghindari dan mengatasi konflik – konflik pribadi yang terjadi, mengurangi ketidak pastian sesuatu yang berkenaan dengan hubungan pribadi tersebut, serta berbagi pengetahuan dan pengalaman dengan orang lain.

2. Teori Gaya dan Perilaku (Style and Behavior Theory).

Teori perilaku didasarkan bahwa seorang pemimpin harus mampu bersikap fleksibel, luwes, bijakasana, dan mampu mempuyai daya tarik yang tinggi karena harus mampu mengambil langkah-langkah yang tempat untuk suatu masalah. Ada beberapa variabel yang menentukan keberhasilan pemimpin yaitu motivasi, kepuasaan, dan pelaksanaan pekerjaan bawahannya. Menurut Martin Evans dan Robert House dalam Miftah Thoha (1986:44-45) memasukkan empat tipe/gaya utama kepemimpinan, sebagai berikut:

1. Kepemimpinan *Directif*.

   Tipe ini sama dengan model kepemimpinan yang otokratis dari Lippit dan White. Bawahan tahu senyatanya apa yang diharapkan darinya dan pengarahan yang khusus diberikan oleh pemimpin. Dalam model ini tidak ada partisipasi dari bawahan.

2. Kepemimpinan yang mendukung (*Supportive leadership*).

   Kepemimpinan model ini mempunyai kesetiaan untuk menjelaskan sendiri, bersahabat, mudah didekati dan mempunyai perhatian kemanusiaan yang murni terhadap para bawahan.

3. Kepemimpinan *partisipatif*.

   Gaya kepemimpinan ini pemimpin berusaha meminta dan mempergunakan saran-saran dari bawahannya. Namun

pengambilan keputusan masih tetap berada padanya.

4. Kepemimpinan yang berorientasi pada prestasi.

   Gaya kepemimpinan ini menetapkan serangkaian tujuan yang menantang para bawahannya untuk berpartisipasi. Demikian pula pemimpin memberikan keyakinan kepada mereka bahwa mereka mampu melaksanakan tugas pekerjaan mencapai tujuan secara baik.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa: keempat gaya kepemimpinan diatas dapat diterapkan dalam situasi yang berbeda-beda. Ada dua hal yang perlu diperhatikan yaitu sifat personal bawahannya dan tuntutan-tuntutan dari bawahannya. Perilaku pemimpin akan dapat menjadi faktor motivasi, apabila:

a. Perilaku pemimpin dapat memberikan kepuasan bawahan melalui pemenuhan kebutuhan-kebutuhannya sehingga memungkinkan tercapainya efektifitas dalam pelaksanaan kerja.
b. Perilaku pemimpin merupakan komplemen dari lingkungan bawahan yang berupa pelatihan, pembinaan, dukungan, dan penghargaan yang diperlukan untuk memacu dorongan dalam pelaksanaan kerja.

Dengan mempertimbangkan kondisi diatas, pemimpin dapat mempengaruhi persepsi dan penilaian bawahan melalui kejelasan tugas-tugasnya, pencapaian tujuan, kepuasan kerja, dan efektifitas pelaksanaan kerja. Dalam penjelasan Miftah Thoha (1986:46-47), usaha-usaha yang lebih spesifik yang dapat dicapai oleh pemimpin, antara lain:

1. Mengetahui dan atau menumbuhkan kebutuhan-kebutuhan para bawahan untuk menghasilkan sesuatu yang bisa dikontrol pimpinan.

2. Memberikan insentif kepada yang mampu mencapai hasil dalam bekerja.
3. Membuat suatu jalan yang mudah dilewati oleh bawahan untuk menaikkan prestasinya dengan cara latihan, dan pengarahan.
4. Membantu para bawahan dengan menjelaskan apa yang bisa diterapkan darinya.
5. Mengurangi halangan-halangan yang bisa membuat frustrasi.
6. Menaikkan kesempatan-kesempatan untuk pemuasan bawahan yang memungkinkan tercapainya efektifitas kerja.

Dengan demikian pemimpin mencari jalan kecil untuk mencapai tujuan-tujuan, melalui gaya kepemimpinan yang sesuai dengan kondisi diatas.

3. Teori kepemimpinan kontingensi dari Fielder.

Dalam asumsinya: bahwa situsional memiliki pengaruh terhadap kepemimpinan, kecakapan, perilakunya, serta pelaksanaan kerja dan kepuasaan pengikutnya. Dalam penjelasannya, Frend Fiedler mengemukakan dua pengukuran ada hubungannya dengan gaya kepemimpinan, yaitu:

1. Hubungan kemanusiaan atau gaya yang lunak (*lenient)* dimana pemimpin tidak menekankan teman kerja atau bawahan yang disukai atau tidak.
2. Gaya yang berorientasi tugas atau hard nosed, yaitu menghubungkan pemimpin dengan teman kerja atau bawahan yang disukai dan yang tidak disukai.

Dari hasil kajiannya fielder mengembangkan model yang disebut dengan Model Kontijensi Kepemimpinan yang Efektif (*A Contingency of Leardership Effective*), yaitu menghubungkan gaya kepemimpinan

dengan situasi menyenangkan. Dalam dimensi empiris dijelaskan bahwa:

1. Hubungan pemimpin-anggota, dimana pemimpin diterima oleh para pengikutnya.
2. Derajat dari struktur tugas, dimana tugas-tugas yang berkaitan dengan pemimpin ditentukan dengan jelas.
3. Posisi kekuasaan pemimpin yang dicapai lewat otoritas, dimana penerapan otoritas pimpinan diterapkan dalam lingkungan organisasi.

Dalam kondisi sangat menyenangkan dan sangat tidak menyenangkan maka pemimpin harus beorientasi pada tugas, dimana pemimpin mempunyai kekuasaan, dukungan informal, dan tugas yang relatif tersusun baik, maka kelompok siap untuk diarahkan dan meminta diperhatikan berbuat apa saja. Misalnya seorang Pilot dalam posisi yang serba darurat untuk mendaratkan pesawat terbang, maka apa yang dilakukan tidak perlu harus dilakukan pembahasan atau diskusi terlebih dahulu, karena pilot sebagai pimpinan mendapatkan dukungan dan tugas-tugas telah terbagi dengan baik, maka pilot dapat mengambil tindakan untuk menyelamatkan pesawat terbang dan dapat mendarat dengan baik. Sebaliknya dalam kondisi yang sangat tidak menyenangkan maka pemimpin harus berorientasi pada tugas pula, misalnya sebagai ketua (pimpinan) panitia kerja dalam menentukan sebaiknya lokasi mana yang akan dijadikan obyek liburannya. Situasi sangat tidak menyenangkan dimana ketua (pimpinan) tidak adanya dukungan anggota, apabila gaya kepemimpinan lebih beorientasi pada hubungan kemanusiaan maka tidak akan dapat menentukan dengan tepat lokasi liburan yang dapat ditetapkan. Artinya seorang pimpinan yang membuat keputusan dalam kondisi yang sangat tidak menyenangkan lebih baik daripada pimpinan tidak mengambil keputusan.

Sedangkan pada situasi menyenangkan dan tidak menyenangkan maka lebih tepat gaya kepemimpinan lebih berorientasi pada hubungan kemanusian, misalnya seorang ketua panitia sama sekali tidak diterima oleh anggotanya, tugas-tugas belum tersusun dengan jelas, serta kekuasaan dan kewenangan panitia sangat terbatas, maka dalam mengambil keputusan akan lebih efektif apabila menggunakan pendekatan hubungan kemanusiaan.

4. Teori Transaksional (Transactional Theory).

Teori kepemimpinan transaksional berkembang pada akhir tahun 1970-an dan awal 1980-an. Asumsinya: kepemimpinan transaksional merupakan kontrak sosial antara pemimpin dan para pengikutnya. Pemimpin dan para pengikutnya merupakan pihak-pihak yang independen yang masing-masing mempunyai tujuan, kebutuhan dan kepentingan sendiri. Seringkali tujuan, kebutuhan dan kepentingan individu-individu berbeda dan saling bertentangan yang dapat mengarah pada situasi konflik. Dalam teori kepemimpinan ini, baik seorang pemimpin dan pengikut terlibat dalam praktik yang memungkinkan adanya pertukaran antara pengikut dan pemimpin. Dengan kata lain, teori ini digambarkan sebagai suatu asosiasi yang melibatkan pemimpin dan pengikut terjadi karena adanya serangkaian perjanjian antara pemimpin tersebut dengan para pengikutnya. Menurut Wibowo (2014:300) *transactional leadership* adalah kepemimpinan yang membantu organisasi mencapai sasaran sekarang dengan lebih efesien, seperti dengan menghubungkan kepuasan kerjapada penilaian reward dan memastikan bahwa pekerja mempunyai sumber daya yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan. Lebih lanjut, Bycio dkk (1995) serta Koh dkk (1995), kepemimpinan transaksional adalah gaya kepemimpinan di mana seorang pemimpin menfokuskan perhatiannya pada transaksi interpersonal antara pemimpin dengan

karyawan yang melibatkan hubungan pertukaran. Pertukaran tersebut didasarkan pada kesepakatan mengenai klasifikasi sasaran, standar kerja, penugasan kerja, dan penghargaan *(https://inajiun.wordpress.com/2014/04/22/ kepemimpinan-transaksional/)*. Kepemimpinan transaksional lebih menekankan pada pemberian penghargaan kepada bawahan dengan melakukan pengawasan yang ketat serta memberikan bimbingan dan pengarahan kepada bawahan dalam mencapai tujuan organisasi melalui penjelasan terhadap tugas pekerjaan masing-masing. Kepemimpinan transaksional lebih berperan adalah pemimpin dan bawahan hanya menjalankan tugas atas dasar perintah dan arahan dari pimpinannya. Hal ini sebagaimana dijelaskan pula oleh Maulizar dan Yunus (2012), bahwa: kepemimpinan transaksional adalah model kepemimpinan dimana seorang pemimpin lebih cenderung memberikan arahan pada bawahannya, dan memberi insentif serta hukuman pada kinerja mereka serta menitik beratkan terhadap perilaku untuk membimbing pengikutnya (*repo.darmajaya.ac.id/ 197/2/BAB%20II.pdf*).

Menurut Bass (1990) dan Yukl (1998) mengemukakan bahwa hubungan pemimpin transaksional dengan karyawan tercermin dari tiga hal yakni:

1) pemimpin mengetahui apa yang diinginkan karyawan dan menjelasakan apa yang akan mereka dapatkan apabila kerjanya sesuai dengan harapan
2) pemimpin menukar usaha-usaha yang dilakukan oleh karyawan dengan imbalan; dan
3) pemimpin responsif terhadap kepentingan pribadi karyawan selama kepentingan tersebut sebanding dengan nilai pekerjaan yang telah dilakukan karyawan (*https://inajiun.wordpress.com/2014/04/22/kepemimpinan-transaksional/)*

Burns mendefinisikan kepemimpinan transaksional adalah kepemimpinan yang memotivasi bawahan atau pengikut dengan minat-minat pribadinya. Kepemimpinan transaksional juga melibatkan nilai-nilai akan tetapi nilai-nilai itu relevan sebatas proses pertukaran (*exchange process*), tidak langsung menyentuh substansi perubahan yang dikehendaki. Kudisch, mengemukakan kepemimpinan transaksional dapat digambarkan sebagai: (a). Mempertukarkan sesuatu yang berharga bagi yang lain antara pemimpin dan bawahannya. (b). Intervensi yang dilakukan sebagai proses organisasional untuk mengendalikan dan memperbaiki kesalahan. (c). Reaksi atas tidak tercapainya standar yang telah ditentukan. Lebih lanjut, menurut Metcalfe (2000) pemimpin transaksional harus memiliki informasi yang jelas tentang apa yang dibutuhkan dan diinginkan bawahannya dan harus memberikan balikan yang konstruktif untuk mempertahankan bawahan pada tugasnya. Pada hubungan transaksional, pemimpin menjanjikan dan memberikan penghargaan kepada bawahannya yang berkinerja baik, serta mengancam dan mendisiplinkan bawahannya yang berkinerja buruk. Bernard M. Bass mengemukakan kepemimpinan transaksional adalah kepemimpinan di mana pemimpin menentukan apa yang harus dikerjakan oleh karyawan agar mereka dapat mencapai tujuan mereka sendiri atau organisasi dan membantu karyawan agar memperoleh kepercayaan dalam mengerjakan tugas tersebut (*https://inqjiun.wordpress.com/ 2014/04/22/kepemimpinan-transaksional/).*

Gaya kepemimpinan transaksional bahwa individu tidak termotivasi untuk melakukan tugas-tugas organisasi, untuk itu pemimpin harus melakukan pengawasan yang lebih ketat agar individu-individu dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan harapan pimpinan. Gaya kepemimpinan transaksional adalah gaya kepemimpinan dimana pemimpin mendorong kepatuhan pengikutnya melalui dua faktor yaitu imbalan dan hukuman. Para pemimpin dengan gaya kepemimpinan transaksional bekerja dengan cara melakukan pengawasan terhadap

kerja pegawai untuk mengetahui kualitas pekerjaannya sehingga piminan dapat menentukan individu-individu yang akan memperoleh reword dan punishment. Menurut Lensufiie (2010:89) ada 3 unsur dari gaya kepemimpinan transaksional yaitu : 1.Unsur kerja sama antara pengikut dan pemimpin yang bersifat kontraktual. 2.Unsur prestasi yang terukur. 3.Unsur reward atau upah yang dipertukarkan dengan loyalitas. Pola kepemimpinan ini akan berjalan dengan baik apabila ketiga unsur diatas terpenuhi sekaligus memuaskan kedua belah pihak. Sedangkan menurut Robbins & Judge (2009:91) dimensi dari gaya kepemimpinan transaksional adalah : (1).Imbalan Kontinjen (Contingensi Reward). Pemimpin melakukan kesepakatan tentang hal-hal apa saja yang dilakukan oleh bawahan dan menjanjikan imbalan apa yang akan diperoleh bila hal tersebut dapat tercapai. Imbalan dapat berupa bonus, bertambahnya penghasilan, atau memberikan fasilitas kepada karyawan. Hal ini dimaksudkan untuk memberi penghargaan maupun pujian kepada bawahan terhadap kinerja terbaiknya. Selain itu, pemimpin betransaksi dengan bawahan dengan memfokuskan pada aspek kesalahan yang dilakukan bawahan, menunda keputusan, atau menghindari hal - hal yang kemungkinan mempengaruhi terjadinya kesalahan. (2).Manajemen dengan pengecualian / eksepsi aktif (Active Management by Exception) Pada manajemen eksepsi aktif pemimpin memantau deviasi dari standar yang telah ditetapkan dan melakukan tindakan perbaikan. Pemimpin melihat dan mencari penyimpangan dari aturan dan standar yang telah ditentukan dan menempuh tindakan perbaikan. (3).Manajemen dengan pengecualian / eksepsi pasif (Pasive Management by Exception) Pada manajemen eksepsi pasif pemimpin melakukan tindakan jika standar tidak tercapai (*library.binus.ac.id/eColls/eThesisdoc/.../2015-1-00211-MN%20Bab2001.pd*). Dengan demikian dapat dikemukakan beberapa karakteristik kepemimpinan transaksional, yaitu:

1. Penghargaan dan hukuman adalah motivasi bagi bawahan dalam melaksanakan tugas dan patuh. Itu adalah alasan utama bawahan untuk berbuat yang terbaik dan menghindari kesalahan.
2. Standar dan tolok ukur untuk kinerja yang baik dinyatakan secara jelas. Kreativitas dan inovasi bukan fokus utama. Melainkan, yang terpenting adalah melaksanakan tugas sesuai dengan standar yang diberikan pemimpin.
3. Misi organisasi, sistem, aturan, instruksi dan struktur rantai komando menjadi pusat untuk mengorganisasikan perusahaan. Kekuatan pemimpin terletak pada otoritas dan tanggung jawab formal mereka dalam organisasi.
4. Pemimpin transaksional tidak berusaha mengubah status quo, melainkan menjalankan perusahaan sesuai dengan aturan dan sistem yang ada. Mereka sangat tahan terhadap perubahan.
5. Pemimpin mengawasi kinerja bawahan dan memastikan mereka bekerja sesuai dengan tujuan, standar dan target.
6. Pemimpin cenderung berpikir di dalam kotak untuk memecahkan masalah. Mereka mahir untuk menangani urusan rutin tetapi bingung ketika menghadapi masalah yang membutuhkan solusi kreatif (*https://cerdasco.com/kepemimpinan-transaksional/*).

Adapun prinsip dasar teori kepemimpinan transaksional adalah: (1). Kepemimpinan merupakan pertukaran sosial antara pemimpin dan para pengikutnya. (2). Pertukaran tersebut meliputi pemimpin dan pengikut serta situasi ketika terjadi pertukaran. (3).Kepercayaan dan persepsi keadilan sangat esensial bagi hubungan pemimpin dan para pengikutnya. (4). Pengurangan ketidak pastian merupakan benefit penting yang disediakan oleh pemimpin. (5). Keuntungan dari pertukaran sosial sangat penting untuk mempertahankan suatu

hubungan social (*https://inajiun.wordpress.com/2014/04/22/ kepemimpinan-transaksional/).*

Kepemimpinan transaksional sangat memperhatikan nilai moral seperti kejujuran, keadilan, kesetiaan dan dan tanggung. Kepemimpinan ini membantu orang ke dalam kesepakatan yang jelas, tulus hati, dan memperhitungkan hak-hak serta kebutuhan orang lain. Inilah kepemimpinan kepala sekolah dengan mendengarkan keluhan dan perhatian berbagai partisipan, memutuskan perdebatan dengan adil, membuat orang bertanggungjawab atas target kerja mereka, menyediakan sumberdaya yang diperlukan demi pencapaian tujuan. Sedangkan menurut Bass memiliki karakteristik kepemimpinan transaksional sebagai berikut: (a). *Contingent reward.* Kontrak pertukaran penghargaan untuk usaa, penghargaan yang dijanjikan untuk kinerja yang baik, mengakui pencapaian. (b). *Active management by exception.* Melihat dan mencari penyimpangan dari aturan atau standar, mengambil tindakan perbaikan. (c). *Pasive management by exception.* Intervensi hanya jika standar tidak tercapai. (d). *Laissez-faire.* Melepaskan tanggung jawab, menghindari pengambilan keputusan (*https://inajiun.wordpress.com/2014/04/22/ kepemimpinan-transaksional/).* Adapun situasi dan kondisi yang dianggap tepat dalam implementasi kepemimpinan transaksional, adalah: *Pertama***,** aspek **i**nternal, seperti Struktur Organisasi (mekanistik, peraturan, prosedur jelas, sentralisasi tinggi), Teknologi Organisasi (teknologi proses, kontinue, mass-production), Sumber kekuasan & pola hubungan anggota organisasi (sumber kekuasaaan di dalam struktur, hubungan formal), Tipe kelompok kerja(kerja tim, sifat pekerjaan umumnya engineering/teknis). Kedua, aspek eksternal seperti: Struktur lingkungan luar(baik, norma kuat, status quo), Kondisi perubahan (lambat, tidakstabil, ketidakpastian rendah), dan Kondisi pasar(stabil) (*https://inajiun.wordpress.com/2014/04/22/kepemimpinan-transaksional/).*

5. Teori Transformasional (Transformational Theory).

Kepemimpinan transformasional merupakan sebuah konsep kepemimpinan yang dinilai sangat relevan dengan kehidupan modern saat ini. Teori kepemimpinan ini mengembangkan hubungan atau relasional antara pemimpin dengan bawahan yang saling menghargai dan mengangkat posisi masing-masing, serta pemimpin yang mampu menginspirasi bawahan untuk mengenyampingkan kepentingan pribadi diatas kepentingan organisasi. Menurut Burns dalam Aan Komariah dan Cepi Triatna (2006), mengartikan kepemimpinan transformasional sebagai suatu proses yang pada dasarnya "para pemimpin dan pengikut saling menaikkan diri ke tingkat moralitas dan motivasi yang lebih tinggi". Para pemimpin yang dimaksud adalah seorang yang sadar akan prinsip perkembangan organisasi dan kinerja manusia sehingga ia berupaya mengembangkan segi kepemimpinanannya secara utuh melalui pemotivasian terhadap staf dan menyerukan cita-cita yang lebih tinggi dan nilai-nilai moral. Seperti: kemerdekaan, keadilan dan kemanusiaan. Bukan didasarkan atas emosi. Seperti: keserakahan, kecemburuan atau kebencian. Kepemimpinan ini mendasarkan pada moralitas dan cita-cita pencapaian organisasi yang lebih tinggi dengan melalui upaya motivasi bawahan dalam menjalankan tugas-tugasnya. Bass dalam Nur Efendi (2015), menegaskan bahwa: kepemimpinan transformasional didefinisikan sebagai kepemimpinan yang melibatkan perubahan dalam organisasi (dipertentangkan dengan kepemimpinan yang dirancang untuk memelihara status quo). Kepemimpinan ini juga didefinisikan sebagai kepemimpinan yang membutuhkan tindakan memotivasi para bawahan agar bersedia bekerja demi sasaran-sasaran "tingkat tinggi" yang dianggap melampaui kepentingan pribadinya pada saat itu. Lebih lanjut ditambahkan Bass dan Aviola dalam Raihani (2010), bahwa: kepemimpinan transformasional merupakan sebuah proses dimana pemimpin mengambil tindakan-tindakan untuk meningkatkan kesadaran rekan kerja mereka tentang apa yang benar

dan apa yang penting, untuk meningkatkan kematangan motivasi rekan kerja mereka, serta mendorong mereka untuk melampaui minat pribadi mereka demi mencapai kemaslahatan kelompok, organisasi atau masyarakat. Dengan kepemimpinan trasformasional akan mampu menyatukan seluruh bawahan dan mampu mengubah keyakinan, sikap dan tujuan individu masing-masing bawahan demi mencapai tujuan organisasi yang ditetapkan. Menurut Humphreys (2002) dalam Nugroho (2006:25) menjelaskan kemampuan pemimpin transformasional mengubah sistem nilai bawahan demi mencapai tujuan diperoleh dengan mengembangkan salah satu atau seluruh faktor yang merupakan dimensi kepemimpinan transformasional, yaitu: karisma (kemudian diubah menjadi pengaruh ideal atau *idealized influence*), inspirasi (*inspirational motivation*), pengembangan intelektual (*intellectual stimulation*), dan perhatian pribadi (*individualized consideration*). Idealized influence merupakan dimensi terpenting kepemimpinan transformasional karena memberikan inspirasi dan membangkitkan motivasi bawahan (secara emosional) untuk menyingkirkan kepentingan pribadi demi pencapaian tujuan bersama (*eprints.uny.ac.id › MarisatulKiptiyah_11408141012)*. Lebih lanjut, menurut Marshall dan Molly (2011), pemimpin transformasional mengetahui bagaimana membantu orang lain untuk mengembangkan dan mengerahkan motif-motif kekuasaan. Pemimpin transformasional tahu bagaimana memberdayakan orang lain. Aspek penting dari pekerjaan pemimpin transfomasional adalah mentransformasi para pengikutnya menjadi para pemimpin yang efektif (*eprints.uny.ac.id › MarisatulKiptiyah_11408141012)*.

Menurut Bass dan Ruth dalam Wijonarko (2014:12-13) mengemukakan, terdapat empat karakteristik kepemimpinan transformasional, antara lain sebagi berikut: a)Pengaruh Idealis (*Individualized Influence*).Pemimpin mendapat standar tinggi daritingkah laku, moral dan etika serta menggunakan kemampuan

untuk menggerakkanindividumaupun kelompok untuk pencapaian bersama. b) Motivasi Inspirasional (*Inspirational Motivation*). Pemimpin bertindak sebagai model atau panutan bagi pengikut, mengkomunikasikan visi, komitmen pada tujuan organisasi, dan mengarahkan upaya-upaya pengikut. c) Stimulasi Intelektual (*Intellectual Stimulation*). Pemimpin merangsang para bawahan untuk berfikir secara kreatif dan inovatif, dengan memberikan asumsi pertanyaan, merancang kembali masalah yang telah lampau untuk diselesaikan oleh bawahan dengan cara baru. Pemimpin bersikap proaktif,kreatifdaninovatifdalammengambilgagasan,memilikiidiologi yang radikal dan melakukan pencariangagasan dalam memecahkan masalah. d)Konsiderasi Individual (*Individualized Consideration*). Secara pribadi pemimpinmemberikan perhatian secara pribadi kepada bawahan dengan bertindak sebagaimentor, hal ini guna meningkatkan kebutuhan dan kemampuan bawahan kepadatingkat yang lebih tinggi (*eprints.uny.ac.id › MarisatulKiptiyah_11408141012)*.

D. Tipe Kepemimpinan.

Menurut Eungene Emerson Jennings dan Robert T Golembiewski mengemukakan 6 tipe kepemimpinan yang terdiri dari:

1. Tipe Kepemimpinan Otoriter.

Tipe kepemimpinan ini menghimpun sejumlah perilaku atau gaya kepemimpinan yang bersifat terpusat pada pemimpin (sentralistik) sebagai satu-satunya penentu, penguasa dan pengendali anggota organisasi dan kegiatannya dalam usaha mencapai tujuan organisasi. Pemimpin ini tidak mengikutsertakan dan tidak memperbolehkan bawahan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan tidak mentoleransi adanya penyimpangan. Pemimpin otoriter merasa memperoleh dan memiliki hak-hak istimewa dan harus diistimewakan

oleh bawahannya. Dengan kata lain anggota organisasi/bawahan tidak memiliki hak sesuatu apapun, dan hanya memiliki kewajiban dan tanggung jawab melaksanakan keputusan dan perintah. Tugas dan tanggung jawab itu harus dilaksanakan tanpa boleh membantah. Apabila pelaksanaannya berbeda dari yang diputuskan atau diperintahkan, meskipun hasilnya lebih baik akan diartikan oleh pemimpin sebagai penyimpangan atau kesalahan yang harus dijatuhkan hukuman atau sanksi. Pemimpin otoriter berpendapat keberhasilan dapat dicapai dari rasa takut bawahan pada nasibnya yang akan memperoleh sanksi atau hukuman berat dan merugikam apabila berbuat kesalahan atau kekeliruan atau penyimpangan dari keputusan pimpinan. Kondisi itu akan menimbulkan kepatuhan yang tinggi karena rasa takut atau kepatuhan yang bersifat palsu atau berpura-pura pada pimpinan. Kepemimpinan otoriter organisasinya tidak dinyatakan milik bersama untuk mencapai tujuan yang sama. Bawahan sebagai manusia hanya dijadikan alat untuk mencapai tujuan pemimpin. Oleh karena itu, sering terjadi perlakuan yang tidak manusiawi terhadap para anggota organisasi atau bawahan. Anggota organisasi atau bawahan disebutnya buruh atau karyawan yang berada dilingkungannya karena diupah sebagai pembayar pelaksanaan pekerjaan yang harus dilaksanakannya secara patuh tanpa membantah. Kondisi seperti ini cendderung dominan dilingkungan organisasi yang disebut perusahaan atau industri. Di lingkungan tersebut masih banyak pemimpin otoriter yang memandang anggota organisasi/bawahannya sekedar alat atau sarana produksi seperti benda yang disebut mesin. Diantara perlakuan yang tidak manusiawi itu adalah pembayaran upah yang sangat rendah, pemotongan upah hanya karena kesalahan kecil, jam kerja yang melampaui batas ketentuan yang berlaku (*dosen.uta45jakarta.ac.id › downlot › file=Tipe dan Gay...).*

Menurut Lippit dan White (1981:413), gaya kepemimpinan otokratis didefinisikan sebagai kepemimpinan yang menempatkan

kekuasaan pada satu orang atau sekelompok kecil orang, dimana pemimpin menganggap bawahan sebagai obyek yang dapat diatur dan diperlakukan menurut kehendak pimpinan. Ciri-ciri kepemimpinan disebutkan oleh Lippit dan White sebagai berikut:

1. Wewenang mutlak terpusat kepada pimpinan
2. Keputusan dan kebijakan selalu dibuat oleh pimpinan
3. Pengawasan sangat ketat dilakukan atasan kepada bawahan
4. Prakarsa harus selalu datang dari atasan
5. Tidak ada kesempatan bagi bawahan untuk memberikan saran, pertimbangan atau pendapat
6. Tugas-tugas diberikan atasan kepada bawahan secara instruktif
7. Lebih banyak kritik daripada pujian
8. Pimpinan menuntut prestasi sempurna dari bawahan tanpa syarat
9. Pimpinan menuntut kesetiaan mutlak tanpa syarat
10. Cenderung adanya paksaan, ancaman dan hukuman
11. Kasar dalam bertindak
12. Kaku dalam bersikap
13. Tanggung jawab keberhasilan organisasi dipikul oleh pimpinan (*www.studilmu.com › blogs › details).*

Masih dari sumber: *www.studilmu.com › blogs › details,* Siagian (1999:31) mendefinisikan pemimpin otokratis sebagai seseorang yang menganut nilai organisasional dengan membenarkan segala cara yang ditempuh untuk pencapaian tujuannya dan cenderung memutarbalikkan kenyataan yang sebenarnya, sehingga sesuai dengan apa yang secara subyektif diintepretasikan sebagai kenyataan, dalam bekerja selalu mengutamakan ego dan melihat peranan dirinya sangat menentukan jalannya organisasi, pemimpin mengambil keputusan dan

menuntut kepatuhan mutlak para bawahan serta cenderung melihat bahwa kepentingan organisasi harus sesuai dengan kepentingan pribadi. Hubungan atasan dengan bawahan pada gaya kepemimpinan ini cenderung satu arah, yakni berasal dari pimpinan. Dari ciri-ciri mengenai gaya kepemimpinan otokratik yang disampaikan oleh Lippit dan White memiliki kesamaan dengan definisi yang diungkap oleh teori lainnya, yakni pada gaya kepemimpinan ini kekuasaan terpusat pada pimpinan sehingga cenderung menggunakan dengan cara paksaan, bawahan tidak mempunyai kebebasan untuk bertindak karena segala sesuatunya berdasarkan instruksi dari atas, dan adanya pengawasan yang sangat ketat dari atasan kepada bawahan. Sedangkan gaya kepemimpinan demokratis atau konsultatif menurut Hines dalam Timple (2000:122) adalah kepemimpinan yang dapat mendelegasikan tanggung jawab kepada bawahannya. Pemimpin melakukan komunikasi dua arah dengan bawahanya, sehingga terbentuk kondisi dimana bawahan dapat belajar, mampu memantau pencapaian tujuan dengan cara-cara yang paling sesuai dengan kondisi kelompok. Ciri-ciri pada kepemimpinan ini ialah:

1. Komunikasi berjalan lancar
2. Saran dibuat dua arah, berasal dari atasan maupun bawahan
3. Pimpinan selain melakukan kritik dari atasan maupun bawahan
4. Pimpinan selain melakukan kritik juga menyampaikan pujian
5. Bawahan ikut serta dalam penetapan sasaran dan pemecahan masalah. (*www.studilmu.com › blogs › details).*

Dampak dari kepemimpinan otoriter yang dilaksanakan pada titik ekstrim tertinggi pada kehidupan organisasi sebagaimana diuraikan di atas adalah :

1. Anggota organisasi cenderung pasif, bekerja menunggu perintah, tidak berani mengambil keputusan dalam

memecahkan masalah.

2. Anggota organisasi tidak ikut berpartisipasi aktif bukan karena tidak mempunyai kemampuan tetapi enggan menyampaikan inisiatif, gagasan, ide, saran, dan pendapat karena merasa tidak dihargai dan bahkan dinilai sebagai pembangkangan.
3. Kepemimpinan otoriter yang mematikan inisiatif, kreativitas dan lain-lain
4. Pemimpin otoriter tidak membina dan tidak mengembangkan potensi kepemimpinan anggota organisasinya dalam arti pemimpin tidak melakukan kegiatan sehingga sulit memperoleh pemimpin pengganti diantara anggota jika keadaan mengharuskan.
5. Disiplin, rajin dan bersedia bekerja keras serta kepatuhan dilakukan dengan berpura-pura, karena takut pada sanksi. Dalam situasi tersebut kerap kali muncul tokoh pengambil muka atau penjilat yang tidak disukai anggota organisasi.
6. Secara diam-diam muncul kelompok penantang yang menunggu kesempatan untuk melawan, menghambat, menyabot, atau melakukan tindakan-tindakan yang merugikan organisasi terutama pimpinan.
7. Tidak ada rapat, diskusi atau musyawarah karena dianggap membuang-buang waktu.
8. Disiplin diterapkan secara ketat dan kaku, sehingga iklim keerja menjadi tegang, saling mencurigai dan tidak mempercayai sesama anggota organisasi.
9. Pemimpin cenderung tidak menyukai dan menghalangi terbentuknya kelompok atau serikat pekerja yang dibentuk organisasi (*dosen.uta45jakarta.ac.id › downlot › file=Tipe dan Gay...).*

Tipe kepemimpinan otoriter yang dilaksanakan dari titik kstrim tertinggi dari pergeserannya ke arah kepemimpinan demokratis, terdiri dari :

1. Perilaku atau Gaya Kepemimpinan Otokrat
    - Berorientasi pada pelaksanaan tugas sebagai perilaku yang terpenting dalam mewujudkan kepemimpinan yang efektif.
    - Pelaksanaan tugas tidak boleh keliru atau salah atau menyimpang dari instruksi pimpinan.
    - Pemimpin bertolak dari prinsip bahwa “manusia lebih suka diarahkan tanpa memikul tanggung jawab, daripada diberi kebebasan merencanakan dan melaksanakan sesuatu yang harus memikulkan tanggung jawab”.
    - Tidak ada kesempatan bagi anggota organisasi untuk menyampaikan inisiatif, kreativitas, saran, pendapat dan kritik karena fungsinya adalah melaksanakan tugas bukan berfikir untuk menciptakan dan mengembangkan tugas/organisasi.
    - Tidak berorientasi pada hubungan manusiawi dengan anggota organisasi, yang dinilai sebagai kondisi yang membuat anggota organisasi menjadi lalai.
    - Tidak percaya pada anggota organisasi atau orang lain.
2. Perilaku atau Gaya Kepemimpinan Diktatoris
    - Berperilaku sebagai penguasa tunggal yang tidak dapat diganti karena merasa bahwa dirinya diciptakan untuk berkuasa.
    - Setiap kehendak atau kemauan pemimpin diktatoris harus terlaksana, meskipun harus dilaksanakan dengan menghalalkan segala cara.
    - Orientasi gaya kepemimpinannya hanya pada hasil, tidak peduli bagaimana cara mencapainya. Meskipun harus mengorbankan

orang lain, khususnya anggota organisasi.

- Bersembunyi dibalik slogan-slogan sebagai pelindung, penyelamat, pembeal, pahlawan, pemimpin yang akan mewujudkan cita-cita bagi anggota organisasinya.
- Ucapan diberlakukan sebagai peraturan atau undang-undang yang tidak boleh dibantah.
- Senjata utama dalam menjalankan kepemimpinannya adalah ancaman hukuman yang berat bagi yang menentang atau berkhianat.
- Diantara anggota organisasi terjadi saling curiga mencurigai, karena yang satu berprasangka pada yang lain sebagai antek-antek pemimpin yang diktator.
- Anggota organisasi tidak boleh mengomentari ucapan, perkataan, keputusan, kebijakan karena dianggap sebagai pembangkangan atau penghianatan.

3. Perilaku atau Gaya Kepemimpinan Otokratik Lunak *(Benevolent Autocratic)*
    - Pemimpin berorientasi pada hasil, dengan dimanipulasi berorientasi pada anggota organisasi dalam kadar yang rendah antara lain dengan memberikan motivasi agar melakukan keputusan atau perintah atasan.
    - Kepemimpinan dalam menuntut ketaatan dan kepatuhan dengan membuat peraturanperaturan.
    - Pemimpin cenderung kurang percaya pada dirinya sendiri dan anggota organisasi terutama dalam membuat keputusan dengan selalu mencari pendukung.
    - Menolak kreativitas, inisiatif dari anggota organisasi yang bukan kroninya.

- Sanksi dan hukuman tetap merupakan senjata dalam menuntut kepatuhan anggota organisasinya.

4. Perilaku atau Gaya Kepemimpinan Diserter (Pembelot)
   - Pemimpin menghindar dari tugas dan tanggung jawab mempengaruhi, menggerakan, dan mengarahkan anggota organisasi untuk bekerja sama dalam mencapai tujuan bersama.
   - Pemimpin tidak senang membuat rencana dan melaksanakan kegiatan yang tidak menguntungkannya.
   - Pemimpin cenderung melibatkan diri pada tugas-tugas yang ringan, mudah dan tidak banyak mengeluarkan tenaga/energi fisik atau psikis.
   - Pemimpin senang menyendiri dan tidak menyukai pergaulan dan cenderung tertutup pada anggota organisasinya.
   - Pemimpin cenderung iri hati pada orang lain terutama pada temannya yang sukses sebagai sesama pemimpin.
   - Pemimpin mudah menyerah dalam menghadapi kesulitan.
5. Perilaku atau Gaya Kepemimpinan Missionary *(Pelindung dan Penyelamat)*
   - Pemimpin mengutamakan orientasi hubungan dengan anggota organisasinya, sehingga sering terlihat ramah, banyak senyum, dan akrab.
   - Pemimpin berusaha keras untuk mencegah pertentangan/ konflik, perdebatan dan permusuhan dengan orang lain.
   - Pemimpin dalam bekerja berusaha menghindari formalitas dan birokrasi sehingga organisasi akan terkesan memperoleh kemudahan dalam menjumpai atau mengahadap pimpinan.

- Pengawasan dijadikan sarana untuk memberi kesan bahwa pimpinan meberi perhatian pada anggota otganisasi dalam melaksanakan keputusan.

6. Perilaku atau Gaya Kepemimpinan Kompromi (*Comprommiser*)
   - Pemimpin dalam gaya ini untuk mempertahankan kekuasaannya tidak berorientasi pada anggota organisasi, tetapi pada atasannya yang berpengaruh dan menentukan jabatan kepemimpinannya.
   - Mengikutsertakan bawahan dalam mengambil keputusan, bukan untuk memberikan kesempatan menyampaikan gagasan, kreativitas dll, tetapi untuk meyakinkan bahwa rencana keputusan yang telah disiapkannya diterima dan dilaksanakan.
   - Sebelum membuat keputusan dan pelaksanaan pekerjaan, pemimpin selalu memperhitungkan untung rugi bagi dirinya.
   - Tidak tertarik dengan pengembangan pekerjaan dan organisasi, karena akan menambah beban kerja dan tanggung jawab.
   - Mampu bekerjasama dengan bwahan dalam artian dimanfaatkan dan diperalat untuk melaksanakan pekerjaan yang memungkinkan pemimpin dinilai positif oleh berbagai pihak.
   - Memberikan dorongan dan motivasi secara selektif pada anggota organisasi dengan mengutamakan bawahan yang mengerjakan pekerjaan yang hasilnya akan dinilai sebagai prestasi pemimpin *(dosen.uta45jakarta.ac.id › downlot › file=Tipe dan Gay...).*

2. Tipe Kepemimpinan Demokratis.

Tipe Kepemimpinan Demokratis dilandasi bahwa semua tipe kepemimpinan adalah pengakuan dan penerimaan bahwa manusia

merupakan makhluk yang memiliki harkat dan martabat yang mulia dengan hak asasi yang sama. Dengan filsafat demokratis tersebut diimplementasikan nilai-nilai demokratis di dalam tipe kepemimpinan, yang terdiri dari :

1. Mengakui dan menghargai manusia sebagai makhluk individual, yang memiliki perbedaan kemampuan antara satu dengan yang lain, tidak terkecuali antara para anggota di lingkungan sebuah organisasi.

2. Memberikan hak dan kesempatan yang sama pada setiap individu sebagai makhluk sosial dalam mengekspresikan diri melalui prestasi masing-masing di lingkungan organisasinya sebagai masyarakat kecil.

3. Memberikan hak dan kesempatan yang sama pada setiap individu untuk mengembangkan kemampuannya yang berbeda antara yang satu dengan yang lain.

4. Menumbuhkan dan mengembangkan kehidupan bersama dalam kebersamaan melalui kerjasama yang saling mengakui, menghargai dan menghormati kelebihan dan kekurangan setiap individu.

5. Memberikan perlakuan yang sama terhadap tiap individu

6. Memikulkan kewajiban dan tanggung jawab yang sama dalam menggunakan hak masing-masing untuk mewujudkan kehidupan bersana yang harmonis *(dosen.uta45jakarta.ac.id › downlot › file=Tipe dan Gay...).*

Sedangkan, menurut Sondang P.Siagian (1989, h.18) mengatakan bahwa tipe kepemimpinan yang tepat bagi seorang pemimpin adalah tipe yang demokratik dengan karakteristik sebagai berikut :

1. Kemampuan pemimpin mengintegrasikan organisasi pada peranan dan porsi yang tepat.
2. Mempunyai persepsi yang holistik
3. Menggunakan pendekatan yang integralistik
4. Organisasi secara keseluruhan
1. Menjunjung tinggi harkat dan martabat bawahan
2. Bawahan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan
3. Terbuka terhadap ide, pandangan dan saran bawahannya.
4. Teladan
5. Bersifat rasional dan obyektif
6. Memelihara kondisi kerja yang kondusif, inovatif, dan kreatif (*www.studilmu.com › blogs › details)*.

Lippit dan White (1981:413) mendefinisikan gaya kepemimpinan demokratis atau konsultatif sebagai kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar bersedia bekerjasama dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan cara kegiatan yang akan dilakukan tersebut ditentukan bersama antara pimpinan dan bawahan yang didasarkan dengan menempatkan manusia sebagai faktor utama dan terpenting dalam organisasi hubungan yang efektif berdasarkan prinsip saling menghormati dan menghormati dan menghargai satu sama lain. Ciri-ciri dari kepemimpinan ini disebutkan bahwa:

1. Wewenang pimpinan tidak mutlak
2. Pimpinan bersedia melimpahkan sebagian wewenang kepada bawahan
3. Keputusan dan kebijakan dibuat bersama antara pimpinan dan bawahan
4. Komunikasi berlangsung timbal balik antara pimpinan dengan yang dipimpin

5. Pengawasan oleh atasan dilakukan secara wajar
6. Prakarsa dapat datang dari pimpinan maupun bawahan
7. Pimpinan memperhatikan perasaan dalam bersikap dan bertindak
8. Banyak kesempatan bawahan untuk menyampaikan saran
9. Tanggung jawab keberhasilan organisasi dipikul bersama pimpinan dan bawahan (*www.studilmu.com › blogs › details)*.

Tipe kepemimpinan demokratis juga dapat bergerak dari titik ekstrim tertinggi yang menggambarkan gaya atau perilaku kepemimpinan sangat demokratis, sampai titik ekstrim rendah yang bertolak belakang menjadi tipe kepemimpinan otoriter. Dalam pergeseran itu tipe demokratis berlangsung dalam gaya atau perilaku kepemimpinan yang terdiri dari :

1. Gaya atau Perilaku Kepemimpinan Birokrat *(Bureucrat)*
    - Pemimpin mengutamakan ketaatan pada peraturan, prosedur, dan mekanisme kerja/kegiatan yang telah ditentukan
    - Pemimpin yang lebih tinggi menuntut ketaatan pemimpin yang lebih rendah di dalam satu struktur, organisasi, sebagai pemegang kekuasaan dalam melaksanakan sebagian fungsi dan tugas pokok organisasi.
    - Pemimpin berusaha mengembangkan hubungan informal dalam rangka mengimbangi hubungan kerja formal yang statis dan kaku.
    - Pemimpin dalam mewujudkan dan membina kerjasama dilakukan dengan orientasi pada posisi atau kedudukan anggota.
    - Pemimpin kurang aktif menciptakan dan mengembangkan

kegiatan organisasi karena cenderung tidak menyukai perubahan dan perkembangan.

- Pemimpin lamban dalam mengambil keputusan yang didasarkan atas tata hubungan kerja sebagai proses kerja yang dibakukan atau sesuai prosedur dan mekanisme kerja.
- Pemimpin lebih menyukai pekerjaan rutin yang statis dan beresiko rendah.

2. Gaya atau Perilaku Kepemimpinan Pengembang dan Pembangun Organisasi *(Developer)*
   - Pemimpin sangat mahir dalam menciptakan, mengembangkan dan membina kerjasama untuk mencapai tujuan bersama.
   - Pemimpin bekerja secara teratur dan bertanggung jawab sehingga efektivitas dan efisiensi kerja tinggi dalam menggerakan bawahan.
   - Pemimpin mau dan mampu mempercayai orang lain dalam melaksanakan pekerjaan, dengan memberikan pelimpahan wewenang dan tanggung jawab yang jelas.
   - Pemimpin selalu berusaha meningkatkan kemampuan kerja anggota organisasi sebagai bawahannya, agar prosesnya selalu sesuai dengan standar kualitas kerja.
   - Pemimpin memiliki kemauan dan kemampuan yang positif dalam menghargai, menghormati dan memberdayakan anggota organisasi/bawahan sebagai subyek.
   - Pemimpin memiliki kemauan dan kemampuan membina hubungan manusiawi yang efektif di dalam dan diluar jam kerja.

- Pemimpin meyakini bahwa anggota organisasi atau bawahan merupakan individu/manusia yang mampu bertanggung jawab apabila diberi kesempatan sesuai dengan batas-batas potensi yang dimilikinya.

3. Gaya atau Perilaku Kepemimpinan Eksekutif *(Executive)*

   Tipe kepemimpinan demokratis sesuai dengan pengertian atau makna perkataan "eksekutif" yang berarti pemimpin pelaksana.

   - Memiliki keyakinan bahwa orang lain khususnya anggota organisasi dapat bekerja dan menjadi pemimpin sebaik dirinya, sehingga tidak boleh diremehkan dan harus dihormati/dihargai secara layak dan manusiawi.
   - Pemimpin memiliki komitmen yang tinggi
   - Pemimpin cenderung memiliki orientasi pada kualitas pelaksanaan tugas dan hasilnya.
   - Berdisiplin dalam bekerja, sehingga sangat meyakinkan, disegani dan dihormati oleh anggota organisasi.
   - Pemimpin selalu berusaha menumbuhkan, memelihara dan mengembangkan partisipasi aktif anggota organisasi melalui kemampuannyamemberikan motivasi kerja secara terpadu.
   - Pemimpin memiliki semangat, moral, loyalitas dan dedikasi kerja yang tinggi sehingga menjadi teladan bagi anggota organisasi.
   - Pemimpin memiliki kemampuan menumbuhkan kesadaran dan kesediaan bekerja keras untuk menjadi anggota organisasi yang sukses tanpa menekan atau memaksa.

- Pemimpin menempatkan dan menghargai anggota organisasi sebagai rekan tidak sekedar bawahan.
- Pemimpin memiliki kemampuan mewujudkan Kualitas Kehidupan Kerja (K3) atau Quality Of Work Life (QWL) yang kondusif, sehingga anggota organisasi merasa aman, terjamin dan memiliki kepuasan kerja yang tinggi.
- Pemimpin memiliki perhatian yang positif dalam menyelesaikan konflik antar sesama anggota organisasi/ bawahan dan antar bawahan dengan pimpinan (manajer), terutama berupa konflik non fungsional.
- Pemimpin terbuka terhadap kritik, saran dan pendapat, yang dimanfaatkannya untuk memperbaiki kekeliruan atau kesalahan dalam melaksanakan kepemimpinannya.
- Pemimpin memiliki kemampuan membedakan masalah yang perlu dan tidak perlu diselesaikan di dalam atau diluar rapat.

4. Gaya atau Perilaku Kepemimpinan Organisatoris dan Administrator
   - Pemimpin menyukai pembagian dan pembidangan kerja yang jelas dengan membentuk unit-unit kerja, seperti urusan, seksi, bagian, bidang, biro, divisi, departemen dll.
   - Pemimpin bekerja secara berencana dengan langkah-langkah yang sesuai dengan fungsi-fungsi manajemen, diawali dengan penyusunan perencanaan, melakukan pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan yang dilaksanakan dengan tertib/teratur dan berkesinambungan.
   - Pemimpin sangat mementingkan tersedianya data atau informasi yang mutakhir baik yang bersifat kuantitatif

maupun kualitatif untuk dipergunakan dalam pengambilan keputusan.

- Pemimpin yang memiliki kemampuan mewujudkan kerjasama, ternyata rendah orientasinya pada hubungan kemanusiaan dengan anggota organisasi yang dituntut kepatuhannya dalam melaksanakan tugas masing-masing sesuai dengan pembidangan dan pembagian kerja yang telah ditetapkan.
- Pemimpin dalam bekerja atau mengelola organisasi dan anggotanya berpegang teguh pada peraturan, baik dari organisasi atasan maupu yang ditetapkan secara khusus untuk lingkungan organisasinya.
- Pemimpin memiliki kemampuan untuk meyakinkan anggota organisasi bahwa ide/gagasan, inisiatif, kreativitas, inovasi dll yang datang dari dirinya harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

5. Gaya atau Perilaku Kepemimpinan Resmi (Legitimate/ Headmanship)

   Gaya atau perilaku kepemimpinan ini termasuk bagian dari tipe kepemimpinan demokratis, yang diantaranya disebut Kepala Kantor, Kepala Biro, Ketua Tim, Ketua Lembaga Penelitian, Direktur Keuangan atau Koordinator Perguruan Tinggi Swasta dll.

   - Pemimpin memperankan diri sebagai pelindung organisasinya
   - Pemimpin yang menampilkan tanggung jawab mengayomi, melindungi, membela kepentingan anggota organisasi.

- Pemimpin selalu berusaha mendahulukan dan mengutamakan kepentingan organisasi karena merupakan kepentingan bersama.
- Gaya atau perilaku kepemimpinan ini dijalankan juga dengan sikap pengabdian, kerelaan berkurban den pelaporan yang tinggi dalam mewujudkan kegiatan yang bermanfaat bagi kepentingan organisasi atau kepentingan bersama *(dosen. uta45jakarta.ac.id › downlot › file=Tipe dan Gay...).*

3. Tipe Kepemimpinan Bebas (Laisses Faire atau Free-Rein).

Tipe kepemimpinan Laissez-Faire (bebas kendali) atau partisipatif, menurut Bittel dan Newstrom (1996:308) didefinisikan sebagai gaya di mana pemimpin hanya bertindak sebagai pusat informasi dan melakukan pengendalian seminimal mungkin tergantung rasa tanggung jawab bawahan dalam menyelesaikan sesuatu (*www.studilmu.com › blogs › details).* Sedangkan Lippit dan White mendefinisikan gaya kepemimpinan ini sebagai gaya kepemimpinan untuk mempengaruhi orang lain agar bersedia bekerjasama untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien dengan kegiatan lebih banyak diserahkan kepada bawahan, sedangkan pimpinan biasanya hanya bertindak sebagai penasehat. Sedangkan ciri-ciri dari gaya kepemimpinan ini adalah:

1. Pimpinan melimpahkan seluruh wewenang kepada bawahan
2. Keputusan dan kebijakan lebih banyak dibuat bawahan
3. Pimpinan hanya berkomunikasi jika diperlukan bawahan
4. Hampir tidak ada pengawasan kepada bawahan
5. Prakarsa selalu datang dari bawahan
6. Hampir tidak ada pengarahan dari atasan
7. Peranan pimpinan sangat sedikit dalam kegiatan kelompok

8. Kepentingan pribadi lebih utama dari kepentingan kelompok
9. Tanggung jawab dipikul masing-masing (*www.studilmu.com › blogs › details).*

Dari definisi dan ciri yang diungkapkan diatas, bahwa gaya kepemimpinan Laissez Faire ialah antara pemimpin dan bawahan mempunyai arah hubungan yang tidak jelas, sehingga peran pemimpin di dalam organisasi tidak terlihat, pemimpin tidak hanya melakukan pengawasan kepada bawahannya dan fungsi pimpinan hanya memberikan nasehat jika bawahan memintanya (*www.studilmu.com › blogs › details).* Lebih lanjut, menurut Jenning dan Golembiewski (1992, p.103) mengatakan bahwa pemimpin membiarkan kelompoknya memantapkan tujuan dan keputusannya. Pemimpin memberikan sedikit dukungan untuk melakukan usaha secara keseluruhan. Kebebasan anggota kadang-kadang dibatasi oleh pemimpin dengan menetapkan tujuan yang harus dicapai disertai parameter-parameternya. Sedang yang paling ektrim dalam tipe free-rein ini adalah pemberian kebebasan sepenuhnya pada anggota organisasi untuk bertindak pada anggota organisasi untuk bertindak tanpa pengarahan dan kontrol, kecuali jika diminta. Dampaknya sering terjadi kekacauanya karena tipe kepemimpinan itu memberikan setiap anggota organisasi tipe berbeda kepentingan dan kemampuannya untuk bertindak ke arah yang berbeda-beda. Pemimpin hanya menyediakan diri sendiri sebagai penasihat apabila diperlukan atau diminta. Tipe kepemimpinan ini merupakan kebalikan dari tipe kepemimpinan otoriter, meskipun tidak sama atau bukan kepemimpinan yang demokratis pada titik ekstrimnya yang paling rendah. Kepemimpinan dijalankan tanpa memimpin atau tanpa berbuat sesuatu dalam mempengaruhi pikiran, perasaan, sikap dan perilaku anggota organisasinya. Pemimpin seperti itu pada umumnya merupakan seseorang yang berusaha mengelak atau menghindar dari tanggung jawab, sehingga apabila terjasi kesalahan atau penyimpangan, dengan mudah dan tanpa beban mengatakan

bukan kesalahan atau tanggung jawabnya karena bukan keputusannya dan tidak pernah memerintahkan pelaksanaanya. Untuk mengelak dari tanggung jawab itu sebagai penderita psikomatis, pemimpin tersebut mengatakan kepalanya pusing atau perutnya sakit atau sedang tidak sehat dll. Dalam kenyataannya sebenarnya pemimpin tersebut tidak menderita penyakit fisik (tubuh = soma) seperti yang dikeluhkannya, tetapi menderita gangguan psikis/mental (psiko = kejiwaan) yang disebut psikomatis. Pemimpin free-rein seperti itu dalam mengahadapi kesalahan atau kegagalan orang yang menggantikannya melaksanakan tanggung jawab yang berat itu tanpa merasa terbebani sesuatu menyatakan bahwa yang salah bukan dirinya. Gaya atau perilaku kepemimpinan ini antara lain (a) Kepemimpinan Agitator dan (b) Kepemimpinan Simbol *(dosen.uta45jakarta.ac.id › downlot › file=Tipe dan Gay...).*

1. Gaya atau Perilaku Kepemimpinan Agitator

   Gaya kepemimpinan yang termasuk dalam Tipe Kepemimpinan Laisses Faire ini didominasi oleh perilaku menimbulkan pertentangan-pertentangan atau konflik-konflik antar anggota organisasi, bahkan di lakukan juga dengan pihak luar. Perilaku itu didasari kehendak pemimpin untuk mendapatkan sesuatu yang menguntungkan dirinya dari suasana pertentangan atau kekacauan yang diciptakannya. Kondisi itu diciptakan dan dikembangkan diawali dengan memberikan kebebasan pada setiap anggota organisasi dalam membuat keputusan dan melaksanakannya. Perbedaan dan pertentangan itulah yang menjadi penyebab utama terjadinya kekacauan dan situasi yang tidak menentu di dalam organisasi, sebagai situasi yang diinginkan pemimpin agiator, agar mudah menarik keuntungan bagi dirinya sendiri. Dalam pengertian yang lebih ekstrim berarti pemimpin berperan sebagai provokator atau sutradara yang berdiri di belakang pertentangan-pertentangan,

tanpa diketahui peranan atau keterlibatannya, atau kalaupun diketahui bersikap tidak peduli karena yang penting tujuan pribadinya tercapai. Contoh mutahir yang menarik adalah peran presiden Amerika G.W Bush dalam memprovokatori terjadinya perang antara sekutu (Amerika dan Inggris) melawan rakyat Irak, karena ambisinya untuk menjatuhkan Saddam Husein presiden Irak sebagai musuhnya karena tidak bersedia mematuhi kehendaknya sebagai presiden Negara super power. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan agitator adalah kepemimpinan yang memiliki kemampuan memecah-belah anggota organisasi dengan memberikan kebebasan dalam membuat keputusan dan bertindak, agar tercipta situasi dan pertentangan (konflik), yang dimanfaatkan untuk memperoleh keuntungan bagi dirinya sendiri.

2. Gaya atau Perilaku Kepemimpinan Simbol

   Gaya atau perilaku kepemimpinan ini pada dasarnya dijalnkan tanpa memimpin dalam arti yang sesungguhnya, karena tidak melakukan usaha untuk mempengaruhi pikiran, perasaan, sikap dan perilaku anggota organisasinya, yang sekedar ditempatkan, dihormati dan disegani sebagai simbol pada posisi puncak di lingkungan organisasinya. Posisi itu selain sebagai kehormatan, mungkin pula disebabkan sesuatu yang lain, seperti tradisi, keturunan, nama besar, dll. Misalnya di lingkungan organisasi voluntir seperti Pramuka, Palang Merah Indonesia (PMI) dll menempatkan Gubernur atau Meneteri atau bahkan Presiden sebagai Ketua Kehormatan. Demikian pula seorang raja atau ratu di sebuah negara demokratis seperti Inggeris, tetap dipandang sebagai pemimpin tertinggi, namun tidak menjalankan kepemimpinannya dalam pemerintahannya yang di laksanakan oleh perdana menteri. Didalam kepemimpinan simbol ini, pemimpin tidak memiliki dan tidak

menjalankan wewenang dan tidak memikul tanggung jawab, karena dilimpahkan sepenuhnya pada pimipinan pelaksana. Kehebatan atau kesuksesan atau jasa pemimpin pelaksana pada beberapa organisasi yang menghantarkannya untuk menjadi pemimpin simbol. Dalam menjalankan wewenang dan tanggung jawab, kerap kali pemimpin simbol difungsikan juga sebagai penasihat atau tempat berkonsultasi, yang hasilnya bebas untuk digunakan atau tidak oleh pemimpin pelaksana. Sedang wewenang dan tanggung jawab menggerakkan anggota organisasi dengan mengambil berbagai keputusan dan memerintahkan pelaksanaanya berada sepenuhnya pada pemimpin pelaksana *(dosen.uta45jakarta.ac.id › downlot › file=Tipe dan Gay...)*.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman Fathoni, 2006, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Rineka Cipta.

Aan Komariah dan Cepi Triatna, 2006, *Visionary Leadership: Menuju Sekolah Efektif*, Jakarta: PT. Bumi Aksara.

Abdul Hafiz Tanjung. 2011. Akuntansi, Transparansi, dan Akuntabilitas. Keuangan Publik (Sebuah Tantangan). Jakarta: Alfajrian.

Adami Chazawi, 2005, *Hukum Pidana Materil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang.

Akram Dhiyauddin Umari, 1999, *Masyarakat Madani: Tinjauan Historis Kehidupan Zaman Nabi*, Jakarta: Gema Insani Pres.

Arifin Tahir. 2015. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Bandung, Alfabeta.

Andrew E. Sikula. 2000. Manajemen Sumber Daya Manusia. Bandung, Erlangga.

A.W. Widjaja. 1986. Komunikasi dan Hubungan Masyarakat. Jakarta: Gramedia *Pustaka* Utama.

AR Dabutar, 2015, BAB II LANDASAN TEORI A. Uraian Teoritis 1 ..., *repository. uma.ac.id › bitstream › 118320184_file5*

AR, Mustopadidjaja. 2003. Manajemen Proses Kebijakan Publik. Jakarta: Duta Pertiwi.

AL Riza, 2018, BAB II TINDAK PIDANA KORUPSI DAN PENYALAHGUNAAN ..., *http://repository.unpas.ac.id/39173/1/G.%20BAB%202.pdf*

Andi Hamzah, 2001, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Awaloedin. 1993, *Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Bambang Martin Baru, dkk, 2019, *Birokrasi Dan Potensi Korupsi (Suatu Tinjauan Teoritik dan Implementatif)*, Penerbit Laksbang, Yogyakarta.

Barda *Nawawi Arief, 2008*, *Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta: Prenada media Groub.

Bass, B.M. *1997.* Does *Transactional – Transformational Leadership Paradigm. Transcend Organizational and National Boundaries*. Journal American.

Buchari Said, 2015, *Hukum Pidana Materil*, Bandung: Fakultas Hukum UNPAS.

Chairul Huda, 2006, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggun jawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Jakarta: Kencana.

Dessler, Gery *2008. Human Resource Management*. Edisi sebelas, New Jersey : Pearson. Education, Inc.

Djamaludin Antjok. 1999, *Psikologi Belajar*. Jakarta: Rineka Cipta.

Dawam, Ainurrafiq, dkk, 2004, *Manajemen Madrasah Berbasis Pesantren*, Jakarta: Listafariska Putra.

Dwiyanto, Agus, *1995, Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*. Yogjakarta: Fisipol Universitas Gajahma

Dwiyanto, Agus, *dkk, 2002. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Dwiyanto, Agus, et.al, 2006, *Mewujudkan Good Geovernance Melalui. Pelayanan Public*. Yogyakarta: UGM Press.

Emil Salim (1996 , Lingkungan Hidup dan Pembangunan, Jakarta: Mutiara.

Ermansjah Djaja, 2010, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Jakarta: Sinar Grafika Offset.

Effendy, Onong *Uchjana. 1981. Dimensi-dimensi Komunikasi*. Bandung: PT. Alumni.

Fandy, Tjiptono. 2004. Manajemen Jasa, Edisi Pertama, Yogyakarta: Andi Offset.

Fijnaut, C. & Huberts, L. 2002. *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Kluewer Law International, Dordrecht.

Gedeona, 2005, "Perubahan Birokrasi melalui Reinventing Government dan ..., *jia.stialanbandung.ac.id › jia › article › download*

Gerson, Richard F. *2002*. *Mengukur Kepuasan Pelanggan*, Cetakan kedua, Jakarta: PPM.

Gibson, dkk, 1997, *Organizations: Behavior, Structure, Processes*. Jakarta: Binarupa Aksara.

Goenawan Mohammad, 1994, "*Perspektif Pasca Modernisme Atas Benturan-benturan Peradaban*", dalam Jurnal Ulumul Qur'an, No. 1, Th. 1994, 10.

Hayat, 2014, Konsep Kepemimpinan dalam Reformasi Birokrasi: Aktualisasi Pemimpin dalam Pelayanan Publik menuju Good Governance, Jurnal Borneo Administrator / Volume 10 / No. 1 / 2014, *www.academia.edu › KONSEP_KEPEMIMPINAN_DAL...*

Handayani, Y, 2015, 17 BAB II KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA ... - repo unpas *repository.unpas.ac.id › ...*

Handoko, T. H., *1989*, *Manajemen Personalia dan Sumberdaya Manusia*, Yogyakarta: BPFE.

Hasibuan, Malayu. *2000*. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi. Revisi. Jakarta: PT Bumi Aksara.

..... *2005, Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Revisi. Jakarta: Bumi Aksara.

Henry Simamora. 2001.Manajemen Sumber Daya Manusia. Edisi III, Yogyakarta: STIE YKPN.

I Made Widnyana, 2005, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: PT. Fikahati Aneska.

Islamy, M. Irfan. *2000*. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Kumorotomo, Wahyu. *1994. Sistem Informasi Manajemen dalam Organisasi-. Organisasi Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Kotler, Philip dan Keller, *2007*, *Manajemen Pemasaran*, Jilid I, Edisi. Kedua belas, Jakarta: PT. Indeks.

Krina.2003. *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Transparasi, Partisipasi dan Akuntabilitas*. Jakarta: Ekretariat good public governance Badan perencanaan pembangunan nasional.

Khairunas, 2015, Penyalahgunaan Wewenang Jabatan (Abuse Of Power), *https://iainptk.ac.id/penyalahgunaan-wewenang-jabatan-abuse-of-power/*

Klitgaard, Robert, *1998*, *Membasmi Korupsi,* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Lijan Poltak. Dkk. 2011. Reformasi Pelayanan Publik. Jakarta: BumiAksara.

Lembaga Administrasi Negara-LAN. 2003. Keputusan Kepala LAN. No.239/IX/6/8/2003. Tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan. Akuntabilitas Kinerja Instansi.

Locke, A.E. 1997. *Esensi Kepemimpinan. Empat Kunci Untuk Memimpin dengan Keberhasilan*. (Terjemahan : Aris Ananda) Jakarta: Mitra Utama.

Luankali, Bernadus. *2007. Analisis Kebijakan Publik dalam Proses Pengambilan*. Keputusan. Jakarta: AMELIA.

Mardiasmo, 2006, Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Governance. Jurnal Akuntansi Pemerintahan Vol. 2, No. 1 Mei.

Martoyo, Susilo, 1986, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: BPFE.

....., 1999, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi 4, Yogyakarta: BPFE.

Manullang. M. 1998, *Manajemen*. Yakarta: Erlangga.

Mariana, Dede, 2015, PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES KEBIJAKAN Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol.1 No.2, Oktober 2015*, jurnal.unpad.ac.id › cosmogov › article › download*

Mangkunegara. 2011. Manajemen Sumber Daya Perusahaan. Bandung: PT . Remaja. Rosdakarya.

Moenir, 1995. Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia. Jakarta: PT Bumi. Aksara.

M. Sahlan, 2016, Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 2 VOL. 23 APRIL 2016: 271 – 293, *https://media.neliti.com/media/publications/96221-ID-unsur-menyalahgunakan-kewenangan-dalam-t.pdf*

Miftah. Thoha. *1986. Prilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: PT Raja Grafindo.

..... 1992, Perilaku organisasi konsep dasar dan aplikasinya. Jakarta: Grafindo Persada.

..... *1993, Kepemimpinan dalam Manajemen suatu Pendekatan Perilaku*. Jakarta: Raja. Grafindo *Pustaka*.

..... 1995. *Kepemimpinan dalam Manajemen Suatu Pendekatan Perilaku*. Jakarta: CV Rajawali.

..... 2005, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Kencana.

Moeljatno, 2005, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineke Cipta.

Mondy dan Noe .1993. Motivation and Work Behavior. Mc Graw Hill Book Co, New. York.

Moekijat. 1991. Evaluasi Pelatihan Dalam Rangka Peningkatan Produktivitas. Bandung: Mandar Maju.

Setiadi, J. Nugroho 2003. *Perilaku Konsumen: Konsep dan Implikasi untuk Strategi dan Penelitian Pemasaran*. Jakarta: Prenada Media.

Nur Efendi, 2015, *Islamic Educational Leadership Memahami Integrasi Konsep. Kepemimpinan di Lembaga Pendidikan Islam*, Yogyakarta: Parama. Publishing.

Osborne, David and Peter *Plastrik, 1997. Memangkas Birokrasi, Lima Strategi. Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Jakarta: Lembaga Manajemen PPM.

Pamuji. 1985. Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia. Jakarta: Bina aksara.

Pasolong, Harbani, *2007*, *Teori Administrasi Publik*, Bandung: Alfabeta.

Prasojo dan Kurniawan, 2008, *Desentralisasi &Pemerintahan daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, Jakarta: Gramediarsitas Andalas.

Prasetya Irawan, dkk, 1993, *Manajemen*, Jilid I dan 2, Jakarta : Erlangga.

Rasyid, Ryaas, *1998. Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Administrasi di. Indonesia*. Jakarta: PT. *Pustaka* LP3ES.

Rambat *Lupiyoadi,. 2001. Manajemen Pemasaran Jasa: Teori dan praktik*. Jakarta: PT. Salemba Emban Patria.

Raba, 2006. Akuntabilitas Konsep dan Implementasi. Malang : UMM Press.

Ratminto. 2006. Manajemen Pelayanan. Yogyakarta: *Pustaka* Pelajar.

Rakhmat, Jalaludin, *2009. Psikologi Komunikasi*, Bandung : PT. Remaja.

Riyadi Santoso, 1988, *Pemerintahan Yang Bersih dan Masyarakat Madani*, Yogyakarta: Tiara Wacana.

Robbins, P. Stephen. *2006. Perilaku Organisasi. Edisi Sepuluh*. Diterjemahkan oleh: Drs. Benyamin Molan. Jakarta: Erlangga.

Rowland B. F. Pasaribu, Bab 6 Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara, dalam Pengertian Nilai Dalam Demokrasi PDF Documents - PDFStone.com, www.pdfstone.com/pe/pengertian-nilai-dalam-demokrasi-pdf.html

Sadhana, *Kridawati, 2011*, *Realitas Kebijakan Publik*, Malang: *Pustaka* Universitas Negeri Malang (University Press).

Sedarmayanti, 2003, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Bandung: Penerbit. Ilham Jaya.

Susilo Martoyo, 1994, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: BPFE.

Soekidjo Notoatmodjo, 1992, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Rineka Cipta.

Siagian, P Sondang, 1999, *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Bumi Aksara

..... *2000*. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Syafaruddin, 2002, *Manajemen Mutu Terpadu dalam Pendidikan : Konsep Strategi dan Aplikasi*, Jakarta: Grasindo.

Sudarsono, 2007. Kearifan lingkungan: dalam perspektif budaya jawa. Cetakan Pertama, Jakarta: Obor Indonesia.

Sweeney, P.D. & McFarlin, D.B. 2002. *Workers' evaluation of the "Ends" and the "Means": an examination of four models of distributive and procedural justice*. Organizational Behavior and Human Decision Processes, (55):23-40.

Sri Wiludjeng SP, 2007, *Pengantar Manajemen*, Yogyakarta: Penerbit: Graha Ilmu.

Sainab, Sainab, 2011, Studi komparasi pemikiran Abdurrahman Wahid dan ... *http://digilib.uinsby.ac.id › ...*

Schuler, 1992, *Manajemen Sumber Daya Manusia,(Menghadapi Abad Ke-21)*, Jakarta: PT. Gelora Aksara Pratama.

Syuhadak. 2009. *judul Meningkatkan hasil belajar dimensi tiga melalui media pembelajaran komputer siswa kelas V MI Nurul Hidayah tahun 2009/2010*.

Tandjung, 2004. Marketing Management: Pendekatan Pada Nilai-Nilai Pelanggan, Edisi Kedua. Malang: Penerbit Bayumedia.

The *Liang Gie. 1986. Cara Belajar yang Efisien*. Yogyakarta: Gadjah Mada.

Tjiptono, Fandy, 2001, *Manajemen Pemasaran dan Analisa Perilaku*

Konsumen, Yogyakarta: BPFE.

..... *2002. Strategi Pemasaran*. Yogyakarta: Penerbit Andi.

Teguh Kurniawan, 2009, Peranan Akuntabilitas Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi di Pemerintahan, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Mei–Agustus 2009, hlm. 116-121 Volume 16, Nomor 2ISSN 0854-3844, *http://journal.ui.ac.id/index.php/jbb/article/view/612/597*

Tjokroamidjojo. Bintoro , *2003. Sistem Akuntansi*. Yogyakarta: STIE YKPN.

..... *1996, Pembangunan, Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta: PT. *Pustaka* Pelajar.

Tri Jata Ayu Pramesti, 2001, *https://www.hukumonline.com/ klinik/detail/ ulasan/ lt54fbbf142fc22/arti-menyalahgunakan-wewenang-dalam-tindak-pidana-korupsi/*

Tri Andrisman, 2007, *Hukum Pidana*, Universitas Lampung, Bandar Lampung.

TIM ICCE UIN JAKARTA, 2005, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani,* Jakarta: Prenada Media.

Udik Budi Wibowo, 2011, *Teori Kepemimpinan, Makalah disampaikan pada Pembekalan Ujian Dinas Tahun 2011*, Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta Tanggal 14 Juni 2011.

Waluyo. 2007. Manajemen Publik. Konsep, Aplikasi &. Implementasinya Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. Bandung, CV. Mandar maju.

Wahyudi, Agustinus Sri, *1996*, *Manajemen Strategik*, Jakarta: Penerbit Binarupa Aksara.

Wasistiono, Sadu. 2001. Kapita Selekta Manajemen Pemerintah Daerah. Sumedang: Alqoprint.

Wibowo, 2014. Manajemen Kinerja, Edisi keempat, Jakarta: Rajawali Pers.

Winarno, Budi. *2007. Kebijakan Publik :Teori dan Proses*. Yogyakarta: Syafiie Kencana Inu.

Yukl, Garry. *1989. Leadership in organizations 2nd edition*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-. Hall.

Konsiderant:

Undang-Undang Republik Indonesia No 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang No 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor. 101 tahun 2000 tentang pendidikan dan pelatihan jabatan pegawai Negeri Sipil

Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Wen-site:

www.bappenas.go.id /.../bab-14-penciptaan-tata-pemerintahan-yang-bersih-dan-berwibawa.pdf

https://ilearning.me/2014/03/04/pemerintahan-yang-bersih-dan-demokratis/

aceh.lan.go.id/strategi-pencegahan-dan-penindakan-trading-in-influence-emperdagangkan-pengaruh-dalam-penyelenggaraan-pemerintahan/.

http://e-journal.uajy.ac.id/3945/3/2EA17204.pdf

http://akperrsdustira.ac.id/wp-content/uploads/2017/07/Buku-Pendidikan-Anti-Korupsi untuk-Perguruan-Tinggi-2017-bagian-2-.pdf

https://radarkudus.jawapos.com/.../arti-penting-akuntabilitas-kinerja-bagi- partisipasi-masyarakat

gudangmakalah.blogspot.com › mak...

repositori.unsil.ac.id/188/6/11%20BAB%20II.pdf

triwidodowutomo.blogspot.com › str....

repository.ut.ac.id › IPEM4317-M1

repository.usu.ac.id › bitstream › handle

osf.io › qaxtw › download).

www.pengadaan.web.id › 2019/12

repository.uin-suska.ac.id › 7. BAB II__2018543ADN.....

repository.usu.ac.id › bitstrea

lib@ui, lib.ui.ac.id › file › 124917-T 304.34 2009 (8)-Gaya Ke...
repo.darmajaya.ac.id/ 197/2/BAB%20II.pdf
https://inajiun.wordpress.com/2014/04/22/kepemimpinan-transaksional/
library.binus.ac.id/eColls/eThesisdoc/.../2015-1-00211-MN%20Bab2001.pd
https://cerdasco.com/kepemimpinan-transaksional/
eprints.uny.ac.id › MarisatulKiptiyah_11408141012.
dosen.uta45jakarta.ac.id › downlot › file=Tipe dan Gay....
www.studilmu.com › blogs › details



Permasalahan ketidakberesan dalam penyelenggaraan pemerintahan disebabkan karena banyaknya kasus korupsi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan baik ditingkat pusat sampai ditingkat desa.Untuk itu, usaha membangun pemerintahan yang bersih menjadi agenda utama dalam penataan birokrasi. Ada dua faktor utama yang mempengaruhi terbentuknya pemerintahan yang bersih, yaitu faktor manusia dan faktor sistem birokrasi. Faktor manusia harus memiliki nilai-nilai moralitas dan integritas yang tinggi dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai penyelenggara pemerintahan, karena nilai moralitas merupakan benteng dari dalam diri individu untuk menjauhkan diri dari tindakan korupsi. Sedangkan faktor sistem birokrasi harus mampu diwujudkan dalam meminimalsir adanya celah dan ruang bagi penyelenggara pemerintah untuk melakukan tindakan penyimpangan, karena banyak perilaku korupsi disebabkan sistem yang memungkinkan untuk melakukan tindakan penyimpang. Untuk itu, diperlukan penataan sistem birokrasi lebih kridebel yang orientasi capaian kinerjanya untuk mewujudkan efektivitas, efisiensi, adaptabilitas dan kemampuan bernovasi. Banishing Bureaucracy System sebagai strategi dapat menjadi solusi untuk mewujudkan sistem birokrasi yang kredibel dan meminimalsir terjadinya penyimpangan. Sebagai strategi dalam membangun pemerintahan yang bersih, bebas dari unsur korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), berupa program mendefinikan secara jelas visi, misi, tujuan dan fungsi utama pemerintah yaitu melayani masyarakat dengan senantiasa mengedepankan pada perubahan dan dinamika sosial. Lima strategi perubahan sistem birokrasi itu, adalah: Strategi inti (centre strategy), Strategi konsekuensi (consequency strategy), Strategi pelanggan (customer strategy), dan Strategi budaya (cultural strategy).

Tentang Penulis

Drs. Bambang Martin Baru, M.Si



Dosen Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Merdeka Madiun, lahir di Ngawi, 08 Juli 1962 dengan menyelesaikan studi S1 tahun 1986 pada Fakultas Ilmu Administrasi (FIA) Universitas Brawijaya Malang, dan S2 tahun 1999 pada Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial, Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya. Berbagai penelitian dilakukan melalui kerja sama dengan pemerintah kota/kabupaten Madiun, dan beberapa penelitian hibah Dikti. Beberapa buku yang telah diterbitkan, antara lain: Model Reinventing Government, Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik, Promosi Terbuka, Mewujudkan Pelayanan Publik berbasis Kepuasan Pelanggan, Politik Uang (Money Politics) dan konflik Horisontal dalam Pemilihan Kepala Desa, Demokrasi dan Demokrasi Desa, Penguatan Lembaga Pemerintah Desa melalui Potensi Modal Sosial, Pembangunan Desa Berbasis Modal Sosial, Pemberdayaan Masyarakat melalui Pendayagunaan Modal Sosial, Politik Uang (money politics) dan Konflik Horisontal dalam Pemilihan Kepala Desa, Birokrasi dan Potensi Korupsi (Suatu tinjauan teoritik dan implementatif), Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Desa (Good Governance) melalui Potensi Modal Sosial, Membangun Good Governance melalui Penguatan Demokrasi Desa, Pembangunan Masyarakat dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat berbasis OVOP (One Village One Product), Masyarakat Desa dan Potensi Modal Sosial, Masalah dan Strategi Pencegahannya Perilaku Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), Strategi Membangun Masyarakat Satu Desa Satu Produk (One Village One Product).

Dra. Rusbiyanti Sripeni, M.Ak



Dosen Fakultas Ilmu Ekonomi, lahir di Madiun, 20 Oktober 1956, dengan menyelesaikan studi S-1 tahun 1984 pada program studi Akutansi Perusahan, Universitas Jember, dan S-2 tahun 1998 pada program studi Ilmu Akutansi, Universitas Padjajaran Bandung. Beberapa Jabatan yang pernah diraih sebagai Dekan Fakultas Ekonomi, Ketua Lembaga Penelitian, dan Ketua Perpustakaan Universitas Merdeka Madiun, serta aktif dalam berbagai penelitan dan pengabdian kepada masyarakat. Hibah penelitian dikti yang telah dihasilkan, antara lain: Pendayagunaan Modal sosial (Social Capital) dalam penguatan Lembaga Pemerintah Desa, bagi terwujudnya Pemerintahan Yang Baik (Good Governance). Dan buku yang telah diterbitkan, antara lain: Penguatan Lembaga Pemerintah Desa melalui Potensi Modal Sosial.

Dra. Retno Iswati, M.Si



Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Merdeka Madiun, lahir di Magetan, 22 Juni 1962, menyelesaikan studi S1dan S2 Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 1985 dan 2002. Karir di Universitas Merdeka Madiun pernah menjabat sebagai Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik tahun 1995 dan 1998, Ketua Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat tahun 2010 sampai tahun 2014. Serta pernah menjabat sebagai Ketua Panwaslu Kabupaten Madiun tahun 2004 dan saat ini dipercaya sebagai Kepala Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Merdeka Madiun.

Penerbit:
Jenggala Pustaka Utama
Surabaya

ISBN xxx-xxx-xxxx-xx-x