

# PROBLEMATIKA PENERAPAN FORMULA PELAYANAN BERKUALITAS PADA SEKTOR PUBLIK DI INDONESIA

Sudarmo

Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sebelas Maret Surakarta. Email: sudarmo63@yahoo.com , Telp: 0271-714011, HP: 087878207689.

## *Problems in Implementing Quality Services in Public Sector in Indonesia*

*The implementation of Total Quality Management (TQM) in attempting to meet quality service in public sector in Indonesia is still problematical, mainly due to family-oriented bureaucracy behavior, incompatibility between praxis of TQM and that of public sector and practices of patrimonial management. These impediments can be reduced by keeping various kinds of commitments in terms of cultural changes, top management involvement totality, total quality-behavior oriented, time, and financial sources. In addition, commitment to reform the moral and ideology of the ruler and decision makers as well as their political will to materialize it is obviously required. Despite difficulties in changing organization culture, some ways offer a solution. Organization culture toward quality service can be changed by restructuring the organization, improving property rights, deploying new managers, and tightly scheduling the period of time in implementing TQM.*

*Keywords:* total quality management, public service, quality, public sector.

## A. PENDAHULUAN

Birokrasi Indonesia terus berbenah agar bisa memberikan pelayanan yang berkualitas kepada warga negara, dengan menerapkan kaidah-kaidah *total quality management*, terutama sejak era reformasi. Formula pelayanan berkualitas, *Total Quality Management* (TQM), pada dasarnya merupakan sebuah pendekatan manajemen. Ia juga merupakan pergeseran paradigma, yang berasal dari bidang manufaktur. Dari sektor ini kemudian diterapkan pada organisasi sektor publik, termasuk organisasi-organisasi pemerintah terutama dalam rangka mewujudkan pelayanan berkualitas yang diselenggarakan oleh institusi-institusi publik atau pemerintah.

Dalam dunia industri, penerapan TQM secara dramatis telah merubah kualitas produk dan mengurangi pemborosan dan biaya-biaya di luar batas yang sebelumnya dirasa hampir tidak mungkin dilakukan (Morgan dan Murgatroy, 1994). TQM juga secara radikal telah merubah cara seluruh anggota organisasi bekerja dan memberikan kontribusi terhadap kinerja total. Dengan kata lain, penerapan *total quality management* pada organisasi sektor publik memungkinkan organisasi tersebut dapat memberikan pelayanan yang berkualitas, sebuah pelayanan yang mampu memenuhi harapan dan kepuasan para penggunanya.

Fokus tulisan ini adalah tentang mengapa penerapan TQM pada organisasi birokrasi sektor publik mengalami masalah yang kompleks. Artikel ini berargumen bahwa kompleksitas persoalan ini karena: (1) Hambatan karakteristik praxis meliputi: (i) Sifat TQM itu sendiri yang menghambat penerapannya pada sektor publik; (ii) Sifat sektor public itu sendiri yang tidak selaras dengan sifat TQM; (iii) Budaya para profesional pada sektor publik yang menghambat TQM; (iv) Kompleksitas dan (v) Problematisitas para pelanggannya. Juga karena, (2) Terdapat dua hal mendasar yang menyebabkan mengapa pelayanan yang berkualitas sulit diwujudkan, yakni: (i) Adanya unsur nilai-nilai keluarga sebagai bahan pertimbangan dalam pelayanan; dan (ii) Budaya patrimonialistik yang telah berurat berakar sejak jaman pra kolonialisme. Betapapun demikian, kondisi yang *counter-productive* bagi penerapan TQM dalam rangka peningkatan pelayanan yang berkualitas ini bisa dirubah melalui perubahan struktur dan budaya organisasi serta komitmen membangun,

mengembangkan dan terus menyediakan pelayanan yang berkualitas, yang mampu memenuhi kepuasan pelanggan.

## B. MEMAHAMI MAKNA TOTAL QUALITY MANAGEMENT

Banyak pendapat-pendapat atau pernyataan-pernyataan tentang TQM dari berbagai pakar. Pendapat-pendapat atau pernyataan-pernyataan Morgan dan Murgatroyd (1994), pada dasarnya merupakan campuran antara kesimpulan dari apa yang telah mereka amati dan mereka dengar dari orang-orang lain tentang TQM dan parafrase dari pernyataan-pernyataan definisi TQM dari teks tentang kualitas dan manajemen kualitas yang telah mereka simpulkan. Menurut mereka esensi TQM mengandung lima hal pokok: (i) Apa saja yang ada dalam sebuah organisasi, masyarakat, atau sebuah komunitas yang di mata orang lain menentukan reputasinya berdasarkan perbandingan alternatif-alternatif terbaik, (ii) Perbaikan sistem kualitas total yang didasarkan pada fakta melalui pengumpulan data untuk membuat keputusan (iii) Kualitas dari produk atau pelayanan tertentu dimana pengguna akhir atau pelanggan membeli atau menerima tetapi segala sesuatu yang dilakukan organisasi secara internal adalah untuk mencapai kesinambungan perbaikan kinerja, (iv) Dampak dari semua aktivitas yang terjadi dalam organisasi; bahwa seluruh fungsi dan seluruh pegawai harus berpartisipasi dalam proses perbaikan; bahwa organisasi memerlukan kedua sistem-sistem kualitas dan budaya kualitas, dan (v) Cara mengelola sebuah organisasi sehingga setiap pekerjaan, setiap proses, dilakukan dengan benar, pada waktu pertama dan setiap waktu. Ini mempengaruhi setiap orang.

Karakteristik-karakteristik kunci dari ke lima asumsi tersebut menjelaskan bahwa TQM merupakan totalitas atau keutuhan, mencakup setiap orang dalam organisasi, dan bahwa pendekatan manajemen total ini merupakan gabungan sistem-sistem dan budaya yang berpengaruh terhadap seluruh seluk-beluk internal dari pekerjaan dalam organisasi, yakni seluruh proses internal. TQM juga menghendaki agar pembuatan keputusan untuk setiap rincian dalam organisasi harus didasarkan pada data bukan intuisi, dugaan, opini yang berkembang luas. Dengan demikian seluruh keputusan-keputusan mengenai strategi dan perbaikan harus didasarkan pada penelitian yang didukung oleh data yang dikumpulkan secara ilmiah untuk semua aspek operasinya.

Pengumpulan dan analisis data yang dilakukan secara sistematik bukanlah hak prerogatif dari para atasan (pemegang otoritas puncak) semata tetapi harus merupakan tanggung jawab semua pegawai di semua tingkatan secara utuh. Tanggung jawab atasan (manajemen senior) lebih diarahkan untuk mendidik dan melatih para pekerja tingkat bawah untuk memperoleh dan menggunakan data dalam rangka mendorong perbaikan kualitas di antara mereka.

Menurut Morgan dan Murgatroyd (1994), dalam menerapkan TQM haruslah ditonjolkan prinsip-prinsip sebagai berikut: *Pertama*, TQM haruslah merupakan konfigurasi-konfigurasi antara pelanggan dan pemberi pelayanan, baik internal maupun eksternal. Demikian pula karena masing-masing konfigurasi tersebut terdapat proses yang merubah input menjadi output, maka harus ada komitmen untuk membangun kualitas melalui manajemen input-output; *Kedua*, TQM mendasarkan pada prinsip *user-driven*, yang artinya bahwa TQM tidak dapat dipaksakan dari luar organisasi. Dalam hal ini penilaian kualitas bukan ditentukan dari si pemberi pelayanan tetapi oleh pelanggan yang dilayani. Dengan demikian TQM menuntut dilakukannya perubahan sikap dan keahlian dari pihak pemberi pelayanan sehingga budaya organisasi akan mengikis habis hal-hal yang menghambat terjadinya kegagalan dalam memberikan pelayanan yang berkualitas; dan untuk seterusnya menekankan pada prinsip-prinsip untuk selalu melakukan pelayanan dengan benar sejak awal, dan selalu tepat untuk setiap saat dilakukannya pelayanan; *Ketiga*, TQM mendasarkan pada manajemen sistematis dari hubungan-hubungan antara pelanggan dan pensuplai atau pemasok dari suatu organisasi sedemikian rupa sehingga menjamin terciptanya kesinambungan perbaikan kinerja kualitas secara tajam; dan *Keempat*, TQM bertujuan terutama untuk menciptakan kepuasan pelanggan dan keinginan pelanggan itu sendiri, dengan mengimplementasikan sebuah filosofi dan

budaya perbaikan secara terus-menerus.

Keempat penjabaran terhadap asumsi-asumsi yang terkandung dalam *TQM*, memperlihatkan betapa *TQM* memfokuskan pada pelanggan atau klien, baik itu (i) Pelanggan *eksternal*, yang merupakan orang-orang yang menikmati produk akhir atau orang-orang yang menerima pelayanan kontrak, maupun (ii) Pelanggan *internal*, yang merupakan para pemberi pelayanan itu sendiri. Dengan demikian, *TQM* memperhatikan jaringan kerja atau rantai hubungan antara pelanggan dan pemberi pelayanan yang berorientasikan pada pelayanan yang berkualitas agar tercipta kepuasan untuk kedua belah pihak.

### C. STRUKTUR DAN BUDAYA DALAM ORGANISASI

Dalam masyarakat modern, struktur organisasi menunjukkan fungsi, dan strukturnya telah terdeferensiasikan, *diffused* (Riggs dalam Raphaeli, 1971). Ketika sekumpulan orang tergabung dalam sebuah organisasi formal dalam rangka mencapai tujuan bersama dan memberikan pelayanan kepada para *customernya*, maka struktur organisasi yang diciptakannya secara normatif terus akan mengalami perubahan sejalan dengan upaya untuk meningkatkan efektivitas kontrol organisasi bagi pencapaian tujuan organisasi (Jones, 1995; Robin, 1990). Struktur organisasi merupakan "sistem aturan-aturan dan tugas-tugas dan hubungan-hubungan otoritas formal yang mengontrol bagaimana orang-orang melakukan usaha kerjasama dan menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi" (lihat Jones, 1995: 12). Tujuan utama dari struktur organisasi adalah untuk melaksanakan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan koordinasi tugas-tugas masing-masing anggota organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi dan kontrol terhadap alat-alat dan/atau sumberdaya yang digunakan dalam rangka memotivasi para anggota organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Dengan kata lain struktur organisasi antara lain digunakan untuk membentuk perilaku orang-orang yang ada di dalamnya.

Sebagaimana struktur organisasi, budaya organisasi juga mengalami perubahan secara perlahan dan terus-menerus, dan bisa dirubah. Budaya organisasi merupakan "serangkaian nilai-nilai bersama yang mengontrol interaksi antara para anggota organisasi dengan anggota organisasi lainnya, para pensulainya, pelanggan atau kliennya, dan orang-orang lain di luar organisasi" (lihat Jones, 1995: 13). Budaya organisasi terbentuk oleh orang-orang yang ada di dalam organisasi, etika organisasi, hak-hak kepegawaiannya yang diberikan kepada pegawai, dan jenis struktur yang digunakan oleh organisasi. Budaya organisasi membentuk dan mengontrol perilaku orang-orang dalam organisasi. Ia mempengaruhi bagaimana para anggota organisasi tersebut merespon situasi yang sedang dihadapinya dan bagaimana mereka menginterpretasikan lingkungan dimana organisasi itu menjalankan aktivitas-aktivitasnya (Jones, 1995; Robin, 1990; Osborn, Hunt dan Jauch, 1980).

Struktur maupun budaya organisasi secara teoritis dapat dirubah dan *di-manage* melalui desain organisasi. Perubahan dilakukan melalui sebuah proses yang memungkinkan para pimpinan memilih dan mengatur semua aspek dari struktur dan budaya organisasi sehingga organisasi dapat mengontrol aktivitas-aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuannya. Dengan demikian yang menjadi perhatian dalam desain organisasi adalah bagaimana dan mengapa berbagai alat-alat (perangkat) itu dipilih (Jones, 1995). Ini merupakan sebuah tugas yang mengharuskan pimpinan atau *decision maker* menjaga keseimbangan antara tekanan yang berasal dari lingkungan luar maupun dalam organisasi. Lingkungan luar dapat berupa tuntutan publik akan adanya pelayanan yang berkualitas, bertanggung jawab dan transparan, sedangkan lingkungan dalam dapat berkenaan dengan tuntutan para pegawai untuk mendapatkan alat-alat atau teknologi yang memungkinkan untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas dalam rangka memenuhi tuntutan publik.

Perubahan struktur organisasi dapat diarahkan menjadi struktur yang mekanistik atau struktur yang organik. Dalam struktur yang mekanistik, struktur organisasi didesain untuk membuat para anggota organisasi bertindak dengan cara-cara yang dapat diprediksi; otoritas pembuatan keputusan tersentralisir dan berjalan dari atas ke bawah dalam sebuah hirarki yang ditentukan dengan jelas; para

bawahan diawasi secara ketat, dan informasi terutama bergerak mengikuti garis vertikal; peran masing-masing pegawai didefinisikan secara tegas dan jelas, sehingga dalam struktur mekanistik hanya ada satu orang untuk satu pekerjaan (Jones, 1995; Robin, 1990; Osbor, Hunt & Jauch, 1980). Sebaliknya, struktur organisasi yang organik, mengedepankan aspek fleksibilitas, sehingga para anggota organisasi dapat melakukan perubahan secepat mungkin bila diperlukan dan dapat melakukan adaptasi dengan cepat terhadap perubahan lingkungan yang terjadi. Struktur yang organik mendasarkan pada desentralisasi; pembuatan keputusan disebar-ratakan ke seluruh jenjang hirarki; peranan masing-masing pegawai tidak didefinisikan secara ketat, bukan satu orang untuk satu pekerjaan tetapi satu orang dapat melakukan berbagai tugas-tugas lainnya atau multifungsi, serta secara terus-menerus mengembangkan keahlian-keahliannya dalam kegiatan-kegiatan yang baru. Dalam struktur organik, norma-norma dan nilai-nilai organisasi informal berkembang yang menekankan pada kompetensi, keahlian, serta kemampuan pribadi pegawai untuk bertindak secara inovatif. Dengan demikian struktur organisasi organik merupakan struktur yang lebih mengedepankan kemampuan pegawai atau segenap para anggota organisasi untuk memiliki jiwa kepemimpinan yang kreatif dan tindakan yang inovatif dan kurang terikat secara kaku pada posisi pegawai yang menduduki jabatan formal dalam hirarki organisasi (Jones, 1995; Robin, 1990; Osbor, Hunt dan Jauch, 1980).

Secara teoritis, struktur dan budaya organisasi dalam masyarakat modern memperlihatkan konsistensi dan potensi untuk menciptakan pelayanan yang berkualitas. Ciri yang melekat pada struktur dan budaya organisasi pada masyarakat maju adalah tingkat *convergency* yang tinggi dan tingkat *discrepancy* yang rendah antara aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan formal dengan realita pelaksanaan (Jones, 1995). Dengan memiliki ciri tersebut serta dibarengi dengan komitmen yang tinggi untuk tetap berpegang pada aturan formal dalam pelaksanaannya, adalah modal penting untuk mencapai efektivitas dan efisiensi organisasi, termasuk responsibilitas dan pelayanan yang berkualitas bagi klien atau pelanggan.

#### D. PERILAKU BIROKRASI DALAM MASYARAKAT PRISMATIK

Sebagai masyarakat yang memiliki campuran antara ciri masyarakat *modern* yang strukturnya telah terreferensiasi dan ciri masyarakat *tradisional* yang strukturnya belum terreferensiasi, masyarakat *prismatik* Indonesia ditandai dengan tiga ciri utama, yakni: tingginya tingkat heterogenitas, formalisme dan ketumpangtindihan antara keharusan penerapan prinsip formal-rasionalitas dan kenyataan berlangsungnya sikap dan perilaku berdasarkan *traditional-ascriptive* dan *family oriented*. Perilaku seperti ini tercermin dalam sistem birokrasi yang disebut birokrasi "Sala" (Riggs, dalam Raphaeli, 1971).

Sistem birokrasi *Sala* memiliki karakteristik sebagai berikut: (i) Praktik nepotisme, (ii) Pembentukan poli-komunalisme dan klik-klik, (iii) Penerapan dualisme sistem pelayanan secara diskriminatif dan *inconsistant*, yang disebut sistem "*Ekonomi-Bazar-Kantin*", (iv) Diberlakukannya poli-normativisme dan tidak adanya kesepakatan umum, dan (v) Ketidakseimbangan antara otoritas formal yang dimiliki dan kekuasaan riil yang dilaksanakan (lihat Riggs, dalam Raphaeli, 1971). Kelima fenomena ini mencerminkan perilaku birokrasi yang tidak efisien dan menghambat pencapaian pelayanan yang berkualitas.

Praktik nepotisme merupakan fenomena yang menjelaskan tentang loyalitas keluarga sebagai dasar untuk mengambil keputusan, terutama dalam perekutan pegawai dan pemberian pelayanan publik. Walaupun aturan-aturan formal telah dibentuk dan seharusnya berlaku secara umum bagi setiap kegiatan administratif, para kerabat atau teman dari pihak pemberi pelayanan tetap mendapat perhatian yang berlebih dari yang lain. Perekutan merupakan tahap menentukan bagi sebuah organisasi untuk memiliki pegawai yang diinginkan dalam upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas.

Pembentukan poli-komunalisme dan klik-klik, berarti terdapat banyaknya kelompok-kelompok

komunitas seperti kelompok-kelompok minoritas etnik, ras, atau agama tertentu. Mereka biasanya memiliki kepentingan-kepentingan tertentu yang cenderung tertutup bagi kelompok-kelompok lain di luar kelompoknya atau yang tidak memiliki hubungan keluarga atau pertemanan. Kelompok-kelompok dan klik-klik seperti ini sering dimobilisasi untuk memberikan kemudahan, kelonggaran dan perlindungan kepada kelompok-kelompoknya dari situasi yang mengancam *status quo* kelompoknya, terlebih ketika dihadapkan pada kelangkaan sumberdaya sehingga kompetisi tak sehat tak dapat dihindarkan; misalnya, mereka bersatu dan memakai cara-cara sabotase terhadap anggota organisasi lainnya yang dianggap sebagai ancaman karir atau masa depannya di organisasi betapapun kelompok mereka mungkin terdiri dari orang-orang yang tidak memiliki kapasitas dalam memberikan pelayanan yang berkualitas. Namun kelompok informal ini jika di manage secara co-productive, justru bisa mendukung tercapainya tujuan dan kualitas organisasi (Hicks dan Gullet, 1983).

Birokrasi *Sala* mencerminkan sistem ekonomi *Bazar-Kantin*, sebuah sistem pelayanan ekonomi yang diterapkan secara berbeda-beda atau tidak konsisten. Seseorang akan dilayani secara *Bazar*, berbeda dari orang atau kelompok lainnya dengan dibebani *cost* lebih tinggi dari yang seharusnya. Ini diperlakukan karena orang tersebut tidak memiliki hubungan famili, hubungan dekat atau pertemanan apapun dari pihak penyelenggara pelayanan. Sebaliknya, seseorang dapat diperlakukan secara *Kantin* (*canteen*), yakni kemudahan, kecepatan dan kelonggaran dalam pelayanan karena hubungan famili.

Sistem birokrasi *Sala* memberlakukan poli-normativisme, yakni norma atau aturan yang tumpang tindih antara aturan formal dan cara-cara tradisional yang bersumber pada kepentingan keluarga, sehingga tidak ada kesepakatan umum atau konsensus dalam implementasi suatu pelayanan. Penerapan sistem ini justru mencerminkan ketidakjelasan dan menciptakan ketiadaan transparansi dalam standar pelayanan, ketiadaan kejelasan responsibilitas dan lemahnya akuntabilitas. Pelayanan publik memiliki dualisme standar yang diskriminatif, sehingga berpotensi memunculkan ketidakadilan pelayan bagi warga negara.

Ciri kelima perilaku birokrasi *Sala* adalah tidak seimbangnya antara otoritas formal yang dimiliki dan realisasi otoritas sebagai fungsi kontrol . Dalam birokrasi *Sala*, seorang pejabat birokrasi secara formal memiliki otoritas tertentu tetapi selalu dapat menggunakan otoritasnya secara optimal. Hal ini terjadi terutama karena pengaruh kuat, campur tangan dan kontrol dari atasannya, legislatif, kelompok-kelompok kepentingan atau stakeholders dominan lainnya meskipun mereka bukan orang-orang yang memiliki oretiras di bidangnya. Akibatnya, seorang pejabat dengan otoritas tertentu tidak akan mampu melakukan kontrol secara memadai sesuai dengan otoritas yang dimilikinya. Ia menjadi kurang leluasa melakukan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di tingkat bawahnya atau bagian lain yang menjadi wilayah yurisdiksinya karena ia sendiri terlalu dikontrol oleh atasannya atau kelompok lain di luar organisasi, sehingga otoritasnya menjadi lebih terbatasi tetapi tidak produktif.

Praktik-praktik yang identik dengan perilaku birokrasi *Sala* di Indonesia masih bisa ditemukan di banyak kasus. Penelitian Sudarmo (2008; 2008c) tentang hubungan antara pedagang kaki lima dan birokrasi pemerintah Surakarta memperlihatkan hal tersebut.

## E. HAMBATAN KARAKTERISTIK PRAXIS

Di samping faktor perilaku birokrasi *Sala* sebagai salah satu hambatan utama dalam penyediaan pelayanan kepada warganegara, penerapan TQM pada birokrasi sektor publik juga mengalami hambatan karakteristik *praxis* yang meliputi: (i) Sifat TQM itu sendiri yang menghambat untuk diterapkan pada sektor publik, (ii) Sifat sektor publik itu sendiri menghambat formula TQM, (iii) Budaya kelompok profesional yang mewarnai sektor publik sehingga menghambat penerapan TQM ke dalamnya, (iv) Dalam sektor publik, konsep pelangan memiliki makna yang sangat rumit, and (v) Pelayanan sektor publik jauh lebih kompleks ketimbang manufaktur (Morgan dan Murgatroyd,

1994).

Sifat TQM dipandang menghambat untuk diterapkan pada sektor publik karena TQM dianggap berasal dari lingkungan industri manufaktur, yang dikaitkan dengan ide-ide dan praktik untuk menciptakan keberhasilan untuk produk-produk fisik di pasar. Pelayanan sektor publik memang tidak memiliki ciri-ciri seperti ini. Pelayanan sektor publik tidak memusatkan pada produk-produk tetapi memusatkan pada penyelenggaraan atau penyediaan pelayanan publik dalam konteks dimana ide pasar tidak dapat diterapkan. Dalam manufaktur, TQM digunakan sebagai alat untuk mengurangi inkonsistensi atau bervariasinya proses produksi dalam rangka mencapai konsistensi atau standarisasi produk yang berkualitas. Oleh karena itu TQM berorientasi pada 'melakukan hal yang sama dan benar setiap waktu'. Benar setiap waktu atau '*right first time*' merupakan slogan yang dapat diterapkan untuk sektor manufaktur, karena yang dihasilkan dari proses tersebut adalah benda-benda yang dapat distandarkan, terukur dengan angka secara jelas dan tegas serta tepat. Sebaliknya, slogan tersebut sulit untuk diterapkan dalam pelayanan, karena 'melakukan suatu hal dengan benar pada setiap waktu atau *do the same thing correct each time*' tidak mungkin dapat diberlakukan untuk masing-masing individu pelanggan yang memiliki kebutuhan berbeda-beda. Pelayanan, baik itu pada sektor publik atau komersial, pada dasarnya memusatkan perhatian pada 'melakukan sesuatu dengan benar bagi pelanggan tertentu'. Sehingga dalam pelayanan, analog mengenai produk yang dihasilkan bukanlah 'komoditas yang sama untuk setiap waktu', tetapi lebih merupakan 'respon yang berbeda-beda tetapi benar pada setiap waktu', sehingga memenuhi kebutuhan setiap individu pelanggan.

Dengan demikian, ketika TQM akan diterapkan untuk sektor pelayanan publik perlu dilakukan modifikasi pemahaman mengenai konsep ini. Menggeneralisir konsep tersebut lalu secara mentah-mentah diterapkan ke sektor publik jelas akan mengalami kesulitan. Tetapi dengan modifikasi pemahaman tentang '*doing the same thing right every time*' menjadi '*doing the right thing for particular customer*' atau '*doing the correct differentiated response every time*', maka TQM pada dasarnya dapat diterapkan untuk sektor pelayanan publik.

Sifat sektor publik itu sendiri juga memiliki ciri-ciri yang tidak cocok untuk menerima formula TQM karena, *Pertama*, sektor publik lebih sulit untuk menerima perubahan. Hubungan kerja dalam organisasi birokrasi sektor publik seringkali sudah ditentukan berdasarkan pembagian kerja, hirarki, dan prosedur serta peraturan lain yang mendasari dilaksanakannya suatu otoritas yang melekat untuk masing-masing pegawai atau pejabatnya, sehingga organisasi birokratis biasanya bersifat mekanistik. Dalam hubungan ini, budaya rutinitas dan kestatisan organisasi sering menjadikan prosedur dan aturan bukan dipandang sebagai alat untuk mencapai tujuan tetapi sering menjadi tujuan itu sendiri meskipun aturan dan prosedur tersebut justru sering menjadi penghalang bagi tercapainya pelayanan seperti yang diharapkan pelanggan, sehingga birokrasi sering dituduh tidak responsif terhadap kebutuhan dan tuntutan publik. Sebaliknya TQM menghendaki perubahan budaya secara total. Kesulitan untuk menerapkan TQM ke dalam sektor publik, bukan karena ide-ide TQM yang tidak relevan atau tidak cocok untuk sektor pelayanan publik, tetapi sebaliknya justru sektor publik itu sendiri yang cenderung kurang adaptif, tidak fleksibel and kurang cepat dalam melakukan perubahan budaya secara total dari yang semula berorientasi pada kebutuhan organisasi birokrasinya menjadi berorientasi pada kebutuhan atau harapan pelanggan. *Kedua*, pelayanan sektor publik tidak terkait dengan kinerja (*performance*). Sistem pengajian pegawai pada organisasi-organisasi publik (pemerintah), seringkali tidak berdasarkan pada kinerja yang dihasilkan. Sejak seseorang pegawai negeri diangkat dan menduduki jabatannya, maka sejak itu ia menikmati segala kemudahan fasilitas yang diberikan oleh negara atau lembaga tempat ia bekerja, tanpa mempertimbangkan kinerjanya. Tidak ada jaminan bahwa semakin besar alokasi biaya yang dibelanjakan untuk pegawai sektor publik akan meningkatkan kinerja pegawai dan peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan oleh mereka kepada warga negara.

Budaya profesional juga diduga sebagai salah satu penyebab sulitnya TQM diterapkan untuk

sektor publik. Organisasi sektor publik biasanya memiliki spesialisasi-spesialisasi dan mereka mengikuti aturan-aturan atau kode etik profesi serta mengandalkan pada pemilikan otoritas. Dari sisi *spesialisasi*, mereka dianggap sebagai orang yang paling tahu mengenai bidangnya dan memiliki otoritas untuk mengambil keputusan. Ide semacam ini jelas tidak akan menerima gagasan *TQM*. Sedangkan *TQM* mengakui gagasan bahwa seseorang memerlukan kerja sama diantara bagian atau individu-individu dengan kahlian yang berbeda-beda. Implikasinya adalah, jika *TQM* diterapkan pada organisasi seperti ini, maka *TQM* dapat dipandang sebagai perongrong bagi spesialisasi profesional tersebut. Jika demikian, maka sangat mungkin bahwa *TQM* sulit diterapkan pada sektor publik karena penolakan dari sisi dalam organisasi. Akan tetapi perlu disadari bahwa tidak akan mungkin seseorang ahli akan mampu mengatasi masalah sosial secara komprehensif hanya berdasarkan keahlian tunggal yang dimilikinya. Kerjasama dengan pihak lain melalui *network* jelas mutlak diperlukan. Masalah sosial sering memiliki implikasi yang luas, dan ini perlu ditangani semua pihak yang terkait dengan keanekaragaman keahlian yang dimilikinya masing-masing dari para profesional atau spesialis. Menangani masalah melalui *network* atau kolaborasi berbagai sumber yang sinergis justru lebih efektif dibanding hanya mengandalkan satu sumber saja (Sudarmo, 2008a; 2008b).

Dari sisi kode etik atau aturan profesional, maka para spesialis bekerja sesuai dengan kode etik aturan yang ia pegang sehingga bekerja di luar kode etik atau aturan yang ditentukan secara formal dianggap sebagai pelanggaran. Ketika mereka harus memberikan pelayanan maka pemohon pelayanan harus mau menerima apa yang diberikannya. Gagasan ini bertentangan dengan gagasan *TQM* yang menganjurkan adanya perencanaan and pengorganisasian secara kolektif. *TQM* menganjurkan diberikannya kesempatan kepada pelanggan untuk ikut terlibat dalam proses perencanaan dan pengorganisasian sehingga hasil dari proses tersebut merupakan hasil kolektif. Artinya, pelayanan harus melibatkan aspirasi dan keinginan serta harapan pelanggan menjadi esensial untuk dianjurkan oleh *TQM*.

Kenyataan pula bahwa pelanggan pada sektor publik jauh lebih problematik. Tuntutan dan harapan publik terhadap pelayanan organisasi pemerintah sangat bervariasi. Hal ini karena kepentingan publik pun sangat beragam. Di bidang pelayanan kesehatan misalnya, kelompok ekonomi menengah ke atas akan memiliki harapan yang berbeda dengan mereka yang berasal dari kelompok ekonomi menengah ke bawah. Persoalan jarak tempuh, biaya, kondisi ruang pelayanan dan lingkungannya, sikap dokter atau perawat, teknologi yang digunakan sering menjadi masalah tersendiri. Bervariasinya harapan pelanggan dari berbagai karakteristik individu membuat sulit bagi pemberi pelayanan untuk menidentifikasi kebutuhan pelanggan dan memenuhi harapan tersebut. Di samping kesulitan untuk mengidentifikasi kebutuhan publik secara tepat, juga ditemukan kesulitan untuk menyediakan tenaga-tenaga yang memadai, cakap serta memiliki kualifikasi seperti yang diharapkan.

Kendala lainnya adalah bahwa sektor publik lebih kompleks, yang implikasinya adalah semakin banyak bagian atau sektor kepentingan publik yang harus dilayani, dan dengan demikian semakin besar biaya yang dikeluarkan. Tetapi pembesaran biaya tidak berarti tanpa kontrol. *TQM* tidak menganjurkan penghambur-hamburan biaya tanpa dicapai hasil yang terukur. Sering muncul pandangan bahwa ‘bagaimana pelayanan dapat ditingkatkan kualitasnya jika dana yang tersedia sedikit’. Pandangan ini tidak sepenuhnya benar. Seringkali terjadi pembesaran biaya pada sektor publik karena disebabkan oleh motif politik seperti keharusan menyesuaikan anggaran dengan apa yang dikehendaki oleh para politisi, konflik kelompok kepentingan, menekankan pada anggaran jangka pendek dan kurang memperhitungkan jangka panjang secara akurat, para pejabat bekerja bukan pada lingkungan yang kompetitif sehingga tidak tahu bagaimana harus mengefisienkan dana dan juga karena kurang adanya kontrol.

## F. PRAKTIK PATRIMONIAL MANAGEMENT

Diakui bahwa demokratisasi merupakan bagian penting bagi terselenggaranya *good governance* dan pelayanan yang memenuhi harapan warga negara. Namun demikian, manajemen pelayanan sektor publik di Indonesia masih mencerminkan patrimonialisme yang telah berkembang sejak jaman pra-kolonial, terus berlanjut pada periode kolonial Belanda dari abad ke 16 hingga pendudukan Jepang pada tahun 1942 hingga tahun 1945, serta era "Demokrasi Terpimpin" Sukarno pada tahun 1959 hingga tahun 1965. Praktik *patrimonial management* justru menemukan titik puncaknya pada masa *Orde Baru*, yaitu pada masa kepemimpinan Suharto selama kurang lebih 30 tahun (1966-1997). Bahkan manajemen sektor publik pada periode '*Reformasi*' (post-Suharto) sejak tahun 1998 sampai sekarang belum bebas dari praktik patrimonialisme (Sudarmo, 2008b). Terlebih, era reformasi yang dibarengi dengan implementasi kebijakan otonomi daerah, telah berkontribusi dalam mendesentraliasikan paktek patrimonialisme dalam manajemen sektor publik secara merata di seluruh Indonesia.

Patrimonialisme dalam manajemen sektor publik mencerminkan *bad governance*. Kondisi seperti ini merugikan kepentingan publik karena sumber daya bagi pelayanan publik tidak teralokasikan secara optimal disebabkan oleh karena sebagian sumber daya yang tersedia terkooptasi dan bahkan dikorupsi untuk memuaskan kebutuhan para *decision maker* (Sudarmo, 2008).

## G. MENCARI SOLUSI

Perilaku birokrasi *Sala* dan praktik patrimonialisme memperlihatkan indikasi ketidakefisienan, ketidakefektifan, ketidakadilan dan hilangnya rasa bertanggung jawab penyedia pelayanan terhadap warga negaranya. Tujuan-tujuan organisasi untuk mencapai pelayanan yang berkualitas, bertanggung jawab, responsif, dan transparan nampaknya menjadi hal yang sulit diwujudkan karena struktur yang tercipta hanyalah sekedar formalitas belaka, dan budaya organisasi yang terbangun cenderung mencerminkan budaya *counter-productive*, karena nilai-nilai kepentingan pribadi, keluarga dan pertemanan lebih dipentingkan daripada pertimbangan prestasi, kreatifitas ,dan inovasi. Dengan demikian, budaya dan struktur organisasi yang tercipta dalam sistem birokrasi *Sala* dan perilaku patrimonialisme justru menjadi hambatan inheren dalam mewujudkan pelayanan birokrasi yang berkualitas.

Pada dasarnya, pelayanan yang berkualitas dapat diterapkan organisasi manapun termasuk sektor publik atau organisasi pemerintah (Morgan dan Murgatroyd, 1994; Cohen dan Brand, 1993). Tetapi penerapan Total Quality Management (TQM) ke dalam birokrasi *Sala* membawa pada sejumlah implikasi yang mengharuskan organisasi memegang dan memenuhi lima komitmen (Goetsch dan Davis, 1995; Sudarmo, 2003; Sudarmo, 2004), dan berusaha keras melakukan reformasi moral dan ideologi para pemimpin, penguasa, dan/atau pengambil keputusan (Sudarmo, 2008b).

Lima komitment tersebut meliputi: *Pertama*, harus ada komitmen untuk melakukan reformasi budaya dalam organisasi. Reformasi budaya ini dapat meliputi: berpikir tentang kualitas, bukan hanya sekedar keuntungan jangka pendek; berpikir dari sisi klien atau pelanggan atau warga negara bukan dari sisi birokrat pemberi pelayanan; menghilangkan faktor-faktor penghambat terciptanya pelayanan yang berkualitas; ada ukuran yang jelas untuk mengukur kinerja; dan melibatkan para pegawai dalam mengambil keputusan.

*Kedua*, harus ada komitmen secara penuh dari atasan. Sumber-sumber daya yang diperlukan dan kerjasama internal yang dibutuhkan akan muncul jika terdapat komitmen penuh dari manajemen puncak dan secara penuh melibatkan diri, bukan secara formalitas saja, dan bukan bertindak layaknya seorang mandor.

*Ketiga*, terdapat komitmen para atasan untuk berperilaku yang berorientasikan secara total pada kualitas pelayanan serta diiringi dengan keinginan agar seluruh anggotanya dapat melampaui prestasi kerja sebelumnya, atau paling tidak sama seperti yang sebelumnya. Dengan demikian ada jiwa kepemimpinan dari atasan yang tidak akan iri jika terdapat bawahan yang lebih berprestasi dari dirinya, dan tidak khawatir akan disaingi. Hal ini terjadi karena besarnya komitmen

untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, seperti yang diharapkan oleh publik.

Menyangkut komitmen yang ketiga inipun, orang Jawa terutama memiliki falsafah yang mengatakan bahwa pemimpin harus *ing ngarso sung tulodo, ing madyo mbangun karso, tut wuri handayani*, atau memberi contoh, memotivasi and memberi kekuatan. Ini menuntut konsekuensi bahwa para pimpinan harus benar-benar berani dan bersedia secara ikhlas mendorong bawahannya atau rekan kerjanya untuk berprestasi dalam memberikan pelayanan yang berkualitas. Jika falsafah tersebut dapat dimplementasikan dalam konteks pelayanan, maka komitmen untuk menciptakan pelayanan yang berkualitas bukan sekedar mimpi karena benih-benih *TQM* sebenarnya telah lama ada pada orang Indonesia, dan dengan demikian benih-benih *TQM* tersebut telah ada pula pada birokrasi Indonesia.

*Keempat*, terdapat komitmen yang tinggi terhadap waktu. Ketika benar-benar ingin menerapkan konsep pelayanan yang berkualitas, maka harus ada komitmen dari atasan maupun para bawahannya yang merupakan komitmen secara keseluruhan dan utuh dari segenap anggota organisasi.

*Kelima*, adanya komitmen terhadap sumber keuangan dan biaya-biaya yang berkenaan dengan penerapan pelayanan yang berkualitas. Biaya-biaya tersebut mencakup pelatihan bagi komite penggerak dan seluruh pegawai lainnya, biaya konsultasi, dan biaya pembayaran terhadap pegawai yang diikutsertakan dalam kegiatan untuk mengimplementasikan komitment *TQM*.

Selanjutnya, untuk mampu mengikis praktik patrimonialisme dalam manajemen, perlu pula dibangun komitment kuat terhadap perubahan moral para penguasa (Rose-Ackerman, 1999), juga perubahan ideologi para penguasa dan pengambil keputusan, mengingat cara berpikir, perilaku dan sikap mereka cenderung mementingkan ‘kepentingan pribadi melalui cara-cara legal tetapi secara tersembunyi berbasis pada “*personal rule*” yang pada dasarnya mengabaikan kepentingan publik (Sudarmo, 2008b). Ini artinya bahwa para *policy maker* harus memiliki kemauan politik untuk membangun budaya berkualitas pada masing-masing instansinya.

Demikian pula, untuk mengatasi persoalan praxis *TQM*-birokrasi sektor publik, perlu dilakukan restrukturisasi terhadap organisasi yang terlalu mekanistik dengan membangun struktur organisasi yang relatif organik, flat, yang responsif terhadap harapan serta kepentingan publik; merevisi *property rights* bagi para penyedia pelayanan, dan mengganti pimpinan atau pengambil keputusan yang tidak memiliki orientasi buaya kualitas; dan juga perlunya mempertimbangkan faktor waktu karena efek dari penerapan *TQM* pada sektor publik perlu waktu yang tidak singkat (Sudarmo, 2003; 2004).

## H. PENUTUP

Pelayanan sektor publik di Indonesia secara umum telah diupayakan untuk ditingkatkan. Namun demikian, praktik-parktik perilaku birokrasi yang berorientasi pada kepentingan pribadi, keluarga dan/atau pertemanan dari pihak pemberi pelayanan masih belum hilang secara tuntas sehingga bisa menghambat terwujudnya pelayanan yang berkualitas. Kondisi ini bisa diminimilaisir dengan menegakkan berbagai komitmen menghilangkan budaya yang *counter-productive* bagi terciptanya pelayanan berkualitas dan merangsang timbulnya sikap serta perilaku budaya berkualitas, termasuk dalam hal ini restrukturisasi organisasi dan kemauan mengganti pemimpin yang tidak mendukung budaya kualitas. Meskipun demikian, penerapan *TQM* perlu waktu untuk mewujudkan hasil yang diharapkan.

## REFERENSI

Cohen, S. and Brand, R. *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.

Goetsch, D. L. and Davis, S. 1995. *Implementing Total Quality*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

International, Inc.

- Hicks, H. G. and Gullet, C. R. 1983. *Organizations: Theory dan Behavior*. Auckland: McGraw-Hill International Book Company.
- Jones, G. R. 1995. *Organizational Theory, Text dan Cases*. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Morgan, C. and Murgatroyd, S. 1994. *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective*. Buckingham: Open University Press.
- Osborn, R. R., Hunt, J. G., and Jauch, L. R. 1980. *Organization Theory: An Integrated Approach*. New York: John Wiley and Sons.
- Riggs, F. W. 1971. *The Sala Model: An Ecological Approach to the Study of Comparative Administration*. In Nimrod R. (ed.), *Readings in Comparative Public Administration*. Boston: Allyn dan Bacon, Inc.
- Robbins, S. P. 1990. *Organization Theory, Structure, Design, and Application*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Inc.
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sudarmo. 2003. *Penerapan Total Quality Management (TQM) dalam Organisasi Birokrasi Sala*. Jurnal Dinamika, Vol. 3 (1), p. 26-41.
- Sudarmo. 2004. *Birokrasi Publik Dalam Masyarakat Prismatik: Kendala dan Upaya membangun Budaya Pelayanan Publik yang Berkualitas*, dalam Administrasi Pelayanan Publik: Antara Paradoks dan Harapan Masa Depan. Surakarta: Pustaka Cakra Surakarta. p. 1-29.
- Sudarmo. 2008. *Governance of Solo's Street Vendors: Critical Analysis Based on Empirical Research* (Unpublished Ph.D Thesis). Adelaide: Flinders University.
- Sudarmo. 2008a. *Perspectives On Governance: Towards An Organizing Framework for Collaborative and Collective Actions*. Spirit Publik Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. 2 (2), p. 113-120.
- Sudarmo. 2008b. *Social Capital untuk Community Governance*. Spirit Publik Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. 4 (2), p. 101-112.
- Sudarmo. 2008. *Participation in Development under Powerful Stakeholders' Control: Case of Relocation of the Gotong Royong Street Vendors in Surrounding Manahan Stadium Region*. Jurnal Pembangunan Wilayah dan Perencanaan Partisipatif, Vol. 2 (3), p. 133-142.