

MENINGKATKAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK MELALUI PENGEMBANGAN BUDAYA KERJA

Oleh:
Endas Agjar¹

Abstract

The condition of public service delivery in Indonesia is so disappointing that it should be recovered immediately. Various malpractices can be found in any service institutions that expresses incapability of organization and employees in holding the delivery. Considering public service is the maintask of civil service, such awkwardness should be eliminated. The most strategic step to carry it out is by changing the service culture. Generally it is quite complicated to decide which service culture is the most appropriate to be applied as it will depend on the space, time, social condition, and organizational context. Therefore, the best approach to be used is contingency method, which is adaopting various service cultures with the situation. Any cultures`taken, the one should be put in mind is that the goal of public service delivery is to fulfil the needs of society.

A. Pendahuluan

Selama beberapa tahun terakhir, berbagai permasalahan muncul dalam bidang pelayanan publik akibat rendahnya kualitas instansi penyedia pelayanan. Kelambanan dan tingginya biaya pelayanan sangat dirasakan publik, terutama dalam berbagai bentuk pelayanan administrasi, seperti KTP, BPKB, SIM, IMB, paspor, sertifikat kepemilikan tanah, dsb. Gejala yang sama terjadi pada pelayanan jasa, seperti penyediaan jaringan telepon, tenaga listrik, air bersih, serta pelayanan bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, agama, dsb.

Pada dasarnya pemerintah berusaha meningkatkan kualitas layanan publik melalui beragam kebijakan. Beberapa kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik diantaranya Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan Bidang Usaha, SK Menpan No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Pedoman dan Peningkatan Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Publik, Surat Edaran Menko Wasbangpan No. 56 Tahun 1998 tentang Langkah-langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Publik, dan terakhir SK Menpan N0. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Namun demikian, berbagai ketimpangan masih saja muncul dalam proses pelayanan. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, PSK UGM (2003) mengindikasikan berbagai penyimpangan pelayanan sebagai berikut: (1) ketidak-jelasan waktu, biaya, dan mekanisme pelayanan; (2) diskriminasi pelayanan pada pertemanan, afiliasi politik, etnis, atau agama; (3) panjangnya rantai birokrasi; (4) semakin membudayanya suap dan pungli; (5) orientasi pelayanan pada pemerintah dan pejabat, bukan pada kepentingan publik; (6) berkembangnya budaya kekuasaan; (7) prinsip pelayanan pada *distrust*, bukan *trust*, (8) penerapan prosedur untuk mengontrol perilaku; dan (9) distribusi kewenangan pada banyak satuan birokrasi.

¹ Drs. Endas Agjar, Ak. adalah dosen tetap sekaligus sebagai Pembantu Ketua II Bidang Administrasi di STIA LAN Bandung.

Kondisi tersebut di atas merupakan isyarat bagi pemerintah untuk mencari solusi yang lebih implementatif sebagai upaya manajemen pelayanan publik. Salah satu cara yang cukup strategis adalah mengembangkan budaya kerja di lingkungan organisasi penyedia pelayanan. Sejalan dengan pemikiran tersebut, makalah ini disusun untuk membahas budaya kerja dalam hubungannya dengan peningkatan kualitas pelayanan publik.

B. Kondisi Pelayanan Publik di Indonesia

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai segala kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara. Pelayanan yang diberikan pemerintah dapat dibagi ke dalam tiga jenis kelompok sebagai berikut: (1) Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik; (2) Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk 'barang' yang dibutuhkan oleh publik; dan (3) Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik

Dalam menyelenggarakan pelayanan tersebut, pemerintah menerapkan tiga macam pola pengelolaan sebagai berikut: (1) Pelayanan Fungsional, yakni pola pelayanan publik yang diselenggarakan oleh lembaga pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya; (2) Pelayanan Terpusat, yakni pola pelayanan publik yang berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggaraan pelayanan terkait lainnya; dan (3) Pelayanan Terpadu, yakni pelayanan berbagai jenis jasa dalam satu tempat pelayanan (Kep Menpan N0. 63/2003).

Berbagai model pengelolaan pelayanan publik tersebut pada dasarnya memiliki enam karakteristik sebagai berikut: (1) berpedoman pada dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya; (2) melayani kelompok kepentingan yang luas termasuk kelompok sasaran yang ingin dilayani (*wide stakeholders*); (3) bertujuan ganda: bisnis dan sosial; (4) dituntut untuk akuntabel kepada publik; (5) konfigurasi indikator kinerja perlu lebih jelas (*complex and debated performance indicators*); dan (6) seringkali menjadi sasaran isu politik (LAN, 2003).

Selanjutnya untuk mengukur kualitas pengelolaan pelayanan publik, pada umumnya digunakan beberapa indikator kepuasan masyarakat sebagai berikut:

1. *Tangibles*, yakni kualitas pelayanan berupa sarana dan prasarana yang disediakan oleh lembaga pelayanan untuk mempermudah pelayanan;
2. *Reliability*, yakni kemampuan dan keandalan lembaga pelayanan untuk menyediakan produk pelayanan yang dibutuhkan masyarakat;
3. *Responsiveness*, atau kecepatan dan ketepatan lembaga pelayanan dalam menanggapi keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan;
4. *Assurance*, yang merupakan kesanggupan lembaga pelayanan dalam meyakinkan kepercayaan masyarakat; dan
5. *Empathy*, yakni kemampuan dalam memahami dan memecahkan permasalahan pelayanan dengan penuh perhatian (Zethami, Parasureaman, Beny, 1990).

Dalam hubungan ini pemerintah telah mengembangkan lima belas kriteria pelayanan publik sebagai pengembangan pelayanan publik yang berorientasi pada kepuasan pelanggan di atas sebagai berikut:

1. Kesederhanaan, yaitu tata cara pelayanan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pelanggan;
2. Reliabilitas, yaitu konsistensi dari kinerja yang tetap dipertahankan dan menjaga saling ketergantungan antara pelanggan dengan pihak penyedia pelayanan;
3. Tanggungjawab petugas pelayanan, yaitu pelayanan sesuai dengan urutan

- waktunya, termasuk menghubungi pelanggan apabila ada yang perlu dilengkapi;
4. Kecakapan petugas pelayanan, yaitu bahwa para petugas pelayanan menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan;
 5. Pendekatan kepada pelanggan, yaitu kemudahan kontak pelanggan dengan petugas. Oleh karena itu, lokasi fasilitas dan operasi pelayanan juga harus diperhatikan;
 6. Keramahan, meliputi kesabaran, perhatian dan persahabatan dalam kontrak antara petugas pelayanan dan pelanggan;
 7. Keterbukaan, yaitu kemudahan pelanggan untuk mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan gamblang;
 8. Komunikasi antara petugas dan pelanggan, yakni jaminan bahwa pelanggan dapat memperoleh informasi yang berhak diperoleh dari penyedia pelayanan;
 9. Kredibilitas, meliputi adanya saling percaya antara pelanggan dan penyedia pelayanan, usaha penyedia pelayanan tetap layak dipercaya, dsb;
 10. Kejelasan dan kepastian, yaitu mengenai tata cara, rincian biaya layanan dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan tersebut;
 11. Keamanan, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko dan keragu-raguan;
 12. Mengerti apa yang diharapkan pelanggan. Hal ini dapat dilakukan dengan berusaha mengerti apa saja yang dibutuhkan pelanggan;
 13. Kenyataan, meliputi bukti-bukti dari pelayanan, berupa fasilitas fisik, adanya petugas yang melayani pelanggan, peralatan yang digunakan;
 14. Efisien, yaitu persyaratan pelayanan dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan;
 15. Ekonomis, yaitu agar pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan kemampuan pelanggan untuk membayar.

Pengaturan lengkap dalam pengelolaan pelayanan publik tersebut ternyata belum menjamin kepuasan masyarakat. Sebagaimana telah disampaikan pada awal tulisan ini, berbagai ketimpangan masih terlihat pada praktek pelayanan publik, yang antara lain disebabkan oleh ketidak-jelasan aturan pelayanan, diskriminasi pelayanan, panjangnya rantai birokrasi, membudayanya suap dan pungli, prinsip pelayanan pada *distrust*, dll.

C. Peran SDM dalam Organisasi Pelayanan Publik

Organisasi pelayanan publik adalah unit kerja pada suatu instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat (Kep Menpan No. 63/Kep/M/PAN/7/2003). Dalam persepsi administrasi, organisasi pelayanan dapat didefinisikan sebagai '..... *the arrangement of personnel for facilitating the accomplishment of some agreed purpose through the allocation of functions and responsibilities*. (Selznik, dalam Ndraha, 1997) Definisi tersebut mengidentifikasi sumberdaya manusia (pegawai), tujuan dan fungsi dan tanggung jawab sebagai bagian dari suatu organisasi pelayanan publik.

Secara lebih khusus, Terry (1970:263-264) menekankan pentingnya peran pegawai dalam mencapai tujuan organisasi melalui "... *working together effectively, each doing to the maximum what each can best do, and the persons achieving the total best possible results*." Besarnya peranan pegawai dalam organisasi pelayanan publik juga disinggung oleh Herbert Simon (1957: 196) yang pada intinya menyatakan, bahwa pegawai pemberi pelayanan merupakan tenaga penggerak dan penentu keberhasilan organisasi pelayanan publik.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa pegawai merupakan *critical success factor*

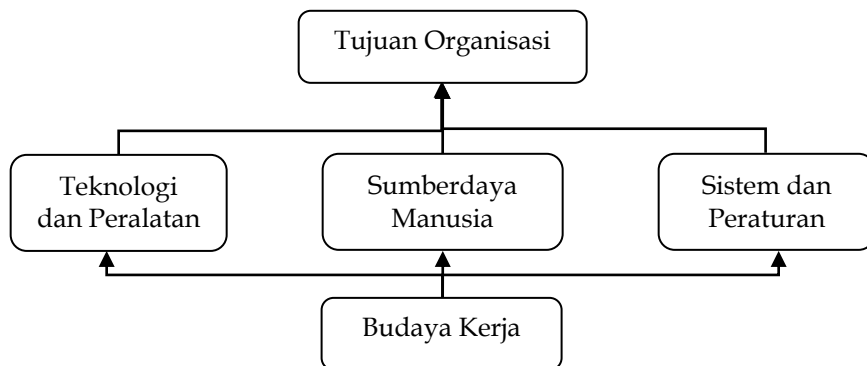
dalam organisasi pelayanan publik. Walaupun dilengkapi dengan teknologi termoden dan sistem tercanggih, namun suatu organisasi pelayanan publik tidak ada artinya tanpa kehadiran pegawai pemberi pelayanan. Namun keberadaan pegawai pun masih belum berarti apabila tidak dilengkapi dengan kompetensi berupa pengetahuan dan ketrampilan serta sikap dan perilaku yang sesuai dengan fungsi dan tanggung jawabnya sebagai pemberi pelayanan publik.

Pegawai pemberi pelayanan publik, seperti disebutkan dalam Kep Menpan No. 63/2003, pada dasarnya perlu menguasai substansi bidang yang dilayani, dan hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan publik, seperti maksud dan tujuan, hakekat, azas dan prinsip-prinsip pelayanan publik. Mereka pun harus trampil dalam memberikan pelayanan, berinteraksi dengan pelanggan, dan merespons keluhan. Di samping itu, pegawai pemberi pelayanan publik juga perlu memiliki kestabilan emosi, dan sikap disiplin, sopan dan ramah, serta ikhlas melayani.

Semua komponen kompetensi itulah yang kemudian menjadi paradigma budaya kerja yang akan memandu organisasi pelayanan publik ke arah keberhasilan dalam penyelenggaraan pelayanan prima. Oleh karena itu, budaya kerja dalam pelayanan publik perlu dibangun dan dipelihara agar dapat merubah sosok pegawai pemberi pelayanan menjadi aset yang berharga bagi organisasi penyelenggara maupun masyarakat penerima pelayanan publik.

Pengembangan budaya kerja pada organisasi penyelenggara pelayanan publik ini selanjutnya, seperti dikatakan Terry di atas, akan menciptakan kerjasama yang efektif di antara para pegawai pemberi pelayanan. Masing-masing berupaya untuk melakukan yang terbaik dalam pekerjaannya, dan semua pegawai berupaya untuk mencapai hasil yang terbaik sesuai fungsi dan tanggung jawabnya.

Dampak dari pembentukan budaya kerja terhadap pegawai dan komponen organisasi lainnya dalam upaya pencapaian tujuan organisasi dapat dilihat pada Gambar 1 berikut ini.



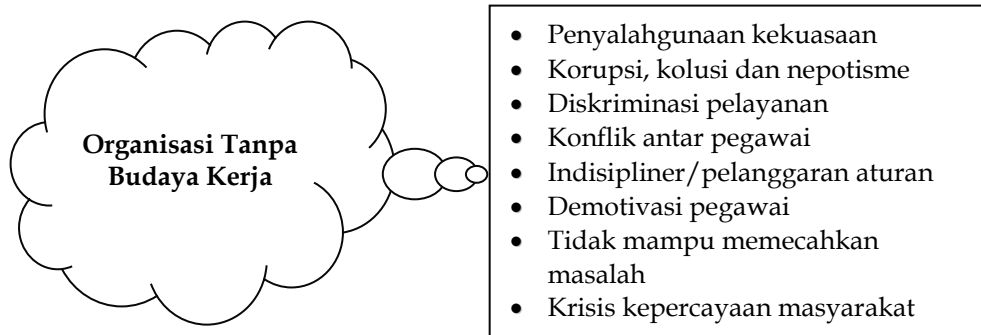
Gambar 1
Kedudukan Manusia dan Budaya Kerja dalam Organisasi

D. Budaya dalam Organisasi Kerja

Dalam konteks organisasi pelayanan publik, budaya kerja dapat diartikan sebagai sistem perilaku dan kebiasaan yang dilakukan oleh lembaga dan SDM pemberi pelayanan kepada masyarakat penerima pelayanan. Sementara itu, menurut Osborne dan Plastrik (1997:252-253) budaya kerja adalah: "... seperangkat perilaku, perasaan, dan kerangka psikologis, yang terinternalisasi sangat mendalam dan dimiliki bersama oleh anggota

organisasi. Budaya kerja dapat berupa fisik- seperti rutinitas pegawai, tata cara pelayanan, kebiasaan atau ritual kerja, dan non-fisik- misalnya keyakinan, harapan, gagasan, atau impian pegawai.

Budaya kerja dapat diibaratkan seperti pupuk yang menyuburkan organisasi penyelenggara pelayanan untuk menghasilkan buah yang bermanfaat bagi publik. Organisasi pelayanan yang digerakkan tanpa budaya kerja yang kondusif akan menghadapi krisis sikap, perilaku, tindakan, kebiasaan dan kepercayaan SDM pemberi pelayanan, yang selanjutnya berdampak pada keluhan masyarakat terhadap rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan seperti digambarkan berikut:

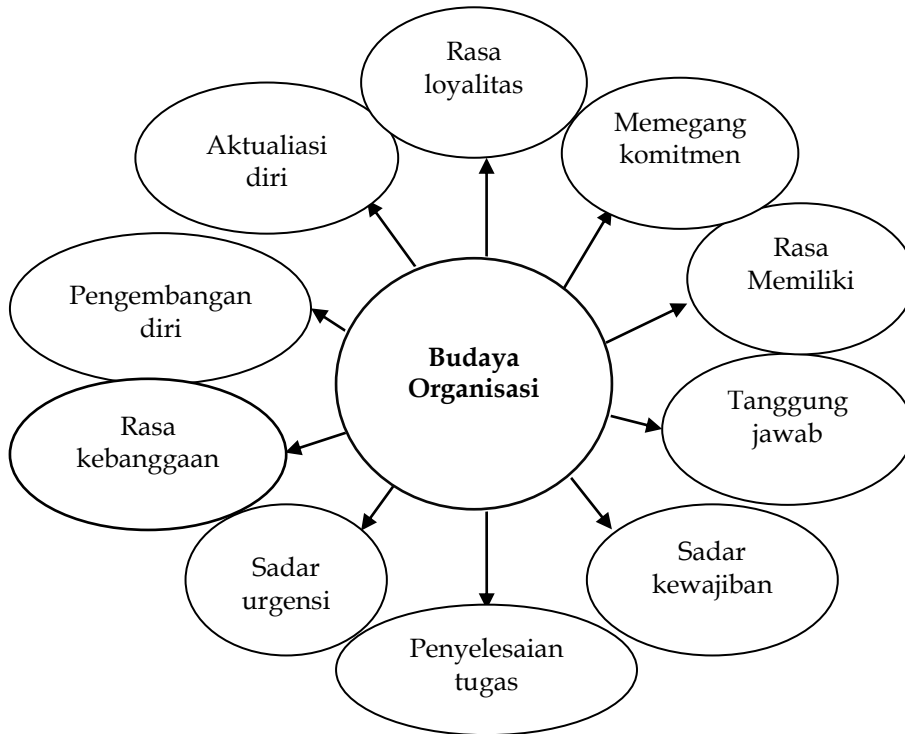


Gambar 2
Dampak Organisasi Tanpa Budaya Kerja

Seperti terlihat pada ilustrasi di atas, organisasi pemberi pelayanan yang tidak memiliki budaya kerja akan mengalami berbagai krisis, baik yang dilakukan pimpinan (penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, kolusi, dan nepotisme, diskriminasi pelayanan) maupun pegawai (konflik antar pegawai, pelanggaran aturan, demotivasi) dan berdampak pada ketidak-mampuan organisasi memecahkan permasalahan pelayanan. Akhirnya timbul ketidakpercayaan masyarakat yang berakibat pada hilangnya kredibilitas organisasi.

Sebaliknya jika budaya kerja yang sesuai dapat ditanamkan, dikembangkan, dan dimiliki oleh setiap pegawai, seluruh komponen organisasi akan mencapai keberhasilan. Kebiasaan baru dan penanaman nilai-nilai positif dalam organisasi ini akan dapat mendorong pegawai untuk menjalankan tugas dengan penuh komitmen dan kebersamaan. Refleksi yang terpancar dari kemurnian budaya kerja akan mampu menghindarkan kebiasaan negatif, dan mendorong organisasi bergerak lancar mencapai tujuannya. Pembentukan kebiasaan dan pelaksanaan kerja yang baik akan membawa budaya prima dalam pelayanan yang diberikan organisasi.

Budaya kerja yang mendorong ke arah keberhasilan organisasi ini dikenal sebagai budaya organisasi (*corporate culture*). Budaya organisasi dapat diartikan sebagai suatu bentuk kebiasaan, perlakuan dan tindakan yang bertujuan untuk membangkitkan perasaan dan dorongan emosional tertentu dari para pegawai terhadap organisasi. Tanpa terasa, para pegawai akan terpengaruh oleh sifat-sifat positif yang timbul karena kondisi positif yang timbul dari penerapan budaya organisasi yang berhasil, seperti dijelaskan pada gambar di bawah ini:



Gambar 3
Dampak Budaya Kerja Terhadap Pegawai
 (modifikasi dari Sidal, Alauddin:2006)

Dalam ilustrasi di atas jelas terlihat bahwa budaya organisasi (*corporate culture*) yang sesuai paling tidak akan sembilan sikap positif terhadap pegawai, sebagai berikut:

1. Rasa loyalitas (*sense of loyalty*). Kondisi organisasi yang kondusif karena budaya kerja yang sesuai akan berdampak pada meningkatnya motivasi seluruh pegawai untuk bekerja lebih baik. Lingkungan positif yang terbentuk karena kondisi ini selanjutnya akan dapat pula meningkatkan loyalitas mereka kepada organisasi.
2. Memegang komitmen (*sense of commitment*). Kondusifitas yang terbentuk membuat semua pegawai akan berorientasi pada komitmen, apalagi kalau pimpinan organisasi membuatnya bersama-sama dan selalu konsisten pada komitmen yang ditetapkan.
3. Rasa memiliki (*sense of belonging*). Kebersamaan yang ditumbuhkan dalam organisasi berpengaruh terhadap rasa kepemilikan pegawai terhadap organisasi. Apalagi jika pimpinan mampu mengembangkan ide-ide yang dapat menumbuhkan perasaan ini.
4. Rasa tanggung jawab (*sense of responsibility*). Perasaan ini terutama dapat ditumbuhkan melalui pendekatan pemberdayaan (*empowerment*), yang berorientasi pada nilai kepercayaan (*trust*) dari pimpinan kepada pegawai, berdasarkan kemampuan dan kemauan yang dimiliki.
5. Sadar kewajiban (*sense of obligation*). Kepercayaan yang ditumbuhkan oleh pimpinan organisasi kepada pegawai untuk mengambil keputusan akan berdampak positif terhadap mereka, sehingga tanggung jawab yang dipikul secara rela akan dianggap

kewajiban.

6. Sadar penyelesaian tugas (*sense of accomplishment*). Iklim kebersamaan dan pemberdayaan yang dikembangkan dalam organisasi akan membuat pegawai bekerja sampai tuntas, bahkan tanpa diingatkan dan diburu-buru, karena sudah menjadi milik dan tanggungjawab mereka.
7. Sadar urgensi (*sense of urgency*). Budaya kerja positif yang dikembangkan tersebut di atas membuat mereka menyadari arti urgensi suatu tugas atau pekerjaan, dan dengan suka rela mereka akan menyelesaikan setiap masalah organisasi.
8. Rasa kebanggaan (*sense of pride*). Budaya yang terbentuk pun akan membuat para pegawai bangga terhadap organisasinya, terutama karena organisasi mereka memiliki spesifikasi *corporate culture* yang berbeda dengan organisasi lain.
9. Pengembangan diri (*sense of self-fulfilment*). Kesadaran yang tumbuh pada diri pegawai terhadap tugas, pekerjaan dan permasalahan organisasi, secara bertahap akan menumbuhkan keinginan mereka untuk terus mengembangkan dan mengaktualisasikan diri..

Kebiasaan lain yang perlu dikembangkan dalam organisasi penyelenggara pelayanan publik adalah budaya mengutamakan kepentingan masyarakat. Dalam organisasi pelayanan publik, beberapa kebiasaan yang perlu dirubah dalam upaya mengembangkan budaya organisasi yang sehat, antara lain, membuat keputusan secara bersama, sikap empati terhadap pegawai, komunikasi dua arah, dan sebagainya. Di samping itu, organisasi pelayanan publik juga dapat mengadopsi berbagai budaya lain yang diterapkan di instansi atau negara lain, sebagaimana akan disampaikan di bawah ini. Setelah disesuaikan dengan kondisi organisasi dan budaya setempat, budaya adaptasi ini pun dapat dijadikan bagian dari budaya organisasi.

Budaya organisasi semacam ini, yang dikembangkan berdasarkan kebiasaan-kebiasaan sosial atau adaptasi dari budaya organisasi atau negara lain, apabila telah terbentuk tentu akan memberi kontribusi positif terhadap kualitas pelayanan publik. Pada akhirnya. Pembentukan budaya organisasi akan bermuara pada kepuasan dan kepercayaan pelanggan, yang bagi organisasi dan pegawai pelayanan publik merupakan bentuk pencapaian kinerja yang tertinggi.

E. Model-model Budaya Kerja

Untuk melengkapi pembahasan tentang budaya kerja, berikut ini disampaikan beberapa model yang diterapkan dalam berbagai organisasi dan ditemukan di beberapa negara. Pembahasan berbagai model budaya kerja ini diharapkan dapat memperluas wawasan bagi para pelaku organisasi yang ingin merubah budaya kerja lama dan menggantinya dengan budaya kerja yang lebih sesuai dengan situasi dan kondisi pegawai di dalam organisasinya, serta dianggap dapat menghantar organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

1. Budaya Kerja Organisasi

Dalam pembahasan pertama ini, fokus akan ditujukan pada model-model budaya otoritarian, budaya birokratik, budaya fungsional, budaya individualistik, dan budaya transaksional (Sivalingam dan Siew Peng Yong, 1992). Penerapan model-model budaya kerja ini dapat ditemui di berbagai organisasi di Indonesia maupun negara-negara lain.

a. Budaya Kerja Otoritarian

Budaya kerja jenis ini berorientasi pada kekuasaan dan pengawasan (*command and*

control) dari pimpinan organisasi. Kekuasaan dan pengambilan keputusan dalam organisasi mutlak terpusat pada pimpinan yang seringkali dianggap sebagai 'raja kecil' (*feudal*). Pegawai diharapkan dapat menunjukkan loyalitas dan kesetiaan yang tinggi kepada pemimpin, sementara arahan dan aturan berasal dari atas dan hingga ke dasar organisasi.

Budaya model ini seringkali dipraktekkan pada organisasi berskala kecil, seperti perusahaan keluarga, organisasi kecil dan usaha sederhana. Namun menurut Max Weber (1947), sewaktu merumuskan tiga konsep kepemimpinan—karismatik (*transformer*), birokratik (*transactional*), dan feodal (*traditional*), mengingatkan bahwa karena model hierarkis dalam organisasi birokrasi, maka pemimpin birokrasi pun cenderung untuk berubah menjadi kepemimpinan feodal. Perilaku pimpinan berubah menjadi seperti seorang raja, yang menuntut loyalitas total dari pegawai, melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, dan berkoalisi dengan politik kekuasaan.

Dengan demikian, hubungan personal pada organisasi yang melaksanakan budaya kerja ini ditentukan oleh kedekatan dengan atasan. Pekerjaan dan kenaikan pangkat adalah mutlak milik atasan. Oleh karena itu, untuk menjaga kepentingan mereka, pegawai cenderung untuk bersikap *yes-man* dan *play safe* daripada bersikap kritis kepada pimpinan.

b. Budaya Kerja Birokratik

Budaya kerja birokratik ini berasaskan kepada konsep bahwa organisasi harus dikelola dengan pedoman peraturan yang bersifat impersonal, rasional, autoriter, dan formal. Impersonal berarti setiap pegawai harus tunduk kepada peraturan dan prosedur yang sama, dan menerima perlakuan yang sama pula. Peraturan dan prosedur tersebut dilaksanakan secara formal untuk mengingatkan pegawai akan etika dan kepentingan yang harus dipatuhi.

Kedudukan dalam organisasi disusun mengikut hierarki supaya tanggungjawab, koordinasi, kekuasaan, dan akuntabilitas jelas dan mudah diikuti. Untuk memastikan kelancaran pekerjaan, spesifikasi tugas dilakukan dengan membagi kerja menjadi lebih spesifik, agar pegawai mudah menguasai dan berhasil melakukannya. Di pihak lain, faktor meritokrasi diterapkan dalam organisasi sehingga pengangkatan pegawai, kenaikan pangkat, dan pemberian imbalan didasarkan pada kemampuan dan prestasi kerja masing-masing.

Namun budaya birokrasi Weberian yang masih banyak dipraktekkan di lingkungan organisasi pemerintahan berakibat pada jauhnya hubungan pimpinan dan pegawai. Faktor-faktor fundamental seperti komunikasi *top-down*, formalitas hubungan, hierarki kekuasaan, dan pengawasan impersonal, selanjutnya dapat menumbuhkan kondisi yang tidak kondusif, dan membuat para pegawai memiliki kebiasaan sebagai berikut (Osborne dan Plastrik, 1997):

- Saling menyalahkan satu sama lain, tanpa memiliki inisiatif untuk memecahkan masalah.
- Hidup dalam ketakutan membuat kesalahan sehingga inovasi tidak berkembang.
- Bekerja apa adanya, tanpa kreativitas dan profesionalitas, karena prestasi tidak dihargai.
- Menentang perubahan, bukannya merespons dan menyesuaikan terhadapnya.

c. Budaya Kerja Fungsional

Budaya kerja fungsional ini didasarkan pada proyek (*project-based*), dan banyak dipraktekkan oleh berbagai organisasi publik di Eropa dan Amerika. Dalam konsep budaya kerja fungsional, pekerjaan-pekerjaan tertentu dalam organisasi diserahkan

kepada individu atau sekelompok pegawai. Proyek yang paling strategis diserahkan kepada kelompok yang dianggap paling berkemampuan. Apabila suatu proyek selesai, maka tugas mereka pun selesai, dan kelompok baru akan dibentuk untuk melaksanakan proyek yang lain.

Oleh karena itu, struktur kelompok adalah fleksibel dan umumnya memiliki sedikit struktur (*flat organization*). Interaksi antar pegawai berdasarkan kemahiran dan saling menghormati. Keputusan akan dicapai melalui perundingan dan persetujuan para anggota proyek. Oleh karena itu, keberhasilan kerja dinilai berdasarkan kemampuan menyempurnakan proyek sesuai dengan rencana yang ditetapkan.

Nilai budaya yang diperoleh adalah kerjasama antar pegawai dalam melaksanakan suatu proyek. Kebiasaan ini akan membentuk solidaritas pegawai dan mendorong mereka untuk menyesuaikan diri di antara kepribadian yang berbeda. Ikatan yang menjalin kerjasama ini adalah tanggungjawab bersama dalam mencapai keberhasilan organisasi (Sidek, 1997)

d. Budaya Kerja Individualistik

Organisasi yang mempraktekkan budaya kerja ini mengandalkan pegawai tertentu untuk menjadi tumpuan utama secara individual. Misalnya, beberapa universitas bergantung kepada profesor ternama untuk menarik minat calon mahasiswa untuk belajar di kampus mereka, atau untuk memperoleh proyek-proyek penelitian. Demikian pula beberapa kantor hukum pada umumnya bergantung kepada pengacara terkenal untuk menarik pelanggan.

Dalam organisasi seperti itu, hanya beberapa personil seperti di atas yang menjadi ujung tombak keberhasilan organisasi karena reputasi, kredibilitas, kepandaian, dan keterampilan mereka. Kemampuan yang mereka miliki untuk mendapatkan pelanggan seringkali menyebabkan mereka kurang terikat kepada peraturan dan prosedur yang berlaku dalam organisasi. Promosi sepenuhnya bergantung pada sistem meritokrasi karena setiap pegawai harus dapat membuktikan kontribusi yang diberikan kepada organisasi lebih daripada yang disumbangkan oleh pegawai lain.

e. Budaya Kerja Transaksional

Organisasi yang menerapkan budaya kerja ini memfasilitasi kepentingan pegawai melalui serikat pegawai pekerja sebagai partner utama dalam organisasi. Selain berfungsi mengakomodasikan kepentingan pegawai, serikat pekerja juga diajak untuk membantu pengaturan organisasi dalam mencapai tujuan. Transaksi dan negosiasi berlangsung antara manajemen dan serikat pekerja berdasarkan perundingan dan prosedur yang diakui oleh kedua belah pihak.

Meskipun konflik dan pertentangan pendapat kadangkala berlaku antara manajemen dan serikat pekerja, tetapi hal itu sering dapat diselesaikan di meja perundingan. Transaksi dan negosiasi yang seru biasanya terjadi pada waktu manajemen organisasi akan menetapkan peraturan, sistem, dan penggajian baru. Dalam hal ini, serikat pekerja akan memastikan terjaminnya hak dan kepentingan pegawai. Secara keseluruhan, model budaya kerja transaksional yang berorientasi pada hubungan erat manajemen dan pegawai bertujuan untuk mewujudkan kondisi *win-win solution* antara kedua belah pihak.

2. Budaya Kerja Barat dan Timur

Pembahasan kedua berkaitan dengan model budaya kerja yang umumnya diterapkan di Eropa dan Amerika, di Jepang dan di Indonesia, baik di lingkungan organisasi swasta maupun pemerintah. Perbandingan ini dimaksudkan untuk melihat kelebihan dan

kekurangan masing-masing budaya kerja sebagai input bagi penerapan budaya kerja organisasi.

a. Budaya Kerja Barat

Pada umumnya organisasi di negara-negara blok barat (Eropa atau Amerika) menuntut pegawai untuk menepati waktu dan bertindak proporsional. Tetapi yang menonjol adalah konsep individualisme, baik dalam hubungan sesama pegawai maupun pencapaian kinerja. Setiap pegawai dapat menetapkan tujuan, dan berdasarkan usaha sendiri mereka akan berupaya untuk memenuhi tujuan tersebut. Dengan demikian, para pegawai lebih mandiri, agresif, bebas berusaha, memiliki daya saing, dan tidak bergantung kepada orang lain.

Kelebihan organisasi di negara-negara barat adalah akomodatif terhadap kreativitas dan inovasi individual pegawai, dan penghargaan terhadap prestasi pegawai. Hal ini tampak nyata pada saat proses pengambilan keputusan yang biasanya dipenuhi dengan perdebatan seru dan adu argumen biasa terjadi. Hanya gagasan terbaik yang akan diambil, dan apresiasi langsung diberikan kepada penggagas secara individual, baik berupa penyebutan nama yang bersangkutan (misalnya, konsep A, ide B, dsb.) atau penunjukkan sebagai pimpro.

Kebebasan dalam berpendapat, berkreasi, dan berinovasi juga merambah pada kebebasan bergaul dan berkomunikasi. Informalitas pergaulan dan komunikasi *multi-level* sangat terasa pada kehidupan organisasi. Karakteristik yang sangat menonjol dalam budaya kerja barangkali adalah konsistensi pada komitmen, pencapaian tujuan yang ditetapkan, penyelesaian pekerjaan, produktivitas tinggi, ketepatan waktu, profesionalitas, dan- sebagaimana telah didiskusikan -, kebebasan mengekspresikan pendapat, kreativitas, dan inovasi. Dengan adanya hubungan individualisme antar pegawai, organisasi di negara-negara barat dianggap seperti kumpulan orang-orang yang disiplin, bekerja keras, profesional, namun penuh ambisi, agresivitas, dan persaingan ketat.

b. Budaya Kerja Jepang

Banyak orang yang mengatakan bahwa kunci keberhasilan organisasi Jepang adalah kemampuan mereka untuk mengakomodasikan dan memanfaatkan ide dan gagasan pegawai. Filosofi di balik pendekatan ini adalah pegawai sebagai *front liners* dianggap lebih mengetahui tentang sistem dan tatacara pelaksanaan kerja dibanding komponen yang lain. Dengan demikian, pegawai diberi peluang untuk mengemukakan inovasi dan kreativitas untuk memperbaiki proses, sistem dan prosedur kerja.

Satuan organisasi Jepang pada umumnya dianggap sebagai kelompok kerja yang terdiri atas pegawai dengan beragam kedudukan dan keahlian, seperti pakar, profesional, penyelia, juruteknik dan pegawai pelaksana. Tetapi mereka akan 'duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi' di tempat kerja, di meja makan, dan pada waktu istirahat. Oleh karena itu, komunikasi di tempat kerja berlangsung dengan lancar. Penyelia dan pegawai sama-sama berusaha untuk mencapai target, atau meningkatkan kinerja dengan berdiskusi. Penghargaan diberikan bukan berdasarkan prestasi individual, tetapi karena pencapaian kelompok kerja. Oleh karena itu kerjasama antara anggota dalam kelompok adalah sangat tinggi.

Di samping itu, karakteristik seperti kesetiaan, kerajinan, komitmen, menghormati atasan, kemampuan kerjasama, dan mencapai sasaran kerja menjadi kriteria pertimbangan untuk promosi pegawai. Demikian pula, sikap keteladanan, inisiatif, dan mengutamakan kepentingan pegawai berdasarkan sifat-sifat ikhlas, adil dan jujur. Dengan adanya hubungan antar pegawai yang didasarkan pada kepercayaan dan niat baik, banyak orang

menganggap organisasi Jepang seperti satu keluarga besar, yang memiliki identitas sendiri dan persahabatan seumur hidup. Komunikasi *bottom-up* yang dikembangkan juga mencerminkan partisipasi aktif pegawai meskipun struktur organisasinya mempunyai hirarki tinggi.

c. Budaya Kerja Melayu

Budaya kerja ini dapat ditemukan di berbagai organisasi pemerintah maupun swasta di Indonesia dan Malaysia. Dibandingkan budaya kerja di negara-negara barat, budaya kerja Melayu sangat kontradiktif. Para pegawai umumnya bersikap rendah hati, sopan, ramah, lembut, dan jauh dari sifat-sifat ambisi, agresif, egosentris dan menonjolkan diri, namun dianggap kurang disiplin, profesional, kerja keras, dan kurang suka bersaing. Berbeda dengan budaya kerja barat, sifat kebersamaan lebih menonjol daripada individual, baik dalam pergaulan sehari-hari maupun selama proses pengambilan keputusan.

Budaya kerja semacam itu, selain dipengaruhi oleh sikap sosial bangsa Melayu, juga karena masih tebalnya budaya feodalisme-birokratik dalam organisasi kita. Oleh karena itu pegawai lebih menghormati dan mengutamakan senioritas dalam kepangkatan, kedudukan, pengalaman, dan lama bertugas. Keharmonisan dalam organisasi sangat dipertahankan, konflik atau perselisihan sedapat mungkin akan dihindari. Ketidaksetujuan terhadap kebijakan atasan biasanya akan dipendam atau dibicarakan di belakang, tanpa berani diutarakan secara transparan. Pandangan disampaikan secara santun dan lembut, dan sebaliknya, teguran yang dilakukan dengan keras dan terbuka sukar untuk diterima.

Demikian juga pimpinan organisasi umumnya agak sukar untuk menerima ide dan kreativitas dari pegawai. Dampaknya, inisiatif dari pegawai bawahan hanya disampaikan apabila sudah ada lampu hijau dari pimpinan. Oleh karena itu, pendekatan pengaturan yang dianggap paling digemari ialah kelembutan tingkah laku, kehalusan komunikasi, serta berorientasikan kebersamaan. Selain itu, kunci utama dalam hubungan antar pegawai adalah kepercayaan, setia-kawan dan hubungan baik. Akhirnya, dapat dikatakan bahwa budaya kerja organisasi Melayu lebih menyukai pedoman aturan yang arif, bijaksana, memperhatikan kepentingan pegawai, dan mengutamakan kelompok (Ahmad, Zainal Ariffin:1998).

F. Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik

Memperhatikan berbagai model budaya kerja di atas, dan kemudian mengkaji pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia yang masih memprihatinkan, muncul gagasan untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik melalui perubahan budaya kerja. Mengingat budaya kerja merupakan seperangkat perilaku, perasaan, dan kerangka psikologis yang terinternalisasi sangat mendalam dan dimiliki bersama oleh anggota organisasi, maka perubahan yang dilakukan meliputi keseluruhan aspek yang mendukung terwujudnya pelayanan prima.

Mengingat banyaknya konsep dan model budaya kerja yang telah dikaji, maka pendekatan yang digunakan adalah kontingensi, yakni metode adaptasi yang didasarkan pada situasi dan kondisi organisasi dan lingkungan sosial setempat. Untuk memandu pemilihan konsep-konsep ini, barangkali dapat digunakan rumusan yang disusun Catherine DeVrye (1994) melalui akronim *S.E.R.V.I.C.E.* (pelayanan) seperti dijelaskan di bawah ini:

S*elf-esteem*: yakni, upaya meningkatkan kebanggaan pegawai melalui perubahan budaya kerja. Upaya ini harus dimulai dari pimpinan melalui perubahan sikap kepada

pegawai, seperti sikap yang diharapkan akan dilakukan pegawai kepada pelanggan. Misalnya pimpinan menginginkan pegawainya konsisten pada komitmen, mencapai tujuan yang ditetapkan, menyelesaikan pekerjaan, produktif, tepat waktu, dan profesional seperti budaya kerja barat, atau setia, rajin, hormat pada atasan, mampu bekerjasama dan fokus ke sasaran kerja seperti budaya Jepang, maka pimpinan pun harus mempraktekkan dan meneladani pada karyawan. Sikap positif yang ditunjukkan seluruh komponen organisasi tentu akan berdampak positif pula terhadap pelayanan yang diberikan, dan akhirnya meningkatkan kebanggaan pegawai.

Exceed-expectation: yakni, melebihi hal-hal yang diharapkan, baik oleh pegawai maupun pelanggan. Harapan bagi pegawai adalah perhatian dari pimpinan dan organisasi terhadap kebutuhan mereka, seperti imbalan dan penghargaan, peningkatan kompetensi, atau kelengkapan peralatan pelayanan. Sedangkan harapan bagi pelanggan adalah pelayanan yang diberikan sesuai dengan kepentingan mereka, seperti kejelasan aturan, ketepatan waktu, kemudahan akses terhadap informasi, atau kesesuaian biaya dengan kondisi mereka.

Recovery: yakni, mengubah keluhan dari pelanggan menjadi tantangan untuk perbaikan pelayanan. Dengan sikap semacam ini, maka setiap keluhan akan ditanggapi positif dan dianggap sebagai kontribusi pelanggan terhadap perbaikan pelayanan. Apabila konsep ini dapat ditanamkan, maka pegawai dan pimpinan pun tidak akan emosi menerima keluhan, bahkan sebaliknya, dan pelanggan pun akan senang karena keluhannya diperhatikan,

Vision: yakni, pandangan ke depan tentang pelayanan prima. Dalam kaitan ini, organisasi perlu memperhatikan dan memprediksi berbagai kemungkinan perubahan yang terjadi pada era globalisasi ini. Misalnya, perlu dipikirkan dari sekarang penggunaan teknologi untuk memberikan pelayanan secara elektronik (*E-Service*) di masa mendatang.

Improve: yakni, peningkatan kualitas pelayanan secara berkelanjutan. Untuk memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan pelanggan peningkatan perlu dilakukan pada berbagai komponen pelayanan. Misalnya, peningkatan kompetensi dan kesejahteraan pegawai pemberi pelayanan, pengembangan teknologi dan sarana prasarana pelayanan, penetapan standar pelayanan minimal, penyusunan indeks kepuasan pelanggan, dsb.

Care: yakni, perhatian yang diberikan organisasi kepada pegawai, dan dari pegawai kepada pelanggan. Kualitas pelayanan yang ditunjukkan pegawai kepada pelanggan pada hakekatnya merupakan cermin dari perhatian organisasi kepada pegawai. Di samping itu, perhatian bagi pelanggan bukan saja diharapkan pada saat pelayanan dilakukan tetapi juga pada saat pasca pelayanan (*sales-after service*).

Empower: adalah pemberdayaan yang diberikan organisasi kepada pegawai, dan dari pegawai kepada pelanggan. Dari organisasi adalah kepercayaan kepada pegawai untuk mengambil keputusan di lapangan, dan memfasilitas pelanggan agar mampu melakukan sebagian pekerjaan pelayanan. Untuk melaksanakan hal ini, organisasi perlu mengembangkan pegawai agar memiliki kompetensi yang dibutuhkan, dan melengkapi unit pelayanan dengan berbagai fasilitas yang memudahkan pelanggan mendapatkan pelayanan.

Mengingat proses pembaharuan pelayanan publik merupakan suatu pekerjaan besar, maka upaya strategis ini memerlukan perencanaan strategik dan pengelolaan yang komprehensif. Implementasi perbaikan, dengan demikian, membutuhkan suatu pendekatan manajemen perubahan kontingensi, yang penerapannya disesuaikan dengan situasi dan kondisi.

Dengan demikian, paling tidak ada tiga tahapan yang perlu dilakukan dalam proses perbaikan ini. Pertama, implementasi perbaikan dilakukan secara bertahap, melalui proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi. Kedua, dalam pelaksanaannya semua pihak perlu dilibatkan, mulai dari pakar, praktisi pelayanan publik, dan masyarakat sebagai *stakeholders*. Dan ketiga, pimpinan pelayanan publik harus konsisten terhadap komitmen perbaikan yang telah ditetapkan hingga tercapainya tujuan.

G. Penutup

Kondisi pelayanan publik di Indonesia masih sangat memprihatinkan. Berbagai ketimpangan yang masih terlihat pada implementasinya menunjukkan kurangnya kemampuan organisasi dan pegawai memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Oleh karena itu, perbaikan harus dilakukan pada sektor ini, terutama apabila mengingat bahwa tugas utama pegawai negeri sipil adalah melayani masyarakat. Dan salah satu strategi yang dapat ditempuh adalah dengan merubah budaya kerja organisasi pelayanan.

Secara umumnya sukar untuk menentukan jenis budaya kerja yang paling baik untuk diterapkan, karena sangat tergantung pada ruang, waktu, kondisi masyarakat, dan konteks organisasi. Misalnya, budaya kerja individualistik yang dipraktekkan di negeri barat cocok untuk meningkatkan *output*, tetapi budaya kerja tersebut besar kemungkinan tidak sesuai dengan iklim organisasi dan perbedaan sistem kehidupan masyarakat kita. Demikian pula, apabila kita terapkan budaya kerja Jepang secara apa adanya, beberapa nilai budaya akan berbeda dengan kita.

Metode yang paling tepat barangkali dengan pendekatan kontingensi, yakni mengadaptasi berbagai budaya dan menyesuaikan dengan situasi dan kondisi organisasi dan sistem kehidupan masyarakat kita. Namun, pendekatan apapun yang diterapkan dan nilai budaya apapun yang diadaptasi, tujuan utama dalam konsep pelayanan publik adalah melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya, dan sesuai dengan kepentingan serta kebutuhan mereka, sehingga masyarakat dapat mencapai kepuasan yang paling tinggi. Itulah hakekat pelayanan prima.

Referensi

- Ahmad, Z. A. (1998) dalam Alauddin Sidal (2006). *Manusia dan Budaya Kerja*. Kedah, Malaysia: Institut Tadbiran Awam Negara (Intan)
- Boje & Dennehy *Managing in Postmodern World* - Chapter on Follett, Fayol, Weber, and Taylor. <http://cbae.nmsu.edu/~dboje/mpw.html> 08 Maret 2006
- DeVrye, Catherine. (1994). *Good Service is Good Business*. Australia: Prentice Hall.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/ 2003 tentang *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*.
- Lembaga Administrasi Negara. (2003). *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. Jakarta: LAN.
- Osborne, David dan Peter Plastrik (2000). *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha* (terj). Jakarta: PPM.
- Pusat Studi Kependudukan UGM (2003). *Kinerja Pelayanan Publik*. Yogyakarta: UGM Press.
- Selznik, Philip dalam Taliziduhu Ndraha. (1997). *Budaya Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sidal, Alauddin. (2006). *Manusia dan Budaya Kerja*. Kedah, Malaysia: Intan.
- Simon, Herbert. (1957). *Models of Man*. New York: Wiley.
- Sivalingam dan Siew Peng Yong dalam Alauddin Sidal (2006). *Manusia dan Budaya Kerja*. Kedah, Malaysia: Institut Tadbiran Awam Negara (Intan)
- Terry, George, R. (1977). *Principles of Management*. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc.

Weber, Max (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, translated by A. M. Henderson & Talcott Parsons, New York: The Free Press.

Zeithami, VA, A. Parasuraman dan L.L. Berry. (1990) *Delivering Quality Service : Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.