

BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

Oleh:
Dann Sugandha¹

Abstract

In 1987 Mr. Wilson said, "it is the object of administrative study to discover: first, what government can properly and successfully do; second, how it can do these proper things with utmost possible efficiency and at the least possible cost, either of money or of energy".

Our Indonesian government seeks strategies how it can properly and successfully serve the public. For this purpose, it releases Public Service Law. However, the first draft of the law is not based upon public interest. It is merely government initiative for the sake of governmental task completion.

Several experiences including those of local governments do not take into account the fact that organization is a social system which has a lot of aspects as well as subsystems to be considered. Without considering these aspects, service institutions will hardly satisfy their clients.

This writing shows the nature of organization and the principles to be implemented in order that public services can be delivered successfully.

A. Pendahuluan

Perasaan gembira bercampur heran muncul sejalan dengan adanya upaya penyusunan Undang-undang tentang Pelayanan Publik yang mungkin pada saat ini sedang dalam pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat. Perasaan gembira muncul karena dengan adanya UU tersebut, maka akan terdapat kepastian hukum mengenai pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab negara maupun pemerintah. Sedangkan perasaan heran timbul mengingat di satu sisi ketentuan mengenai pelayanan publik keluar terlebih dahulu padahal undang-undang yang menyangkut penanggung jawab maupun penyelenggara pelayanan publik belum ada.

Bila pemerintah daerah beserta birokrasinya telah diatur oleh adanya Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang sejak terbitnya Undang-undang No. 1 tahun 1945 telah beberapa kali disempurnakan dan dilengkapi melalui berbagai undang-undang penggantinya yang berakhir pada Undang-undang No. 32 tahun 2004, maka undang-undang pokok yang mengatur Pemerintahan Pusat, belum juga ada. Sebenarnya sudah ada Undang-undang Dasar, akan tetapi Undang-undang Dasar tersebut tidak mengatur secara rinci Pemerintahan Pusat. Hal-hal yang belum diatur misalnya diatur, misalnya hal-hal yang berkaitan dengan struktur, kewenangan, tugas pokok, proses, penempatan atau pemilihan personel dan sebagainya, yang semuanya memerlukan pengaturan agar kepastian hukum dapat terwujud. Kemudian, dalam kaitannya dengan pelayanan masyarakat, perlu dijelaskan terlebih dahulu mengenai kewajiban pemerintah pusat, dan bagaimana hubungannya dengan pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan.

Hal tersebut di atas menjadi penting karena sampai saat ini organisasi (baca birokrasi) baru dianggap sebatas struktur saja. Dengan demikian, seandainya birokrasi pemerintah atau suatu departemen kurang mampu menyelesaikan tugasnya, maka strukturnya diubah dan diatur kembali. Bagi daerah, misalnya, hampir setiap tahun pemerintah daerah

¹ Drs. Dann Sugandha, MPA adalah dosen luar biasa STIA LAN Bandung.

membuat SOTK. Akibatnya “penyakit” yang menjadikan kegagalan birokrasi baik di pusat maupun daerah masih belum hilang, dan pelaksanaan tugas perangkatnya tetap menemui kegagalan. Maraknya bencana alam, maraknya korupsi pada birokrasi pusat maupun daerah termasuk di legislatif bahkan di lembaga-lembaga Pengadilan, di KPU, dan di Perusahaan-perusahaan Negara adalah sebagai akibat dari pandangan yang masih parsial terhadap organisasi.

Banyak pakar yang mengatakan bahwa organisasi pada hakekatnya adalah kumpulan manusia, bukan struktur apapun. Misalnya Gary Dessler yang mengatakan sebagai berikut: *“An organization consists of people who carry out differentiated tasks which are coordinated to contribute to the organization’s goals”* (1979:122). Pendapat ini sebenarnya telah didahului oleh Talcott Parsons dalam *Essays in Sociological Theory* (1954:231) yang mengemukakan konsep tentang institusi sosial sebagai suatu sistem yang pada dasarnya terdiri atas peran yang dilakukan oleh para anggotanya. Demikian juga Malinowski yang melakukan pendekatan terhadap organisasi dari sisi apa yang disebut antropologi fungsional yang dengan lebih jelas mengatakan bahwa suatu lembaga (organisasi) merupakan *“a group of people united in a common tasks or tasks, bound to a determined portion of the environment, wielding together some technical apparatus, and obeying a body of rules”*.

Pandangan-pandangan baru kini muncul sejalan dengan definisi Dessler dan konsep Malinowski tadi. Antara lain dikemukakan oleh Rue & Byars, serta oleh Robbins. Rue & Byars mengatakan secara sederhana bahwa *“Organisasi adalah sekelompok orang yang bekerjasama dalam suatu usaha terkoordinasi dalam mencapai tujuan”* (1980:137). Definisi dari Siagian hampir sejalan dengan ini, namun Siagian melihat dari segi bentuk persekutuannya, bukan orang-orang yang bersekutu. Padahal organisasi adalah sekumpulan orang yang mempunyai bentuk-bentuk tertentu. Dalam hal ini yang dititik beratkan adalah kelompok manusianya, bukan tugas atau wewenangnya yang hanya merupakan atribut atau kelengkapan orang di dalam kelompoknya.

Sejalan dengan ini Robbins memberikan definisi yang lebih kompleks bahwa *“Organisasi adalah suatu kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan”* (1990:4). Dijelaskan oleh Robbins bahwa perkataan dikoordinasikan secara sadar mengandung pengertian dikendalikan atau dimanajementi, atau kalau menurut Walters, diadminister. Kesatuan sosial berarti bahwa unit itu terdiri dari orang-orang yang berinteraksi sesamanya. Batasan yang relatif dapat dilihat atau diidentifikasi, yang cenderung dicapai melalui perjanjian yang eksplisit maupun implisit antara para anggota dengan organisasinya. Bekerja atas dasar relatif terus-menerus menunjukkan bahwa selama seseorang menjadi anggota ia harus bekerja untuk organisasi itu secara teratur berpartisipasi mencapai tujuan. Akhirnya yang dimaksud dengan tujuan adalah sesuatu yang harus dihasilkan oleh organisasi dengan dukungan para anggotanya. Sesuai dengan pandangan sistem ini penulis dapat memberikan definisi bahwa organisasi adalah suatu sistem sosial yang mempunyai ikatan formal dan yang mengubah sumber dana dan daya yang dimilikinya (input) untuk diubah melalui kegiatan administrasi (proses) menjadi produk tertentu (output) sesuai dengan harapan masyarakat sehingga tujuan dan visi organisasi terwujud.

Harapan masyarakat inilah yang mestinya jelas di dalam Rancangan Undang-undang Pelayanan Publik yang akan diterbitkan yang tentunya tak mungkin hanya dirumuskan di luar kepala, melainkan harus melalui penelitian yang mendalam. Bila hal ini tak jelas,

maka pelayanan apa yang mau diberikan kepada masyarakat? Harapan masyarakat inilah yang dalam bahasa administrasi negara disebut *public interest*.

B. Public Interest

Setiap makhluk hidup memerlukan sesuatu untuk mempertahankan hidupnya, apalagi manusia yang memiliki akal, pikiran, dan perasaan. Selain ingin mempertahankan hidupnya, manusia juga ingin memenuhi kebutuhan perkembangan akal, pikiran, dan perasaannya. Karena itulah kepentingan manusia lebih banyak dan kompleks lagi dibandingkan dengan makhluk lainnya. Kepentingan manusia ini memang sulit untuk dirinci satu persatu. Secara sederhana saja, setiap manusia ingin makan, minum, menghirup udara segar, ingin berpakaian dengan pantas, ingin tempat berlindung dari hujan, dari angin dan dari ancaman-ancaman yang membahayakan dirinya. Selain itu setiap manusia pada umumnya ingin mendengar suara-suara merdu, ingin berkreasi, ingin melihat keindahan, ingin memiliki pengalaman, dan terjamin hak-haknya, dan ingin terjamin pula hak-haknya termasuk hak milik, ingin menjadi pintar, ingin kaya, ingin bekerja, ingin sehat, ingin hidup damai, dan sebagainya, dan sebagainya. Anak-anak ingin tumbuh dan berkembang, orang dewasa ingin berkeluarga, dan orang tua ingin menikmati sisa hidupnya dengan tenang. Inilah kepentingan-kepentingan individu (*individual interest*) di manapun mereka berada, dan dari suku bangsa manapun di dunia.

Keinginan-keinginan manusia perorangan ini bila dibuat generalisasi ternyata sama saja. Tak ada orang yang ingin celaka, ingin bodoh, atau ingin sakit, terlebih tidak akan ada manusia normal yang ingin mati dengan alasan apapun. Karena pada dasarnya keinginan itu sama saja atau sejalan, maka tak ada salahnya bila keinginan ini kemudian dikategorikan menjadi keinginan masyarakat atau *group interest*. Jadi *individual interest* kemudian berkembang menjadi *group interest*.

Group interest ini kemudian diusahakan sendiri oleh masyarakat dengan membentuk *interest group* atau lembaga-lembaga kemasyarakatan. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) adalah contoh dari *interest group* yaitu kelompok masyarakat yang bekerjasama untuk memenuhi kepentingan bersama. Dengan bertambah majunya masyarakat maka bertambah lama kepentingan masyarakat ini bertambah banyak jenisnya serta kualitasnya, sehingga *group interest* ini menjadi kewalahan dan tak sanggup memenuhi kepentingan anggotanya. Beruntunlah setelah kelompok manusia dalam kehidupannya memiliki pemerintahan, tidak lagi menjadi urusan pribadi atau urusan masyarakat, melainkan diajukan oleh masyarakat untuk diurus pemerintah karena masyarakat tak sanggup lagi memenuhi kepentingannya sendiri. Karena itulah kemudian *group interest* akan menjadi *public interest*, dan administrasi publik kini bertanggung jawab mewujudkannya.

Pemerintah yang didukung oleh lembaga kepartaian memiliki birokrasi yang cukup kuat dan personel yang cukup besar jumlahnya dalam berbagai keahlian. Partai-partai yang duduk dalam lembaga legislatif menampung aspirasi dan *interest* masyarakat ini dan menetapkannya menjadi kebijaksanaan negara (*public policy*) untuk diwujudkan oleh birokrasi yang dipimpin oleh eksekutif.

Namun demikian, setelah warganegara menjadi terlalu banyak jumlahnya dan kepentingan masyarakat yang telah bertambah maju yang runutannya bertambah meningkat pula, lama kelamaan karena keterbatasannya, pemerintah pun menjadi kewalahan. Itulah sebabnya dalam masyarakat modern dewasa ini, pemerintah minta pula bantuan masyarakat. Karena itulah partisipasi masyarakat bertambah penting. Partisipasi masyarakat ini dituntut sejalan dengan sifat negara maju yang menerapkan faham

demokrasi. Dengan demikian pemerintah bekerja bersama masyarakat untuk mewujudkan *public interest* melalui pemberian pelayanan kepada masyarakat.

C. *Public Service*

Pemerintah sebenarnya, menurut Rousseau, merupakan hasil adanya kontrak sosial, dimana masyarakat sepakat memberikan sebagian hak-haknya kepada pemerintah yang dibentuk dan pemerintah yang mendapatkan hak atau kekuasaan dari masyarakat berkewajiban untuk melayani masyarakat. Karena itu pemerintah dianggap sebagai *public servant* yaitu pelayan masyarakat. Namun dalam prakteknya di Indonesia, sering terjadi bahwa pemerintah *want to be served by the public*. Dalam rancangan undang-undang Pelayanan Publik ini tidak secara eksplisit dinyatakan bahwa pemerintah sebagai *public servant* yang harus memberikan pelayanan publik.

Pelayanan publik ini baru dikenal di Indonesia setelah Lemaire menulis buku *Het Recht in Indonesie* yang mengemukakan adanya lima fungsi pemerintahan. Kelima fungsi tersebut adalah:

- a. *bestuurszorg*; yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum,
- b. *bestuur*; yaitu pemerintahan umum, sebagai pelaksanaan hukum,
- c. kepolisian,
- d. pengadilan, dan,
- e. pembuatan peraturan.

Semula dalam ilmu pemerintahan orang hanya mengenal teori tiga fungsi atau tiga kekuasaan pemerintah seperti dikemukakan di Inggris oleh John Locke dalam *Two Treatises on Civil Government* yang mengatakan bahwa pemerintah tak dapat sewenang-wenang karena adanya hukum yang membatasinya. Menurut Locke ada tiga kekuasaan yang harus dipegang oleh badan yang berbeda, jangan hanya pada satu tangan saja yaitu pada raja. Ketiga kekuasaan itu adalah : (a) legislatif, (b) eksekutif, dan (c) federatif sebagai sisa dari kedua kekuasaan tadi. Teori ini kemudian diadopsi oleh seorang Perancis bernama Montesquieu dalam buku *L'esprit des Lois* (1748), dengan mengemukakan adanya tiga kekuasaan dan setiap pemegang kekuasaan harus mutlak terpisah agar tak ada lagi terbentuk kekuasaan absolut. Ketiga kekuasaan itu adalah kekuasaan: (a) legislatif, membuat peraturan, (b) eksekutif, melaksanakan peraturan, dan (c) yudikatif, yaitu mengadili. Teori Montesquieu inilah yang kemudian dikenal dengan nama Trias Politika. Dalam bukunya Montesquieu mengemukakan bahwa tujuan negara adalah menjamin kemerdekaan individu serta menciptakan ketertiban, sehingga negara semestinya menjadi alat hukum dan bukan alat kekuasaan (1992 : 22).

Pelayanan publik menurut rancangan undang-undangnya adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggaranya adalah penyelenggara negara, penyelenggara ekonomi negara, dan korporasi penyelenggara pelayanan publik, serta lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah. Aparatnya adalah para pejabat, pegawai, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara.

Dari uraian di atas jelas antara pemerintah dengan masyarakat perlu ada suatu simbiose mutualistis yang menunjukkan bahwa pemerintah dengan masyarakat harus melakukan kerjasama yang saling menguntungkan. Inilah hakekat dari partisipasi masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraannya. Kerjasama antara masyarakat dengan pemerintah ini pernah dikemukakan oleh Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro dalam buku mereka *Modern Public Administration*. Kedua penulis ini tidak berani memberikan definisi

tentang administrasi negara. Mereka hanya bersedia memberikan kriterianya saja, karena sangat luasnya cakupan administrasi negara sehingga tidak dapat dirumuskan dalam satu kalimat sederhana (1980 : 14). Menurut mereka, administrasi negara:

1. merupakan usaha kelompok kerjasama dalam susunan kenegaraan;
2. mencakup ketiga cabangnya yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisial, serta saling hubungan antara ketiganya;
3. mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan umum (negara) sehingga karenanya merupakan bagian dari proses politik;
4. secara nyata berbeda dari administrasi swasta (*private*);
5. erat kaitannya dengan berbagai kelompok swasta maupun individu dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.

Jelas dari beberapa kriteria di atas akan adanya hubungan yang erat antara pemerintah dengan masyarakat baik sebagai lembaga maupun perorangan dalam menyajikan pelayanan publik. Apa saja wujudnya pelayanan publik ini di dalam Rancangan Undang-undang tadi kurang jelas. Rancangan hanya menyebutkan jenisnya secara global saja yaitu: barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi. Jika seseorang meminta surat sertifikat tanah, apakah itu pelayanan barang (surat), ataukah pelayanan jasa (mengukur tanah, membuat perhitungan), dan apakah tak dapat disebut pelayanan administrasi (ada unsur registrasi) sebagai bukti untuk menetapkan besaran pembayaran pajak. Istilah pelayanan ini masih memerlukan penjelasan lebih lanjut.

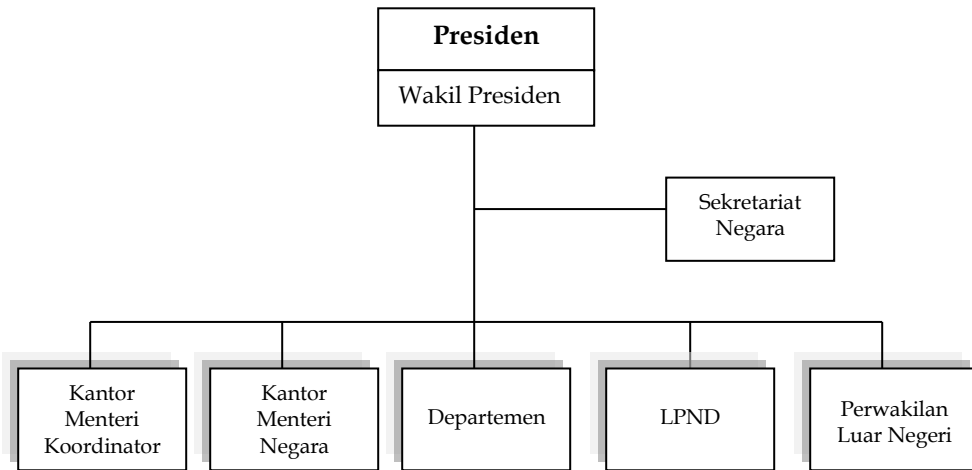
Dalam memberikan pelayanan umum ini pemerintah tidak hanya mempunyai kewajiban, melainkan memiliki pula hak-hak atau kekuasaan untuk mengatur serta menguasai masyarakat, dalam arti masyarakat harus tunduk terhadap peraturan-peraturan sebagai wujud dari kemauan pemerintah. Namun demikian pemerintah pun harus tunduk pada setiap peraturan yang telah dibuatnya, bahkan tindakan-tindakan pemerintah harus selalu ada dasar hukumnya. Hal ini sesuai dengan tulisan Pfiffner cs bahwa *everything the bureaucrat does must be authorized by law* (1960 : 4). Siapapun yang bertindak melawan hukum, baik swasta maupun pemerintah harus terkena sanksi. Inilah salah satu cerminan negara hukum yang juga menjadi pilihan bangsa Indonesia saat membentuk negara Republik Indonesia.

D. Tugas Utama Birokrasi

Secara umum yang akan melaksanakan semua kebijaksanaan negara dalam praktek pada dasarnya adalah para administrator beserta para birokratnya. Para administrator adalah para pembantu eksekutif. Eksekutif ini di Indonesia meliputi: presiden, wakil presiden, para menteri, gubernur, bupati dan walikota. Sedangkan para administrator adalah para pegawai negeri yang memiliki eselon dalam jabatannya. Para administrator tersebutlah yang sehari-hari disebut birokrat, yang menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintahan. Umumnya para birokrat ini memiliki tugas utama melaksanakan sekaligus mengendalikan pelaksanaan kebijaksanaan publik yang dituangkan dalam wujud peraturan perundang-undangan.

Susunan organisasi pemerintah pusat sejak lama umumnya terdiri atas Kementerian Negara, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Lembaga Negara yang pemimpin puncaknya setingkat Menteri Negara. Di samping itu sebenarnya masih ada unsur birokrat yang termasuk ke dalam kategori ekstra struktural dan lembaga independen.

Khususnya mengenai struktur kabinet yang dianggap struktural, secara bagan birokrasi pemerintah dapat digambarkan sebagai berikut:



Di samping birokrasi tersebut, Presiden dalam melaksanakan administrasinya dibantu pula oleh berbagai organisasi ekstra struktural seperti Dewan-dewan, Badan-badan, Komite-komite, Tim-tim, serta Panitia-panitia yang semuanya berjumlah 36 buah. Padahal departemen dan kementerian serta LPND saja sudah berjumlah tak kurang dari 46, belum lagi jika ditambah dengan lembaga independen sebanyak 7 buah sehingga birokrasi pemerintah pusat benar-benar menjadi besar sekali, yaitu hampir 90 lembaga. Jumlah tersebut belum ditambah dengan birokrasi wilayah yang dipimpin oleh Gubernur, sehingga dengan kondisi tersebut barangkali pelayanan kepada masyarakat tidak semestinya harus mempunyai raport merah.

Untuk melihat apa tugas pokok birokrasi Indonesia, dapat dikemukakan lebih dahulu Alinea ke-4 Undang-undang Dasar 1945 bagian Pembukaan, satu-satunya wilayah yang tak tersentuh oleh amandemen Majelis Permusyawaratan Rakyat mulai amandemen I sampai dengan IV. Alinea tersebut berbunyi: *“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,...”* Dari bentuk kalimat dan kata-kata yang dikemukakannya jelas bahwa alinea ini menunjukkan tugas pokok pemerintah negara, dan bukan tujuan negara. Suatu tujuan harus dinyatakan dengan kata benda atau kebendaan, kata sifat, atau kondisi sesuatu. Sedangkan tugas, tugas pokok, maupun pekerjaan yang harus dilakukan dinyatakan dengan kata kerja. Membangun, meningkatkan, membentuk, sejajar dengan kata memukul, mengajar, menulis, dan sebagainya adalah kata kerja yang menunjukkan kegiatan yang harus dilakukan. Maka demikian pula dengan kata-kata melindungi, memajukan, mencerdaskan, dan melaksanakan adalah kata-kata kerja, sesuatu kegiatan yang harus dilakukan. Tujuan harus merupakan hasil kegiatan, berdirinya lima buah rumah, jembatan sepanjang 30 meter selesai dibangun, masyarakat menjadi cerdas, ketertiban terwujud, merupakan hasil kerja yang menunjukkan sesuatu hasil, baik berupa benda seperti rumah, jembatan maupun kondisi atau sifat seperti ketertiban, dan cerdas.

Tugas pokok pemerintah negara yang dibentuk ini kemudian dibagi menjadi fungsi-fungsi yang cukup banyak seperti fungsi pendidikan, fungsi keuangan, fungsi pertanian, fungsi pelayanan, dan sebagainya. Fungsi-fungsi yang banyak itu akan diserahkan oleh Presiden kepada lembaga-lembaga pemerintahan yang begitu banyak tadi, dan fungsi ini

akan menjadi tugas pokok lembaga yang bersangkutan. Karena itu tugas pokok Departemen Keuangan adalah menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang Keuangan, tugas pokok departemen pertanian adalah menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang Pertanian (Lihat Keputusan Presiden No. 44 tahun 1974).

Tugas pokok departemen yang menjadi tanggung jawab menterinya akan dibagi-bagi pula menjadi fungsi-fungsi departemen (fungsi menteri) yang tiap fungsinya akan dibebankan kepada direktorat jenderal untuk yang bersifat operasional atau pelaksanaan tugas pokok, dan kepada sekretariat jendralnya untuk yang bersifat pembantuan. Dari sinilah kemudian lahir bentuk organisasi departemen yang berupa jalur atau lini (pelaksana tugas pokok) dan staf (pemberi bantuan). Demikian juga untuk struktur lembaga lainnya, bahkan struktur organisasi birokrasi daerah.

Di samping itu ada juga fungsi pemerintah yang dibagikan kepada semua lembaga yang ada agar melaksanakannya seperti pelayanan publik. Dalam Rancangan Undang-undang Pelayanan Publik disebutkan bahwa Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah penyelenggara negara, penyelenggara ekonomi negara, dan korporasi penyelenggara pelayanan publik, serta lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah. Penyelenggara ini akan memiliki aparatnya yaitu para pejabat, pegawai, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara.

E. Pemberdayaan Birokrasi

Adanya tugas pelayanan pada setiap instansi pemerintah telah dikemukakan jauh sebelum Rancangan Undang-undang Pelayanan Publik ini dirumuskan. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, menurut Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1974, setiap departemen selalu memiliki tugas pokok yang sama, yang berbeda hanya pada bidangnya saja. Secara umum tugas pokok departemen adalah menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidangnya. Tugas umum ini adalah tugas rutin yang berbeda dengan pembangunan yang sifatnya insidental. Tugas rutin adalah tugas yang mau tak mau harus dilakukan oleh pemerintah yang anggarannya harus selalu tersedia. Tugas pembangunan akan bergantung kepada ada atau tidaknya anggaran. Bila ada anggaran pembangunan apat dilaksanakan, akan tetapi bila tidak ada maka pembangunan ditangguhkan. Tugas rutin harus selalu dilaksanakan sedangkan tugas pembangunan bergantung pada prioritas. Rincian tugas umum pemerintahan adalah sebagai berikut:

- Menetapkan kebijaksanaan umum;
- Melaksanakan pelayanan umum sesuai dengan kebijaksanaan umum;
- Perijinan; dalam arti pemberian ijin kepada masyarakat yang ingin melaksanakan pelayanan masyarakat. Misalnya memberikan peyanan kesehatan dengan membangun rumah sakit, atau pelayanan pendidikan dengan mendirikan sekolah swasta.
- Pembinaan masyarakat; agar masyarakat dapat berswadaya dalam melayani dirinya sendiri, dan pembinaan kepada masyarakat yang telah diberi ijin untuk memberikan pelayanan umum, agar mampu melaksanakan pelayanan sesuai dengan kebijaksanaan umum.
- Koordinasi; mewujudkan keharmonisan dan keterpaduan tindakan antara masyarakat dengan pemerintah dalam pelaksanaan pelayanan, misalnya koordinasi antara rumah sakit swasta dengan rumah sakit pemerintah.

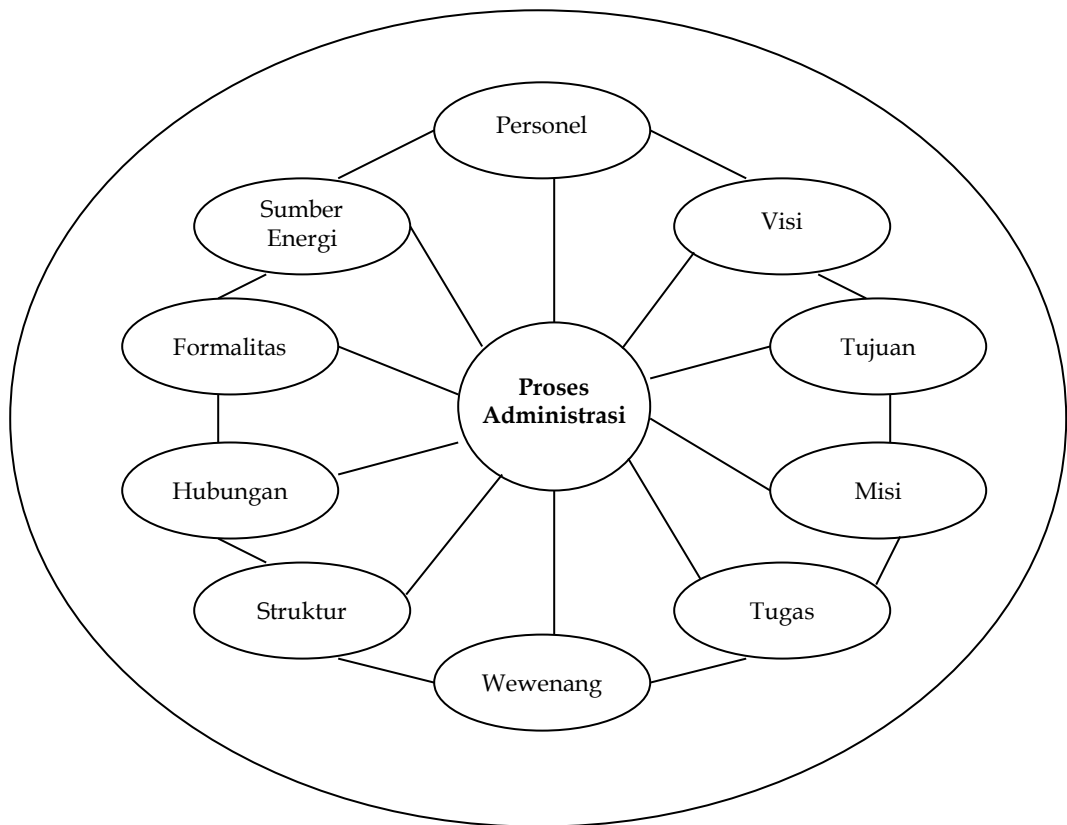
- Pengawasan; yaitu pengawasan terhadap jalannya pelanaan baik oleh instansi pemerintah sendiri (internal) maupun terhadap pelayanan yang dilakukan oleh lembaga swasta, agar tetap berjalan sesuai kebijaksanaan umum.

Tugas umum pemerintahan ini jangan dikacaukan dengan tugas pemerintahan umum. Tugas pemerintahan umum memiliki konotasi lain, yaitu tugas Pemerintah Pusat atau aparat Pusat di wilayah yang berupa:

- Pembinaan ketenteraman umum dan ketertiban umum;
- Pembinaan ideologi negara, politik, dan kesatuan bangsa;
- Melakukan pembimbingan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- Membina tertib pemerintahan;
- Menyelenggarakan koordinasi antar instansi Pemerintah Pusat di wilayah dan antara instansi Pusat dengan instansi daerah, termasuk koordinasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah;
- Melakukan tindakan yang tidak menjadi tugas instansi pusat maupun daerah.

Telah jauh-jauh hari Pemerintah merasakan bahwa aparatnya masih belum sempurna. Hal ini ditandai dengan adanya program-program pendidikan dan pelatihan pegawai yang telah berjalan sejak Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama sekitar tahun 60-an. Namun demikian, dalam praktek pendidikan dan latihan masih belum dikaitkan dengan karier pegawai. Karier pegawai masih didominasi oleh kepentingan politik atau kedekatan orang dengan pejabat puncak. Akibatnya, efektivitas organisasi baik di Pusat maupun daerah tetap saja rendah. Walaupun sebagai dasar telah dibuat ketentuan mengenai struktur dan tata kerja, yang di daerah dikenal dengan nama akronim SOTK, hal tersebut tidak menjamin ketepatan penempatan orang. Bahkan di daerah hampir setiap tahun sekali SOTK dibuat, sebagai dasar pemutasian atau rotasi pejabat. Akibatnya banyak pejabat yang belum mapan di tempat kerjanya sudah harus pindah lagi ke jabatan lain. Dari keadaan tersebut jelas bahwa pelayanan masyarakat menjadi kurang memuaskan. Akibatnya yang lebih jauh adalah berjalannya *money politics*. Dengan kata lain, orang yang mau mendapat pelayanan cepat dan baik harus mengeluarkan uang lebih banyak dengan melewati ketentuan yang berlaku. Demikian juga pejabat yang ingin pindah jabatan atau tak mau dipindahkan terpaksa pula merogoh koceknya kepada pejabat yang berwenang.

Kemelut ini terjadi karena masih banyak pejabat yang belum melihat organisasi itu sebagai suatu sistem. Organisasi sekali lagi bukan sekadar struktur dan juga bukan sekadar kumpulan orang, melainkan suatu sistem sosial yang mempunyai banyak unsur, sehingga bila organisasi ingin sehat maka semua unsur itulah yang harus diperhatikan, dan bila perlu disempurnakan. Dalam kaitannya dengan sistem ini, secara sederhana akan penulis kemukakan sebagai berikut:



Melihat sesuatu sebagai gabungan dari berbagai unsur ini di dalam manajemen disebut pendekatan sistem atau *systems approach*. Para manajer atau administrator kini harus melihat organisasi sebagai suatu sistem. Keberhasilan atau kegagalan organisasi akan ditentukan oleh kondisi unsur-unsur tadi serta saling kaitan antar sesama unsur yang ada di dalamnya. Telah dikatakan bahwa lemahnya salah satu unsur akan memperlemah unsur lainnya. Oleh karena itulah semua unsur organisasi harus terjaga dan tertata dengan baik. Bagaimana menjaga agar organisasi dapat tertata dengan baik, di dalam ilmu organisasi ada yang disebut prinsip-prinsip organisasi. Semua unsur memiliki prinsip-prinsip tertentu. Dalam hal ini sudah ada beberapa pakar manajemen yang menulis berbagai prinsip organisasi, akan tetapi kebanyakan hanya menyangkut strukturnya saja, atau lebih jauh dengan tugas, wewenang dan hubungan-hubungan. Kalaupun ada paling jauh hanya empat unsur yang dicoba untuk disempurnakan, dengan anggapan bahwa organisasi hanya sebagai struktur pembagian tugas, wewenang, jabatan serta hubungan kerja. Kesalahannya, bila struktur termasuk tugas, wewenang dan hubungan saja yang baik, akan tetapi unsur lainnya dibiarkan buruk maka struktur dan ketiga unsur lainnya tak akan efektif dalam mengendalikan organisasi.

Bila suatu lembaga dirasakan kurang baik kinerjanya, umumnya pejabat hanya memindahkan pegawai yang dianggap kurang tepat penempatannya sehingga perlu dimutasi. Namun, ternyata penempatan di tempat baru juga kurang tepat, karena persoalannya bukan salah menempatkan orang. Mungkin saja yang salah adalah wewenang pegawai itu kurang sehingga tak dapat berbuat apa-apa untuk melakukan tindakan. Hal ini sama dengan keadaan para wedana dahulu. Tugas wedana ini cukup banyak dalam mengkoordinasikan dan mengawasi camat, tapi camat tak pernah membuat

laporan kepada wedana. Camat langsung saja melapor ke bupati, yang lucunya diterima juga dan tidak dianjurkan untuk hanya melapor kepada wedana. Karena itulah juga sulit bagi wedana untuk mengkoordinasikan dan mengawasi para camat di wilayahnya.

Dengan Undang-undang Pemerintahan Daerah sekarang wedana masih tetap dihapuskan sebagai akibat hapusnya wedana sejak Undang-undang No. 22 tahun 1999. Dilema lain yang tak terpikirkan oleh Pemerintah Pusat segera muncul. Hapusnya wedana menjadikan *span of control* bupati menjadi terlalu luas. Hal tersebut terjadi karena bupati bukan saja harus mengawasi para camat, tapi juga kepala dinas, badan, serta lembaga daerahnya. Dengan demikian pelayanan publik juga tidak terkontrol oleh bupati. Karena rakyat tidak puas, maka sebagai hasilnya, demonstrasi-demonstrasi semakin marak, mulai tingkat pusat sampai daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut, untuk lebih memberdayakan organisasi-organisasi yang memang memiliki tugas menyelenggarakan pelayanan publik, perlu dirinci apa yang perlu dilihat oleh ketua atau kepalanya atau pemimpin puncaknya. Setelah itu perlu dilihat apa yang salah dari setiap unsur yang ada, atau prinsip mana yang tak diterapkan dalam menata sistem organisasi tersebut. Sesuai dengan daftar subsistem organisasi, maka prinsip yang harus diterapkan untuk setiap unturnya dapat diuraikan di sini.

Dengan melihat bagan di atas, maka unsur-unsur yang penting ada dalam organisasi adalah:

- Personnel/ anggota, orang-orang;
- Visi organisasi dan pejabatnya;
- Tujuan yang secara berkala harus dicapai dalam mewujudkan visi;
- Misi sebagai tugas besar yang harus diemban oleh organisasi;
- Tugas pokok sebagai bagian dari misi dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan;
- Wewenang sebagai hak dan sebagai legalitas orang bertindak;
- Struktur organisasi;
- Hubungan-hubungan harus ada dalam organisasi yang menghubungkan antar unit kerja;
- Formalitas, yaitu aturan-aturan tertulis untuk mengatur semua unsur;
- Sumber energi yang membangkitkan dinamika organisasi;
- Proses kegiatan yang mentransformasi sumber menjadi barang dan/atau jasa yang harus disajikan kepada masyarakat. Proses ini yang dalam organisasi disebut administrasi yang terbagi pula menjadi proses manajemen yang dilakukan oleh para administrator/manajer/pejabat bereselon, dan proses teknis yang dilakukan oleh orang-orang non manajer.

Prinsip-prinsip organisasi dapat mengacu kepada perundang-undangan atau pada teori-teori organisasi, administrasi, dan manajemen. Beberapa prinsip yang dapat dikembangkan sesuai unturnya adalah :

- a. Prinsip tentang personnel: Prinsip Memenuhi Syarat Jabatan; Prinsip *the Right Men on the Right Job* ; Prinsip Pemilihan secara Objektif dan supaya objektif calon harus lulus ujian dengan menggunakan standar-standar kinerja yang ada pada uraian jabatan dalam SOTK; Prinsip Motivasi yang Kuat, untuk bekerja dengan dedikasi tinggi. Prinsip Supel, bahwa orang terpilih harus yang mudah bergaul dengan orang lain di dalam organisasi.
- b. Visi, harus memenuhi: Prinsip Dirumuskan Sederhana tapi Jelas, kalimatnya hanya terdiri atas satu kalimat yang komprehensif; Prinsip Mungkin Dicapai; Prinsip

- Mampu Dicapai; Prinsip Dukungan Semua Pihak; Prinsip Hasil Pemikiran Bersama, prinsip ini menentukan bahwa visi mendapat dukungan internal dari para anggota, dan eksternal dari masyarakat. Dalam satu kata prinsip ini dapat disebut Prinsip Rasional, dalam arti hasil pemikiran yang matang.
- c. Tujuan harus memenuhi: Prinsip Konkrit, artinya tujuan dapat dirasakan, dilihat dan diukur; Prinsip Memiliki Tolok Ukur yang jelas; Prinsip-prinsip lainnya sama dengan prinsip untuk Visi. Dalam hal ini dapat juga dicakup dengan satu prinsip, yaitu Prinsip Rasional.
 - d. Misi harus memenuhi: Prinsip-prinsipnya sama dengan prinsip untuk visi, akan tetapi dapat terdiri atas beberapa kalimat pendek. Dengan kata lain, Prinsip Rasional.
 - e. Tugas pokok harus memenuhi: Prinsip Homogen, dalam arti kumpulan pekerjaan jangan berbeda-beda, harus yang sejalan atau sejenis, Prinsip Kekhasan, tugas pokok ini lebih spesifik dari misi; Pembagian Tugas Pokok dan Tugas Sederhan, dalam arti spesialisasi tak terlalu rinci; Prinsip Rasional.
 - f. Wewenang, harus memenuhi: Prinsip Imbang dengan Tugas, demikian juga sebaliknya, tugas yang diberikan harus sesuai dengan wewenang, jangan berat sebelah; Harus Dirumuskan dengan Jelas; Prinsip Termuat dalam Uraian Jabatan; Prinsip Terdistribusi kepada Anggota; Prinsip Kesatuan Komando, dalam arti yang memberi perintah kepada bawahan hanyalah atasan langsungnya; Prinsip Saling Hormati Wewenang, baik bawahan kepada atasan maupun atasan kepada bawahan.
 - g. Struktur, harus memenuhi: Prinsip Hierarki Sederhana, dalam arti tingkatan organisasi jangan terlalu banyak, harus seimbang dengan rentang kendali; Prinsip Rentang Kendali Sederhana, hal ini berarti bahwa seorang atasan jangan memiliki terlalu banyak unit yang harus diawasi.
 - h. Hubungan, harus memenuhi: Prinsip Arah yang Jelas, dalam arti lajur hubungan kerjasama harus jelas ke mana, hubungan ini dapat vertikal, horisontal, dan diagonal. Perintah hanya atas – bawah, komunikasi dapat vertikal, horisontal maupun diagonal semuanya timbal balik, begitu pula koordinasi; Prinsip Keterbukaan, harus terjamin adanya hubungan kerja antar unit ke segala arah, kecuali perintah.
 - i. Formalitas, harus memenuhi: Prinsip Tertulis dan Tersimpan Rapih, dalam arti adanya arsip yang baik untuk pembuktian berbagai transaksi organisasi; Prinsip Autentik, dapat diterima sebagai bahan bukti di pengadilan; Prinsip Memenuhi Syarat Materil dan Formil, maksudnya agar memenuhi legalitas suatu perikatan; Prinsip Mengikat Semua Anggota, prinsip ini menuntut disiplin dari tiap pihak yaitu atasan (*administrator*) maupun bawahan (*worker*).
 - j. Sumber-sumber energi harus memenuhi: Prinsip Mendukung Setiap Unit, maksudnya jangan sampai ada unit yang tak dapat bekerja karena tak tersedia sumber untuknya; Prinsip Pembakuan Nilai Penggunaan, dengan adanya nilai-nilai baku untuk tiap penggunaan sumber maka akan terjamin adanya efisiensi dalam melaksanakan tugas, karena sumber-sumber keadaannya langka dan terbatas; Prinsip Efektif, maksudnya agar semua sumber benar-benar dimanfaatkan untuk pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas.
 - k. Proses (Administrasi) harus memenuhi: Prinsip Kesederhanaan Prosedur dan Metoda, agar pelaksanaan proses tidak berbelit-belit dan tidak ada duplikasi pengerjaan, Prinsip Standardisasi, yaitu adanya standar-standar hasil kerja yang menjadi output prosesnya sehingga hasil kerja dapat memenuhi efektivitas dan

efisiensi; Prinsip Ketepatan Pemilihan Teknologi dan Pelaksana, hal ini untuk menjamin percepatan kerja dan efisiensi; Prinsip Inovatif, dalam arti harus selalu ada proses pembaruan cara kerja untuk menyempurnakan jalannya proses.

Bila dijumlahkan dari apa yang terurai di atas, maka prinsip-prinsip untuk terwujudnya organisasi yang sehat ada sebanyak lebih dari 30 buah. Jumlah prinsip sebanyak itu akan susah diingat oleh pembaca. Karena itulah dalam mengemukakan prinsip-prinsip organisasi, penulis hanya mengambil hal-hal yang dianggap penting di antara semua prinsip yang ada. Untuk itulah penulis memiliki akronim tentang prinsip organisasi sebagai O R G A N I S A S I. Prinsip-prinsip tersebut adalah:

- O bjektif dalam memilih dan menempatkan orang;
- R asional dalam merumuskan visi, misi, tujuan, dan tugas pokok;
- G abungkan tugas yang homogen;
- A utentik dalam menentukan formalitas;
- N ilai terstandar adakan untuk penggunaan sumber energi;
- I mbang antara wewenang dengan tugas;
- S pan of control perhatikan agar pengawasan mudah;
- A rah dan maksud hubungan kerja harus jelas.
- S ederhanakan prosedur dan metoda kerja;
- I novatif dalam menentukan proses dan teknik bekerja.

Agar para pelaksana dapat benar-benar melaksanakan tugasnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, sebenarnya dapat diterapkan tuntutan terhadap para pegawai sesuai dengan Undang-undang tentang Pokok-pokok Kepegawaian No. 8 tahun 1974. Walaupun Undang-undang ini telah diganti dengan Undang-undang yang baru, akan tetapi Undang-undang baru ini tidak seeksplisit Undang-undang yang digantinya. Di dalam Undang-undang No. 8 itu dinyatakan bahwa semua pegawai negeri harus :

- Setia dan taat kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara, dan Bangsa;
- Bersatu padu;
- Bermental baik;
- Bermutu tinggi;
- Bersih;
- Berwibawa;
- Berdayaguna; dan
- Sadar akan tanggung jawabnya melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Itulah ciri-ciri dari pegawai/pejabat yang profesional yang pada saat ini banyak dituntut. Profesional ini ditambah dengan dapat berbuat adil, transparan, akuntabel, dan demokratis. Ciri profesional ini antara lain seperti yang dituntut undang-undang kepegawaian yang lama sebagaimana dijelaskan berikut:

- a. Bersatu padu, harus ada ikatan kerja sama antar pegawai di manapun lembaga yang didudukinya, karena mereka sama-sama pegawai negeri, sehingga harus ada semangat untuk saling membantu sebagai syarat kelancaran administrasi pemerintahan. Mereka harus memiliki solidaritas yang oleh Fayol disebut *l' esprit d' corps*.
- b. Bermental baik, artinya setiap pegawai negeri harus memiliki motivasi untuk bekerja sehingga tak pernah merasa bosan bekerja, selalu memiliki semangat kerja, mentalnya kuat, pantang menyerah menghadapi pekerjaan berat apapun, memiliki pendirian dan tak mudah untuk dibawa berbuat melanggar hukum.

- c. Bermutu tinggi, artinya pegawai selalu memiliki tingkat kinerja sesuai dengan tugas jabatan yang diembannya, kalau seorang pengetik dituntut mampu mengetik 300 ketukan per menit dengan rapih tanpa kesalahan, maka si pengetik mampu melaksanakan sesuai standar pengetikan tadi.
- d. Bersih, artinya pegawai selalu berdisiplin, tak mau melanggar hukum, tidak mau melakukan tindakan korupsi, tindakannya selalu berpijak pada peraturan yang berlaku.
- e. Berwibawa, artinya pegawai selalu dapat berfungsi sesuai dengan kedudukannya, kewibawaan bukan karena pangkat yang dimilikinya akan tetapi karena kekuatan yang memancar dari dalam dirinya, seperti selalu jujur, rajin, dapat bertindak cepat dan tepat, terampil dan berpengetahuan dan mampu meyakinkan orang lain.
- f. Berdayaguba, artinya pegawai pada saat bekerja dapat memanfaatkan sebaik-baiknya secara hemat dan ekonomis.
- g. Sadar akan tanggung jawabnya, berarti bahwa pegawai selain memiliki pengetahuan yang mendalam tentang tugasnya, juga memiliki perasaan bahwa ia harus siap sedia melaksanakan tugasnya baik dalam rangka melakukan pekerjaan rutin maupun pembangunan.
- h. Setia dan taat pada Pancasila, UUD 1945, Negara, dan bangsa, berarti segala tindakan pegawai selalu sejalan dengan filosofi bangsanya, ia mampu mengendalikan diri sehingga tindakannya tak pernah bertentangan dengan semua peraturan perundang-undangan, serta selalu mendahulukan kepentingan negara daripada urusan pribadi.

F. Penutup

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa alangkah baiknya bila disusun Undang-undang tentang Pelayanan Publik agar masyarakat terjamin dalam memenuhi aspirasi atau keinginannya. Namun demikian, akan lebih baik bila ditetapkan Undang-undang tentang Pemerintahan Pusat sebagai induk dari Undang-undang Kebijakan Publik tadi. Jadi, jangan sampai ada ekor, akan tetapi tidak ada kepalanya.

Adapun kesimpulan dari pembahasan pada bagian sebelumnya adalah sebagai berikut:

- Sebelum Republik Indonesia berdiri istilah pelayanan publik sebenarnya telah ada, yaitu pada saat seorang penulis Belanda menyatakan perlu adanya *bestuurszorg*, yang menghendaki adanya tugas pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Teori ini merupakan pembaruan dari teori Montesquieu yang berpendapat bahwa pemerintahan negara hanya terdiri atas pelaksanaan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
- Dalam memberdayakan organisasi 'Penyelenggara Pelayanan Publik' hendaknya didasarkan kepada pandangan bahwa organisasi pada hakekatnya merupakan suatu sistem sosial, sehingga bila pelayanan publik ingin lebih baik, maka perlu dicek pengorganisasiannya.
- Organisasi bukan sekadar struktur akan tetapi merupakan sistem sosial yang memiliki perilaku tertentu. Sehubungan dengan itu, organisasi selalu dinamis, tak ada yang statis.
- Sering dikacaukan antara pengertian tugas umum pemerintahan dengan tugas pemerintahan umum. Tugas umum pemerintahan dilakukan oleh semua instansi, sedangkan tugas pemerintahan umum dikerjakan oleh kepala pemerintahan, kepala wilayah, dan Departemen Dalam Negeri.

- RUU Pelayanan Publik tidak mengacu pada interest masyarakat atau individual interest melainkan pada tugas pemerintah sehingga outputnya hanya berupa benda, jasa, dan administrasi, yang juga belum dirumuskan dengan jelas apa wujudnya.

Referensi

- Atmosudirdjo, Prayudi. (1982). *Administrasi dan Manajemen Umum, Cetakan Kesembilan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____, (1957). *Dasar-dasar Manajemen dan Office Manajemen, Cetakan kelima*. Jakarta: 1957.
- Boulding, Kenneth E. (1956). *General Systems Theory – The Skeleton of Science*. dalam Management Science.
- Dessler, Gary. (1982). *Management Fundamentals: Modern Principles & Practices, Third Edition*. Virginia: Reston Publishing Company.
- Fayol, Henri, (1929). *Industrial and General Administration* (Translated from the French edition by J.A. Coubroug). Geneva: International Management Institute.
- Gibson, James L., et al. (1985). *Organizations: Behavior-Structure-Processes*. Texas: Business Publications Inc.
- Henderson, Lawrence J. (1986). *Pareto's General Sociology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hodgetts, Richard M. (1975). *Management: Theory, Process, and Practice*. Philadelphia: W.B. Saunders Company.
- Huse, Edgar, F. (1977). *Behavior in Organization: A System Approach to Managing*. Philippines: Addison-Mesley Publishing Company Inc.
- Petit, Thomas, A. *A Behavioral Theory of Management*. Academy of Management Journal, Desember 1967.
- Pfiffner, John M. and Robert V. Presthus. (1960). *Public Administration Fourteenth Edition*, New York: The Ronald Press Company.
- Robbins, Stephen, P. (1980). *The Administrative Process*, Englewood, Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- _____. (1990). *Organization Theory: Structure, Design and Applications*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- Siagian, Sondang, P. (1976). *Peranan Staf dalam Manajemen*. Jakarta: Gunung Agung.
- Sugandha, Dann, N. (1995). *Sistem Pemerintahan dan Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Bandung: Parahyangan.
- . (1992). *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta: Intermedia.