

EFEKTIVITAS ORGANISASI KECAMATAN DALAM PELAYANAN PUBLIK SETELAH MENJADI PERANGKAT DAERAH

Rusli Isa

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Negeri Gorontalo

Abstrak: Agenda reformasi telah mengamanatkan sejumlah konsekuensi penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini. Berbagai perubahan mendasar dalam bidang sosial politik, ekonomi, dan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan akselerasi, intensitas, cakupan dan dampak yang belum pernah terjadi sebelumnya. Efektivitas Organisasi Kecamatan sebagai upaya dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sudah merupakan suatu tuntutan dimana organisasi kecamatan sebagai ujung tombak pelayanan yang merupakan cerminan dari pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Kata-kata kunci: Efektivitas Organisasi, Pelayanan Publik

Agenda reformasi telah mengamanatkan sejumlah konsekuensi penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini. Berbagai perubahan mendasar dalam bidang sosial politik, ekonomi, dan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan akselerasi, intensitas, cakupan dan dampak yang belum pernah terjadi sebelumnya. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, perkembangan diberbagai bidang tersebut bukan hanya merubah secara drastis filosofi, nilai-nilai, paradigma, pendekatan struktur dan metode pengelolaan pemerintahan, tetapi secara fundamental juga mengubah peran yang harus dijalankan dan harapan-harapan masyarakat tentang masa depan yang diinginkannya. Salah satu bentuk paradigma baru tersebut adalah penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau lebih dikenal dengan sebutan *good governance* yang dipandang tidak saja dapat membuka kemungkinan yang lebih besar bagi pengembangan prinsip-prinsip dan nilai-nilai demokrasi seperti transparansi, partisipasi publik, pluralitas dan akuntabilitas tetapi juga karena dari sisi manajemen dan ekonomi dipandang lebih efisien dan responsif dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Efektivitas pemerintahan disini bukan hanya sekedar bermakna kemampuan pemerintah dalam memenuhi atau mencapai berbagai kebijakan dan target yang telah ditentukan sebelumnya, tetapi sekaligus dan terutama adalah kemampuan pemerintah dalam mengantisipasi berbagai kecenderungan, perkembangan dan perubahan yang terjadi di masa depan.

Dalam rangka mewujudkan tatanan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tuntutan keadaan sebagaimana tersebut di atas, antara lain telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti undang-undang sebelumnya tentang Pemerintahan di Daerah. Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang lebih mengutamakan asas desentralisasi. Kurangnya kewenangan yang dimiliki daerah akibat kebijakan sentralistik oleh pemerintah pusat pada masa pemerintahan orde baru menyebabkan lemahnya prakarsa dan kreatifitas pemerintah daerah dalam menyelesaikan berbagai masalah sehingga kualitas pelayanan publik semakin rendah. Banyaknya keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik menunjukkan kualitas pelayanan masih rendah. Hasil survey yang dilakukan oleh *Center For Population And Policy Studies*-UGM bekerjasama dengan *The Ford Foundation* di Propinsi Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sulawesi Selatan (Dwiyanto dan Kusumasari, 2001), menunjukkan bahwa 59% masyarakat pengguna pelayanan menilai pelayanan publik buruk.

Kewenangan pemerintahan yang diselenggarakan daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota dilaksanakan oleh perangkat daerah. Perangkat daerah sebagai badan eksekutif daerah yang menjalankan pemerintahan dan kewenangan daerah merupakan organisasi/lembaga pada pemerintahan daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota). Perangkat Daerah, sesuai dengan Peraturan pemerintah Nomor 84 tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Tekhnis Daerah, sedangkan untuk daerah kabupaten dan kota ditambah dengan Kecamatan dan Kelurahan. Dan sebagai konsekwensi tidak adanya azas dekonsentrasi di daerah kabupaten/kota adalah perubahan pengaturan kecamatan. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004, Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.

Berlakunya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, merupakan kesempatan bagi daerah kabupaten/kota untuk mengatur sendiri pembentukan, kedudukan, kewenangan serta tugas pokok dan fungsi kecamatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah dan kemampuan daerah sehingga dapat berbeda antara daerah kabupaten/kota yang satu dengan yang lainnya. Daerah lebih leluasa dalam menentukan dan memberikan kewenangan kepada kecamatan dalam rangka memenuhi tuntutan, keinginan dan kebutuhan masyarakat, terlebih lagi penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan banyak berkaitan langsung dengan pemberian pelayanan publik.

Kualitas pelayanan di kecamatan diharapkan akan menjadi lebih baik setelah menjadi perangkat daerah dibandingkan pada saat sebagai perangkat dekonsentrasi yang pengaturannya sangat sentralistik. Sebab tujuan pemberian otonomi daerah dan keberadaan daerah adalah untuk mensejahterakan masyarakat melalui pemberdayaan dan penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien, ekonomis dan demokratis (Suwandi, 2002: 4).

Oleh karena itu, pemberian kewenangan pemerintahan secara penuh kepada daerah kabupaten/kota dimaksudkan karena daerah itu lebih dekat kepada masyarakat sebagai pihak yang dilayani dan diberdayakan. Asumsinya semakin dekat jarak antara pelayan dan yang dilayani maka pelayanan akan sesuai dengan harapan masyarakat. Apabila pelayanan sesuai dengan harapan masyarakat maka diharapkan kualitas pelayanan akan menjadi lebih baik. Dengan demikian pembentukan suatu perangkat daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan apabila dihubungkan dengan tujuan tersebut, maka perubahan status kecamatan seharusnya dapat meningkatkan efektivitas organisasi kecamatan dalam pelayanan publik.

Efektivitas Organisasi

Pengukuran atau penilaian terhadap efektivitas suatu organisasi juga dapat digunakan untuk menilai efektivitas dari salah satu fungsi organisasi, yang dalam hal ini dapat dipandang sebagai suatu pengelolaan terhadap suatu bidang tugas organisasi. Menurut Steers (1985: 206), ada beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk menilai atau mengukur suatu efektivitas, yaitu (i) kemampuan menyesuaikan diri, (ii) produktivitas, (iii) kepuasan kerja, (iv) kemampuan berlaba, dan (v) pencarian dan pemanfaatan sumber daya manusia. Namun demikian dalam penggunaannya, tidak semua kriteria tersebut dapat digunakan secara bersamaan, tetapi juga sangat mungkin dilakukan terhadap sebuah organisasi apabila terdapat tuntutan akan akurasi dari pengukuran dan penilaian efektivitas dimaksud.

Berdasarkan kelima kriteria yang disebutkan di atas maka efektivitas organisasi kecamatan dalam pelayanan publik setelah menjadi perangkat daerah, maka kriteria yang digunakan adalah kemampuan menyesuaikan diri, produktivitas dan kepuasan kerja. Alasannya adalah karena organisasi kecamatan orientasinya pada pelayanan bukan pada mencari keuntungan dan berada pada lingkup organisasi publik/pemerintah.

Kemampuan Menyesuaikan Diri

Kemampuan menyesuaikan diri merupakan kemampuan dari suatu organisasi untuk mengikuti, mengantisipasi dan memanfaatkan perubahan-perubahan yang terjadi di dalam suatu lingkungan. Haseilbein, Goldsmith, dan beekhard (*dalam* Siagian, 2000: 19), menjelaskan bahwa suatu organisasi harus dapat bergerak cepat dalam menyesuaikan diri dan harus mampu melakukan berbagai perubahan agar dapat bertahan (*exist*) dan berhasil melangsungkan kehidupannya (*survive*). Dalam pengertian kemampuan menyesuaikan diri ini, termasuk didalamnya adalah sifat keluwesan organisasi dalam menghadapi perubahan yang terjadi baik di dalam organisasi maupun di luar organisasi.

Pearce dan Robinson (*dalam* Siagian, 2000: 21), mengatakan bahwa lingkungan eksternal organisasi dapat mempengaruhi pilihan arah dan proses internal organisasi. Unsur eksternal yang dapat mempengaruhi kondisi internal organisasi dapat berupa unsur politik, unsur ekonomi, unsur sosial dan unsur teknologi. Dalam menghadapi perubahan lingkungan yang selalu dinamis, organisasi harus selalu mengambil langkah-langkah strategis agar dapat mempertahankan keberadaannya (*exist*). Lebih jauh Hassenbein, Goldsmith, dan Beekhard (*dalam* Siagian, 2000: 19), mengemukakan bahwa langkah-langkah strategis yang dapat diambil dalam mengantisipasi perubahan yang terjadi adalah (i) peningkatan kinerja kerja organisasi, (ii) peningkatan manajemen keuangan, dan (iii) peningkatan proses pelayanan, mutu dan investasi.

Dengan melakukan langkah-langkah strategis, maka organisasi dapat meningkatkan kemampuannya (*core competencies*) dalam perubahan lingkungan yang selalu dinamis. Dalam kaitan dengan thema penelitian yang dilaksanakan maka diperlukan penataan dalam pelaksanaan fungsi atau cara untuk mencapai tujuan organisasi kecamatan oleh aparat kecamatan, terutama upaya mengatasi dan menyesuaikan terhadap perubahan eksternal organisasi yang dapat menghambat efektivitas organisasi, termasuk didalamnya perubahan sistem yang mengatur sumber-sumber organisasi, cara-cara penggunaan dan pengelolannya.

Produktivitas

Handoko, (2000: 114), memberikan pengertian produktivitas sebagai rasio antara masukan dan keluaran organisasi. Selanjutnya Siagian (2000: 13), mengatakan produktivitas adalah terdapatnya korelasi terbaik antara masukan dengan keluaran, artinya suatu sistem dapat dikatakan produktif apabila masukan yang diproses semakin sedikit untuk menghasilkan keluaran yang

semakin besar. Produktivitas sering pula dikaitkan dengan cara dan sistem kerja yang efisien sehingga proses produksi berlangsung tepat waktu.

Kemampuan organisasi untuk mengantisipasi perubahan yang terjadi di lingkungan eksternal dan melakukan manajemen yang efisien atas sumber daya yang dimiliki sangat menentukan tingkat produktivitasnya. Kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam meningkatkan produktivitas organisasi diperoleh melalui upaya-upaya secara bertahap, dimana setiap perubahan dilakukan dengan proses perencanaan, perumusan dan evaluasi.

Produktivitas merupakan rasio antara masukan dan keluaran, sedangkan pada organisasi publik, produktivitas diartikan sampai sejauh mana target yang ditetapkan oleh organisasi dapat direalisasikan dengan baik. Untuk organisasi kecamatan, produktivitas dapat dilihat dari sejauh mana alokasi anggaran kecamatan atau target yang dapat direalisasikan pada satu satuan waktu tertentu.

Kepuasan Kerja

Gibson (1996: 33), menyatakan bahwa kepuasan dan semangat kerja menunjukkan sampai seberapa jauh organisasi dapat memenuhi kebutuhan para karyawannya. Jadi, kepuasan kerja disini dimaksudkan sebagai tingkat kesenangan yang dirasakan seseorang atas peranan atau pekerjaannya dalam organisasi. Tingkat kepuasan individu bahwa mereka mendapat imbalan yang sesuai dari bermacam-macam aspek situasi pekerjaan dan organisasi tempat mereka bekerja. Secara lebih rinci Handoko (2000:193-194) mengemukakan bahwa kepuasan kerja adalah suatu keadaan emosional yang menyenangkan atau tidak menyenangkan para karyawan memandang pekerjaan mereka. Tingkat kepuasan kerja pegawai tidak cukup dengan hanya diberikan insentif akan tetapi pegawai juga membutuhkan motivasi, pengakuan dari atasan atas hasil pekerjaannya, situasi kerja yang tidak monoton dan peluang untuk melakukan inovasi dan berkreasi. Ukuran kepuasan meliputi sikap karyawan, pergantian karyawan, kemangkiran, keterlambatan dan keluhan.

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Organisasi

Efektivitas pencapaian tujuan suatu organisasi akan sangat dipengaruhi oleh banyak faktor yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, tergantung dari sifat dan bidang kegiatan atau usaha suatu organisasi dalam melaksanakan fungsinya. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Kimberly dan Rottman (*dalam* Gibson, 1996:32) bahwa efektivitas organisasi ditentukan oleh lingkungan, teknologi, pilihan strategi, proses dan kultur.

Di sisi lain Henry Fayol (*dalam* Harjito, 2001:18) menyatakan terdapat 14 (empat belas) prinsip dalam organisasi yang mendasari organisasi agar efektif, yaitu :

1. Pembagian kerja agar pekerjaan dan pekerja lebih efisien.
2. Wewenang sebagai dasar manajer/pimpinan memberi perintah.
3. Disiplin sebagai bentuk ketaatan dan penghormatan anggota organisasi kepada peraturan organisasi.
4. Kesatuan komando, dimana setiap pegawai hanya menerima perintah dari seorang atasan.
5. Kesatuan arah, dimana organisasi mempunyai tujuan dan setiap pelaksanaan pekerjaan yang telah direncanakan diarahkan untuk pencapaian tujuan.
6. Mendahulukan kepentingan umum/organisasi di atas kepentingan pribadi.
7. Pemberian upah/gaji kepada pegawai sesuai dengan jasa yang diberikan.
8. Sentralisasi dalam pengambilan keputusan yang berarti mengurangi peran bawahan.
9. Hierarki, adanya garis wewenang dari manajemen puncak sampai ke tingkat paling bawah.
10. Tata tertib, penempatan orang/individu dan pekerjaan pada tempat dan waktu yang tepat (kesesuaian seseorang dengan pekerjaannya).
11. Keadilan, yaitu perlakuan yang adil terhadap bawahan.
12. Stabilitas masa kerja pegawai dengan mengurangi penggantian pegawai (*turn over*) yang tinggi atau terlalu sering.
13. Inisiatif yaitu dengan memberi kesempatan kepada bawahan untuk melakukan inisiatif.
14. Semangat kelompok dalam rangka meningkatkan rasa memiliki dan kebersamaan dalam organisasi.

Dalam ulasan yang berbeda Steers (1985:9) mengemukakan terdapat empat (4) faktor yang mempengaruhi keberhasilan akhir organisasi, yaitu :

1. Karakteristik organisasi;
2. Karakteristik lingkungan;
3. Karakteristik pekerja;
4. Kebijakan dan praktik manajemen.

Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi organisasi. Struktur adalah cara unik suatu organisasi menyusun orang-orangnya untuk menciptakan sebuah organisasi. Dengan demikian pengertian struktur meliputi faktor-faktor seperti luasnya desentralisasi pengendalian, jumlah spesialisasi pekerjaan, cakupan perumusan interaksi antar pribadi dan seterusnya. Artinya keputusan mengenai cara bagaimana orang-orang akan

dikelompokkan untuk menyelesaikan pekerjaan. Karakteristik organisasi yang berupa struktur yang terdiri dari kriteria desentralisasi yaitu batas perluasan dari berbagai jenis kekuasaan dan wewenang dari atas ke bawah dalam hierarki organisasi. Desentralisasi akan mengatur seberapa jauh para anggota dalam organisasi dapat mengambil keputusan atau diikutsertakan dalam pengambilan keputusan. Kriteria lainnya adalah spesialisasi dalam pekerjaan yang akan membuka peluang baik bagi para pekerja untuk mencapai keahlian di bidang tertentu sehingga dapat memberikan sumbangan secara maksimal pada kegiatan ke arah pencapaian tujuan organisasi. Kriteria formalisasi berhubungan dengan tingkat adaptasi organisasi terhadap lingkungannya yang selalu berubah. Semakin formal suatu organisasi maka akan semakin sulit bagi organisasi tersebut beradaptasi terhadap lingkungannya.

Sedangkan teknologi adalah mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran jadi. Adanya kemajuan informasi dan teknologi akan dapat memperkenalkan cara-cara yang lebih produktif dengan menggunakan sarana-sarana baru yang akan mempengaruhi efektivitas organisasi. Artinya pemanfaatan kedua unsur tersebut di atas secara baik yaitu struktur dan teknologi akan sangat berpengaruh terhadap efektivitas organisasi.

Karakteristik lingkungan terdiri dari dua (2) aspek, yaitu lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Lingkungan internal pada umumnya dikenal sebagai iklim organisasi, meliputi macam-macam atribut lingkungan kerja misalnya orientasi pada prestasi dan pekerja sentris. Sedangkan lingkungan eksternal adalah kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan mempengaruhi keputusan serta tindakan dalam organisasi. Dalam karakteristik lingkungan, menjelaskan bahwa keberhasilan suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh kemampuannya dalam menanggapi lingkungannya, bahwa terdapat tiga (3) variabel kunci yang dipakai yakni : tingkat keterdugaan keadaan lingkungan, ketepatan persepsi atas keadaan lingkungan, dan tingkat rasionalitas organisasi. Selanjutnya Steers (1985:111), menyimpulkan bahwa keterdugaan, persepsi dan rasionalitas merupakan faktor yang mempengaruhi organisasi, dimana tingkat keterdugaan dari keadaan lingkungan disaring oleh para pengambil keputusan dalam organisasi melalui ketepatan persepsi mengenai lingkungan dan pengambilan keputusan yang rasional akan dapat memberikan sumbangan terhadap efektivitas organisasi.

Karakteristik pekerja merupakan faktor yang paling penting atas efektivitas organisasi, karena perilaku mereka inilah yang dalam jangka panjang akan memperlancar atau memperlambat tujuan organisasi. Seperti

yang dikemukakan oleh Kahn dalam Steers (1985:135) bahwa peranan perilaku individu dalam efektivitas organisasi harus memenuhi tiga (3) persyaratan perilaku penting agar mampu memastikan keberhasilan akhir organisasi, yaitu sebagai berikut :

1. Setiap organisasi harus mampu membina dan mempertahankan suatu armada kerja yang mantap yang terdiri dari pekerja baik pria maupun wanita yang terampil. Ini bermakna disamping mengadakan penerimaan dan penempatan pegawai, organisasi juga harus mampu memelihara para pekerja/pegawai dengan imbalan yang pantas dan memadai sesuai dengan kontribusi individu dan relevan bagi pemuasan kebutuhan individu.
2. Organisasi harus dapat menikmati prestasi peranan yang dapat diandalkan dari para pekerja/pegawainya. Sering terjadi manajer puncak (pimpinan) yang seharusnya bertanggung jawab dalam merumuskan kebijakan perusahaan/organisasi, membuang terlalu banyak waktu untuk kegiatan sehari-hari yang sepele yang mungkin menarik tetapi tidak relevan bagi peranannya, sehingga akan berkurang waktu yang tersedia bagi kegiatan ke arah tujuan yang lebih tepat. Bila suatu organisasi ingin beroperasi efektif bagi setiap anggota, bukan hanya harus bersedia berkarya tetapi juga bersedia melaksanakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab utamanya.

Terakhir, disamping prestasi peranan yang dapat diandalkan, organisasi yang efektif juga menuntut agar para pekerja mengusahakan bentuk tingkah laku yang spontan dan inovatif. Uraian pekerjaan tidak akan secara mendetail dan rinci merumuskan apa yang mereka kerjakan setiap saat, karena jika terdapat keadaan darurat atau yang luar biasa, individu harus mampu bertindak atas inisiatif sendiri atau mengambil keputusan dan mengadakan tanggapan terhadap apa yang paling baik bagi organisasi.

Kebijakan dan praktek manajemen, kriteria kebijakan dan paraktek manajemen terdiri dari penetapan tujuan strategis, pencarian dan pemanfaatan sumber daya secara efisien, menciptakan lingkungan prestasi, proses komunikasi, kepemimpinan dan pengambilan keputusan serta adaptasi dan inovasi organisasi.

Dalam kaitannya dengan uraian di atas, Mintzberg dalam Gibson (1996:33) mengidentifikasi tiga (3) peran utama manajerial, yaitu (1) peran interpersonal, (2) peran pengambilan keputusan, dan (3) peran informasi. Dimana masing-masing peran mempunyai aktivitas-aktivitas yang saling berkaitan yang membedakan satu peran dengan peran lainnya. Aktivitas peran personal dengan jelas melibatkan manajer/pimpinan organisasi dengan pihak lain baik di dalam maupun di luar organisasi.

Aktivitas peran pengambil keputusan melibatkan manajer pimpinan organisasi dalam membuat keputusan dari sudut operasional, alokasi sumber daya dan negosiasi dengan unsur-unsur organisasi. Peran informasi akan melibatkan manajer sebagai seorang penerima atau pemberi informasi kepada berbagai individu dan institusi.

Demikian pentingnya proses manajemen bagi organisasi, sehingga para manajer /pimpinan organisasi harus mengerti dan menghargai para karyawan/pegawainya, karena tanpa mereka manajer tidak mempunyai arti apa-apa. Sehingga kebijakan dan praktek manajemen ini dapat dikatakan sangat berpengaruh terhadap efektivitas organisasi dalam mencapai tujuannya.

Pelayanan Publik

Secara sederhana kata pelayanan akibat adanya pelayan yang melayani. Kegiatan yang dilakukan pelayan tersebut dinamakan pelayanan. Dengan demikian ada dua (2) istilah yang saling terkait, yaitu pelayanan dan melayani. Pengertian pelayanan adalah usaha melayani kebutuhan orang lain, sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995:571). Dari pengertian ini dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan/mengurus apa yang diperlukan orang lain.

Pelayanan adalah sebagai suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat diketahui ciri pokok dari pelayanan adalah serangkaian aktivitas dari interaksi yang melibatkan karyawan atau peralatan yang disediakan oleh suatu instansi / lembaga penyelenggara pelayanan dalam menyelesaikan masalah yang menerima pelayanan.

Pada organisasi publik/pemerintah keadaannya tidak jauh berbeda, bahwa kegiatan pelayanan yang terjadi juga akibat adanya interaksi masyarakat/publik dengan aparat pelayanan (birokrasi) menggunakan peralatan yang disediakan oleh instansi, tetapi berkaitan dengan perwujudan dari salah satu fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat atau abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).

Secara umum paling sedikit ada dua fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah termasuk pemerintah daerah, yaitu fungsi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, dan fungsi perlindungan kepada masyarakat. Fungsi-fungsi yang disebutkan ini pada dasarnya merupakan pelayanan kepada masyarakat untuk mencapai kesejahteraan. Pemerintah dibentuk dengan demikian bukanlah untuk melayani dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Rasyid, 1998:139).

Moerir (2000:26-27) mengartikan pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Sekelompok orang yang memberikan pelayanan tersebut adalah aparat birokrasi pemerintah. Sedangkan menurut Surat Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Nomor 81 tahun 1993, pelayanan umum (publik) merupakan segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan instansi pemerintahan di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pemerintah diperlukan oleh masyarakat di suatu negara meskipun sektor swasta dan lembaga swadaya masyarakat berkembang lebih maju dan lebih efisien. Sebagai salah satu alasan yang dapat dikemukakan untuk menjelaskan keadaan di atas adalah mekanisme pasar tidak mungkin bersedia untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk penyediaan barang dan jasa yang bersifat "*public goods*". *Public goods* adalah barang dan jasa yang tidak ada pihak yang dapat mencegah orang lain memanfaatkannya dan penggunaannya dapat dilakukan secara bersama-sama. Apabila suatu pelayanan (barang maupun jasa) dapat dinikmati oleh semua orang tanpa kecuali maka tentu tidak akan ada swasta yang mau menyediakannya. Pada situasi dimana terdapat kebutuhan masyarakat yang tidak dapat dipenuhi oleh mekanisme pasar atau swasta maka pemerintah harus menyediakan barang dan jasa tersebut.

Keadaan yang sama jika terjadi eksternalitas yaitu situasi ketika pasar tidak mampu memperhitungkan keseluruhan biaya dan keuntungan yang

berkaitan dengan transaksi. Menurut Mas'ood (2002: 12) ada dua sifat eksternalitas sebagai sampingan dari mekanisme pasar, yaitu positif dan negatif. Adanya eksternalitas positif dari penyediaan barang dan jasa tertentu membuat mekanisme pasar atau swasta tidak bersedia memproduksi secara maksimal. Hal ini disebabkan karena mereka tidak mungkin dapat memaksa orang atau pihak lain untuk membayar perolehan manfaat eksternalitas dari barang atau jasa produknya. Sebaliknya, jika terjadi eksternalitas negatif maka pasar atau swasta tidak peduli atau cenderung memproduksi secara maksimal, karena mereka merasa tidak ikut membayar kerugian yang diderita masyarakat. Pemerintah perlu intervensi dalam situasi ini agar kebutuhan barang publik dan jasa publik tetap tersedia dan masyarakat tidak mengalami kerugian.

Dalam kondisi masyarakat yang digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif dan sekaligus dapat membangun "*kualitas manusia*" dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri.

Selain itu dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis, dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis (Thoha, 1998: 119). Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari "*empowering*" yang dialami oleh masyarakat (Thoha, 1998: 119).

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dengan demikian merupakan aktivitas birokrasi pemerintah yang dapat bersifat pengaturan (*regulatif*), seperti pembuatan KTP, kartu keluarga, ijin usaha, ijin gangguan (HO) dan IMB, bersifat penyediaan barang publik, seperti penyediaan jalan, pasar, dan pembangunan jembatan, serta bersifat pemberdayaan masyarakat, seperti pendidikan, keamanan dan ketertiban dan perlindungan masyarakat. Dengan begitu luasnya cakupan tugas dan fungsi pemerintah tersebut

membuat jenis pelayanan umum yang diberikan dan instansi (*birokrasi*) yang memberikan pelayananpun akhirnya menjadi beraneka ragam. Salah satu instansi pemberi pelayanan publik tersebut adalah kecamatan.

Kriteria Pelayanan Publik

Dalam memberikan pelayanan publik, menurut Keputusan Menpan Nomor 81 tahun 1993 harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Hak dan kewajiban bagi pemerintah maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.
3. Mutu, proses, dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lovelock (*dalam* Widodo, 2001: 272), mengemukakan lima prinsip yang harus diperhatikan bagi pelayan publik, agar kualitas layanan dapat dicapai meliputi :

1. Tangible (*terjamah*), seperti kemampuan fisik, peralatan, personil, dan komunikasi material.
2. Reliable (*handal*), kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan memiliki keajegan.
3. Responsiveness (*pertanggungjawaban*), yakni rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan.
4. Assurance (*jaminan*), yakni pengetahuan, perilaku dan kemampuan pegawai.
5. Empathy (*empati*), yakni perhatian perorangan pada pelanggan.

Disamping itu, pihak pelayan publik dapat memberikan layanan publik setidaknya harus:

1. Mengetahui kebutuhan yang dilayani,
2. Menerapkan persyaratan manajemen untuk mendukung penampilan (*kinerja*),
3. Memantau dan mengukur kinerja.

Sebagai perwujudan dari apa yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh pelayanan publik agar kualitas layanan menjadi baik, maka dalam memberikan layanan publik seharusnya :

1. Mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan (*prosedurnya sederhana*).
2. Mendapat pelayanan yang wajar.
3. Mendapat pelayanan yang sama tanpa pilih kasih.
4. Mendapat perlakuan jujur dan terus terang (*transparansi*).

Sementara itu mengingat arti penting dari pelayanan publik yang berkualitas dalam arti pemberian layanan publik sederhana, mudah, dan dilakukan secara wajar dan profesional pada satu sisi, dan perkembangan masyarakat yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari “*empowering*” yang dialami oleh masyarakat pada sisi lainnya, maka kiranya setiap organisasi publik terutama yang langsung berhadapan dengan publik, perlu untuk senantiasa meningkatkan kemampuannya dalam memberikan layanan publik. Beberapa kriteria untuk meningkatkan mutu pelayanan publik diantaranya adalah kualitas pelayanan publik, akuntabilitas, responsivitas dan orientasi pelayanan (Dwiyanto dan Kusumasari, 2001).

Kualitas Pelayanan Publik

Berkaitan dengan fungsi pelayanan dari pemerintah, maka birokrasi yang menampilkan kinerja unggul (Siagian, 2000) dapat diuji dengan standar eksternal dan bukan hanya standar internal. Standar eksternal adalah standar yang dituntut atau diharapkan oleh masyarakat dalam pelayanan publik. Selanjutnya secara singkat Moenir, (2000) mengemukakan bahwa yang diharapkan oleh pengguna pelayanan adalah pelayanan yang mudah, cepat, wajar, perlakuan yang adil serta jujur dan terbuka.

Luasnya cakupan dan beragamnya jenis pelayanan disertai dengan meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap hak-haknya, menuntut perhatian terhadap pemberian pelayanan publik yang baik. Kualitas pelayanan publik yang baik akan membentuk kepuasan masyarakat dan kepercayaan kepada pemerintah. Namun, karena pada beberapa jenis barang dan jasa tertentu pemerintah dapat memonopoli pemberian pelayanan umum maka seringkali aparat birokrasi pemerintah kemudian mengabaikan perlunya upaya menjaga kualitas pelayanan.

Upaya menjaga kualitas pelayanan umum dengan demikian bertujuan untuk memberi kepuasan kepada masyarakat. Sehingga akhirnya kualitas pelayanan publik diartikan sebagai kepuasan masyarakat terhadap pelayanan

yang diterima dengan membandingkan antara harapan masyarakat dengan kenyataan berdasarkan kecepatan waktu pelayanan; kemudahan prosedur dan persyaratan; keramahan petugas pelayanan; keadilan dalam pelayanan; serta efisiensi waktu dan biaya pelayanan.

Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat yang dipilih oleh rakyat (Lenvine dalam Dwiyanto, 1995).

Konsep akuntabilitas dalam konteks Indonesia menurut Dwiyanto (1995) lebih tepat jika digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik konsisten dengan kehendak masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas tinggi jika kegiatan tersebut dianggap benar dan sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan beberapa pendapat tentang akuntabilitas tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas adalah sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan kewenangan yang dipercayakan kepadanya. Akuntabilitas dalam pelayanan publik dengan demikian diartikan sebagai pertanggungjawaban kepada publik tentang penggunaan kewenangan dan kesesuaian antara pelayanan dengan norma dan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.

Responsivitas

Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bentuk kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, memprioritaskan pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Dwiyanto dan Kusumasari, 2001).

Berdasarkan pendapat tentang responsivitas tersebut, dapat disimpulkan bahwa setiap organisasi yang berperan sebagai pelayan publik harus memiliki responsivitas, yaitu peka terhadap kebutuhan dan tuntutan dari masyarakat atau pengguna jasa pelayanan. Responsivitas yang rendah ditunjukkan oleh tidak adanya saluran komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat dan ketidakpekaan atau ketidakselarasan antara kebijakan, kegiatan, dan prosedur pelayanan dengan kebutuhan dan permintaan masyarakat.

Orientasi Pelayanan

Orientasi pelayanan menunjuk pada seberapa besar sumber daya yang dimiliki oleh petugas digunakan untuk melayani pengguna pelayanan (Dwiyanto dan Kusumasari, 2001). Birokrasi yang ideal, menurut Siagian (2000) mengabdikan tenaga, waktu, keahlian, keterampilan, dan kemampuannya untuk mengabdikan kepada negara dan masyarakat. Semua itu menuntut perubahan orientasi birokrasi yang selama ini lebih berorientasi kepada kekuasaan menjadi orientasi pelayanan. Idealnya semua sumber daya yang ada pada organisasi publik hanya digunakan untuk melayani masyarakat.

Dengan demikian, apabila pada saat jam kerja, petugas pelayanan tidak memiliki pekerjaan dan tugas lain diluar tugas pelayanan maka pelayanan itu akan bernilai baik. Begitu pula jika semua dana dan peralatan yang diperuntukkan bagi pelayanan tidak dipergunakan untuk keperluan lain diluar pelayanan masyarakat, maka kinerja organisasi tersebut semakin baik.

Penyelenggaraan pelayanan umum, menurut LAN (1998) dapat dilakukan dengan berbagai macam pola antara lain sebagai berikut :

- a. Pola pelayanan fungsional, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
- b. Pola pelayanan satu pintu, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan secara tunggal oleh satu instansi pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan.
- c. Pola pelayanan satu atap, yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan secara terpadu pada satu tempat oleh beberapa instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai kewenangannya masing-masing.
- d. Pola pelayanan secara terpusat, yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah lainnya yang terkait dengan bidang pelayanan umum yang bersangkutan.

Simpulan

Kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat dan memperhatikan aspirasi masyarakat dalam pelayanan serta merealisasikannya dalam kebijakan, kegiatan dan prosedur pelayanan dinilai dengan adanya saluran komunikasi atau cara untuk menampung keluhan masyarakat dan realisasi perbaikan atas saran dan keluhan masyarakat. Keluhan masyarakat merupakan indikator pelayanan yang diberikan belum memenuhi harapan

masyarakat. Tidak adanya keluhan masyarakat yang diterima bukan berarti masyarakat telah puas dengan pelayanan seksi ini.

Efektivitas Organisasi Kecamatan sebagai upaya dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sudah merupakan suatu tuntutan dimana organisasi kecamatan sebagai ujung tombak pelayanan yang merupakan cerminan dari pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus dan Kusumasari, Beveola. 2001, *Kinerja Pelayanan Publik*, Center for Population and Policy Studies, Yogyakarta.
- Gibson, James L. Et al. 1996. *Organisasi; Perilaku, Struktur dan Proses*, Edisi kedelapan Jilid I, Alih Bahasa N. Indriani MM, Binarupa Aksara, Jakarta.
- Handoko, T. Hani. 1992. *Manajemen*. BPFE, Yogyakarta.
- Mas'ood, Muchtar. 2002. *Ekonomi Politik Pembangunan modul kuliah MAP-UGM*, Yogyakarta.
- Moenir, H.A.S. 2000. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Bumi Aksara: Jakarta.
- Rasyid, Muhammad Ryaas. 1998, *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi Di Indonesia*. Pustaka LP3ES: Jakarta.
- Siagian, Sondang P. 2000. *Manajemen Abad 21*. Bumi Aksara: Jakarta.
- Steers, Richard M. 1985. *Efektivitas Organisasi (Kaidah Perilaku)*. Erlangga, Jakarta.

Suwandi, Made. 2002. *Pokok-pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia*. Forum Kebijakan, Program MAP-UGM, 19 April 2002, Yogyakarta.

Thoha, Miftah. 1998. *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Pustaka LP3ES: Jakarta.

Widodo, Joko. 2001. *Good Governance Telaah dari Dimensi : Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Insan Cendekia: Surabaya.

Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1996. Balai Pustaka: Jakarta.