Jurnal Competitiveness

ISSN 1978-3035

Volume 2, No. 2, Juli-Desember 2008

Menggagas Ekonomi Syariah Di Indonesia,
>>> Oleh: Amiruddin K.

Pergeseran Paradigma Manajemen Publik
Ke Governance Dalam Perspektif Teoritis,
Oleh: Muhammad Tahir <<<

Kemandirian Petani Dalam Menunjang
Ketahanan Pangan Di Kecamatan Bontonompo,
>>> Oleh: Arifin Fattah

Analisis Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Perilaku
Mahasiswa Dalam Memilih Jurusan di Perguruan Tinggi,
Oleh: Andi Munarfa Mappoe <<<

Analisis Penyaluran Kredit Usaha Kecil (KUK)
Pada PT. Bank "XYZ" (Persero) Cabang Palopo
(Studi Kasus),
>>> Oleh: Agus Salim HR.

Hubungan Kualitas Layanan Internal
dan Layanan Eksternal, dengan Kepuasan dan Loyalitas
Pelanggan Sebuah Kajian Teori
Oleh: Andi Jam'an <<<

Analisis Perbandingan Proporsi portopolio Kredit
terhadap reksadana pihak ketiga PT. Bank Mandiri
(Persero) Tbk. dengan PT. Bank Negara Indonesia
(Persero) Tbk.
>>> Oleh: Murtiadi Awaluddin

Peran Lembaga Pembina Dalam Pemberdayaan
Masyarakat Nelayan Di Kabupaten Majene,
Oleh: Parakkasi Tjajja <<<

Demokrasi Pancasila Berbasis Kearifan Nilai
Budaya Lokal Bangsa Indonesia,
>>> Oleh: Alimuddin Said

Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Pegawai
Negeri Sipil Pada Kantor Dinas Tenaga Kerja
Dan Transmigrasi Di Kabupaten Luwu Utara,
Oleh : Salju <<<

Analisis Kinerja Dan Program Peningkatan
Kinerja PDAM Kabupaten Bone,
>>> Oleh: Syamsuddin

Peningkatan Kinerja Birokrasi Melalui
Manajemen dan Profesionalisme Pelayanan Publik,
Oleh: H. Muchlis Madani <<<

Pengaruh Partisipasi Anggaran, Ketidakpastian Lingkungan,
Dan Komitmen Organisasi Terhadap Senjangan Anggaran
Di Kabupaten Takalar (Studi Kasus Pemerintahan Desa
Di Kecamatan Galesong),
Oleh: Muhammad Rusydi & Ismail Rasulong <<<

Program Magister Manajemen
Universitas Muhammadiyah Makassar

**SUSUNAN DEWAN REDAKSI
JURNAL COMPETITIVENESS**

Pembina	: Ir. HM. Syaiful Saleh, M.Si. (Ketua BPH Unismuh Makassar) Dr. H. Irwan Akib, M.Pd. (Rektor Unismuh Makassar) Abd. Rahman Rahim, SE, MM. (PR I Unismuh Makassar) Prof. Dr. H. Ide Said DM, M.Pd. (Direktur PPs Unismuh Mks)
Penanggung Jawab	: Dr. H. Syahrul Saharuddin, MS.
Penyunting Ahli/ Mitra Bestari	: Tanri Abeng, MBA (Komisaris PT. Telkom) Prof. Dr. H. Mansyur Ramli, SE., MS., MBA. (Balitbang Depdiknas RI) Prof. Dr. H. Ide Said DM, M.Pd. (Unismuh Makassar) Prof. Dr. H. Suroso Imam Zadjuli, SE. (Univ. Airlangga Surabaya) Prof. Dr. H.A. Karim Saleh (Univ. Hasanuddin) Prof. Dr. H. Yunus Zein, MA. (Univ. Hasanuddin) Prof. Dr. H. Nurdin Brasit, SE, M.Si. (Univ. Hasanuddin) Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid (Univ. Islam Indonesia Yogyakarta) Prof. Dr. H. Syahrir Mallongi, MS. (UMI Makassar) Prof. Dr. H. Kahar Mustari, MS. (Univ. Hasanuddin) Prof. Dr. H. Osman Lewangka, MA. (Univ. Hasanuddin) Prof. Dr. H. Rahman Kadir, MS. (Univ. Hasanuddin) Dr. H. Syahrul Saharuddin, MS. (Unismuh Makassar) Dr. H. Lalu Hendry Yujana, SE.Ak., MM. (Dirjen Pajak-Depkeu RI) Dr. Rakhman Laba, MBA. (Univ. Hasanuddin) Dr. H. Gagaring Pagalung, SE, Ak., M.Si. (Univ. Hasanuddin) Dr. Hj. Indrianty Sudirman, SE, M.Si. (Univ. Hasanuddin) Dr. H. Basri Rizak, MS. (Unismuh Makassar) Dr. Ir. H. Zul Bahren, MM. (Litbang Telkom Divre VII Sulsel) Dr. Enny Rajab, MAB. (Politeknik Makassar)
Ketua Dewan Redaksi	: Andi Jam'an, SE, M.Si.
Anggota	: Agus Salim Harrang, SE, MM. Ir. A. Ifayani Haanurat, MM. Muh. Nur Rasyid, SE. Asri Jaya, SE. Samsul Rizal, SE.
Administrasi/Sirkulasi	: Asri Jaya, Muh. Nur, Gafur, Samsul Rizal
Alamat Redaktur	: Kampus Unismuh Makassar, Jl. St. Alauddin No. 259, Gedung Program Magister Manajemen, Tlp. 0411-5047085, website www.mm-unismuhmakassar.info E-mail: mm_unismuhmakassar@yahoo.co.id

Halaman

Menggagas Ekonomi Syariah Di Indonesia, Oleh: Amiruddin K. (Dosen Fakultas Syariah UIN Alauddin Makassar)	498
Pergeseran Paradigma Manajemen Publik Ke Governance Dalam Perspektif Teoritis, Oleh: Muhammad Tahir (Dosen Fisipol Unismuh Makassar)	506
Kemandirian Petani Dalam Menunjang Ketahanan Pangan Di Kecamatan Bontonompo, Oleh: Arifin Fattah (Dosen Pascasarjana MM Unismuh Makassar)	526
Analisis Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Perilaku Mahasiswa Dalam Memilih Jurusan di Perguruan Tinggi, Oleh: Andi Munarfa Mappoe (Dosen Luar Biasa UNM)	543
Analisis Penyaluran Kredit Usaha Kecil (KUK) Pada PT. Bank "XYZ" (Persero) Cabang Palopo (Studi Kasus), Oleh: Agus Salim HR. (Dosen Pascasarjana MM Unismuh Makassar)	559
Hubungan Kualitas Layanan Internal dan Layanan Eksternal, dengan Kepuasan dan Loyalitas Pelanggan sebuah Kajian Teori, Oleh: Andi Jam'an (Dosen Fakultas Ekonomi dan PPs Manajemen Unismuh Makassar)	570
Analisis Perbandingan Proporsi portopolio Kredit terhadap reksadana pihak ketiga PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk. dengan PT. Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk., Oleh : Murtiadi Awaluddin (Dosen STIM Publik Makassar)	590
Peran Lembaga Pembina Dalam Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Di Kabupaten Majene, Oleh: Parakkasi Tjajja (Dosen Fisipol Unismuh Makassar)	604
Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Di Kabupaten Luwu Utara, Oleh : Salju (Dosen STIEMuhammadiyah Palopo)	617
Demokrasi Pancasila Berbasis Kearifan Nilai Budaya Lokal Bangsa Indonesia, Oleh: Alimuddin Said (Dosen Fisipol Unismuh Makassar)	625
Peningkatan Kinerja Birokrasi Melalui Manajemen dan Profesionalisme Pelayanan Publik, Oleh: H. Muchlis Madani (Dosen Fisipol Unismuh Makassar)	634
Analisis Kinerja Dan Program Peningkatan Kinerja PDAM Kabupaten Bone, Oleh: Syamsuddin (Dosen Politeknik Negeri Ujung Pandang)	646
Pengaruh Partisipasi Anggaran, Ketidakpastian Lingkungan, Dan Komitmen Organisasi Terhadap Senjangan Anggaran Di Kabupaten Takalar (Studi Kasus Pemerintahan Desa Di Kecamatan Galesong), Oleh: Muhammad Rusydi & Ismail Rasulong (Dosen Fak. Ekonomi Unismuh Makassar)	658

Peningkatan Kinerja Birokrasi Melalui Manajemen dan Profesionalisme Pelayanan Publik

H. Muchlis Madani
(Dosen Fisipol Unismuh Makassar)

Abstrak

Manajemen publik sebagaimana dijelaskan oleh para pakar adalah berawal oleh adanya kegagalan daripada mekanisme pasar (*market-mechanism*) yang selama ini berkembang di negara-negara maju untuk proses pelayanan publik atau sektor publik. Kegagalan penerapan inilah yang memotivasi terbangunnya parameter manajemen publik yang secara partikular dapat menunjukkan fenomena yang sangat relevan dan konsisten dalam ranah pelaksanaan berbagai program di sektor publik. Berkaitan dengan proses perkembangan konsep manajemen publik, dewasa ini juga berkembang makna profesionalisme yang seringkali digunakan untuk menunjukkan proses dan pelaksanaan kegiatan dalam manajemen publik itu sendiri. Konsep profesionalisme adalah salah satu instrumen untuk mengukur sejauhmana aktivitas manajemen publik yang dilakukan di sektor publik.

Indikator konkrit dari kinerja birokrasi dalam fungsi kesejahteraan maupun fungsi pelayanan umum melalui pendekatan kontrak sosial (*citizen charter*), bisa dilihat dari sejauh mana peningkatan kehidupan (*sosioekonomis*) masyarakat, serta sejauh mana tingkat pengurangan keluhan (*ketidakpuasan*) yang disampaikan oleh masyarakat. Oleh karena itu, perumusan kebijakan publik haruslah diarahkan kepada 2 (dua) sasaran tersebut, yaitu 1) untuk memperbaiki kehidupan masyarakat sekaligus 2) memperbaiki mutu pelayanan. Untuk itu, satu hal yang ditunggu adalah kesungguhan birokrasi Indonesia untuk mendambakan seluruh kemampuan dan sumber daya yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat Indonesia seluruhnya guna menciptakan manusia Indonesia yang maju, mandiri dan sejahtera. Dengan demikian, birokrasi harus meningkatkan kinerja dengan memperbaiki pengelolaan manajemen dan profesionalisme pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Kata Kunci: Birokrasi, manajemen, profesionalisme, pelayanan publik

Pendahuluan

Lahirnya birokrasi pemerintahan, semenjak awal pada hakekatnya dimaksudkan untuk melayani dan melindungi kepentingan masyarakat, membebaskan penduduk dari rasa takut, sekaligus meningkatkan kesejahteraannya. Bahkan Frans Magnis Suseno mengatakan bahwa *raison d'être* atau alasan satu-satunya bagi eksistensi negara adalah kepentingan umum. Dalam konteks ke-Indonesia-an, birokrasi harus mampu mewujudkan tujuan nasional yaitu tercapainya masyarakat yang maju, mandiri dan sejahtera. Adanya fungsi kesejahteraan dan fungsi pelayanan yang diemban oleh birokrasi tadi jelas tidak dapat dipisahkan dari filsafat kerakyatan sebagai ajaran kontrak sosial yang dikembangkan oleh Jean Jacques Rousseau.

Untuk merealisasikan fungsi kesejahteraan dan fungsi pelayanan sebagaimana tersebut di atas, maka birokrasi pemerintahan harus menjalankan "kebijakan-kebijakan negara". Dan untuk itu, pemerintah dilengkapi dengan berbagai instrumen maupun sarana yang diharapkan mampu memacu kinerjanya secara optimal. Oleh karena itu, mengemban dua fungsi pokok ini, maka salah satu sisi normatif yang melekat pada setiap tindakan atau keputusan pejabat publik (sebagai unsur pelaksana birokrasi) adalah bahwa tindakan atau keputusan tadi haruslah selalu bermuara kepada upaya mencapai kesejahteraan publik.

Meskipun demikian, dalam praktek kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat dapat diamati bahwa pemerintah menghadapi berbagai kendala maupun hambatan yang menyebabkan pelaksanaan fungsi pelayanan dan kesejahteraan menjadi tersendat. Dengan kata lain, banyaknya tingkat keluhan masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik serta masih tingginya tingkat kemiskinan masyarakat menunjukkan bahwa proses pencapaian tujuan nasional masih akan memakan waktu yang amat panjang, jika tidak dikatakan sebagai suatu kegagalan negara (*state failure*).

Tentu saja, dalam hal ini tidak perlu dicari-cari siapa yang bertanggungjawab atas terjadinya kegagalan tersebut, tetapi lebih bijaksana untuk memikirkan dan menemukan bagaimana alternatif kebijakan maupun teknik pemecahan masalah yang terbaik.

Kondisi Umum Birokrasi dan Pembangunan di Indonesia

Di atas telah dijelaskan bahwa untuk menjalankan fungsi kesejahteraan dan pelayanan, birokrasi dilengkapi dengan berbagai instrumen maupun sarana yang diharapkan mampu memacu kinerjanya secara optimal. Salah satu instrumen yang paling penting disini adalah tersusunnya birokrasi ke dalam struktur pemerintahan yang mampu menjangkau hingga lapisan terbawah dari masyarakat serta didukung oleh sumber daya manusia yang semakin baik kualitasnya. Ini jelas dimaksudkan agar masyarakat dapat berhubungan secara langsung dengan aparatur dalam urusan pemerintahan maupun pemenuhan kebutuhan-kebutuhannya.

Disamping itu, birokrasi juga memiliki kebebasan penuh untuk membuat kebijakan-kebijakan dalam rangka mengatur kepentingan masyarakat tersebut (*discretionary power*). Bahkan pemerintah berhak pula untuk memaksa dan memberikan sanksi kepada masyarakat yang tidak mentaati setiap peraturan yang telah diundangkan (*enforcement*).

Tidak dapat dikesampingkan pula adalah tersedianya anggaran yang cukup besar untuk membiayai berbagai program dan proyek pemerintah, sekaligus sebagai sumber pengeluaran rutin untuk membayar gaji aparatur. Dan satu aspek yang sering dikesampingkan adalah tersedianya logistik (kendaraan, persediaan barang, cadangan bahan makanan dan sebagainya) yang memadai. Berbagai aspek, instrumen maupun sarana yang dimiliki oleh birokrasi ini merupakan suatu input (masukan) yang harus dimanfaatkan secara terpadu, hemat (dalam pengertian pemakaian sesuai dengan kebutuhan), dan terkendali (selalu dilakukan pengawasan yang ketat), sehingga diharapkan dapat diimplementasikan secara maksimal bagi kepentingan pembangunan. Dalam prakteknya, keseluruhan instrumen, aspek atau sarana tersebut memang harus dimanfaatkan dan diimplementasikan dalam berbagai paradigma pembangunan yang

an ditempuh, baik paradigma pertumbuhan, basic needs approach, maupun paradigma pemerataan dan pemberdayaan.

Sebagaimana kita maklumi, pembangunan yang ditempuh birokrasi Indonesia menurut paradigma yang berubah-ubah sesuai dengan situasi dan kondisi sosial ekonomi saat itu. Atau dapat dikatakan juga, titik berat pembangunan ekonomi yang terdapat pada trilogi pembangunan, urutan loginya disesuaikan dengan tuntutan pembangunan pembangunan pada tiap-tiap tahap. Stabilitas menjadi prioritas pada awal pembangunan karena latar belakang suasana ketidakstabilan politik selama lama dan sebelumnya; sementara pertumbuhan menjadi prioritas berikutnya karena latar belakang keadaan ekonomi yang mandeg dengan ditandai tingkat inflasi di 600% (Moebyarto, 1996).

Oleh karena tugas utama birokrasi adalah memberikan pelayanan dan mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat, maka upaya pertama yang dipikirkan adalah bagaimana memberantas kemiskinan, baik kemiskinan absolut maupun relatif. nampaknya, upaya yang dilakukan selama ini telah menunjukkan keberhasilan yang menggembirakan, khususnya dalam menekan angka kemiskinan absolut.

Adanya keberhasilan tersebut dapat ditunjukkan melalui data-data pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah Orde Baru selama sekitar 30 tahun. Dalam jangka waktu ini dapat dilihat bahwa struktur ekonomi serta tingkat kesejahteraan masyarakat telah mengalami kemajuan-kemajuan luar biasa, yang bisa ditunjukkan melalui indikator-indikatornya. Dengan berbagai kemajuan dan pertumbuhan yang pesat, bahkan World Bank pernah menjuluki pembangunan di Indonesia sebagai suatu keajaiban atau keajaiban (miracle).

Dasar dan Perilaku Birokrasi

Beberapa pokok pikiran yang disinggung di atas, pada hakekatnya baru menyentuh aspek teknis, sementara aspek non teknis belum disinggung secara komprehensif. Padahal, aspek non teknis ini memegang peran yang sangat penting dalam mewujudkan kinerja pelayanan birokrasi yang memuaskan. Oleh karenanya, deskripsi di bagian ini akan mencoba membahas aspek normatif yang harus melekat pada fungsi pelayanan birokrasi. Adalah suatu keharusan bahwa sempurna suatu tugas atau fungsi (baik individu maupun organisasi) ditentukan oleh tingkat profesionalisme dan kapasitas manusia pendukungnya. Namun, kemampuan teknis (skill) dan keluasan wawasan (knowledge) saja belum cukup memadai untuk menumbuhkan kepercayaan dan rasa kepuasan di hati masyarakat. Mau tidak mau, birokrasi mestilah memiliki pula moral, etika maupun sikap dan perilaku yang terpuji dan patut di contoh (attitude).

Adapun perilaku birokrasi atau pejabat publik, paling tidak dibentuk oleh 5 (lima) norma, yaitu 1) norma jabatan, 2) norma sosial, 3) norma profesi, 4) norma keluarga, dan 5) norma-norma lainnya (hukum, kesopanan, kesusilaan). Norma jabatan atau norma jabatan mempelajari perbuatan pegawai negeri yang memegang jabatan tertentu dan berwenang untuk berbuat atau bertindak dalam kedudukannya sebagai unsur pemerintah (Bayu Suryaningrat, 1984 : 94). Norma sosial adalah seperangkat kaidah atau nilai-nilai yang harus ditaati oleh seorang pejabat sebagai anggota suatu komunitas sosial. Norma profesi adalah peraturan-peraturan baku yang diperuntukkan bagi anggota suatu organisasi profesi dalam rangka berinteraksi dengan anggota intern

organisasi maupun antar organisasi. Sedangkan norma keluarga merupakan suatu kondisi mental seseorang untuk menjunjung tinggi martabat dan kehormatan keluarga.

Keseluruhan norma di atas harus benar-benar dipahami oleh aparat pemerintah, dengan tidak memberikan bobot yang lebih dominan kepada salah satu norma. Manakala terdapat keseimbangan antar norma-norma tersebut, diharapkan pelayanan publik-pun tidak akan bersifat pilih kasih atau pandang bulu. Semua lapisan masyarakat membutuhkan pelayanan birokrasi (public service), tetapi yang dibutuhkan adalah sikap keadilan (equity) dari para birokrat. Political will pemerintah untuk menciptakan sosok birokrasi yang memiliki perilaku terpuji ini sebenarnya telah dilaksanakan secara sistematis, seperti terlihat pada upaya implementasi Sistem Prasetya KORPRI, penegakan peraturan disiplin pegawai (PP Nomor 30 tahun 1980) pemberian Santi Aji secara berkesinambungan dan sebagainya. Hanya saja, dalam implementasi di lapangan masih sering ditemui oknum-oknum yang melanggar kode etik PNS yang justru mengakibatkan rusaknya kredibilitas dan akuntabilitas aparat pemerintah. Inilah tantangan berat bagi pemerintah dari struktur teratas sampai dengan struktur terendah, yang harus segera diperbaiki pada masa-masa mendatang.

Citizen Charter dan Profesionalisme Pelayanan Publik

1. Professionals, Citizens and Responsiveness

Organisasi sektor publik pada dasarnya meliputi susunan organisasi yang melihat adanya sosial kontrol sebagai upaya mereka untuk mengakomodasi berbagai tuntutan yang saling "conflictive" dan saling bertentangan dari lingkungan organisasi bersangkutan. Dalam kaitan ini, maka kita teringat pada sistem kepegawaian yang profesional pada masa Anglo-Saxon. Para dokter, guru, pengacara ataupun teknisi adalah bekerja atas dasar pola politik yang bersifat "patronasi" untuk memperoleh pendapatan. Dewasa ini susunan organisasi dan manajemen dalam rangka memberikan pelayanan publik adalah merupakan fenomena terbaru.

Sementara itu, pengembangan dan penanganan masalah kode etik profesional adalah tidaklah terpisah sama sekali dengan sistem umum pengembangan norma dan tradisi masyarakat yang ada. Sebagai contoh, gaji atau insentif para dosen negara Universitas-universitas di Jerman adalah berdasarkan pola dan tradisi "Bismarck" atau pola negara-negara yang menganut sistem kesejahteraan pada dekade abad 19. Dalam skala yang lebih besar, tradisi pengembangan dan kelembagaan para profesional di Eropa Utara adalah merupakan suatu keterkaitan yang bersifat lebih kohesif yang berkembang sekitar abad ke 19 antara munculnya kaum profesional sebagai tersendiri dalam masyarakat dengan negara modern.

Pada sisi lain, tradisi pengembangan profesional di negara Anglo-Saxon adalah bahwa pada umumnya kaum profesional saat itu perlu dan dijamin sifat otonomi dalam mekanisme kontrol dan susunan aturan tersendiri. Dengan demikian, para dokter, pengacara, dan kebanyakan pejabat pemerintah diizinkan untuk menyederhanakan standar dan petunjuk kerja mereka, sebagai kriteria dan kebutuhan masuk dalam proses pekerjaan mereka. Hal seperti ini merupakan salah satu refleksi ide di negara-negara yang berbahasa Inggris yang memiliki etika pasar secara kompetitif yang saat ini menjadi ide profesi yang bersifat lebih bertahan, secara etis, secara ekonomis dan sosial.

Hasil penelitian ditemukan bahwa para profesional sesungguhnya seringkali mencoba untuk "menangani" hubungan antara tekanan semakin meningkatnya biaya pelayanan dan menurunnya kualitas pelayanan itu sendiri. Hasilnya adalah cukup bervariasi. Yaitu bahwa di negara-negara sebagaimana terbagi dalam tradisi dan budaya mereka seperti Swedia dan Jerman adalah berhasil menangani antara lain pemotongan biaya yang dilakukan oleh pemerintah dengan upaya untuk menjaga kohesi sosial maupun standar pelayanan yang dilakukannya. Keterkaitan antara kaum profesional dan para kliennya, dan antara para profesional dan pemerintah di negara-negara tersebut adalah cenderung menjadi salah satu aspek kepercayaan dan sesuatu yang penting untuk menjaga kewibawaan.

Dalam perspektif pemerintahan modern saat ini, maka salah agenda penting yang dibutuhkan adalah adanya regulasi tentang aturan keterkaitan dan saling keterkaitan antara kaum profesional dengan warga masyarakat untuk menjamin kohesi sosial dan proses pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik. Dengan cara seperti itu akan dapat dilakukan beberapa akselerasi dalam pencapaian sasaran profesionalisme itu sendiri di dalam dan di luar organisasi.

Manajemen Profesional bagi Pejabat Publik

Pada awal tulisan David McKeivitt dibahas bahwa mengapa para profesional dianggap sebagai sesuatu yang menjadi kendala utama terhadap upaya efektivitas, bagaimana didiskusikan di atas, bahwa pada sistem Anglo-Saxon, kaum profesional dianggap sebagai yang memegang pengaruh dan bahwa dasar etisnya dipandang sebagai alat klosul sosial daripada sebagai suatu upaya untuk mendukung pelayanan yang lebih baik. Argumen bagi tradisi seperti ini adalah terkait dengan kewenangan para profesional yang memiliki berbagai validitas dan keabsahan tertentu di lingkungannya, dan sesungguhnya argumen tersebut berkaitan dengan pembiayaan penyederhanaan organisasi khususnya dalam perspektif inti pokok pelayanan publik.

Berikut ini adalah karakteristik utama kaum profesional dalam perspektif Anglo-Saxon yang dilukiskan dari tradisi Anglo-Saxon:

Para profesional merupakan kelompok kepentingan dan mereka adalah terkait dan terlibat dalam kompetisi dengan kelompok lainnya, termasuk negara dalam hal ini. Sebagai kelompok, mungkin memiliki motif "ekonomi", namun juga menonjol perilaku tindakan kolektif mereka. Kaum profesional dengan demikian bergerak atau berperilaku dalam suatu jejaring yang bercabang dua, yakni baik secara ekonomi maupun sosial.

Para profesional yang memiliki peluang pendapatan berdasarkan pengetahuan dan kecakapan mereka adalah memiliki pengaruh dan arti dengan posisi mereka dari kapital mereka atau dari kekuatan pekerja.

Tindakan kolektif kaum profesional dalam mengarah pada "klosul sosial" yaitu klosul ekonomi, terhadap non profesional.

Teori kaum profesional dapat dikelompokkan menjadi kaum fungsionaris, strukturalist, aliran monopoli dan budaya. (Di adaptasi dari Mc.Donald, 1995).

Dari karakteristik tersebut kiranya dapat ditarik garis yang jelas bahwa tradisi pokok dari pendekatan profesional dapat diungkap sebagai berikut:

- Para profesional memberikan keleluasaan profesinya, sebagaimana telah dicontohkan dalam tulisan ini daripada terhadap organisasi.
- Kontrol profesional dengan kriteria kinerja mereka adalah dimana mereka dievaluasi.
- Para profesional yang tidak kompeten (atau dilatih) untuk mengelolah berbagai sumber daya organisasi bagi kesejahteraan masyarakat.
- Para profesional mempunyai otoritas untuk mengambil keputusan pemanfaatan sumber daya organisasi tapi tanggungjawab klaim merupakan dan memiliki dampak dalam proses pengambilan keputusan organisasi.

Sebagai bahan perbandingan berikut adalah tabel yang dapat menunjukkan perubahan dari birokrasi menjadi teknokrasi yang dianalisis dalam bentuk perbandingan dalam kelembagaan kedua mekanisme tersebut sebagai berikut:

Tabel : Perbandingan Pendekatan Profesional dengan mekanisme Teknokrasi dalam Perubahan Organisasi.

Profesionalisme	Teknokrasi
Bekerja dalam otonomi secara relatif kontrol massal kontrol sebagian namun melalui training ataupun melalui proses penjagaan tertentu. berorientasi pada para pelanggan mistik yang lebih besar berkenaan dengan kompetensi yang ada	Sistem yang lebih terintegrasi kredentalisme kelembagaan organisasi, sistem, orientasi, etika efisiensi spesialisasi, keahlian dan teknis sebagai basis legitimasi.

Sumber: diambil dari Burns, 1991.

Berdasarkan tabel tersebut kiranya semakin jelas bahwa terdapat tensi atau pertentangan tertentu antara mekanisme profesionalisme dengan mekanisme teknokrasi, seperti yang terjadi di negara-negara UK, dengan reformasi sistem kesehatan mereka, demikian pula apa yang telah dilakukan di negara Swedia. Pada dasarnya menurut pengamatan penulis bahwa banyak reformasi yang telah dilakukan dalam bentuk perubahan organisasi sektor publik dapat dipandang sebagai suatu proses transisi dari status profesional ke status kontrol teknokratik yang karakteristiknya sebagaimana telah dijelaskan dalam tabel di atas.

Dari tabel tersebut juga dapat diungkap bahwa pada dasarnya pendekatan teknokratik memiliki tekanan pada aspek integrasi dan kontrol (integration and control). Orientasi klien dan etika pelayanan saat ini telah mengalami pergeseran ke arah semangat etos yang lebih efisien. Dalam kaitan ini bahwa tujuan dan sasaran pokok dari manajemen dengan pendekatan teknokratik adalah diarahkan upaya untuk mencapai efisiensi organisasional.

Program reformasi yang terjadi di negara UK adalah didorong oleh keyakinan para manajer pada organisasi sektor publik sangat perlu untuk menerapkan teknik dan keahlian yang sama sebagaimana apa yang mereka lihat dan peroleh dari sektor swasta. Dalam pandangan seperti inilah, Herbert Simon mengungkapkan suatu hal yakni "efisiensi adalah kurang manusiawi" dalam pandangan penerapan angka efisiensi yang kurang memadai dalam proses keputusan pemberian layanan publik. Simon menganggap bahwa perlu adanya suatu bobot yang cukup memadai yang memuat seluruh nilai-nilai yang ada dalam masyarakat dalam upaya untuk mencapai suatu keputusan administratif. Para administrator dalam kerangka ini disarankan untuk tidak hanya melihat nilai tersebut sebagai sesuatu yang tidak memiliki arti, meskipun dalam lingkup kompetensi mereka.

Tabel berikut merupakan penjelasan definisi efisiensi yang diungkap oleh penulis sebagai berikut:

Efisiensi Teknis	Mengukur penggunaan secara fisik input sumber daya dalam kaitannya dengan output yang akan dihasilkan.
Efisiensi Ekonomis	Mengukur biaya yang digunakan dalam kaitannya dengan nilai output tertentu.
Efisiensi Alokatif	Distribusi sumber daya secara optimal, yang diarahkan dengan harga tertentu sedapat mungkin untuk menjamin bahwa sumber daya adalah telah terdistribusi pada berbagai unit organisasi untuk memberikan pelayanan pada konsumen dengan metode merefleksikan ketentuan biaya yang harus dikeluarkannya.

Aspek perubahan dalam organisasi juga senantiasa berkaitan dengan persoalan perubahan karakter organisasi itu sendiri. Dalam kaitan ini Olsen dan March dalam Mc. Kevitt (1997) menjelaskan makna perubahan karakter sektor publik yang dimaksud dalam konsep pengembangan organisasi sebagai berikut:

Bahwa negara kesejahteraan yang lebih kontemporer adalah terdapat di dalam proses mendefinisikan kembali tingkat kelayakannya pada lembaga-lembaga yang berbeda, sebagai contoh dapat diungkap seperti batas antara iklim solidaritas berdasarkan hak universal manusia atau warga negara yang diterapkan melalui birokrasi pemerintah, suatu iklim kompetisi dan penuh dengan kepentingan individual yang diterapkan melalui mekanisme dan sistem harga tertentu.

3. Berbagai Konsep Pokok dalam kaitannya dengan Profesionalisme

Terdapat 2 (dua) konsep pokok yang perlu dijelaskan dan dibedakan kerangka untuk menjelaskan makna profesionalisme, yaitu profesi dan profesionalisme. Pada dasarnya profesi adalah berkenaan dengan sesuatu yang mempunyai makna timbal balik kolektif (collective action). Sedangkan makna profesional adalah kecakapan dan tanggung jawab individu. Dalam perspektif manajemen publik, maka Ferli, dkk (1997) menjelaskan adanya tiga pendekatan dan paradigma yang dapat menjelaskan arti dan ruang lingkup dari profesionalisme. Perspektif pertama adalah perspektif Fungsionalis yang menyusun kerangka acuan untuk menjelaskan perbedaan dan persamaan antara profesi. (Parson, 1951 dalam Ferli, dkk, 1997).

Pada sisi lain perspektif interaksionis adalah memahami profesi sebagai bagian terbesar daripada status pekerjaan. (Abbot, 1988 dalam Ferli, dkk, 1997). Sedangkan teori yang relevan (Collins dan Parkin dalam Ferli, 1997) adalah berfokus pada strategi yang diadopsi dari kelompok lain dalam organisasi untuk mencapai sasaran kelompok mereka.

Lewis dan Catron dalam Perry (1996) mengungkapkan bahwa profesionalisme khususnya dalam proses pelayanan publik adalah mempunyai nilai tertentu yang harus para pejabat publik dalam proses pekerjaannya seringkali mempunyai pertimbangan dan diskresi tertentu (judgement dan discretion) yang dapat mempengaruhi unsur profesionalisme dalam organisasi birokrasi itu sendiri.

4. Manager Menengah, para Profesional dan Pengukuran Kinerja

Model manajemen menengah adalah berfokus pada pembaruan konsep dan manajemen sektor publik dan swasta, meningkatkan kembali energi para manajer sektor publik dengan suatu kerangka kerja yang berbeda dengan misi pelayanan sektor publik (Osborne dan Gaebler, 1992), namun harus diakui bahwa praktik penyelenggaraannya lebih nyata diambil dari sektor swasta (private sector).

Model orientasi pelayanan sektor publik (J. Stewart dan Clarke, 1987; J. Stewart dan Ranson, 1988; Ranson dan Stewart, 1994) adalah contoh di mana praktik orientasinya lebih banyak dipraktekkan dalam konteks organisasi publik.

NPM model tersebut dicirikan dengan indikator berikut:

- Adanya kepedulian utama terhadap kualitas pelayanan (seperti pemanfaatan inovasi pelayanan, munculnya TQM, pendekatan nilai yang berbasis pada misi untuk mencapai keunggulan pelayanan publik).
- Adanya refleksi kepedulian terhadap para pengguna (daripada terhadap konsumen) dan nilai dalam proses manajemen: mendengarkan suara pengguna dan memperhatikan para konsumen.
- Adanya pergeseran dari orientasi pengangkatan pejabat ke sistem pemilihan sebagai implikasi peran pasar dalam mekanisme pelayanan publik.
- Penekanan terhadap pengembangan pembelajaran sosial dan atas proses pemberian layanan secara rutin (seperti tugas pengembangan masyarakat, pemenuhan kebutuhan sosial).
- Suatu perangkat yang bersifat kontinu dari nilai dan tugas pelayanan yang berbasis pada penekanan terhadap penjaminan partisipasi dan akuntabilitas sebagai legitimasi manajemen dalam proses pelayanan publik.

Seringkali kendala yang dihadapi oleh manager pada tingkatan menengah ini adalah apa yang diungkap oleh Mc Kevitt (1997) sebagai "the lack of communication", baik antar tingkatan manager tersebut maupun untuk tingkatan manajemen di atas dan di bawah mereka. Hal seperti ini dapat diungkap bahwa kurang dan tidak memadainya fasilitas dan efek komunikasi, kurangnya sistem umpan balik (feed back) antar unit manager tersebut, yang pada akhirnya mempengaruhi kualitas informasi yang diserap oleh manager tingkatan menengah. Pandangan seperti ini juga diungkap oleh Salusu (1996) yang mengemukakan bahwa manajemen tingkatan menengah seringkali menghadapi persoalan di sekitar komunikasi antar dua tingkatan manajemen yang lainnya dalam organisasi.

Dalam kasus pejabat lokal (local authority) sebagaimana diungkap oleh David Mc. Kevitt (1997) adalah seringkali terdapat ketidakkonsistenan antara sistem yang di desain untuk pengukuran kinerja yang telah ditentukan dengan operasionalisasi pelaksanaannya, khususnya untuk tingkat manajemen menengah. Untuk mengantisipasi kendala seperti ini David Mc Kevitt (1997) menyarankan bahwa indikator kinerja yang disusun pada tingkatan manajemen tertentu adalah tidaklah perlu merefleksikan apa yang para manager sesungguhnya yang harus dilakukan dan tidak merupakan bagian daripada operasional proses manajemen dalam tingkatan bersangkutan. Adalah diperlukan pelibatan manager dan para staf serta pengguna layanan dalam pengembangan indikator kinerja yang diperlukan. Pendekatan seperti ini pada dasarnya akan dapat menjelaskan dan mengungkap berbagai sasaran kinerja yang diperlukan dan dapat dievaluasi oleh seluruh komponen yang ada dan terkait dengan organisasi di mana manajemen tersebut dilaksanakan. Dengan cara seperti itu juga menurut McKevitt memungkinkan rasa memiliki terhadap program yang dirancang oleh seluruh komponen organisasi adalah mempunyai motivasi yang konsisten dan koheren dalam kaitannya dengan upaya untuk mencapai sasaran organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya.

5. Transfer Model Sektor Privat ke Sektor Publik :

Berkenaan dengan perubahan organisasi dan profesionalisme

Salah satu premis pokok daripada organisasi swasta adalah bahwa model organisasi swasta akan meningkatkan efektivitas organisasi. Pada satu tingkatan dalam perspektif reformasi pemerintahan berasumsi bahwa model yang penyederhanaannya berlebihan dari sektor swasta adalah didasarkan pada konsep pasar dan kompetisi.

Dalam pandangan yang lebih spesifik, Osborne dan Gaebler menjelaskan suatu pendekatan untuk memperkenalkan model reformasi pada sektor publik yang lebih merefleksikan ide dan gagasan di balik model enterprenerial yang pernah diungkapnya. Mereka memandang bahwa birokrasi sebagai "musuh" daripada konsep "good governance" dan untuk meningkatkan proses perubahan yang muncul dari saran konsumen tentang keterbukaan, kualitas dan responsivitas. Adalah sesuatu yang harus diingat bahwa suatu model birokrasi adalah secara eksklusif tidaklah ditemukan dalam sektor publik semata dan model tersebut adalah dikembangkan sebagai suatu bentuk organisasi yang lebih layak untuk suatu kebutuhan khusus daripada organisasi tertentu. Clegg (1990) mengemukakan bahwa dewasa ini banyak sektor swasta memainkan peranan organisasi dalam suatu perspektif birokrasi tertentu. Menurut pandangannya

adalah bahwa terdapat banyak masalah dan wabah yang cukup berbahaya dalam suatu budaya entrepreneurial yang saat ini merebak ada sektor birokrasi. Argumentasi seperti ini menunjukkan bahwa model sektor swasta tidaklah serta merta dapat ditransfer dalam spectrum organisasi publik. Masing-masing kedua organisasi tersebut secara spesifik cukup berbeda dan dalam kaitan ini tidaklah mungkin disamakan dalam segala operasionalisasinya.

5.1. Fungsi-fungsi Kelembagaan:

Terdapat suatu bukti bahwa pengukuran kinerja (Performance Measurement) adalah digunakan sebagai sebuah instrument kontrol bagi para manajemen senior baik di tingkat lokal maupun nasional. Dalam organisasi pemerintahan, penyusunan ukuran kinerja adalah digambarkan sebagai suatu refleksi sejarah fiskal mengenai keterkaitan antara eksekutif dengan pihak pemerintah. Tujuan dari upaya tersebut adalah agar dapat menemukan solusi terbaik dalam hal efisiensi input yang digunakan dalam rangka memperoleh hasil dan output yang lebih memadai.

5.2. Fungsi-fungsi managerial:

Dalam pandangan kaum profesional diungkap bahwa pelayanan publik atau pelayanan yang diberikan adalah berdasarkan kebutuhan normatif, sebagaimana diyakini oleh pemberi pelayanan dari kaum profesional, daripada berdasarkan apa yang dirasakan dan diekspresikan oleh para klien mereka. Dalam kerangka untuk mencapai apa yang menjadi sasaran kaum profesional adalah seringkali mengalami hambatan dan bahkan saling "konflik" dengan organisasi di mana mereka ada. Sementara itu, pada sisi lain tekanan faktor eksternal dalam kaitannya dengan pengaruh mempengaruhi aktivitas profesional adalah bahwa otonomi kaum profesional adalah sesuatu yang amat penting bagi organisasi, dan hal ini menurut penulis adalah sesuatu yang sangat menyederhanakan permasalahan yang ada.

E. Implikasi Praktis

Mempelajari berbagai variabel analisis dalam perspektif profesionalisme dalam proses pelayanan publik melalui mekanisme citizen charter sebagaimana telah dijelaskan di atas adalah dapat diuraikan secara ringkas beberapa poin penting berkenaan dengan implikasi praktis daripada konsep yang dianalisis tersebut.

Pertama, yang menjadi sasaran pembenahan dalam kaitan ini adalah administrasi negara. Dalam hal fungsi negara hendaknya senantiasa ada dalam koridor seperti menyediakan sarana dan prasarana, sebagai fasilitator serta menciptakan peluang dan memberikan arah dan dorongan bagi tumbuh dan berkembangnya daya kreasi dan kreativitas masyarakat.

Kedua, adalah meningkatnya efisiensi birokrasi. Dalam hal ini profesi administrasi akan dapat memberikan kontribusi yang amat penting terhadap berbagai upaya negara dalam mengembangkan cakupan operasionalnya. Dalam hal ini administrasi negara senantiasa harus dapat mencegah dan menanggulangi masalah inefisiensi yang senantiasa mungkin dapat terjadi dalam proses pelaksanaan aktivitasnya. Upaya seperti ini dalam perspektif pelayanan publik telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia melalui kebijakan pengendalian dan penyederhanaan perizinan yang telah dilakukan sekitar tahun 1980an.

Ketiga, peningkatan mutu, orientasi dan pelayanan serta pemberdayaan organisasi. Dalam pandangan ini Mustopadidjaja dalam Tjokroamidjojo (1997) mengungkapkan bahwa "a spirit of public service, empowering, enabling, capacity building" atau aktifitas "social learning process", yang mempunyai makna implisit bahwa pelayanan publik mesti dan harus dilaksanakan dalam prinsip akuntabilitas dan transparansi yang mampu mengembangkan kapabilitas individu dan organisasi. Berkaitannya dengan pengembangan proses pelayanan juga telah dilakukan pengembangan dan pemberdayaan kode etik, terutama dalam kerangka meningkatkan kualitas pelayanan itu sendiri bagi para penyelenggara negara. Masalah kode etik ini masih perlu mendapat penjelasan yang lebih operasional utamanya pada seluruh aspek manajemen yang ada dalam organisasi. Operasionalisasi konsep tersebut pada dewasa ini masih perlu diuji validitasnya, seperti sejauhmana para pejabat publik dapat bertindak sesuai dengan ketentuan dan norma yang berlaku baik dari sisi internal maupun eksternal organisasi. Dalam makna ini, aspek perilaku adalah sangat erat dengan upaya mencapai dan melaksanakan program dan ketentuan yang terdapat dalam mekanisme kode etik yang ada.

Pada sisi lain peningkatan kualitas aparatur dalam perspektif manajemen publik haruslah patut disangsikan aspek kontinuitasnya, jika tidak terdapat "internal spirit" baik dari sisi personal pegawai dan pejabat maupun dari sisi organisasi dengan berbagai pengaruh eksternalnya yang seringkali dapat mengganggu dan mempengaruhi perilaku organisasi itu sendiri. Dengan demikian, di samping peningkatan kapasitas individu dalam kerangka untuk menunjang program peningkatan profesionalisme adalah juga diperlukan "external force", seperti penguatan program lintas sektor dan organisasi untuk dapat menunjang efektifitas pelaksanaannya, juga dalam bentuk "environmental change", yang juga pernah disinggung oleh Nanus dalam Salusu (1996) yaitu mempelajari aspek lingkungan yang seringkali sulit diantisipasi pada saat organisasi melakukan ekspansi, khususnya dalam kaitannya dengan peningkatan profesionalisme organisasi yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Mustopadidjaja dan Peltason. 1966. *Government By The People : The Dynamics of American National, State and Local Government*, Sixth Edition, Prentice-Hall, Inc.
- Mustopadidjaja Saefullah, materi kuliah Etika Jabatan Publik, Bandung, 1997.
- Salusu Basri, Ekonomi Politik Kemiskinan, dalam *Analisis* No. 17 Th. 4. September - Oktober 1996
- Salusu Ewan, dkk. 1997. *The New Public Management in Action*, Oxford university Press, Oxford. England.
- Salusu Magnis Suseno, *Etika Politik : Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta : Gramedia, Cet. Kedua, 1988.

- Joseph I.M. Renuw, 2003, Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, LAN RI, Jakarta.
- Kencana, Inu Syafie dkk, 1999, Ilmu Administrasi Publik, Rineka Cipta, Jakarta.
- Mc Kevitt, David, 1998. Managing Core Public Services, Blackwell Publisher,
- Mustopadidjaja AR. 1985. Parādigma-Paradigma Pembangunan dan Sali Hubungannya dengan Model, Strategi, dan Kebijakan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan, LAN-RI, Jakarta.
- Osborne, David, dan Ted Gaebler. 1995. Mewirauahakan Birokrasi, Terjemahan Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.
- Osborne, David, dan Peter Plastrik. 2000. Memangkak Birokrasi : Lima Strategi Memerintahkan Wirausaha, Terjemahan, PPM, Jakarta.
- Perry, L. James, 1996. Handbook of Public administration, Jossey-Bass Publisher, Fransisco. USA
- Surie. H. G. 1987. Ilmu Administrasi Negara : Suatu Bacaan Pengantar, Gramedia Jakarta.
- Thoha, Miftah. 2003. Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara, Grafindo Persada, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 2004, Birokrasi dan Politik di Indonesia, PT Raja Grasindo Persada Jakarta.
- Wahyudi Kumorotomo, Etika Administrasi Negara, Jakarta : Raja Grafindo Persada 1992.