



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

T E S I S

KUALITAS PELAYANAN PUBLIK PASCA KEKOSONGAN JABATAN PADA PEMERINTAH DAERAH KOTA MANADO

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Mencapai Gelar Magister Sains (M.Si)
dalam Ilmu Administrasi

Oleh:

Nama : Marhany V.P. Pua
NPM : 0706186215
Program Studi : Ilmu Administrasi
Kekhususan : Administrasi dan Kebijakan Publik

JAKARTA
Juni, 2010

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDY ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

ABSTRAK

MARHANY V.P. PUA

NPM. 0706186215

KUALITAS PELAYANAN PUBLIK PASCA KEKOSONGAN JABATAN PADA
PEMERINTAH DAERAH KOTA MANADO.

119 halaman + 4 Gambar + 6 tabel + 16 halaman lampiran

Daftar Pustaka 88 buku

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyelenggaraan pemerintahan, kepemimpinan pada setiap jenjang organisasi, budaya organisasi, dan kualitas pelayanan publik akibat kekosongan kepemimpinan puncak di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado. Penelitian menggunakan pendekatan kuantitatif deskriptif dan kualitatif. Data diperoleh dari hasil survei dan wawancara mendalam dengan informan kunci. Hasil survei dianalisis secara deskriptif dan hasil wawancara dianalisis secara kualitatif melalui tahapan reduksi data, sajian data, dan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintah pasca kekosongan kekuasaan cenderung kurang efektif dan kurang stabil karena sering terjadi konflik internal dalam proses pengambilan kebijakan. Kepemimpinan di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado bersifat legal formal, karena lebih banyak diselenggarakan berdasarkan tugas pokok dan fungsi dari unit kerja. Peran kepemimpinan di tingkat unit kerja cukup menonjol dalam terselenggaranya pelayanan publik, sehingga kekosongan pimpinan tingkat atas tidak akan memiliki pengaruh yang nyata terhadap kinerja dari pelayanan publik pada masing-masing lembaga. Budaya organisasi yang terbentuk di dalam organisasi Pemerintah Daerah Kota Manado adalah budaya birokrasi formal yang cenderung kaku. Inisiatif individu dan toleransi resiko berada pada tingkat yang rendah atau tidak berkembang. Dalam kondisi ini, rutinitas menjadi nilai yang dipegang dan dijunjung tinggi. Sementara terkait dengan kondisi kualitas pelayanan publik pasca kekosongan jabatan secara umum tidak ada hambatan. Masyarakat umumnya menilai bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kota Manado kualitasnya memuaskan, baik menyangkut dimensi bukti fisik, keandalan, daya tanggap, jaminan, dan empati.

Berdasarkan kesimpulan hasil penelitian, maka perlu peningkatan kompetensi kepemimpinan di masing-masing instansi pemerintah daerah kota Manado agar dapat melaksanakan tugasnya secara efektif dan efisien. Pemerintah Daerah Kota Manado juga perlu mengembangkan sistem koordinasi antar instansi yang dapat meningkatkan kemampuan dan kualitas koordinasi di tiap-tiap lingkungan instansi. Selain itu, juga perlu pembenahan infrastruktur jalan untuk menopang kelancaran aktivitas ekonomi masyarakat dan percepatan pembangunan Kota Manado.

UNIVERSITY OF INDONESIA
FACULTY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES
ADMINISTRATIVE SCIENCE DEPARTMENT
POSTGRADUATE PROGRAM
ADMINISTRATIVE SCIENCE STUDY PROGRAM
ADMINISTRATIVE AND PUBLIC POLICIES SPECIALIZATION

ABSTRACT

Marhany V.P. Pua

NPM. 0706186215

Public Service Quality After The Absence Of Positions In The Local Government Of Manado City

119 pages + 4 illustrations + 6 tables + 16 pages of appendix

Bibliography consists of 88 books.

The objective of this research is to analyze the government implementation, leadership in each organizational level, organizational culture, and public service quality after the absence of top leadership in the Local Government of Manado City. The research uses quantitative-descriptive and qualitative approaches. The data obtained from survey and in-depth interviews with key informants. The survey results are analyzed descriptively and interview results are analyzed qualitatively through data reduction, data display, and conclusion stages.

The results of this research show that government implementation after the absence of top leadership tends to be ineffective and unstable. This is caused by often occurring internal conflicts in the decision-making process. The leadership in the Local Government of Manado City is characterized by legal formalism, because it is more implemented based on basic tasks and functions from work units. The leadership role in the work unit level is more dominant in the implementation of public service, so that the absence of top leadership does not significantly affect public service performance at each institution. The organizational culture that was formed in the Local Government of Manado City is a formal bureaucracy culture that is more rigid. Individual initiative and risk tolerance at the bottom level do not grow. In this condition, it is routine to be the value that is held and upheld by officers. While related to public service quality after the absence of top leadership, generally, it does not have an obstacle. The public is generally assessed that public service quality implemented by the Local Government of Manado City is satisfied, as well as related to tangibility, reliability, responsiveness, assurance, and empathy.

Based on this research result, then needed to improve the leadership competence in each local government institution at Manado City, so that can accomplish the task effectively and efficiently. The Local Government of Manado City also needs to develop the coordination system among the agencies. Besides that, needed to improve the road infrastructure to support the public economy activity and accelerate the development of Manado City.

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDY ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

Nama : Marhany V.P. Pua
NPM : 0706186215
Judul : Kualitas Pelayanan Publik Pasca Kekosongan
Jabatan Pada Pemerintah Daerah Kota Manado.

Pembimbing Tesis :

Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ.

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Marhany V.P. Pua
NPM : 0706186215
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul : Kualitas Pelayanan Publik Pasca Kekosongan
Jabatan Pada Pemerintah Daerah Kota Manado.

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si) pada Program Pascasarjana, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Roy (.....)

Pembimbing : Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ (.....)

Penguji : Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA (.....)

Sekretaris Sidang : Heri F. (.....)

Ditetapkan di :

Tanggal :

Tesis ini adalah
Hasil Karya saya sendiri, dan
seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar



Marhany V.P. Pua

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur dipersembahkan bagi TUHAN Yang Maha Kuasa, karena oleh kasih dan pimpinanNYA, maka penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“Kualitas Pelayanan Publik Pasca Kekosongan Jabatan pada Pemerintah Daerah Kota Manado”**, sebagai salah satu syarat dalam rangka memperoleh gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat tersusun berkat kontribusi pemikiran dan pengembangan wawasan yang disampaikan oleh para dosen dan peserta Program Kebijakan dan Administrasi Publik Angkatan XV, terutama oleh Yth. Bapak Prof. Dr. Eko Prasajo selaku pembimbing tesis, serta Dewan Penguji Tesis, yakni : Dr. Roy V. Salomo, Prof. Azhar Kasim, Drs. Heri Fathurahman, Msi, dan Ibu Dra. Lina M Jannah, Msi.

Penulis menyadari bahwa karena keterbatasan waktu dan daya serta keterbatasan penulis sendiri, maka karya tulis ini sungguh memiliki banyak kekurangan dan kelemahannya. Namun dengan segala kerendahan hati dan harapan yang tulus, penulis mengangkat permasalahan ini sebagai sebuah kajian akademik untuk penerapan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik di Indonesia, khususnya di Kota Manado Provinsi Sulawesi Utara, juga dalam dimensi yang lain penulis berharap tesis ini dapat memberi kontribusi bagi penataan implementasi otonomi daerah di Indonesia.

Selanjutnya, dengan hati yang tulus, perkenankanlah penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Dekan FISIP Universitas Indonesia, Dosen Pembimbing Prof. Dr. Eko Prasajo, serta para dosen serta seluruh civitas akademika di lingkungan Program Study Ilmu Administrasi Program Pasca Sarjana FISIP Universitas Indonesia, Pemerintah Daerah Kota Manado, para Tokoh Masyarakat dan Akademisi di Kota Manado, para pengusaha dan bahkan masyarakat Kota Manado yang telah turut memberikan kontribusi pendapatnya dalam penyusunan tesis ini. Secara khusus, penulis juga menyampaikan terima kasih buat keluarga, terutama isteri Sherley, dan anak-anak Praisel dan Glorio, yang telah memberikan dorongan semangat dan bantuan yang tak terhingga sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

Semoga TUHAN Yang Maha Kuasa selalu menganugerahkan berkatNYA yang berlimpah bagi kita semua. Amin.

Penulis,

Marhany V.P. Pua

DAFTAR ISI

	Hal
ABSTRAK.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR GAMBAR.....	
DAFTAR TABEL.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	
Latar Belakang Masalah.....	1
Pembatasan Masalah.....	5
Perumusan Masalah.....	7
Tujuan Penelitian.....	8
Signifikansi Penelitian.....	8
Sistematika Penulisan.....	9
BAB II TINJAUAN LITERATUR	
2.1 Pemerintahan.....	11
2.2. Otonomi Daerah.....	15
2.3. Kualitas Pelayanan Publik.....	20
2.3.1. Pengertian Kualitas	20
2.3.2. Pengertian Pelayanan	22
2.3.3. Karakteristik Pelayanan	24
2.3.4. Model Kualitas Pelayanan	26
2.3.5. Kinerja dan kualitas Pelayanan	32
2.3.6. Pelayanan Publik	40
2.4. Kepemimpinan	45
2.4.1. Pengertian Kepemimpinan.....	45
2.4.2. Karakteristik Kepemimpinan.....	48
2.4.3. Pendekatan Kepemimpinan.....	51
2.4.4. Peran kepemimpinan dalam Kebijakan Publik.....	62

2.5. Budaya Organisasi.....	63
2.6. Kerangka Pemikiran.....	71
2.7. Model Analisis.....	72
2.8. Operasional Konsep.....	74

BAB III METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian.....	77
3.2 Jenis Penelitian.....	78
3.3 Teknik Pengumpulan Data.....	78
3.4 Informan Penelitian dan responden penelitian.....	79
3.5 Validitas dan Reliabilitas Penelitian.....	80
3.6 Teknik Analisis Data.....	81
3.7 Keterbatasan Penelitian.....	82

BAB IV HASIL PENELITIAN

4.1. Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Kekosongan Jabatan Walikota dan Wakil Walikota.....	84
4.2. Kepemimpinan pada setiap Jenjang Organisasi Akibat Kekosongan Kepemimpinan Puncak di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado.....	92
4.3. Budaya Organisasi Pasca Kekosongan Kepemimpinan Puncak di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado.....	96
4.4. Kualitas Pelayanan Publik Pasca Kekosongan Kepemimpinan Puncak di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado.....	102

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan.....	117
5.2. Saran.....	118

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1. Model Konseptual Kualitas Pelayanan	30
Gambar 2.2. Model Kualitas Pelayanan Yang Diperluas	31
Gambar 2.3. Model Analisis Penelitian Pengaruh Kekosongan Pimpinan Terhadap Kualitas Pelayanan Publik Pada Pemerintah Daerah Kota Manado.....	74
Gambar 3.1. Komponen Analisis Data : Model Interaktif Huberman dan Miles.....	81

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 2.1.	Kisi – kisi instrumen penelitian	81
Tabel 4.1.	Hasil Jawaban Responden Mengenai Kualitas Pelayanan Dimensi Bukti Fisik.....	106
Tabel 4.2.	Hasil Jawaban Responden Mengenai Kualitas Pelayanan Dimensi Keandalan.....	107
Tabel 4.3.	Hasil Jawaban Responden Mengenai Kualitas Pelayanan Dimensi Daya Tanggap.....	108
Tabel 4.4.	Hasil Jawaban Responden Mengenai Kualitas Pelayanan Dimensi Jaminan.....	110
Tabel 4.5.	Hasil Jawaban Responden Mengenai Kualitas Pelayanan Dimensi Empati.....	111

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Desentralisasi merupakan terobosan politik fundamental dalam sejarah politik Indonesia. Desentralisasi merupakan bagian penting dan strategis dalam proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi tersebut mencakup dua bidang, yakni desentralisasi politik yang merupakan penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dan desentralisasi administratif yang berupa pendelegasian wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam dimensi yang lain, kebijakan otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya (**Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**). Dalam konteks ini kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan perwujudan pentingnya pembangunan daerah bagi kesejahteraan masyarakat.

Jadi, desentralisasi memiliki alasan strategis, yaitu untuk memperbaiki mutu pelayanan publik. Dengan demikian, titik berat desentralisasi adalah pelayanan bukan kekuasaan. Dengan kata lain, desentralisasi adalah suatu upaya mendekatkan pemerintahan kepada rakyatnya. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil jika pelayanan publik menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Desentralisasi kewenangan tersebut akan berakhir dengan semakin meningkatnya peran serta masyarakat dan berubahnya peran pemerintah dari *provider* menjadi fasilitator (**Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**).

Untuk itu, maka hal penting terkait dengan agenda desentralisasi dan otonomi daerah adalah pengelolaan birokrasi pemerintahan dimana kemampuan sumber daya manusia merupakan sesuatu yang tidak bisa

diabaikan bagi terwujudnya kemajuan yang diharapkan. Secara prinsipil, kewenangan otonomi yang diberikan kepada pemerintahan daerah, dimaksudkan untuk memaksimalkan penyelenggaraan fungsi-fungsi pokok pemerintahan yang mencakup pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*) (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Melalui otonomi, secara logis diharapkan bahwa pelayanan pemerintah kepada masyarakat akan lebih baik kualitasnya, karena faktor jarak yang lebih dekat. Upaya pemberdayaan masyarakat pun bisa lebih efektif berdasarkan asumsi bahwa pemerintah daerah lebih tahu akan potensi-potensi yang dapat dikembangkan dari masyarakat. Kalau aparatur pemerintahan di daerah benar-benar mampu menyerap aspirasi masyarakat, merekapun diharapkan mampu merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dapat membuat masyarakat lebih mandiri dan lebih maju. Karena itulah, suatu gagasan strategis mengenai otonomi daerah dan demokrasi perlu untuk ditata, dimana Pemerintah Daerah dan para anggota DPRD berada dalam sebuah sistem yang memungkinkan mereka secara bersama mendorong pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Pengaturan atas sistem dan kewenangan dalam soal ini penting guna menghindari pemanfaatan jabatan pemerintahan di daerah yang ternyata hanya mengeksploitasi rakyat untuk memperkaya diri para penguasa di daerah, dan bahkan menjadi agen bagi kepentingan orang-orang pusat saja.

Dalam kerangka tersebut, maka peran birokrasi sebagai mesin sebuah negara untuk melaksanakan semua kebijakan dan keputusan politik, menjadi sangat penting bagi terselenggaranya pelayanan publik yang optimal. Pada level pemerintahan daerah, kegagalan pembangunan seringkali disebabkan oleh rusaknya birokrasi dan tidak kompetennya birokrasi. Pada era otonomi daerah sekarang ini, birokrasi sebagai sebuah organisasi negara, juga merupakan organisasi publik yang perannya sangat vital bagi kemajuan daerah. Dalam realita di Indonesia, birokrasi cenderung terperangkap dalam bayang-bayang polarisasi politik karena terkontaminasi politik praktis akibat

dominannya pengaruh kekuasaan pejabat politik. Kondisi ini membawa pada lemahnya komitmen dan rendahnya profesionalitas birokrasi. Kondisi ini nampak jelas terlihat dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menunjukkan rendahnya kinerja pelayanan, berbelit-belit, pegawai yang tidak melayani, pelayanan yang buruk, serta praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Karena itulah, maka reformasi birokrasi merupakan sebuah kebutuhan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Aspek penting dalam reformasi birokrasi adalah masalah kepemimpinan dan budaya organisasi dalam mengatasi berbagai kebobrokan dan patologi birokrasi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi buruknya birokrasi adalah faktor budaya, faktor individu serta faktor organisasi dan manajemen. Karenanya, dalam konteks teori organisasi, maka setiap organisasi, tidak terkecuali organisasi publik seperti birokrasi, peran pegawai sebagai aparat birokrasi sangatlah vital. Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak mungkin dapat mencapai tujuannya secara optimal tanpa kontribusi dari segenap jajaran pegawainya. Program kerja yang telah disusun dengan baik dalam rangka merealisasikan visi dan misi organisasi serta mencapai tujuan organisasi akan sia-sia jika tidak didukung oleh kinerja pegawai yang optimal. Hal ini mengisyaratkan bahwa kinerja pegawai merupakan faktor penting dalam kehidupan organisasi. Kinerja pegawai adalah prasyarat dan sekaligus modal dasar untuk membangun kinerja organisasi.

Bagi birokrasi, sebagai organisasi pemerintahan yang memberikan pelayanan publik, kinerja sangat terkait dengan pelayanan publik, yakni pelayanan terhadap masyarakat. Baik organisasi pemerintahan pusat maupun daerah pada umumnya memberikan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan tersebut pada umumnya dilakukan oleh para pegawai. Namun dalam kenyataannya, tidak semua pelayanan yang diberikan pegawai memadai, dalam arti sesuai dengan keinginan, harapan atau kebutuhan masyarakat. Indikasinya antara lain tampak dari masih adanya keluhan masyarakat atas pelayanan yang diberikan pegawai, misalnya yang terkait dengan kekurangramahan dalam memberikan pelayanan,

kekurangtanggapan terhadap persoalan yang dihadapi masyarakat, kekurangsabaran dalam membantu masyarakat yang mengalami kesulitan, kelambanan dan kurangtepatan dalam memberikan pelayanan. Kecenderungan seperti ini juga terjadi pada pegawai Pemda Kota Manado – yang menjadi obyek penelitian ini – dengan indikasi serupa .

Kondisi tersebut tentu saja tidak berdiri sendiri. Paling tidak ada dua faktor yang potensial mempengaruhinya, yakni kepemimpinan dan budaya organisasi. Kepemimpinan merupakan faktor yang esensial dalam sebuah organisasi. Kepemimpinan berfungsi memberikan pengaruh kepada setiap anggota organisasi agar bersedia melakukan-upaya ke arah pencapaian tujuan organisasi. Perilaku-perilaku pemimpin dalam proses memberikan pengaruh dapat menimbulkan persepsi yang akhirnya berdampak pada perilaku bawahan. Apabila perilaku-perilaku yang ditunjukkan dipersepsi positif oleh anggota organisasi, maka akan menimbulkan sikap-sikap yang positif pula pada anggota organisasi. Demikian pula sebaliknya, jika perilaku yang ditunjukkan dinilai negatif atau tidak sesuai dengan harapan-harapannya, maka akan menyebabkan munculnya sikap-sikap negatif dari para anggota organisasi. Terutama munculnya sikap negatif akan berdampak pada dedikasi pegawai yang berimplikasi pada kinerja pelayanan yang diberikan. Sedangkan budaya organisasi adalah nilai-nilai dan keyakinan-keyakinan dasar yang dirasakan bersama oleh anggota organisasi sebagai modal untuk memecahkan berbagai persoalan organisasi dan mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu, dalam budaya organisasi terkandung nilai-nilai dasar seperti inisiatif individu, toleransi terhadap risiko, integrasi, dukungan manajemen, pengawasan, identifikasi, sistem penghargaan, toleransi terhadap konflik, dan pola komunikasi, yang keseluruhannya diproyeksikan dan didedikasikan untuk memecahkan persoalan organisasi, termasuk pencapaian tujuan organisasi. Nilai-nilai ini apabila dipersepsi positif, dan karena itu dirasakan menyenangkan akan membuat dan mendorong pegawai antusias dalam bekerja, dapat meningkatkan kinerja pelayanan yang diberikan sehingga kualitas pelayanannya menjadi lebih baik.

Kualitas pelayanan ditinjau dari perspektif kepemimpinan dan budaya organisasi di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado menjadi menarik untuk diteliti, karena pada waktu ini terjadi kekosongan pemimpin akibat dicopotnya Walikota dan Wakil Walikota karena tersangkut perkara korupsi. Sedangkan layanan publik tetap harus berjalan, demi berlanjutnya kehidupan sosial ekonomi dan budaya masyarakat di wilayah ini.

Dapat dikatakan bahwa hampir selama empat tahun Pemerintah Kota Manado mengalami kekosongan jabatan, karena kepemimpinan bukan dipegang langsung oleh Walikota melainkan oleh Gubernur. Gubernur memiliki tugasnya sendiri sehingga tidak mungkin mampu melaksanakan semua tugas yang menjadi wewenang dan tanggungjawab walikota. Birokrasi besar seperti Pemerintah Daerah tanpa adanya kepemimpinan dalam waktu yang lama merupakan hal yang sangat mengganggu berlangsungnya penyelenggaraan pemerintah di daerah. Kondisi demikian antara lain menyebabkan pertanggungjawaban tugas-tugas dari bawahan tidak dapat termonitor dengan baik, sehingga tidak diketahui apakah tugas-tugas yang dilakukan sudah sesuai dengan standar yang ditetapkan. Koordinasi antar apratur dan instansi di daerah juga terkendala karena kehilangan komando dari pimpinan yang berwenang. Selain itu, pengawasan terhadap pelaksanaan tugas para aparatur juga tidak terkontrol dengan baik. Hal ini selanjutnya dapat membuat jalannya pemerintahan tidak efektif dan memberikan implikasi yang negatif terhadap pelayanan publik di masyarakat.

1.2. Pembatasan Masalah

Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia telah mendorong munculnya inovasi dan kreatifitas para pemimpin di daerah dalam membangun daerah. Berbagai perubahan mendasar telah terjadi seiring dengan digulirkannya konsep otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia. Banyak daerah telah berhasil memanfaatkan kewenangannya untuk membaharui sistem manajemen pemerintahan daerah yang kemudian

berujung pada peningkatan hasil pembangunan dan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Desentralisasi juga telah mendorong lahirnya tokoh dan pemimpin daerah yang cerdas, visioner, dan dekat dengan rakyat. Kondisi ini merupakan modal strategis dalam membangun pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa. Salah satu perubahan mendasar dalam proses menuju tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa adalah pelaksanaan pemilihan langsung Kepala Daerah. Aspek penting dan strategis yang diharapkan dapat dicapai melalui pemilihan langsung Kepala Daerah adalah transformasi birokrasi sehingga mampu melakukan pelayanan publik secara lebih prima. Jadi, *issue* mengenai peningkatan kualitas pelayanan publik menjadi satu paket dengan *issue* tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*clean dan good governance*).

Melalui Pemilihan Kepala Daerah secara langsung diharapkan akan menghasilkan Pemimpin yakni Kepala Daerah yang berkualitas, yang mampu mendorong percepatan pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Tetapi, ternyata harapan masyarakat tersebut tak sepenuhnya dapat dinikmati, karena kenyataan menunjukkan bahwa telah terjadi praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak sehat, dan akibatnya pelayanan publik jauh dari harapan masyarakat. Kondisi ini memberi gambaran tentang buruknya kinerja pelayanan pemerintah sebagai aktor sentral dari kebijakan publik. Terhadap hal ini, maka kemungkinan besar faktor kepemimpinan dan budaya organisasi dilingkungan pemerintahan daerah memiliki andil besar dalam rangka pencapaian kualitas pelayanan yang tinggi.

Persoalan kualitas pelayanan bukan hanya dipengaruhi oleh kepemimpinan dan budaya organisasi, tetapi juga mungkin dipengaruhi oleh komitmen organisasi, kepuasan kerja, komunikasi organisasi, karakteristik pekerjaan, kompensasi, lingkungan kerja, motivasi kerja, kompetensi, dan kecerdasan emosional. Namun, karena keterbatasan penulis, terutama dalam hal waktu, tenaga dan biaya, maka tidak mungkin semua faktor atau variabel

tersebut diteliti. Oleh karena itu, penelitian ini hanya dibatasi pada upaya mengungkap peran kepemimpinan dan budaya organisasi dalam terselenggaranya pelayanan publik di lingkungan Pemda Kota Manado, dengan fokus pada kasus terjadinya kekosongan pemimpin puncak organisasi, yaitu tidak adanya pimpinan puncak yaitu Walikota dan Wakil Walikota, sehingga pimpinan diserahkan kepada Gubernur Sulawesi Utara.

Sedangkan untuk jenis pelayanan yang akan diamati, walaupun dalam pasal 5, ayat 1 dan ayat 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik meliputi pelayanan barang dan jasa publik serta pelayanan administratif, yaitu pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumberdaya alam, dan pariwisata, dalam penelitian ini pengamatan hanya dibatasi pada pelayanan publik untuk bidang usaha. Dengan pertimbangan bahwa pelayanan publik di bidang usaha, seperti perijinan usaha, ditangani langsung oleh kantor walikota.

1.3. Perumusan Masalah

Dengan latar belakang dan pembatasan masalah tersebut, maka masalah dalam penelitian ini dirumuskan dalam bentuk pertanyaan, yaitu:

1. Bagaimana penyelenggaraan pemerintahan pasca kekosongan jabatan Walikota dan Wakil Walikota Pemerintah Daerah Kota Manado?
2. Bagaimana kepemimpinan pada setiap jenjang organisasi akibat kekosongan kepemimpinan puncak di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado?
3. Bagaimana budaya organisasi akibat kekosongan kepemimpinan puncak di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado?
4. Bagaimana kualitas pelayanan publik akibat kekosongan kepemimpinan puncak di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah penelitian yang telah dirumuskan tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui penyelenggaraan pemerintahan pasca kekosongan jabatan Walikota dan Wakil Walikota Pemerintah Daerah Kota Manado.
2. Untuk mengetahui kepemimpinan pada setiap jenjang organisasi akibat kekosongan kepemimpinan puncak di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado.
3. Untuk mengetahui budaya organisasi akibat kekosongan kepemimpinan puncak di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado.
4. Untuk mengetahui kualitas pelayanan publik akibat kekosongan kepemimpinan puncak di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado.

1.5. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan berbagai pihak, khususnya yang tertarik dan berkepentingan atas masalah kinerja pelayanan ditinjau dari perpesktif kepemimpinan dan budaya organisasi, terutama bagi :

1. Akademis. Hasil penelitian ini bermanfaat dalam implementasi pengetahuan dan wawasan yang diperoleh penulis selama perkuliahan. Di samping itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan literatur ilmiah khususnya mengenai dampak kekosongan jabatan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, kepemimpinan, budaya organisasi birokrasi, dan kualitas pelayanan publik.
2. Praktis. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi Pemda Kota Manado sebagai referensi untuk menentukan standar penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepemimpinan, budaya organisasi, dan kualitas pelayanan pasca kekosongan jabatan.
3. Legislasi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi DPR RI dan DPD RI untuk mengkaji atau melakukan revisi Undang Undang yang terkait dengan Pemerintahan Daerah dan Pelayanan Publik.

Sistematika Penulisan

Tesis ini dibagi dalam lima bab yang tiap babnya dibagi lagi ke dalam beberapa sub-bab. Rinciannya untuk masing-masing bab adalah sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II. TINJAUAN LITERATUR

Dalam bab ini ini dibahas teori dan konsep-konsep mengenai kepemimpinan, budaya organisasi dan kualitas pelayanan. Setelah itu disajikan kerangka pemikiran, model analisis, dan operasionalisasi konsep.

BAB III. METODE PENELITIAN

Bab ini membahas pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, informan kunci, teknik analisis data dan keterbatasan penelitian.

BAB IV. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

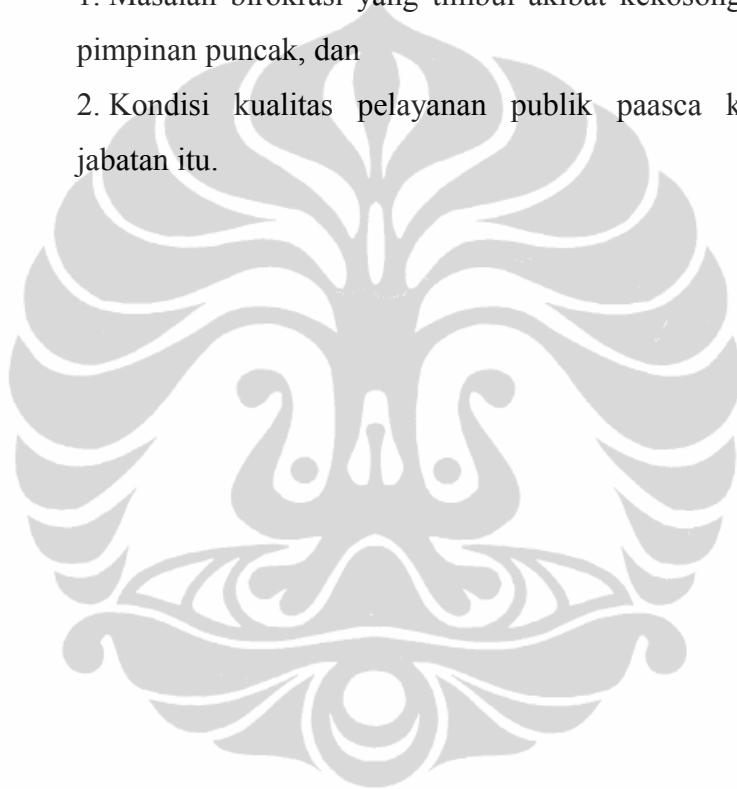
Bab ini pertama menjelaskan sistem kepemimpinan dan budaya organisasi yang terbentuk di pemerintahan Kota Manado, baik di tingkat puncak, menengah, maupun yang tingkat bawah (tingkat walikota dan wakilnya, eselon tiga, dan di eselon di bawahnya, empat dan lima).

Sajian hasil penelitian dan pembahasannya didasarkan pada hasil pengolahan terhadap data yang telah dikumpulkan, yaitu mengenai pengaruh dari kekosongan puncak pimpinan di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado terhadap kualitas pelayanan publik. Pembahasan, terutama ditinjau dari sudut pandang kepemimpinan, budaya organisasi dan kualitas pelayanan publik dalam persepsi masyarakat.

BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan atas materi yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya dan saran-saran sesuai hasil penelitian. Kesimpulan yang dibuat merupakan jawaban dari pertanyaan penelitian dalam perumusan masalah, yaitu:

1. Masalah birokrasi yang timbul akibat kekosongan jabatan pimpinan puncak, dan
2. Kondisi kualitas pelayanan publik pasca kekosongan jabatan itu.



BAB II

TINJAUAN LITERATUR

2.1. Pemerintahan

Di dalam terminologi ilmu pemerintahan dikenal istilah pemerintah, pemerintah daerah dan pemerintahan. Pada hakekatnya pemerintah adalah badan atau institusi-institusi publik yang melakukan fungsi dalam upaya guna mencapai tujuan negara. Kemudian pemerintah daerah adalah institusi-institusi publik di daerah yang melaksanakan fungsi dalam upaya mencapai tujuan negara dan kemajuan rakyat di daerah. Sementara pemerintahan adalah semua kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh baik institusi-institusi publik di pusat dan di daerah dalam rangka mencapai tujuan negara atau tujuan nasional, yaitu kesejahteraan (Koswara, 2007: 35).

Khususnya mengenai pemerintah, Suradinata (1998: 6) menjelaskan bahwa pemerintah adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara. Ultrech yang dikutip oleh Pamudji (1988: 15) mengatakan bahwa, pemerintah merupakan istilah yang mengandung tiga pengertian yang tidak sama, yaitu:

1. Pemerintah sebagai gabungan dari semua kenegaraan yang berkuasa memerintah, dalam arti kata yang luas, yaitu semua badan kenegaraan yang bertugas menyelenggarakan kesejahteraan umum (legislatif, eksekutif dan yudikatif).
2. Pemerintah sebagai gabungan badan-badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah suatu negara, misalnya Raja, Presiden, Yang Dipertuan Agung.
3. Pemerintah dalam arti Kepala Negara (Presiden) bersama dengan para menteri, sebagai organ eksekutif yang disebut Dewan Menteri.

Di dalam pembagian kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Teori John Locke dengan bukunya "*Two Treaties on Civil Government*" (dalam Koswara, 2000: 7) yang mengemukakan tentang pembagian kekuasaan pemerintahan dalam arti luas, yaitu:

1. Kekuasaan dalam bidang legislatif, yaitu kekuasaan dalam pembuatan undang-undang;
2. Kekuasaan dalam bidang eksekutif, yaitu kekuasaan dalam pelaksanaan undang-undang; dan
3. Kekuasaan di bidang federatif, yaitu kekuasaan dalam melakukan hubungan luar negeri.

Menurut Koswara (2007: 36), pemerintah (*Government*) adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi untuk melakukan upaya mencapai tujuan negara (aspek statistika), sedangkan “Pemerintahan” (*Governance*) adalah kegiatan dari lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara (aspek dinamika).

Pengertian Pemerintah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 poin (1) disebutkan: “Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”. Di dalam pengertian ini, mengandung pula semua para menteri departemen pemerintahan dan non departemen yang membantu presiden. Dalam pandangan dan pengertian sehari-hari selalu dikatakan bahwa, pemerintah adalah mereka yang mempunyai otoritas kekuasaan di pusat yang memiliki pengaruh terhadap keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan, baik di pusat sendiri maupun di daerah.

Jadi, pada hakekatnya pemerintah merupakan institusi atau lembaga publik yang berfungsi melakukan upaya pencapaian tujuan negara. Sedangkan “pemerintahan” merupakan aktivitasnya. Perbedaan makna kedua istilah ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Kansil (1985: 85), yang mengatakan: “Dalam bidang ilmiah dibedakan antara pengertian pemerintah sebagai organ (alat) negara yang menjalankan tugas (fungsi) dan pengertian pemerintahan sebagai fungsi daripada pemerintah”.

Istilah pemerintah juga dapat dibagi ke dalam dua pengertian. Dalam pengertian luas, pemerintah adalah semua badan-badan publik yang ada dalam satu negara, sedangkan dalam pengertian sempitnya, pemerintah diartikan sebagai segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja (Suradinata: 1998: 6 dan Kansil, 1985: 85).

Sementara pengertian Pemerintah Daerah, menurut Pasal 1 poin (3) Undang-Undang Nomor: 32 Tahun 2004, adalah: “Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah” . Pada Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya”. Perumusan ini menyebabkan pengertian Pemerintah maupun pengertian Pemerintah Daerah adalah memiliki substansi yang sama, hanya yang membedakan adalah wilayah. Wilayah pemerintah adalah meliputi seluruh wilayah negara, sedangkan wilayah pemerintah daerah hanya terbatas pada suatu Daerah Otonom, yang terdiri atas provinsi, kabupaten dan kota. Menurut Pasal 1 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang disebut “Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dengan demikian Pemerintah Daerah sebagai institusi atau lembaga yang berfungsi melakukan upaya dalam mencapai tujuan negara di daerah atau tujuan otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yaitu, untuk: (1) peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, (2) sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah, (3) memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional, (4) mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah, (5) memberi peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan, (6) berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan

pemerintahan, (7) mempercepat pembangunan di daerah, dan (8) mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. (Syaukani et.al., 2002: xvii).

Selanjutnya mengenai pemerintahan, menurut Suradinata (1998: 14) adalah semua kegiatan lembaga atau badan-badan publik tersebut menjalankan fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara. Kemudian Syaukani, et. al., (2002: 232) menjelaskan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah lainnya.

Dalam paradigma penyelenggaraan pemerintahan, Rasyid (1996: 16-18) menyebutkan bahwa secara teoretik ada tiga paradigma, yaitu:

Pertama, pemerintahan sebagai *a ruling process*, yang ditandai oleh ketergantungan pemerintahan dan masyarakat pada kapasitas kepemimpinan seseorang. Dalam proses ini, kepribadian seseorang pemimpin mendominasi hampir seluruh interaksi kekuasaan. Kualitas pemerintahan tergantung mutlak pada kualitas sipemimpin. Kalau pemimpin pemerintahan adalah seorang adalah seorang yang baik, maka baiklah pemerintahan itu.

Kedua, pemerintahan sebagai *a governing process*, yang berdasarkan konsensus-konsensus etis antara pemimpin pemerintahan dengan masyarakat. Pemerintahan dijalankan berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi dan diskursus (wacana) yang berlangsung dalam ruang publik (*public sphere*). Kedaulatan rakyat sebagai sebuah konsep dasar tentang kekuasaan telah menemukan bentuknya di sini.

Ketiga, pemerintahan sebagai *an administering process*, yang ditandai oleh terbangunnya suatu sistem hukum yang kuat dan komprehensif, melalui mana seluruh interaksi kekuasaan dikendalikan oleh sistem administrasi yang bekerja secara tertib dan teratur. Di dalam sistem ini, setiap konsensus yang dicapai akan tertuang dalam aturan-aturan hukum yang mengikat, dan setiap

tindakan serta peristiwa pemerintahan dan kemasyarakatan terekam dalam suatu administrasi yang dapat sewaktu-waktu diacu dalam proses pengambilan keputusan. Jadi, siapa pun yang masuk dalam posisi kepemimpinan akan dipaksa oleh sistem yang berlaku untuk tunduk pada aturan main dan nilai-nilai yang sudah baku.

Rasyid (1996: 10) selanjutnya menjelaskan bahwa tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintahan modern, pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Hal ini berarti, membentuk suatu pemerintahan pada hakekatnya adalah bagaimana melakukan pelayanan publik terbaik (*exelent service*) atau pelayanan prima kepada masyarakat yang dilayani dalam berbagai dimensi layanan publik, sehingga terciptalah kepuasan yang memenuhi harapan atau melebihi harapan.

2.2. Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah dan pembagian wilayah Indonesia menjadi daerah besar dan kecil didasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18. Menurut amanah konstitusi ini timbullah apa yang disebut otonomi. Menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia (Muda, 2006: 394) yang dimaksud dengan “otonomi adalah pemerintahan sendiri”, sedangkan “otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku”.

Otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa sendiri, yang berarti pengambilan keputusan sendiri dan pelaksanaan sendiri demi kepentingan masyarakat setempat. Dengan demikian demokrasi berarti, pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat dapat dicapai. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga memperbaiki nasibnya sendiri.

Sejak tahun 1966 pemerintah Orde Baru (Orba) telah membangun suatu pemerintahan nasional yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik

sebagai landasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia. Politik sebagai panglima telah diganti ekonomi sebagai panglima dan mobilisasi massa atas dasar partai perlahan-lahan digeser oleh birokrasi dan politik teknokratis. Dalam konteks politik yang baru ini, militer telah menempati posisi yang paling atas. Kondisi tersebut menyebabkan betapa sulitnya pelaksanaan otonomi dan pembangunan daerah serta pelayanan kepada masyarakat di daerah. Semuanya diatur di pusat (sentralistik), sehingga amanah konstitusi di atas sulit diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan dan pelayanan kepada masyarakat.

Faktor-faktor lainnya yang merupakan permasalahan dan menjadi hambatan dalam menyelenggarakan pemerintahan secara terpusat adalah faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan-kemananan (Nurchoklis, 2007: 39). Melalui sistem pemerintahan daerah, maka pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepadanya. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak sekedar melaksanakan ketentuan dari pusat tapi membuat rencana, melaksanakan, mengendalikan, dan mengawasinya sendiri. Jadi, pengambilan keputusan ada di daerah, begitu juga tentang pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawabannya. Melalui cara seperti inilah maka kendali menjadi pendek, koordinasi lebih mudah, dan evaluasi efektif karena semua kebijakan dan pertanggungjawaban terletak di daerah.

Inti otonomi daerah adalah kebebasan masyarakat setempat untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri yang bersifat lokalitas untuk mencapai kesejahteraan. Dalam otonomi daerah pemerintah amat sadar bahwa kondisi penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat sentralisasi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45), sehingga perlu dilakukan perubahan struktur politik dan pemerintahan yang demokratis. Struktur seperti ini diharapkan akan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan sendiri sesuai aspirasinya.

Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi inilah, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dibentuk, dan berjalan selama kurun waktu 25 tahun. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini telah meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pertama, desentralisasi yang mengandung arti ‘penyerahan’ urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah. *Kedua*, dekonsentrasi yang berarti ‘pelimpahan’ wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. *Ketiga*, tugas pembantuan (*medebewind*) yang berarti ‘pengkoordinasian’ prinsip tunggal di daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah. Akibat prinsip ini, dikenal adanya daerah otonom dan wilayah administratif.

Berdasarkan undang-undang di atas, ditekankan bahwa titik berat otonomi daerah atas dasar asas desentralisasi adalah pada Daerah Tingkat II (DATI II), dengan pertimbangan: *Pertama*, dari dimensi politik, DATI II dipandang “kurang” mempunyai fanatisme kedaerahan, sehingga risiko gerakan separatisme dan peluang berkembangnya aspirasi federalis minim. *Kedua*, dari dimensi administratif, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif. *Ketiga*, dari dimensi pelayanan, DATI II adalah merupakan ujung tombak pelaksanaan pembangunan dan pelayanan sehingga DATI II-lah yang lebih tahu kebutuhan dan potensi rakyat di daerahnya, karena lebih dekat dengan rakyat.

Dari ketiga dimensi di atas, maka dimensi yang ketiga inilah (pelayanan kepada rakyat) dapat diharapkan pada gilirannya dapat meningkatkan *local accountability* pemerintah daerah terhadap rakyatnya. Berkaitan dengan pelayanan publik, maka pada daerah otonom di bentuk lembaga-lembaga publik, seperti badan dan dinas untuk memberikan pelayanan publik sesuai bidang tugasnya.

Ketika reformasi di tanah air terjadi pada tahun 1998, maka terjadi pulalah sistem penyelenggaraan otonomi daerah yang bermula dari ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memberikan kekuatan bagi daerah terutama kabupaten dan kota untuk memiliki sejumlah kewenangan dalam mengurus daerahnya masing-masing. Adapun asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu:

1. Asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota; dan
3. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah provinsi daerah kabupaten, daerah kota dan desa.

Ternyata undang-undang tersebut tidak bertahan lama, walaupun telah memberikan kekuatan kepada daerah dalam memiliki kewenangan yang lebih besar ketimbang pusat untuk mengatur daerahnya sendiri sesuai aspirasi rakyat dan kemampuan daerah. Tidak tahannya undang-undang tersebut karena dinilai banyak kelemahannya yang menurut kalangan politisi dan pemerintahan, memberi peluang kepada daerah untuk melakukan apa saja dan berbahaya terhadap integritas negara. Adanya sikap egoisme daerah yang berlebihan dan mudah menciptakan konflik antar daerah dan adanya sikap melawan pusat.

Kelemahan dan kekurangan itu menurut Salam (2007: 102) mencuat menjadi isu-isu strategis yang muncul dalam implementasi otonomi daerah adalah masalah: (a) pembagian kewenangan, (b) kewilayahan/pembentukan daerah, (c) hierarki pemerintahan, (d) pemilihan kepala daerah dan antara daerah dengan daerah, (f) kepegawaian, (g) pembinaan dan pengawasan, (h) desa, kota, dan kecamatan.

Hasil evaluasi implementasi otonomi daerah yang dilakukan Departemen Dalam Negeri mengungkapkan bahwa: (a) pemahaman terhadap konsep otonomi daerah belum bulat dan utuh (konsep); (b) Peraturan Pemerintah dan/ atau Keputusan Presiden sebagai pedoman pelaksanaan dan

pembinaan otonomi daerah serta penyesuaian berbagai peraturan perundang-undangan yang bertalian dengan otonomi daerah sebagian besar belum diwujudkan (instrumen); (c) rumusan dalam berbagai pasal UU No.22 Tahun 1999 berpeluang memunculkan tafsir ganda; (d) belum memadainya pedoman yang sangat diperlukan dan adanya berbagai peraturan perundang-undangan sektoral yang belum disesuaikan, serta (e) SDM belum cukup memadai (Salam, 2007: 104-105).

Sesungguhnya menjadi harapan semua bahwa undang-undang otonomi daerah kiranya membawa dampak positif di dalam memajukan kesejahteraan rakyat di daerah dan bukan sebaliknya menimbulkan konflik. Oleh sebab itu, sesuai arahan pusat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dinilai telah “menyimpang” dari arahan pusat agar segera direvisi. Revisi atau penggantian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jangan sampai mengabaikan harapan-harapan dari semua pihak, terutama yang berkembang di pemerintah dan masyarakat di daerah.

Harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, antara lain: (Salam, 2007: 105 dan 106), (a) sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap terjaga; (b) tidak ada resentralisasi; (c) ada kepastian hukum dalam pelayanan dan kesempatan berusaha; (d) ada keadilan dan keseimbangan keselarasan dalam pengelolaan sumber daya nasional; (e) ada kejelasan peranan pemerintah propinsi dan kecamatan.

Walaupun telah dilakukan revisi atau penggantian undang-undang otonomi daerah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, masih juga menimbulkan banyak permasalahan, antara lain: adanya praktek resentralisasi, adanya kekacauan di dalam pemilihan kepala daerah, kurangnya pengawasan terhadap Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), hubungan bupati/walikota dan gubernur. Hal ini menunjukkan bahwa, masih adanya kelemahan di dalam undang-undang tersebut, dan perlu disempurnakan lagi.

2.3. Kualitas Pelayanan Publik

2.3.1. Pengertian Kualitas

Kualitas adalah atribut yang dilekatkan pada suatu barang atau jasa. Kualitas menggambarkan sekumpulan karakteristik barang atau jasa, baik yang terlihat (*tangible*) atau tak terlihat (*intangible*). Konsep kualitas sangat penting. Barang yang berkualitas baik akan menarik kesetiaan konsumen dalam mengkonsumsi barang atau jasa yang sama dan meningkatkan kepuasan konsumen. Kesetiaan dan kepuasan ini akan tercermin dalam bentuk pembelian ulang barang atau jasa yang sama.

Sampai sekarang belum ada sudut pandang dan definisi mengenai kualitas yang secara universal diterima oleh berbagai kalangan. Sebagaimana dikemukakan oleh Stamatis (1996: 6) bahwa kualitas didefinisikan dengan berbagai cara oleh para pakar, yang antara lain didasarkan pada kesesuaian dengan permintaan, kecocokan untuk digunakan, perbaikan secara berkelanjutan, didefinisikan oleh pelanggan, kerugian pada masyarakat, dan tidak ada cacat. Para pakar juga cenderung memberikan definisi kualitas sesuai latar belakang keilmuannya. Garvin (dalam Lovelock, 1995: 98) misalnya memandang kualitas ke dalam lima pendekatan, yang meliputi:

1. *Transcendence approach*, yaitu pendekatan yang memandang kualitas sebagai *innate excellence*. Dalam hal ini, kualitas dapat dirasakan atau diketahui tetapi sulit untuk didefinisikan atau dioperasionisasikan.
2. *The product-based approach*, yaitu pendekatan yang menyatakan bahwa kualitas merupakan karakteristik atau *attribute* yang dapat dikuantitatifkan dan dapat diukur. Perbedaan kualitas suatu produk diukur dari perbedaan sejumlah unsur atau atribut yang dimiliki produk.
3. *User based definitions*, yaitu pendekatan didasarkan pada pemikiran bahwa kualitas suatu produk tergantung pada orang yang memakainya. Produk yang berkualitas tinggi bagi seseorang adalah

produk yang paling memuaskan persepsinya. Dengan demikian perspektifnya adalah subyektif dan *demand-based*, karena tiap orang memiliki kebutuhan dan keinginan yang berbeda-beda.

4. *The manufacturing-based approach*, yaitu pendekatan yang bersifat *supply-based*. Di sini, kualitas didefinisikan sebagai suatu kesesuaian dengan persyaratan (*conformance to requirements*). Pendekatan ini lebih bersifat *operation-driven* dan cenderung berfokus pada penyesuaian spesifikasi dan didorong oleh tujuan peningkatan efisiensi dan produktivitas.

5. *Value-based definitions*, yaitu pendekatan yang memandang kualitas dari segi nilai dan harga. Maksudnya, kualitas suatu produk diukur dengan mempertimbangkan *trade-off* antara kinerja produk dan harganya, sehingga kualitas didefinisikan sebagai *affordable-excellence*. Pendekatan ini menunjukkan bahwa kualitas bersifat relatif, sehingga produk yang memiliki kualitas paling tinggi belum tentu merupakan produk yang paling bernilai yang merupakan produk yang paling tepat untuk dibeli.

Sejalan dengan pandangan tersebut, kualitas didefinisikan secara beragam oleh para pakar. John Stewart (dalam Stoner, Freeman & Gilbert, 1995: 210) misalnya memberikan definisi bahwa: "*Quality is a sense of appreciation that something is better than something else*". Kemudian Feigenbaume (1992: 7) menyatakan bahwa kualitas adalah keseluruhan karakteristik produk dan jasa dari pemasaran, rekayasa, pembikinan dan pemeliharaan yang membuat produk dan jasa yang digunakan memenuhi harapan-harapan pelanggan.

Sementara Goetsch dan Davis (dalam Tjiptono & Diana, 2001: 5) memberikan batasan bahwa kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Di pihak lain Gaspersz (2002: 4) memberikan pengertian kualitas sebagai segala sesuatu yang mampu

memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan; sedangkan Reksohadiprodjo (1996: 391) mendefinisikan kualitas sebagai ukuran seberapa dekat suatu barang atau jasa sesuai dengan standar tertentu.

Dari uraian berbagai pandangan dan definisi tersebut tampak bahwa kualitas terkait dengan kondisi dinamis yang mencerminkan sejauh mana kehadiran suatu produk atau jasa sesuai atau telah memenuhi harapan pelanggannya.

2.3.2. Pengertian Pelayanan

Cukup banyak definisi yang menjelaskan tentang pengertian pelayanan. Han dan Leong misalnya (1996: 55) mendefinisikan pelayanan sebagai proses atas pelayanan khusus yang terdiri atas sejumlah kegiatan tahap sebelumnya (*back stage*) dan tahap yang akan datang (*front stage*) dimana konsumen berinteraksi dengan organisasi jasa pelayanan. Tujuan interaksi itu adalah untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan konsumen, dengan cara sedemikian rupa sehingga dapat memenuhi kepuasan konsumen serta memberikan nilai kepada konsumen yang bersangkutan.

Kotler (dalam Laws, 1997: 49) mendefinisikan pelayanan sebagai *“activity that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything”*. Definisi menjelaskan bahwa pelayanan merupakan suatu aktivitas yang tidak berwujud dan cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada dimiliki, serta pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam menggunakan jasa yang dihasilkan. Sementara itu Lovelock (1995: 6) memberikan arti pelayanan pelanggan sebagai *“selling, that involves interactions with customer in person, by telecommunication or by mail. It is designed, performed, and communicated with two goals in mind operational efficiency and customer satisfaction”*. Maknanya adalah bahwa pelayanan terhadap pelanggan dapat dilakukan dengan bantuan teknologi dan media komunikasi. Oleh karena itu, agar penyedia jasa selalu dalam posisi unggul dan mendapat

kepercayaan penuh, maka pelayanan pelanggan harus bersifat proaktif, *up to date*, efektif dan efisien.

Selanjutnya Sugiarto (2003: 75) mengartikan pelayanan sebagai penguraian masing-masing huruf pada kata *service*, yaitu:

S Smile for everyone

E Excellence in everything we do

R Reaching out to every guest with hospitality

V Viewing every guest as special

I Inviting guest to return

C Creating a warm atmosphere

E Eye contact that shows we care.

Dari uraian tersebut dapat dilukiskan bahwa pelanggan mengharapkan *excellence service*, tanpa mempedulikan permasalahan yang ada di balik layar, seperti bagaimana manajemen menetapkan strategi pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) atau strategi dalam peningkatan kinerja dan lain sebagainya. Pelayanan prima memiliki pengertian yang cukup luas.

Barata (2003: 27) menyebutkan bahwa pelayanan prima meliputi: (1) membuat pelanggan merasa penting, (2) melayani pelanggan dengan ramah, cepat, dan tepat, (3) pelayanan dengan mengutamakan kepuasan pelanggan, (4) menempatkan pelanggan sebagai mitra, (5) pelayanan optimal yang menghasilkan kepuasan pelanggan, (6) kepedulian kepada pelanggan untuk memberikan rasa puas, dan (7) upaya layanan terpadu untuk kepuasan pelanggan.

Ulrich (1997: 48) menegaskan perlunya mengubah mental profesional sumber daya manusia dari "apa yang dapat saya kerjakan menjadi apa yang dapat saya hasilkan bagi organisasi". Oleh karena itu, organisasi harus dapat menciptakan kondisi-kondisi yang kondusif bagi SDM agar mereka memiliki komitmen, integritas dan tanggung jawab secara kolektif terhadap keseluruhan kinerja organisasi, mengingat

pelanggan hanya memperhatikan bagaimana perlakuan terhadapnya pada setiap saat dan waktu membutuhkan pelayanan.

Macaulay dan Cook (1997: 12-13) mengatakan, pelayanan merupakan citra organisasi. Pelayanan yang memuaskan terdiri atas tiga komponen, dan semuanya mencerminkan citra organisasi. Adapun ketiga komponen itu adalah: (a) kualitas produk dan layanan yang dihasilkan, (b) cara karyawan memberikan layanan, dan (c) hubungan pribadi yang terbentuk melalui layanan tersebut.

Macaulay dan Cook (2001: 72) menambahkan bahwa menciptakan citra positif, berarti:

1. Membantu pelanggan melihat keistimewaan produk perusahaan melalui cara terbaik.
2. Melakukan apa saja yang mungkin untuk menampilkan citra positif dari perusahaan dan layanan anda.
3. Mengembangkan hubungan yang mampu membuat pelanggan merasa diistimewakan dan dihargai sebagai seorang pribadi.
4. Memahami bahwa inti dari pelayanan yang baik adalah belajar untuk berkomunikasi secara baik dengan setiap anggota masyarakat.

Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, manusia senantiasa berusaha, baik melalui aktivitas sendiri maupun dengan cara melibatkan orang lain. Aktivitas adalah suatu proses penggunaan akal, pikiran, panca indera dan anggota badan dengan atau tanpa alat bantu yang dilakukan oleh seseorang untuk mendapatkan sesuatu yang diinginkan, baik dalam bentuk barang maupun jasa. Proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung inilah yang dinamakan pelayanan (Moenir, 2002: 17). Sementara itu, Boediono (1999: 60) mendefinisikan pelayanan sebagai suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan.

2.3.3. Karakteristik Pelayanan

Pelayanan memiliki sejumlah karakteristik yang membedakan dengan aspek-aspek lainnya. Terkait dengan hal tersebut, menurut Kotler (2003: 265), suatu perusahaan harus memperhatikan empat karakter khusus suatu pelayanan dalam merencanakan suatu program pemasaran yakni: (1) tanpa wujud (*service intangibility*), (2) keterikatan jasa pelayanan dan penyedia jasa tidak dapat dipisahkan (*service inseparability*), (3) variabilitas pelayanan (*service variability*), dan (4) pelayanan langsung digunakan dan habis (*service perishability*).

Tanpa wujud (*service intangibility*) berarti bahwa jasa/pelayanan tidak dapat dilihat, diraba, didengar, atau dicium sebelum jasa itu dibeli. Misalnya, orang yang akan menjalani operasi wajah tidak dapat melihat hasil operasi itu sebelum dioperasi, dan penumpang pesawat tidak mendapat apapun kecuali tiket dan janji bahwa mereka akan tiba dengan selamat di tujuan. Untuk mengurangi ketidakpastian, pembeli mencari “tanda” dari kualitas pelayanan itu. Mereka menarik kesimpulan tentang produk jasa itu melalui tempat, pekerja, harga, perlengkapan dan komunikasi yang dapat mereka amati. Oleh karena itu tugas penyedia jasa pelayanan adalah membuat pelayanan tampak wujud menurut cara-cara tertentu.

Keterikatan pelayanan jasa dan penyedia jasa dimisalkan sebagai suatu produk fisik dihasilkan, kemudian disimpan, lalu dijual, dan akhirnya dikonsumsi. Sebaliknya pada sisi lain, jasa dijual terlebih dahulu, baru diproduksi dan dikonsumsi pada saat yang sama (*service are first sold, then produced and consumed at the same time*).

Service inseparability berarti bahwa jasa pelayanan tidak dapat dipisahkan dari penyedia jasa pelayanan itu sendiri, baik penyedia jasa itu sebuah mesin atau seseorang, atau suatu kelompok orang (organisasi). Bila seorang pegawai memberikan jasa, maka pegawai itu adalah bagian dari jasa itu. Karena konsumen hadir pada saat jasa dihasilkan atau disediakan, maka interaksi penyedia jasa dan konsumen adalah suatu keadaan yang

unik dalam pemasaran jasa. Keduanya, baik penyedia jasa maupun konsumen sama-sama mempengaruhi hasil keluaran jasa pelayanan.

Variabilitas pelayanan (*service variability*) berarti bahwa kualitas jasa pelayanan tergantung pada siapa yang menyediakan atau menghasilkan jasa itu, juga tergantung pada kapan, di mana, dan bagaimana jasa pelayanan itu diselenggarakan. Sebagai contoh, sebuah hotel--misalnya, Marriot – memiliki reputasi dalam memberikan pelayanan yang lebih baik dari hotel lain. Namun demikian, masih dalam contoh hotel Marriot, pada satu meja registrasi seorang karyawan dapat saja tampak ceria dan efisien, namun beberapa meter dari tempat itu bisa saja ada pegawai yang murung dan lamban.

Sementara pelayanan langsung habis (*service perishability*) berarti bahwa jasa pelayanan tidak dapat disimpan untuk kemudian dijual kembali atau digunakan. Seorang dokter menetapkan tarif atas ketidakhadiran pasiennya (*missappointment*) karena nilai jasa itu hanya wujud pada saat itu dan hilang ketika si pasien tidak muncul. Sifat jasa yang demikian bukanlah masalah bila tingkat permintaan mantap. Namun, bila permintaan berfluktuasi, maka instansi penyedia jasa mengalami masalah.

2.3.4. Model Kualitas Pelayanan

Menurut Parasuraman *et al.*, sebagaimana dikutip Shahin (2007: 2), kualitas pelayanan adalah perbedaan antara pelayanan yang diharapkan dengan pelayanan yang diterima. Apabila harapan lebih besar jika dibandingkan dengan kinerja, maka kualitas yang dirasakan lebih kecil jika dibandingkan dengan kepuasannya, karenanya ketidakpuasan konsumen terjadi.

Ada banyak model yang dapat digunakan untuk menganalisa kualitas pelayanan. Dalam pembahasan ini hanya akan dibahas model kualitas pelayanan yang dikembangkan oleh Zeithaml, Parasuraman & Barry (1990) yang lebih dikenal dengan *Gap Model*.

Gap Model berpusat pada pengukuran *gap* antara harapan dan

pengalaman pelanggan sebagai suatu hal yang menentukan tingkat kepuasan mereka. Model ini lebih berfungsi sebagai alat diagnosa perusahaan atau unit pelayanan instansi tertentu, yang jika digunakan dengan benar memungkinkan organisasi mengidentifikasi kekurangan dalam kualitas pelayanan secara sistematis.

Model kualitas pelayanan (jasa) yang diformulasikan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990) ini menyoroti syarat-syarat utama dalam penyampaian kualitas pelayanan (jasa) yang sempurna. Model ini, seperti terlihat pada Gambar 2.1, mengidentifikasikan lima *gap* yang menyebabkan kegagalan penyampaian pelayanan (jasa), yaitu:

1. Gap 1: Gap Persepsi Manajemen

Gap persepsi manajemen menunjukkan adanya perbedaan antara harapan-harapan konsumen dengan persepsi manajemen terhadap harapan-harapan konsumen, terjadi karena faktor-faktor sebagai berikut: (1) Kurangnya riset pemasaran dan tidak dimanfaatkannya riset pemasaran, (2) Kurang efektifnya komunikasi ke atas di dalam organisasi penyelenggara pelayanan, dan (3) Terlalu banyaknya tingkatan manajemen.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa riset pasar adalah alat kunci untuk memahami harapan dan persepsi pengguna layanan (pemohon) atas sebuah pelayanan. Untuk mengatasi *gap* ini disarankan melakukan riset pasar yang fokus pada masalah kualitas khususnya tentang hal-hal apa yang terpenting bagi pengguna layanan (pemohon) dan apa yang dianggap pengguna layanan (pemohon) dapat dan harus dilakukan organisasi bila permasalahan muncul dalam proses pelayanan. Keluhan pengguna layanan (pemohon) juga merupakan salah satu peluang bagi para manajer dan personal yang melakukan kontak dengan pengguna layanan (pemohon), yang akan memperkaya rincian dan informasi tentang pelayanan. Informasi-informasi itu selanjutnya dapat dirangkum dan dijadikan

masukannya bagi manajemen dalam rangka perubahan perencanaan atau pemasaran.

2. *Gap* 2: *Gap* Persepsi Kualitas

Gap persepsi kualitas merupakan perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan-harapan konsumen dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan, disebabkan oleh faktor-faktor: Lemahnya komitmen manajemen terhadap kualitas pelayanan, tidak tepatnya persepsi tentang feasibilitas (kelayakan), tidak tepatnya standarisasi tugas, dan kurang tepatnya perumusan tujuan.

Banyak organisasi mendefinisikan sendiri standar-standar produktivitas atau efisiensi, dimana belum tentu diberitahukan pada pengguna layanan (pemohon) atau merupakan kepentingan pengguna layanan (pemohon). Bila komitmen para manajer tentang kualitas pelayanan bukan dari sudut pandang pengguna layanan (pemohon) maka sarannya hanya sasaran organisasional, seperti laba, penjualan, atau pangsa pasar. Tidak akan menciptakan inisiatif pelayanan yang berkualitas serta kurang mengarah pada kinerja organisasi yang lebih baik.

Pelaksanaan kualitas pelayanan memerlukan kepemimpinan dan komitmen dari top manajemen. Tanpa komitmen ini, kesediaan untuk menerima kesulitan-kesulitan yang muncul sebagai akibat perubahan, maka pelayanan berkualitas tidak dapat diwujudkan. Komitmen top manajer terhadap kualitas secara terus menerus dan nyata dapat dilihat oleh seluruh organisasi. Komitmen top manajemen adalah kunci untuk mengatur standar-standar kualitas pelaksanaan pelayanan. Sedangkan komitmen manajemen menengah adalah kunci agar standar-standar yang telah ditetapkan top manajemen dapat dilaksanakan. Manajemen menengah harus mengetahui bahwa dukungan mereka terhadap pelayanan berkualitas diketahui dan dihargai oleh top manajemen.

3. *Gap* 3: *Gap* Kinerja Pelayanan

Gap penyelenggara pelayanan yaitu perbedaan pelaksanaan pelayanan dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang telah dirumuskan. Menurut Gronroos (1990:63), yang dimaksud “pelaksanaan pelayanan” adalah proses pelaksanaan dan produksi pelayanan. Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 79-80), menyatakan bahwa spesifikasi kualitas pelayanan adalah penterjemahan persepsi manajerial menjadi standar-standar kualitas yang spesifik, tergantung pada sampai seberapa tugas-tugas yang dijalankan dapat distandarisasi atau dijadikan rutinitas. Standarisasi pelayanan dapat menjadi tiga bentuk : 1) penggantian teknologi keras untuk *personal contact* dan usaha manusia, 2) peningkatan metode kerja atau teknologi lunak, 3) kombinasi dua metode tersebut. Teknologi lunak dan keras memfasilitasi standarisasi pelayanan yang diperlukan untuk dapat memberikan pelayanan yang konsisten pada kostumer.

Menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 91) kesenjangan kinerja pelayanan ini disebabkan oleh faktor-faktor: ambiguitas peran, konflik peran, ketidaksesuaian karakteristik pekerja dengan pekerjaan, ketidaksesuaian teknologi dengan karakteristik pekerjaan, tidak tepatnya sistem pengawasan, lemahnya kontrol, lemahnya kerjasama tim.

d. *Gap* 4: *Gap* Komunikasi Pasar

Gap komunikasi pasar atau adanya perbedaan antara pelayanan yang diberikan dengan komunikasi eksternal terhadap konsumen. Kondisi ini terjadi karena kurangnya komunikasi horizontal dan adanya kecenderungan untuk mengobrol janji. Kesenjangan ini merupakan kesenjangan yang timbul antara pelaksanaan pelayanan dengan komunikasi organisasi dengan pihak eksternal. Janji yang dinyatakan oleh organisasi kepada pengguna layanan (pemohon) akan menjadi harapan pengguna layanan (pemohon) terhadap penilaian kualitas yang diberikan. Dalam kenyataan masalah ini muncul karena janji yang terlalu tinggi,

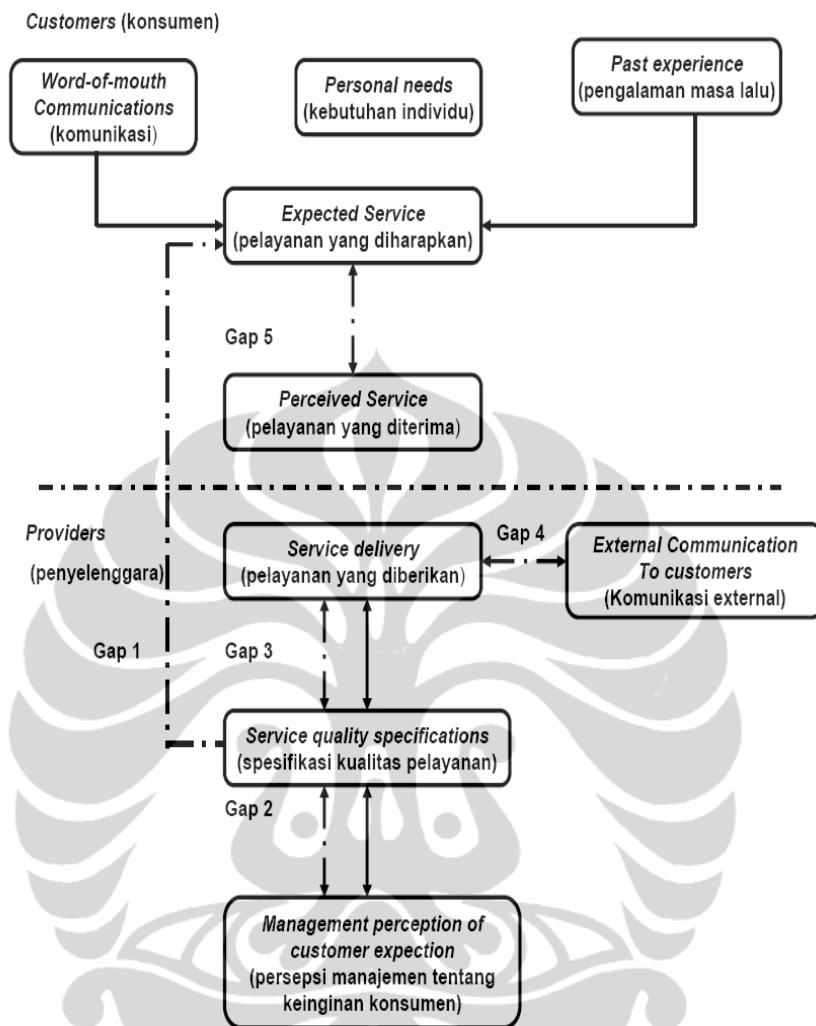
kurangnya koordinasi antara bagian operasi dengan bagian pelayanan dan tidak konsistennya antara kebijakan dengan prosedur pelayanan.

5. Gap 5: Gap Kualitas Pelayanan

Gap kualitas pelayanan atau perbedaan pelayanan yang diharapkan oleh konsumen dengan pelayanan yang senyatanya diterima atau dirasakan oleh konsumen, terjadi sebagai akibat dari akumulasi empat macam *gap* tersebut di atas. Menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 75) kesenjangan kelima tidak mudah untuk ditanggulangi, karena organisasi harus menghilangkan kesenjangan 1 sampai dengan 4 yang lebih dikenal sebagai kesenjangan yang timbul dari dalam organisasi.

Adanya lima *gap* dan tempatnya dalam manajemen pelayanan dapat dilihat dalam *gap* model sebagaimana dapat dilihat dalam gambar dibawah, berikut ini:

Gambar 2.1
Model Konseptual Kualitas Pelayanan

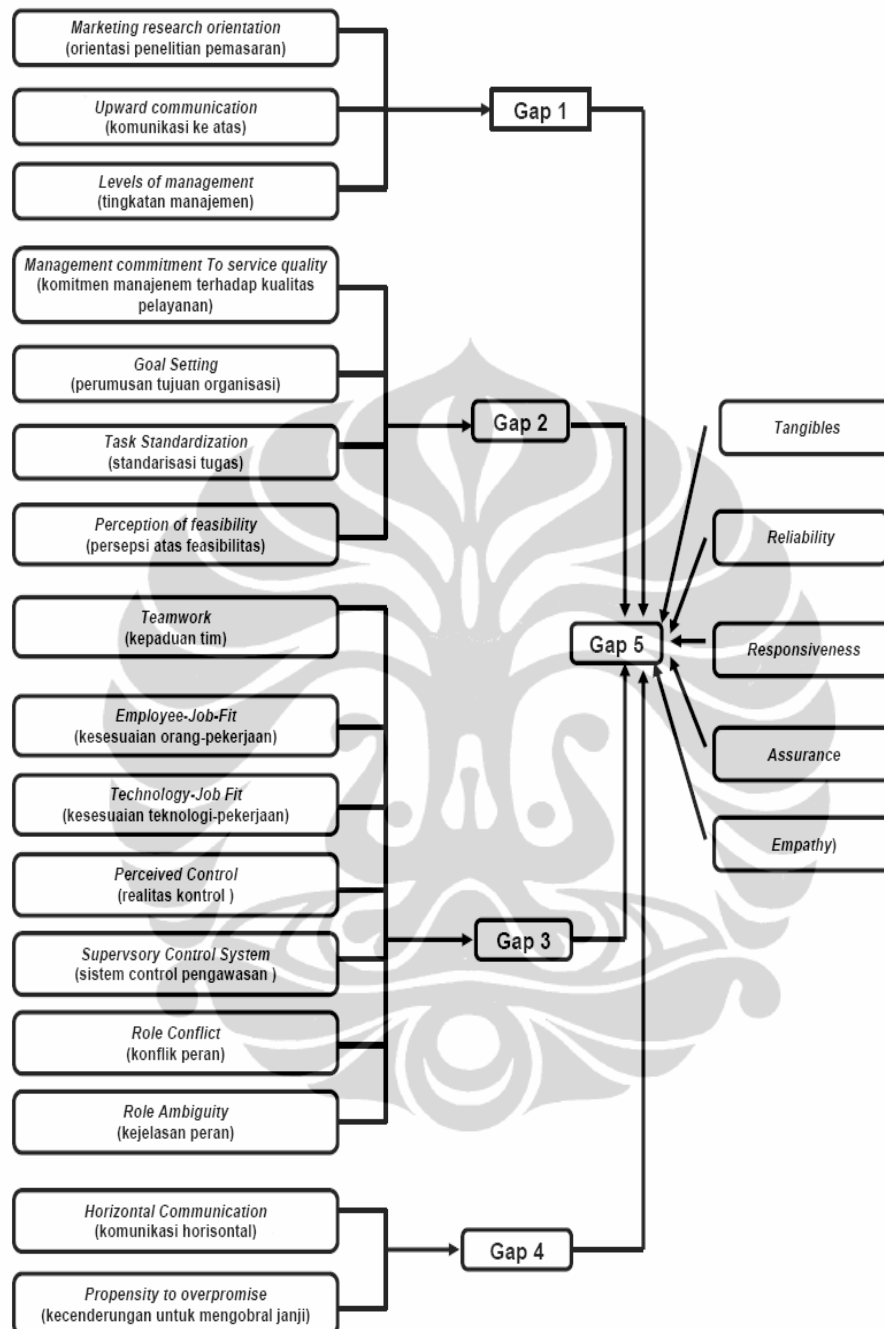


Sumber: Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 75)

Selanjutnya di bawah ini juga digambarkan hubungan antara dimensi *servqual* dan masing-masing gap:

Gambar 2.2

Model Kualitas Pelayanan yang Diperluas



Sumber: Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 77)

2.3.5. Kinerja dan Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan tidak bisa dipisahkan dari kinerja pelayanan. Berbicara tentang kualitas pelayanan, mau tidak mau kita harus melihat kinerja dari pelayanan itu sendiri. Terkait dengan kinerja, Mangkunegara (1995:52), menyatakan bahwa kinerja adalah hasil kerja secara kualitas

dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan. Bagi Whitmore (1997:104), kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seseorang yang dianggap representatif dan tergambaranya tanggung jawab yang besar dari pekerjaan seseorang. Sedangkan Galton dan Simon (1994:15) mendefinisikan kinerja atau *performance* sebagai hasil interaksi atau berfungsinya unsur-unsur motivasi (m), kemampuan (k), dan persepsi (p) pada diri seseorang.

Menurut Drucker (1992: 6), kinerja karyawan dapat dinilai dari dua sudut pandang, yaitu efisien dan efektivitas kerja. Dari sudut efisiensi kerja mengacu kepada penyelesaian pekerjaan dengan benar dalam waktu yang relatif singkat, sehingga tenaga dan biaya yang dikeluarkan seminim mungkin, sedangkan efektivitas kerja mengacu kepada penyelesaian pekerjaan secara benar, walaupun dengan tenaga dan biaya tinggi.

Untuk mengetahui kinerja karyawan, harus ditetapkan standar kinerjanya. Sayle & Strauss (dalam Gomes, 2000: 47) mengatakan: “*in effect, the standard established a target, and at the end of the target periode (week, month, year) both manager and boss can compare the expected standard of performance with actual level of achievement*”. Batasan ini menjelaskan bahwa standar kinerja dibentuk dari sebuah target, dan setiap akhir periode (minggu, bulan, tahun) setiap manajer dan pimpinan dapat membandingkan antara standar kinerja dengan pencapaian aktual. Standar kinerja merupakan tolok ukur bagi suatu perbandingan antara apa yang telah dilakukan dengan apa yang diharapkan/ditargetkan sesuai dengan pekerjaan atau jabatan yang telah dipercayakan kepada seseorang. Standar kinerja dapat pula dijadikan bagian pertanggungjawaban terhadap apa yang telah dilakukan.

Ada beberapa standar kinerja yang dapat dijadikan sebagai ukuran untuk melihat baik buruknya kinerja seseorang. Mondy, Sharplin dan Flippo (1995: 509) mengajukan sejumlah standar untuk melihat kinerja karyawan, yaitu:

1. Standar waktu, menyatakan lamanya waktu yang seharusnya diselesaikan untuk membuat produk atau melakukan jasa tertentu.
2. Standar produktivitas, yaitu standar yang didasarkan pada jumlah produk atau jasa yang harus dihasilkan dalam jangka waktu tertentu.
3. Standar biaya, merupakan standar yang didasarkan pada biaya dihubungkan dengan barang atau jasa yang diproduksi.
4. Standar kualitas, yakni standar yang didasarkan pada tingkat kesempurnaan sebagaimana yang dikehendaki.
5. Standar perilaku, yaitu standar yang didasarkan pada bentuk perilaku yang diinginkan dari pekerja dalam suatu organisasi.

Standar kinerja yang diajukan oleh Mondy, Sharplin dan Flippo tersebut cukup komprehensif, karena mencakup banyak aspek penting dalam bekerja. Ketepatan waktu, produktivitas, biaya, kualitas, dan perilaku merupakan aspek yang menentukan kualitas kerja seseorang.

Selain standar-standar tersebut tersebut, menurut Furtwengler (2002: 86), untuk melihat prestasi kerja karyawan dapat dilihat melalui aspek-aspek: kecepatan, kualitas, layanan, nilai, keterampilan interpersonal, mental untuk sukses, terbuka untuk berubah, kreativitas, keterampilan berkomunikasi, inisiatif, dan perencanaan organisasi.

Indikator-indikator lain kinerja juga dapat dilihat dari standar kinerja yang buat oleh Standard Chartered sebagaimana dikutip oleh Amstrong (2004: 93). Indikator-indikator yang digunakan antara lain: (1) pengetahuan kerja, (2) kesadaran terhadap kerja, (3) komunikasi, (4) keterampilan interpersonal, (5) bekerjasama, (6) inisiatif, (7) kemampuan beradaptasi, (8) analitis dan (9) pengambilan keputusan. Apabila merujuk pada indikator-indikator tersebut, terlihat ada beberapa kesamaan dengan indikator kinerja yang dikemukakan oleh Furtwangler, seperti keterampilan berkomunikasi dan inisiatif.

Setelah standar kinerja atau indikator-indikator kinerja ditetapkan, maka selanjutnya digunakan untuk melaksanakan penilaian kinerja. Schemerhorn (2000: 215) menyatakan bahwa *performance appraisal is a*

process of formally evaluating performance and providing feedback on which performance adjustments can be made. Penilaian kinerja merupakan proses penilaian yang dilakukan organisasi terhadap para pegawai yang dapat memberikan umpan balik, sehingga organisasi dapat mengidentifikasi secara tegas perbaikan atau penyesuaian yang diperlukan dalam rangka perbaikan kinerja pegawai. Dessler (1998: 105) mengatakan bahwa ada tiga langkah untuk melakukan penilaian kinerja. Pertama, mendefinisikan pekerjaan, yang artinya memastikan bahwa pimpinan dan bawahan sepakat tentang tugas-tugasnya dan standar jabatan. Kedua, menilai kinerja, berarti membandingkan kinerja aktual bawahan dengan standar-standar yang telah ditetapkan; ini menyangkut jenis formulir yang telah ditetapkan. Ketiga, umpan balik, yaitu kinerja dan kemajuan bawahan dibahas dan rencana-rencana dibuat untuk perkembangan apa saja yang dituntut.

Banyak metode yang dapat digunakan untuk melakukan penilaian kinerja. Bagian penilai dapat menggunakan metode penilaian kinerja yang sesuai kondisi di lapangan. Teknik-teknik metode penilaian kinerja antara lain *past oriented appraisal method*. Metode ini berorientasi pada masa lalu. Penilaian-penilaian dilakukan terhadap kinerja atau praktek yang telah terjadi. Dengan mengevaluasi kinerja masa lalu, para pegawai memperoleh umpan balik tentang hasil kerja yang telah dicapainya. Kemudian umpan balik tersebut diharapkan dapat mengarahkan pegawai yang bersangkutan pada peningkatan kinerja. Teknik penilaian kinerja yang berorientasi pada masa lalu di antaranya dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut: (1) *Rating scales*, (2) *Checklist*, (3) *Critical incident method*, (4) *Performance test and observation*, (5) *Field review method*, dan (6) *Group evaluation method*.

Selain ada metode yang mengacu pada masa lalu, juga terdapat metode penilaian yang mengacu pada masa depan *future oriented appraisal method*. Metode penilaian yang berorientasi ke masa depan, memusatkan perhatiannya pada kinerja pegawai di masa yang akan datang.

Caranya melalui kegiatan-kegiatan evaluatif terhadap potensi yang dimiliki oleh para pegawai atau dengan cara menetapkan sasaran-sasaran kinerja di masa yang akan datang. Teknik penilaian kinerja yang berorientasi ke masa depan, dapat dilakukan dengan cara-cara: (1) *Self appraisal*, (2) *Management by objective approach*, (3) *Psychological approach*, dan (4) *Assesment center technique*.

Setelah di atas diuraikan mengenai kinerja, maka selanjutnya dijelaskan mengenai pelayanan. Dalam kaitannya dengan pelayanan, Gronroos (1990: 27) mendefinisikannya pelayanan sebagai suatu aktivitas atau serangkaian yang bersifat tidak kasat mata 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.”

Pelayanan memiliki karakteristik tertentu yang membedakan dengan produk barang. Zemke (dalam Collins and McLaughlin, 1996: 559) mengidentifikasi beberapa karakteristik pelayanan berikut:

1. Konsumen memiliki kenangan. Pengalaman atau memori tersebut tidak bisa dijual atau diberikan kepada orang lain.
2. Tujuan penyelenggaraan pelayanan adalah keunikan. Setiap konsumen dan setiap kontak adalah spesial.
3. Suatu pelayanan terjadi saat tertentu, yang tidak dapat disimpan atau dikirimkan contohnya.
4. Konsumen merupakan rekanan yang terlibat dalam proses produksi.
5. Konsumen melakukan kontrol kualitas dengan cara membandingkan harapannya dengan pengalamannya.
6. Jika terjadi kesalahan, satu-satunya cara yang bisa dilakukan untuk memperbaiki adalah dengan meminta maaf.
7. Moral karyawan berperan sangat menentukan.

Macaulay dan Cook (1997:12) mengatakan, pelayanan merupakan citra organisasi. Pelayanan yang memuaskan terdiri atas tiga komponen, dan semuanya mencerminkan citra organisasi. Adapun ketiga komponen itu adalah: (a) kualitas produk dan layanan yang dihasilkan, (b) cara karyawan memberikan layanan, dan (c) hubungan pribadi yang terbentuk melalui layanan tersebut. Macaulay dan Cook menambahkan bahwa menciptakan citra positif, berarti:

1. Membantu pelanggan melihat keistimewaan produk perusahaan melalui cara terbaik.
2. Melakukan apa saja yang mungkin untuk menampilkan citra positif dari perusahaan dan layanan anda.
3. Mengembangkan hubungan yang mampu membuat pelanggan merasa diistimewakan dan dihargai sebagai seorang pribadi
4. Memahami bahwa inti dari pelayanan yang baik adalah belajar untuk berkomunikasi secara baik dengan setiap anggota masyarakat.

Dalam upaya mewujudkan pelayanan prima, di antaranya perlu diperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan. Dengan memperhatikan faktor-faktor yang dapat menentukan kualitas pelayanan, maka upaya perbaikan kualitas pelayanan dapat terarah dan sesuai dengan harapan pelanggan. Menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990: 132), terdapat lima dimensi atau faktor yang menentukan kualitas pelayanan jasa. Kelima dimensi dimaksud dijabarkan sebagai berikut:

1. *Tangibles* (bukti fisik), yang meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi serta kendaraan operasional. Dengan demikian bukti langsung/wujud merupakan satu indikator yang paling konkrit. Wujud berupa segala fasilitas yang secara nyata dapat terlihat.
2. *Reliability* (keandalan), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera dan memuaskan. Menurut Lovelock, *reliability to perform the promised service dependably, this means doing it right, over a period of time*. Artinya, kehandalan adalah kemampuan perusahaan untuk menampilkan pelayanan yang dijanjikan

secara tepat dan konsisten. Keandalan dapat diartikan mengerjakan dengan benar sampai kurun waktu tertentu. Pemenuhan janji pelayanan yang tepat dan memuaskan meliputi ketepatan waktu dan kecakapan dalam menanggapi keluhan pelanggan serta pemberian pelayanan secara wajar dan akurat.

3. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu sikap tanggap pegawai dalam memberikan pelayanan yang dibutuhkan dan dapat menyelesaikan dengan cepat. Kecepatan pelayanan yang diberikan merupakan sikap tanggap dari petugas dalam pemberian pelayanan yang dibutuhkan. Sikap tanggap ini merupakan suatu akibat akal dan pikiran yang ditunjukkan pada pelanggan.

4. *Assurance* (jaminan), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki karyawan, bebas dari bahaya, risiko dan keragu-raguan. Jaminan adalah upaya perlindungan yang disajikan untuk masyarakat bagi warganya terhadap resiko yang apabila resiko itu terjadi akan dapat mengakibatkan gangguan dalam struktur kehidupan yang normal.

5. *Empathy* (empati), meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan pelanggan. Empati merupakan *individualized attention to customer*. Empati adalah perhatian yang dilaksanakan secara pribadi atau individu terhadap pelanggan dengan menempatkan dirinya pada situasi pelanggan.

Dalam banyak kejadian dapat saja seorang pelanggan merasa kecewa atas pelayanan yang diterima. Sikap penuh perhatian dan sikap memahami merupakan modal utama petugas pelayanan dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Empati yang diberikan oleh petugas pelayanan terhadap keluhan yang dirasakan oleh pelanggan dengan sikap penuh perhatian dan petugas berhadapan langsung dengan pelanggan akan membuat pelanggan merasa dihargai dan dihormati sehingga merasa puas

atas pelayanan yang diterimanya serta menampilkan perilaku yang baik dari petugas pelayanan agar memenuhi.

Menurut Kotler (2002: 107), sedikitnya ada 10 faktor yang menentukan kualitas pelayanan, yaitu:

1. Akses; jasa harus mudah dijangkau dalam lokasi yang mudah dicapai pada saat yang tidak merepotkan dan cepat.
2. Komunikasi; jasa harus diuraikan dengan jelas dalam bahasa yang dimengerti oleh konsumen.
3. Kompetensi; karyawan harus memiliki ketrampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
4. Kesopanan; karyawan harus bersikap ramah, penuh hormat dan penuh perhatian.
5. Kredibilitas; perusahaan dan karyawan harus bisa dipercaya dan dapat memahami keinginan yang diharapkan oleh konsumen.
6. Reliabilitas; jasa harus dilaksanakan dengan konsisten dan cermat.
7. Cepat tanggap; karyawan harus memberikan tanggapan dengan cepat dan kreatif atas permintaan dan masalah konsumen.
8. Kepastian; jasa harus bebas dari bahaya, resiko ataupun hal yang meragukan.
9. Hal-hal yang berwujud; hal-hal yang berwujud pada sebuah jasa harus dengan tepat memproyeksikan mutu jasa yang akan dihasilkan.
10. Memahami atau mengenali; karyawan harus berusaha mengenali dan memahami kebutuhan konsumen

Dalam dimensi yang hampir sama, kualitas pelayanan juga dikembangkan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 132) terdiri dari lima dimensi yang umumnya disingkat dengan SERVQUAL. Kelima dimensi SERVQUAL juga dikenal dengan kriteria "RATER", yang meliputi:

1. *Reliability* (keandalan), yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang telah dijanjikan secara handal dan akurat.

2. *Assurance* (jaminan), meliputi pengetahuan dan kesopanan karyawan dalam melayani pelanggan serta kemampuan mereka untuk menjaga kepercayaan pelanggan.
3. *Tangibles* (bukti fisik), meliputi penampilan fasilitas fisik, peralatan, tenaga kerja dan alat komunikasi.
4. *Emphaty* (empati), yaitu kepedulian, perhatian individual yang disediakan oleh perusahaan kepada pelanggan.
5. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu kemauan untuk membantu pelanggan dan menyediakan layanan dengan segera.

SERVQUAL merupakan skala multi-item yang terdiri dari dua bagian utama dengan maksud mengukur harapan dan persepsi pelanggan, serta kesenjangan (*gap*) yang ada di dalam model kualitas jasa. Bagian pertama terdiri dari 22 pernyataan yang bertujuan mengetahui harapan pelanggan akan layanan yang diberikan organisasi, sedangkan bagian kedua terdiri dari 22 pernyataan yang bertujuan untuk mengetahui persepsi pelanggan terhadap kualitas jasa yang diterima. Responden diminta untuk memperkirakan tingkat harapan maupun persepsi mereka terhadap kualitas pelayanan berdasarkan skala model Likert yang berkisar antara 1 (sangat tidak setuju) hingga 5 (sangat setuju). Hasil survei tersebut kemudian digunakan untuk mengidentifikasi kesenjangan (*gap*) positif maupun negatif pada kelima dimensi kualitas jasa tersebut.

Penilaian kualitas jasa diukur dengan menghitung kesenjangan (*gap*) yang terjadi akibat perbedaan nilai harapan dan persepsi kinerja kualitas jasa yang diterima pelanggan untuk setiap pernyataan. Sedangkan nilai kualitas jasa keseluruhan didapatkan dengan menghitung nilai rata-rata kelima dimensi SERVQUAL. Nilai tersebut mengacu pada *Gap 5* dalam model kualitas jasa. Nilai positif berarti kualitas jasa organisasi melebihi harapan pelanggan, sedangkan nilai negatif menunjukkan kualitas jasa yang buruk. Selanjutnya, nilai nol menunjukkan bahwa kualitas jasa yang diberikan memenuhi harapan pelanggan, sehingga

pelanggan puas.

Dimensi lain yang dapat digunakan untuk mengukur kualitas pelayanan juga dapat mengacu pada 10 faktor yang disebutkan oleh Kotler (2002: 107), yaitu:

1. Akses; jasa harus mudah dijangkau dalam lokasi yang mudah dicapai pada saat yang tidak merepotkan dan cepat.
2. Komunikasi; jasa harus diuraikan dengan jelas dalam bahasa yang dimengerti oleh konsumen.
3. Kompetensi; karyawan harus memiliki ketrampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
4. Kesopanan; karyawan harus bersikap ramah, penuh hormat dan penuh perhatian.
5. Kredibilitas; perusahaan dan karyawan harus bisa dipercaya dan dapat memahami keinginan yang diharapkan oleh konsumen.
6. Reliabilitas; jasa harus dilaksanakan dengan konsisten dan cermat.
7. Cepat tanggap; karyawan harus memberikan tanggapan dengan cepat dan kreatif atas permintaan dan masalah konsumen.
8. Kepastian; jasa harus bebas dari bahaya, resiko ataupun hal yang meragukan.
9. Hal-hal yang berwujud; hal-hal yang berwujud pada sebuah jasa harus dengan tepat memproyeksikan mutu jasa yang akan dihasilkan
10. Memahami atau mengenali; karyawan harus berusaha mengenali dan memahami kebutuhan konsumen

2.3.6. Pelayanan Publik

Kurniawan (2005: 4) berpendapat bahwa pelayanan publik 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. Pelayanan publik umumnya dipahami sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Terkait dengan hal ini Rasyid (1997: 3-4) mengemukakan

bahwa manfaat yang diperoleh dari optimalisasi pelayanan yang efisien dan adil, yaitu: secara langsung dapat merangsang lahirnya respek masyarakat atas sikap profesional para birokrat sebagai abdi masyarakat (*servant leader*). Pada tingkat tertentu kehadiran birokrat sebagai abdi masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin, dan kompetitif. Dengan demikian melalui pelayanan yang baik selain bermanfaat bagi masyarakat juga bermanfaat terhadap citra aparat pemerintah itu sendiri.

Sejalan dengan itu fungsi pelayanan yang dilakukan oleh aparat pemerintah, Kristiadi (1998: 135) menyatakan bahwa "profesionalisme aparatur mutlak diperlukan seiring dengan pendayagunaan kelembagaan dan ketatalaksanaanya." Sedangkan menurut Albrecht dan Zemke (dalam simbolon, 1998: 9) menyebutkan ciri pelayanan organisasi publik adalah harus memiliki: (1) susunan strategi pelayanan yang baik, (2) orang-orang di level operasional yang memiliki orientasi yang tinggi kepada pengguna layanan (pemohon), (3) sistem yang tidak menyulitkan para pengguna layanan (pemohon)nya. Pamuji (1994: 20) mengemukakan bahwa "profesionalisme aparatur bukan satu-satunya jalan untuk meningkatkan pelayanan publik, karena masih ada alternatif lain, misalnya dengan menciptakan sistem dan prosedur kerja yang efisien tetapi adanya aparatur yang profesional tidak dapat dihindari oleh pemerintah yang bertanggung jawab."

Keterlibatan pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan semakin berkembang seiring dengan munculnya paham atau pandangan tentang filsafat negara. Hal ini diungkapkan oleh Prawiroharjo (1993: 8) bahwa semenjak dilaksanakannya cita-cita negara kesejahteraan, maka pemerintah semakin intensif melakukan campur tangan terhadap interaksi kekuatan-kekuatan kemasyarakatan, dengan tujuan agar setiap warga dapat terjamin kepastian hidup minimalnya. Oleh karena itu, agar secara berangsur-angsur, fungsi awal dari pemerintahan yang bersifat

represif (polisi dan peradilan), kemudian bertambah dengan fungsi-fungsi lain yang bersifat melayani.

Fungsi pelayanan yang dijalankan oleh pemerintahan modern saat ini dapat pula dikaitkan dengan tujuan pembentukan pemerintah itu sendiri, seperti yang dikemukakan Rasyid (1997: 11) bahwa tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat dapat menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya dalam mencapai kemajuan bersama. Selanjutnya Rasyid (1997: 48) menyatakan bahwa pelayanan pada hakekatnya adalah salah satu dari tiga fungsi hakiki pemerintahan, disamping fungsi pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*). Keberhasilan seseorang dalam menjalankan misi pemerintahan dapat dilihat dari kemampuannya mengemban ketiga fungsi hakiki tersebut.

Oleh karena itu, aparat pemerintah pada tingkat tertentu haruslah menjadikan semangat melayani kepentingan masyarakat sebagai dasar dari motivasi pegawai bekerja dibidang pemerintahan. Sejalan dengan hal tersebut Rousseau (dalam Supriatna 1996:56) tentang teori *social contract*, menyatakan bahwa "untuk membenaran pelayanan kepada masyarakat seolah-olah terjadi suatu persetujuan antara pemerintah dan masyarakat bahwa masyarakat telah menyerahkan wewenangnya kepada pemerintah untuk diatur dan dilayani". Disini dapat disimpulkan bahwa sudah menjadi kewajiban setiap aparat pemerintah untuk memiliki komitmen pengabdian yang tinggi serta memberikan pelayanan yang terbaik pada masyarakat.

Menurut Suryadi (2009: 7) penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang

disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Selanjutnya, terkait dengan paradigma pelayanan publik, maka ada beberapa teori yang berkembang saat ini.

Pertama, *The Old Public Administration (OPA)*. Teori ini digagas oleh Jan-Erick-Lane, yang memberikan konsep tentang bagaimana negara berperan dalam pembangunan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Konsep ini sangat dipengaruhi oleh pemikiran Max Webber, dimana birokrasi sebagai mesin utama dalam mewujudkan pelayanan publik merupakan instrumen penggerak yang harus bekerja secara efisien dan rasional. Menurut teori OPA, pelaksanaan pelayanan publik dilakukan melalui lembaga-lembaga khusus, makin banyak pelayanan makin banyak pula lembaganya. Dalam konsep ini jelas terlihat adanya hirarki berdasarkan urutan kepentingan. Dengan konsep ini maka dapat terbangun sebuah kondisi ” *prismatic society* ”, dan keadaan ini bisa mendorong adanya pungutan liar (*illegal income*) di tiap level. Konsep ini juga memberikan gambaran tentang terbentuknya basis-basis politik dalam setiap hirarki yang terbangun berdasarkan kepentingan-kepentingan. Karena itu, intervensi politik dapat mengkooptasi birokrasi. Akibatnya netralitas birokrasi menjadi terganggu. Kritik terhadap teori OPA antara lain diarahkan pada sistem administrasi publik bersifat tertutup sehingga keterlibatan masyarakat sangat rendah. Teori ini memposisikan efisiensi sebagai ukuran utama bukannya pertanggungjawaban atas pelayanan. Model administrasi bersifat top down dan hirarkis.

Kedua, *The New Public Administration (NPM)*. Teori ini didasarkan pada ide kontemporer dan praktek-praktek yang mendorong pengembangan pendekatan bisnis untuk diterapkan pada sektor publik. Dalam konsep ini, pemerintahan dijalankan seperti mengelola bisnis. Penggunaan mekanisme pasar sangat dominan dalam konsep teori NPM ini, dimana intervensi negara dalam pelayanan publik berkurang. Ini berarti bahwa tidak semua orang dapat menikmati pelayanan publik. Inti dari konsep NPM ini adalah mereformasi pelayanan publik yang berbasis

tradisional menjadi *market based* dengan mengembangkan kompetisi. Semakin ada kompetisi, semakin baik pula pelayanan. Konsep ini menimbulkan apa yang disebut dengan Reformasi Global dalam Pelayanan Publik (*Global Public Management Reform*) yang antara lain mendorong adanya insentif mekanisme pasar untuk menghilangkan patologi birokrasi, alternatif pelayanan publik yang lebih luas dengan mengurangi monopoli, pemisahan antara regulator dan service deliverer dalam pelayanan publik serta fokus pelayanan pada output dan outcome ketimbang proses dan struktur. Doktrin penting dalam konsep NPM adalah pemanfaatan manajemen profesional, penggunaan indikator kinerja, penekanan pada kontrol output, pergeseran ke unit-unit yang lebih kecil, pergeseran kompetisi yang lebih tinggi, penekanan pada gaya sektor private serta penekanan pada penghematan.

Ketiga, *The New Public Services*. Konsep ini dikemukakan oleh Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt dalam bukunya ” *The New Public Services* ”. Teori ini menyarankan untuk meninggalkan prinsip-prinsip administrasi klasik dan juga konsep NPM dan beralih ke *New Public Services*. Teori ini menekankan pada konsep pertukaran mengikat antara negara dengan masyarakatnya (*service citizen, not customer*). Artinya untuk masyarakat yang telah membayar pajak, maka negara wajib memberikan pelayanan publik yang memadai. Konsep ini memberikan penghargaan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara (*value citizenship over entrepreneurship*). Birokrasi didorong berkreasi dengan mengembangkan pemikiran strategis dengan tidak meninggalkan nilai-nilai demokrasi. Selain itu, menurut teori ini bahwa birokrasi haruslah memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada masyarakat, jelas dan terukur. Tugas negara adalah melayani masyarakatnya, karena itu birokrasi harus memberikan penghargaan yang tinggi dan penghormatan terhadap manusia disamping penghargaan terhadap hasil pelayanan / produktifitasnya.

Keempat, *The Dynamic Governance (DG)*. Menurut Prasodjo (2008), bahwa gagasan *The Dynamic Governance* didorong oleh pemikiran Neo and Chen (2007),” ... *sustained economic and social development takes place when there is leadership intention, cognition and learning which involves continual modification of perception, belief structure and mental models*”. Pemikiran ini menggabungkan prinsip-prinsip OPA, NPM dan NPS. Konsep DG mengedepankan 3 (tiga) pilar utama, yakni: *Capabilitiesm* (berpikir masa depan, berpikir terus menerus dan berpikir melalui perbandingan dengan negara-negara lain), *Culture* (prinsip tidak korupsi, membangun keunggulan, pragmatis, kompetisi pasar, *multiracialism*, keyakinan pada negara, produk yang bersifat jangka panjang, membangun stabilitas, percaya diri), kemudian *Change* (adanya inovasi dan penyesuaian kebijakan dengan perkembangan yang terjadi).

2.4. Kepemimpinan

Dari masa ke masa, kepemimpinan menjadi wacana yang menarik, baik dalam tataran praktis maupun teoretis. Dengan kondisi seperti itu maka konsep kepemimpinan terus berkembang mengikuti perubahan yang terjadi dalam tataran praktis, sehingga berbagai pandangan yang beragam tentang kepemimpinan terus bermunculan.

2.4.1. Pengertian Kepemimpinan

Mengenai pengertian kepemimpinan, Taylor (dalam Drafke, 2009: 460) menjelaskan bahwa kepemimpinan adalah *”the ability to influence the activities of others, through the process of communication, toward the attainment of goal.”* Maknanya, kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi aktivitas orang lain melalui proses komunikasi ke arah pencapaian tujuan. Definisi yang hampir sama dikemukakan oleh Kinicki dan Kreitner (2008: 479), yaitu: *”leadership is the ability influence people toward te attainment of goals.”* Kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi orang ke arah pencapaian tujuan organisasi.

Ford (dalam Parker dan Begnaud, 2004: 3) mendefinisikan kepemimpinan sebagai “*the ability to convince people that they want to do what you want them to do as if they had thought of it themselves.*” Definisi ini pada intinya menjelaskan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan untuk meyakinkan orang yang diharapkan melakukan apa yang dikehendakinya dan seolah-olah orang berpikir dari dirinya sendiri. Kemudian Bennis (dalam Parker dan Begnaud, 2004: 3) mengartikan kepemimpinan sebagai “*the energetic process of getting other people fully and willingly committed to a course of action, to meet commonly agreed objectives.*” Pengertian ini bermakna bahwa kepemimpinan adalah proses energik mendapatkan kesungguhan dan kesediaan berkomitmen orang lain untuk melakukan tindakan dalam rangka mewujudkan tujuan bersama yang telah disepakati.

Definisi lain tentang kepemimpinan dikemukakan oleh House dan Javidan (dalam André, 2008: 295) bahwa: “*the ability of individuals to influence, motivate and enable others to contribute to effectiveness and success of their organization.*” Kepemimpinan berarti kemampuan individu untuk mempengaruhi, memotivasi dan memungkinkan orang lain berkontribusi terhadap keefektifan dan kesuksesan organisasinya. Sementara menurut Bass (dalam Waite, 2007: 1), kepemimpinan diartikan sebagai “*an interaction between two or more members of a group that often involves a structuring or restructuring of the situation and the perceptions and expectation of the members.*” Kepemimpinan adalah interaksi antara dua atau lebih anggota dari sebuah kelompok yang sering terlibat sebuah penstrukturan atau restrukturisasi dari situasi dan persepsi serta harapan dari para anggota.

Dari berbagai pandangan di atas terlihat bahwa pada prinsipnya kepemimpinan merupakan kemampuan untuk mempengaruhi orang lain ke arah pencapaian tujuan organisasi. Agar bawahan mau mengikuti pengaruh-pengaruh yang diberikan pimpinan, maka menurut French dan

Raven (Gomez-Mejia, Balkin, dan Cardy, 2008: 504-506) seorang pemimpin harus memiliki basis kekuasaan, yang terdiri dari:

1. Kekuasaan paksaan (*coercive power*). Kekuasaan jenis ini didasarkan pada ketakutan bahwa pemimpin atau manajer mungkin menyebabkan orang berbahaya kecuali jika bawahan mendukungnya. Intimidasi dan kecemasan mungkin dirasakan bawahan selama tindakan, sikap atau arahannya tidak sependapat dengan pimpinan.
2. Kekuasaan penghargaan (*reward power*). Kekuasaan ini berarti bahwa pimpinan dapat memberikan sesuatu yang bernilai bagi orang lain sehingga pemimpin mengandalkan dukungan pada penghargaan. Penghargaan mungkin dalam bentuk finansial (seperti promosi dengan upah yang tinggi) atau psikologis (seperti status yang lebih tinggi).
3. Kekuasaan legitimitasi (*legitimate power*). Kekuasaan ini datang dari wewenang formal dalam membuat keputusan pokok untuk memastikan batasan-batasan tertentu. Sebagai contoh di universitas banyak ketua departemen fakultas memiliki kekuasaan legitimitasi untuk menulis sebuah evaluasi tahunan dari masing-masing anggota fakultas yang digunakan untuk mengalokasikan pengupahan berdasarkan prestasi, menugaskan jadwal pengajaran, dan menetapkan pengajaran yang berbeda-beda.
4. Kekuasaan ahli (*expert power*). Kekuasaan ahli datang dari pemimpin yang memiliki pengetahuan atau keterampilan unik, yang diakui orang lain sesuatu yang pantas dan layak dihormati.
5. Kekuasaan rujukan (*reference power*). Kekuasaan rujukan didasarkan pada kepuasan yang dirasakan seseorang dari hasil identifikasi dirinya sendiri dengan pemimpin. Bawahan bersedia mengakui kekuasaan pemimpin karena bawahan melihat dirinya sebagai model peran.

2.4.2. Karakteristik Kepemimpinan

Dari hasil berbagai riset, McShane dan Von Glinow (2009: 232-233) menyoroti beberapa karakteristik khusus yang diperlukan oleh seorang pemimpin, yaitu:

1. Kecerdasan emosional. Pemimpin yang efektif memiliki tingkat tinggi kecerdasan emosional (*emotional intelligence*). Pemimpin memiliki kemampuan untuk merasakan dan mengekspresikan emosi, mengasimilasi-kan emosi di dalam pikiran, memahami dan beralasan dengan emosi, serta mengatur emosi dalam dirinya dan orang lain.
2. Integritas (*integrity*). Integritas menunjukkan kejujuran dan konsistensi atas perkataan dan tindakannya. Karakteristik ini kadang-kadang disebut dengan kepemimpinan otentik, karena individu bertindak dengan ketulusan. Pemimpin memiliki kapasitas moral yang lebih tinggi untuk menilai persoalan dan bertindak berdasarkan kata hati. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa integritas atau kejujuran merupakan karakteristik yang paling penting dari pemimpin yang efektif.
3. Dorongan (*drive*). Pemimpin yang sukses memiliki kebutuhan berprestasi yang tinggi. Dorongan ini menunjukkan motivasi dari dalam yang pemimpin miliki untuk mencapai tujuannya dan mendorong orang lain untuk maju bersamanya. Dorongan memberikan inspirasi terhadap keingintahuan, tindakan orientasi, dan keberanian.
4. Motivasi kepemimpinan (*leadership motivation*). Pemimpin memiliki keinginan yang kuat untuk berkuasa karena dirinya ingin mempengaruhi yang lain. Bagaimanapun, pemimpin cenderung memiliki kebutuhan untuk mensosialisasikan kekuasaan karena motivasinya dibatasi oleh sebuah perasaan yang kuat dari altruisme dan tanggungjawab sosial. Dengan kata lain, pemimpin yang efektif mencoba untuk memperoleh kekuasaan sehingga dapat mempengaruhi orang lain untuk mewujudkan tujuan yang menguntungkan tim atau organisasi.

5. Percaya diri (*self-confidence*). Pemimpin menunjukkan kepercayaan dalam keterampilan kepemimpinan dan kemampuan untuk mencapai tujuan. Pemimpin yang efektif memiliki tipe yang ekstrovet (ramah, mudah bergaul, banyak bicara, dan asertif).
6. Cerdas (*intelligence*). Pemimpin tidak perlu genius, namun perlu kemampuan yang superior untuk menganalisa sebuah variasi alternatif dan peluang yang kompleks.
7. Pengetahuan bisnis (*knowledge of business*). Pemimpin yang efektif memiliki pengetahuan yang tersembunyi dan terlihat mengenai lingkungan bisnis yang dijalankan.

Disamping itu, menurut Riant Nugroho (2008: 587-588), terdapat 5 (lima) karakter kepemimpinan yang unggul, yaitu karakter, kredibilitas, nilai, keteladanan, serta kemampuan memberikan dan menjadi bagian dari harapan.

Selain karakteristi-karakteristik di atas, menurut Joseph (2007: 25-28) setidaknya ada sepuluh kompetensi yang perlu dimiliki oleh seorang pemimpin, yaitu:

1. Arah diri (*self direction*). Arah diri merupakan kemampuan untuk menyusun tujuan untuk dirinya dan melintang jalur yang mengarahkan pada tujuan dengan dedikasi pemikiran tunggal. Hal ini merupakan kunci dorongan personal dalam memimpin. Beberapa orang menyusun tujuannya tetapi tidak diikuti dengan dorongan personal. Sementara yang lainnya memulai dengan bekerja atas tujuan-tujuannya, tetapi mungkin tidak sampai akhir. Beberapa orang membutuhkan sentuhan yang tetap dari orang lain untuk mencapai tujuan.
2. Fleksibilitas (*flexibility*), yaitu kemampuan untuk mengubah dirinya sesuai dengan situasi. Esensi dari fleksibilitas mental adalah kemampuan untuk menangani situasi yang berbeda dalam cara yang berlainan, khususnya untuk menanggapi hal-hal yang baru, kompleks dan situasi yang problematik.

3. Tim kerja (*team work*), yang merupakan kemampuan untuk bekerja bersama terhadap visi bersama. Kemampuan tersebut untuk mengarahkan individu melaksanakan tujuan organisasi. Semua anggota tim dalam suatu kelompok harus mengerti tujuan bersama organisasi. Tim yang baik adalah tim yang dikelola dan mengetahui bagaimana akan berhubungan dengan situasi-situasi tertentu. Setiap anggota tim memainkan peranan yang penting. Beberapa tim yang baik juga mengetahui kekuatan masing-masing anggota dan mengambil keuntungan dari kekuatan tersebut. Kemampuan kerja tim antara lain mencakup: bekerja bersama dalam suatu kelompok untuk mencapai tujuan bersama, mencapai hasil yang ingin dicapai, merayakan kesuksesan, memiliki pimpinan tim yang jelas, memiliki tujuan yang jelas, mendukung satu sama lain dalam mencapai tujuan, masing-masing anggota memiliki kemampuan untuk mempengaruhi keputusan, dan masing-masing anggota memiliki tanggung jawab personal atas kinerja dan kualitasnya.

4. Strategi (*strategy*). Strategi adalah kejadian suatu tindakan yang diadopsi sesudah disaring secara ekstensif melalui data-data yang tersedia dan sesudah dievaluasi dari alternatif solusi yang bervariasi. Strategi juga merupakan kemampuan untuk memahami dan menginterpretasikan informasi untuk tindakan-tindakan tertentu yang akan diimplementasikan.

5. Pengambilan keputusan (*decision making*). Pengambilan keputusan merupakan studi yang mengidentifikasi dan memilih alternatif-alternatif yang didasarkan pada nilai dan preferensi dari pembuat keputusan. Membuat keputusan berdampak bahwa ada alternatif-alternatif pilihan untuk dipertimbangkan dan dalam kasus ini tidak hanya mengidentifikasi banyak alternatif yang mungkin, tetapi juga memilih salah satu yang terbaik dan cocok dengan tujuan, kehendak, gaya hidup, nilai dan sebagainya. Pengambilan keputusan juga

merupakan proses mengurangi ketidakpastian dan alternatif yang meragukan.

6. Mengelola perubahan (*managing change*). Mengelola perubahan merupakan kemampuan untuk beradaptasi terhadap perubahan skenario tanpa kehilangan keefektivan dan efisiensi. Mengelola perubahan mencakup mengelola perubahan tugas, area praktik profesional dan tubuh pengetahuan.

7. Delegasi (*delegation*). Delegasi adalah kesediaan untuk menugaskan tanggung jawab kepada yang lain. Delegasi merupakan fungsi manajerial yang penting untuk mengurangi beban tugas pimpinan. Delegasi membutuhkan kepercayaan yang cukup terhadap orang yang diberikan delegasi tugas.

8. Komunikasi (*communication*). Komunikasi adalah proses yang mana informasi melewati atau dibawa dalam berbagai bentuk. Komunikasi bisa dalam bentuk organisasi atau tim dalam sebuah organisasi. Komunikasi yang efektif tergantung pada tiga faktor, yaitu kepercayaan, emosi dan alasan.

9. Negosiasi (*negotiation*). Negosiasi adalah proses dimana dua pihak memecahkan perselisihan, setuju atas terjadinya suatu tindakan atau mencoba untuk memperoleh hasil yang saling menguntungkan. Kepentingan yang saling diuntungkan merupakan bagian penting dalam negosiasi dan tidak boleh hanya satu pihak saja yang diuntungkan.

10. Kekuasaan dan pengaruh (*power and influence*). Kekuasaan adalah kemampuan untuk menggunakan pengaruh dalam organisasi atau individu di luar wewenang yang diturunkan dari jabatan.

2.4.3. Pendekatan Kepemimpinan

Secara garis besar, pendekatan kepemimpinan dapat diklasifikasikan menjadi empat kelompok, yaitu teori kepemimpinan yang ditinjau berdasarkan orang (*person-based theories*), teori situasional (*situational*

theories), teori terpecah (*dispersed theories*), dan teori pertukaran (*exchange theories*) (GomesMeija, Balkin, & Cardy, 2008: 506-518).

Pertama, adalah teori kepemimpinan yang didasarkan pada pendekatan orang. Ada beberapa teori kepemimpinan yang tergabung dalam kelompok ini, antara lain teori sifat dan teori perilaku. Untuk teori sifat berkembang dari hasil studi-studi tentang kepemimpinan pada akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19 yang pada umumnya terkait pada orientasi kepemimpinan menurut keturunan (raja dan bangsawan). Para peneliti berasumsi bahwa pemimpin itu tidak mungkin berasal dari orang biasa yang berstatus sosial rendah. Studi ini kemudian terkenal sebagai *The Great Man Theory of Leadership*. Teori ini berpandangan bahwa seorang yang dilahirkan sebagai pemimpin otomatis menjadi pemimpin (Munandar, 1997: 47). Kemudian studi kepemimpinan memusatkan perhatian pada ciri pribadi pemimpin, yang dikenal dengan *trait theory*. Teori-teori kepemimpinan mulai menghubungkan ciri kesuksesan dengan pemilikan bakat-bakat istimewa. Ratusan studi mengenai trait dilaksanakan selama tahun 1930-an hingga tahun 1940-an. Studi ini mengungkapkan kualitas pribadi yang sulit dipahami. Banyak penelitian dilakukan dengan hasil yang mengecewakan. Sejumlah trait yang ditemukan hanya mampu mengungkapkan tipe orang yang memiliki kemampuan untuk menduduki posisi-posisi kepemimpinan dan tidak mengungkapkan tipe seperti apakah yang akan berhasil sebagai seorang pemimpin.

Kemudian teori kepemimpinan yang menggunakan pendekatan perilaku dapat dipilah menjadi dua, yaitu pendekatan perilaku berdasarkan struktur inisiasi (*initiating structure*) dan pertimbangan (*consideration*) serta pendekatan perilaku berdasarkan penghargaan (*reward*) dan menghukum (*punishing*). Terkait dengan model pertama yaitu untuk struktur pemicu (*initiating structure*), menunjukkan sejauhmana pemimpin mendefinisikan dan menstrukturkan peran karyawan dalam mencapai tujuan. Struktur inisiasi mencakup inisiasi, organisasi dan produksi. Inisiasi

adalah tindakan mengorganisasikan, memfasilitasi, dan kadang-kadang menolak ide-ide dan praktek baru. Organisasi adalah mendefinisikan dan menstrukturkan pekerjaan, menjelaskan peran pemimpin dan pengikut, dan mengkoordinasikan tugas-tugas karyawan. Produksi adalah menetapkan tujuan dan memberikan insentif bagi upaya-upaya dan produktivitas karyawan. Kemudian untuk aspek pertimbangan (*consideration*), merefleksikan sejauhmana pemimpin menciptakan hubungan kerja yang dicirikan oleh kepercayaan yang saling menguntungkan, hormat terhadap ide-ide karyawan, dan mempertimbangkan perasaan karyawan. Pertimbangan mencakup keanggotaan, integrasi, komunikasi, pengakuan dan perwakilan. Keanggotaan adalah membaur dengan karyawan, menekankan hubungan tidak formal, dan pertukaran pelayanan personal. Integrasi ialah mendorong sebuah iklim yang menyenangkan, mengurangi konflik, dan meningkatkan penyesuaian individu terhadap kelompok. Komunikasi adalah memberikan informasi terhadap karyawan, mencari informasi untuk karyawan dan menunjukkan kesadaran atas persoalan-persoalan yang berdampak terhadap karyawan. Pengakuan ialah mengungkapkan kesetujuan atau ketiaksetujuan atas perilaku karyawan. Perwakilan yaitu bertindak atas nama kelompok, mempertahankan kelompok dan mendahulukan kepentingan kelompok (Colquitt, Lepine and Wesson, 2009: 483).

Sementara untuk pendekatan kepemimpinan yang berorientasi perilaku, pemberian penghargaan terjadi ketika seorang pemimpin memberikan penguatan secara positif kepada bawahan agar terjadi perilaku-perilaku yang dikehendaki. Jika bawahan dapat melakukan pekerjaan dengan baik, maka pemimpin memberikan pengakuan melalui pujian, hadiah, atau keuntungan-keuntungan lain yang kasat mata seperti peningkatan upah dan promosi. Pemimpin memberikan penghargaan untuk memastikan karyawan memiliki kinerja pada tingkatan yang tertinggi. Selanjutnya untuk pemimpin yang berorientasi menghukum terjadi ketika seorang pemimpin mencera atau menanggapi seccara negatif terhadap

bawahan yang melakukan perilaku-perilaku yang tidak dikehendaki. Meskipun perilaku menghukum dapat menjadi efektif, namun juga memicu perilaku yang membahayakan di dalam organisasi. Umumnya lebih efektif jika menggunakan penguatan untuk menghentikan perilaku-perilaku yang tidak dikehendaki jika dibandingkan dengan menggunakan hukuman. Hukuman dapat menimbulkan sesuatu yang tidak diinginkan seperti kemarahan (George & Jonnes, 2002: 396).

Kedua, teori situasional. Teori-teori kepemimpinan yang tergabung dalam kelompok ini adalah *Fiedler's Contingency Model* dan *Path-Goal Theory*. Terkait dengan teori pertama, Fred E. Fiedler mengembangkan sebuah elaborasi model kontingensi, yang berpegang bahwa pemimpin terbaik ditentukan oleh situasi kerja pemimpin. Model Fiedler menetapkan kondisi yang mana pemimpin harus menggunakan tugas, dan hubungan, gaya memotivasi. Fiedler juga menggunakan istilah kontrol situasi yang diartikan sejauhmana pemimpin dapat mengendalikan dan mempengaruhi hasil usaha-usaha kelompok. Pengukuran kendali situasi berdasarkan tiga faktor, yaitu: (1) hubungan pemimpin anggota, yaitu sejauhmana anggota menerima dan mendukung pemimpinnya, (2) struktur tugas, yakni sejauhmana mengetahui secara nyata apa yang dilakukan dan seberapa baik serta apakah tugas-tugas secara rinci diselesaikan, dan (3) kekuasaan posisi (*position power*), menunjukkan sejauhmana organisasi menyediakan pemimpin dengan: (a) penghargaan dan hukuman kepada anggota organisasi, dan (b) wewenang formal yang sesuai untuk melakukan pekerjaan (Dubrin, 2007: 244).

Pendekatan yang kedua adalah *Path-Goal Theory*. Dalam pendekatan ini pada intinya ada empat cara yang digunakan oleh seorang pemimpin, yaitu direktif, suportif, partisipatif, dan orientasi tugas (McShane & Von Glinow, 2009: 235-236). Direktif (*directive*) mencakup perilaku mengklarifikasi yang menyediakan sebuah struktur psikologis untuk bawahan. Pemimpin mengklarifikasikan tujuan kinerja, maksud mencapai tujuan tersebut, dan menetapkan standar-standar kinerja yang akan dinilai.

Hal itu juga mencakup kebijaksanaan penggunaan penghargaan dan tindakan disiplin. Kepemimpin direktif sama dengan kepemimpinan orientasi tugas. Suportif (*sopportive*) merupakan perilaku ini memberikan dukungan psikologis untuk karyawan. Pemimpin bersikap ramah dan mudah didekati, membuat pekerjaan menyenangkan, memperlakukan karyawan dengan rasa hormat yang adil, dan menunjukkan perhatian pada status, kebutuhan dan kesejahteraan karyawan. Kepemimpinan suportif sama dengan kepemimpinan yang berorientasi pada orang. Partisipatif (*partisipative*) berusaha mendorong dan memfasilitasi keterlibatan bawahan dalam pengambilan keputusan di luar aktivitas kerja normal. Pemimpin berkonsultasi dengan karyawan, meminta sarannya, dan mengambil ide-idenya dalam pertimbangan yang serius sebelum mengambil sebuah keputusan. Kepimpinan partisipatif berhubungan dengan keterlibatan karyawan dalam keputusan. Orientasi prestasi (*achievement-oriented*) berupaya mendorong karyawan untuk mencapai kinerja puncak. Pemimpin menetapkan tujuan yang menantang, mengaharapkan karyawan memiliki kinerja pada tingkat yang paling atas, secara terus menerus mencari perbaikan pada kinerja karyawan, dan menunjukkan derajat kepercayaan tinggi sehingga karyawan akan mengambil tanggungjawab dan melakukan tujuan-tujuan yang menantang. Kepemimpinan yang berorientasi pada prestasi mengaplikasikan teori penetapan tujuan.

Selain kedua pendekatan di atas, juga terdapat teori kepemimpinan situasional yang dikembangkan oleh Paul Hersey dan Kenneth Blanchard. Menurut teori ini, perilaku kepemimpinan yang efektif antara lain tergantung pada tingkat kesiapan pengikut. Kesiapan berarti sejauhmana kemampuan yang dimiliki pengikut dan kesediaan untuk menyelesaikan tugas. Kesediaan merupakan kombinasi dari kepercayaan diri, komitmen dan motivasi. Teori kepemimpinan situasional tersebut melahirkan empat gaya kepemimpinan spesifik, yaitu *telling* (S1), *selling* (S2), *participating* (S3) dan *delegating* (S4). Keempat gaya tersebut merupakan kombinasi dari tugas dengan orientasi hubungan perilaku kepemimpinan. Pemimpin

didorong untuk menggunakan gaya *telling* untuk pengikut yang memiliki derajat kesiapan rendah. Gaya ini mengombinasikan perilaku kepemimpinan berorientasi tugas tinggi, seperti memberikan pengarahan, dengan perilaku orientasi hubungan rendah, seperti supervisi yang tertutup. Apabila kesiapan pengikut meningkat, maka kepemimpinan dianjurkan untuk secara berangsur-angsur bergerak dari gaya *telling* ke *selling*, *participating*, dan puncaknya adalah *delegating* (Kinicki & Kreitner, 2008: 357-358).

Ketiga, teori yang terpecah. Teori kepemimpinan yang tergabung dalam kategori ini antara lain *substitute leadership* dan *self leadership*. *Substitute leadership* atau kepemimpinan pengganti merupakan teori kepemimpinan yang dipertimbangkan untuk melawan teori kepemimpinan yang berdasarkan pada orang. Teori kepemimpinan yang berdasarkan orang menekankan pada pentingnya sifat dan perilaku pemimpin. Sementara teori kepemimpinan pengganti menekankan pada pentingnya karakteristik situasi. Teori ini berdasarkan pada ide bahwa setidaknya pada beberapa situasi, kepemimpinan tidak hanya efektif, tetapi juga tidak relevan. Orang cenderung menyesuaikan kepemimpinan dan menekankan pada pentingnya sifat-sifat pemimpin jika dibandingkan dengan kondisi aktual yang pantas. Teori ini juga berusaha mengidentifikasi karakteristik tempat kerja yang dapat menggantikan untuk kepemimpinan atau menetralkan upaya-upaya yang dibuat oleh seorang pemimpin (Gomez-Mejia, Balkin & Cardy, 2008: 515).

Sementara untuk kepemimpinan diri (*self-leadership*) menekankan pada tanggung jawab individu karyawan untuk mengembangkan prioritas kerjanya yang telah disesuaikan dengan tujuan organisasi. Manajer adalah fasilitator yang meningkatkan kapasitas kepemimpinan diri bawahan dan mendorong karyawan untuk mengembangkan keterampilan mengendalikan diri. Ada dua mekanisme penting dalam kepemimpinan diri, yaitu: (1) pemberdayaan (*empowerment*), atau proses mentransfer kendali perilaku kerja individu dari supervisor ke karyawan.

Karyawan harus dibekali dengan keterampilan, peralatan, dan informasi-informasi sehingga wewenang dan tanggungjawab-nya dapat sukses didelegasikan kepadanya; (2) pemodelan peran (*role modeling*), yaitu manajer memberikan contoh perilaku-perilaku yang diharapkan untuk dilakukan oleh karyawan. Pemodelan peran akan menjadi lebih efektif jika karyawan dapat melihat hubungan antara adopsi perilaku-perilaku yang dikehendaki dengan hasil positif, seperti upah yang lebih tinggi, promosi atau pengakuan publik (Gomez-Meija, Balkin & Cardy, 2008: 516-517).

Keempat, teori pertukaran. Teori kepemimpinan yang tergabung dalam kelompok ini antara lain teori kepemimpinan transformasional, teori kepemimpinan transaksional, teori kepemimpinan otentik atau kharismatik. Berkenaan dengan teori kepemimpinan transformasional ditandai kemampuan pemimpin untuk mengartikulasikan visi bersama tentang masa depan, secara intelektual menstimulasi karyawan, dan menaruh perhatian terhadap perbedaan individual karyawan (Brown & Keeping, 2005: 247). Menurut Keegan & Hartogg (dalam Keegan & Den Hartogg, 2004: 609), kepemimpinan transformasional terkait dengan identifikasi diri yang kuat, penciptaan visi bersama untuk masa depan, dan hubungan antara pemimpin dan pengikut berdasar pada suatu hal yang lebih daripada sekadar pemberian penghargaan agar patuh. Pemimpin transformasional mendefinisikan kebutuhan untuk perubahan, menciptakan visi baru, memobilisasi komitmen untuk menjalankan visi dan mentransformasi pengikut baik pada tingkat individual maupun tingkat organisasi. Kemampuan pemimpin untuk mengartikulasikan suatu visi yang atraktif bagi masa depan adalah elemen utama dari kepemimpinan transformasional. Menurut Kinicki & Kreitner (2008: 309), model kepemimpinan transformasional banyak menghasilkan perubahan organisasi secara signifikan karena bentuk kepemimpinan ini menekankan pada tingkatan yang lebih tinggi pada motivasi intrinsik, kepercayaan, komitmen dan loyalitas dari bawahan.

Selanjutnya untuk kepemimpinan transaksional (*transactional leadership*) didasarkan pada konsep pertukaran antara pemimpin dan pengikut. Pemimpin menyediakan pengikut sumber daya dan penghargaan untuk ditukar dengan motivasi, produktivitas dan pelaksanaan tugas yang efektif. Kepemimpinan transaksional mengajarkan kepada pemimpin agar menyediakan penghargaan untuk menguatkan perilaku yang sesuai dan mencegah perilaku yang tidak sesuai. Pemimpin transaksional adalah pemimpin yang bertanggung jawab, andal, memiliki logika tinggi dan berpikiran jernih. Pemimpin meyakinkan bahwa sistem yang ada terpelihara dengan baik. Dalam situasi konflik, pemimpin menggunakan aturan dan prosedur. Prosedur dan standar operasional bekerja dengan baik sepanjang hari seperti hari kemarin (Joseph, 2007: 28).

Sementara untuk teori kepemimpinan karismatik dicitrakan sebagai kepemimpinan yang penting dalam hubungannya dengan kepuasan. Weber memandang pemimpin karismatik sebagai mistis, narsistik, dan memiliki kemampuan personal yang magnetis. Pemimpin karismatik berinteraksi dengan orang lain melalui keyakinan-keyakinan dan perilaku yang unik. Pengaruh karismatik berakar pada nilai-nilai pemimpin, karakteristik kepribadian, dan perilaku, atribusi pengikut, konteks, atau beberapa kombinasi dari faktor-faktor tersebut. Pemimpin karismatik bersifat percaya diri, dominan, ekstraver, dan keyakinan kuat akan nilai-nilai yang dianut, serta keyakinan dan moral yang dianggap benar. Tendensi perilaku pemimpin karismatik adalah melibatkan inspirasi untuk memotivasi tindakan kolektif, berperilaku dalam berbagai cara yang dapat menghasilkan model bagi pengikutnya, sensitif terhadap kecenderungan lingkungan, perilaku yang tidak konvensional, berani mengambil risiko, memformulasikan dan mengartikulasikan suatu visi (Wang & Jiang, 2005: 147).

Menurut Conger dan Kanungo (dalam Robbins, 2006: 470), ada lima ciri pemimpin kharismatik. *Pertama*, visi dan artikulasi. Dalam hal ini pemimpin kharismatik memiliki visi, ditunjukkan dengan sasaran ideal,

yang berharap masa depan lebih baik daripada status quo, dan mampu mengklarifikasi pentingnya visi yang dapat dipahami orang lain. *Kedua*, risiko personal. Pemimpin kharismatik bersedia menempuh risiko personal tinggi, menanggung biaya besar dan terlibat ke dalam pengorbanan diri untuk meraih visi. *Ketiga*, peka terhadap lingkungan. Pemimpin kharismatik mampu menilai secara realistis kendala lingkungan dan sumberdaya yang dibutuhkan untuk membuat perubahan. *Keempat*, kepekaan terhadap kebutuhan pengikut. Pemimpin kharismatik perseptif (sangat pengertian) terhadap kemampuan orang lain dan responsif terhadap kebutuhan dan perasaan orang lain. *Kelima*, perilaku tidak konvensional. Pemimpin kharismatik terlibat dalam perilaku yang dianggap baru dan berlawanan dengan norma.

Sejalan dengan berbagai pendekatan tersebut, lalu muncul beberapa pendekatan yang populer, antara lain dari Kouzes dan Posner. Kouzes & Posner (1999: 90) menekankan lima perilaku kepemimpinan, yakni: menantang proses (*challenge the process*), mengilhamkan suatu visi bersama (*inspire a shared vision*), memungkinkan orang lain bertindak (*enable others to act*), petunjuk jalan (*model the way*) dan mendorong hati (*encourage the heart*). Dari lima perilaku tersebut kemudian dijabarkan dan dikembangkan menjadi sepuluh komitmen kepemimpinan, yang meliputi: (1) mencapai kemenangan kecil yang meningkatkan kemajuan yang konsisten dan membina komitmen, (2) menghargai sumbangan individu atas keberhasilan di setiap proyek, (3) merayakan keberhasilan tim secara teratur, (4) mencari kesempatan yang menantang untuk mengubah, mengembangkan, membuat inovasi dan meningkatkan, (5) melakukan eksperimen, mengambil risiko, dan belajar dari kesalahan yang menyertainya, (6) membayangkan masa depan yang meningkat dan memberdayakan, (7) mengajak orang lain dalam wawasan bersama dengan mengimbau nilai-nilai, perhatian, harapan, dan impian mereka, (8) menganjurkan kerjasama dengan mengemukakan tujuan yang penuh kerjasama dan membina kepercayaan, (9) memperkuat orang dengan

memberikan kekuasaan, menyediakan pilihan, mengembangkan kecakapan, memberikan tugas penting, dan menawarkan dukungan nyata, dan (10) memberikan teladan dengan berperilaku dengan cara yang konsisten dengan visi bersama.

Selain itu, ada pula taksonomi yang diformulasikan oleh Yukl (2005: 77-78) yang berisi 14 kategori perilaku kepemimpinan, dengan rincian sebagai berikut:

1. Merencanakan dan mengorganisasi: menentukan tujuan dan strategi jangka panjang, mengalokasikan sumber daya sesuai dengan prioritas, menentukan cara menggunakan personil dan sumber daya untuk menghasilkan efisiensi tugas, dan menentukan cara memperbaiki koordinasi, produktivitas, serta efektivitas unit organisasi.
2. Pemecahan masalah: melakukan identifikasi masalah yang berkaitan dengan pekerjaan, menganalisis masalah pada waktu yang tepat namun dengan cara yang sistematis untuk mengidentifikasi sebab dan mencari pemecahannya, dan bertindak secara tegas untuk mengimplementasikan solusi guna memecahkan masalah atau krisis penting.
3. Menjelaskan peran dan tujuan: membagi tugas, memberi arah tentang cara melakukan pekerjaan tersebut. dan mengkomunikasikan pengertian yang jelas mengenai tanggung jawab pekerjaan, dan tujuan tugas, tenggat waktu, serta harapan mengenai kinerja.
4. Memberi informasi: membagi informasi yang relevan tentang keputusan, rencana, dan kegiatan kepada orang yang membutuhkannya agar dapat melakukan pekerjaannya, memberi materi dan dokumen tertulis, dan menjawab permintaan akan informasi teknis.
5. Memantau: mengumpulkan informasi mengenai aktivitas kerja dan kondisi eksternal yang mempengaruhi pekerjaan tersebut, memeriksa kemajuan dan kualitas pekerjaan, mengevaluasi kinerja para individu dan unit organisasi, menganalisis kecenderungan, dan meramalkan peristiwa eksternal.

6. Memotivasi dan memberi inspirasi: dengan menggunakan teknik mempengaruhi, yang menarik emosi atau logika untuk menimbulkan semangat terhadap pekerjaan, komitmen terhadap sasaran tugas, dan patuh terhadap tuntutan akan kerjasama, bantuan, dukungan, atau sumber daya, menetapkan contoh yang baik mengenai perilaku yang sesuai.
7. Melakukan konsultasi: menanyakan kepada orang-orang sebelum membuat perubahan yang akan mempengaruhi mereka, mendorong saran untuk membuat perbaikan, mengundang partisipasi dalam pengambilan keputusan, memasukkan ide serta saran dari orang lain ke dalam keputusan.
8. Mendelegasikan: mengizinkan para bawahan untuk mempunyai tanggung jawab dan kebijaksanaan yang cukup besar dalam melaksanakan aktivitas kerja, menangani masalah, dan membuat keputusan penting.
9. Mendukung: bertindak ramah dan penuh perhatian, sabar dan membantu, memperlihatkan simpati dan dukungan jika seseorang bingung dan cemas, mendengarkan keluhan dan masalah, mencari minat seseorang.
10. Mengembangkan dan membimbing: memberikan pelatihan dan nasihat karir yang membantu, dan melakukan hal-hal yang membantu perolehan ketrampilan, pengembangan profesional, dan kemajuan karir seseorang.
11. Mengelola konflik dan membangun tim: memudahkan pemecahan konflik yang konstruktif, dan mendorong kerjasama, kerjasama tim, dan identifikasi dengan unit kerja.
12. Membangun jaringan kerja: bersosialisasi secara informal, mengembangkan kontak dengan orang-orang yang merupakan sumber informasi dan dukungan, dan mempertahankan kontak melalui interaksi secara periodik, termasuk kunjungan, menelpon, korespondensi, dan kehadiran pada pertemuan dan peristiwa sosial.

13. Memberikan pengakuan: memberikan pujian dan pengakuan bagi kinerja yang efektif, keberhasilan yang signifikan, dan kontribusi khusus, mengungkapkan penghargaan terhadap kontribusi dan upaya-upaya khusus seseorang.

14. Memberikan penghargaan: memberi atau merekomendasikan penghargaan yang nyata, seperti penambahan gaji atau promosi bagi kinerja yang efektif, keberhasilan yang signifikan, dan kompetensi yang terlihat.

Dari uraian di atas terlihat bahwa yang dimaksud kepemimpinan adalah tindakan seorang pemimpin melalui kemampuannya untuk mempengaruhi orang lain dalam rangka mencapai tujuan organisasi melalui pendekatan tertentu seperti merencanakan dan mengorganisasi, pemecahan masalah, menjelaskan peran dan tujuan, memberi informasi, memantau, memotivasi dan memberi inspirasi, melakukan konsultasi, mendelegasikan, mendukung, mengembangkan dan membimbing, mengelola konflik dan membangun tim, membangun jaringan kerja, memberikan pengakuan, dan memberikan penghargaan.

2.4.4. Peran Kepemimpinan dalam Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (2008:68-69), Kebijakan Publik adalah keputusan otoritas negara, khususnya pemerintah yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Kebijakan publik dipandang sebagai strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan. Keunggulan suatu negara semakin ditentukan oleh kemampuan negara tersebut untuk mengembangkan kebijakan publik yang unggul. Dalam konteks inilah, maka peran pemimpin begitu vitalnya dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa tanpa pemimpin dengan kepemimpinan yang baik, kebijakan publik akan sia-sia.

Mengenai konstelasi kepemimpinan dalam kebijakan publik, Nugroho (2008:589), menggambarkan bahwa tata kelola pemerintahan

yang baik dapat dilihat melalui keberhasilannya melakukan semua tugas pokok terutama pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk itu, menurut Surjadi (2009:101), diperlukan kepemimpinan yang efektif yang memiliki integritas tinggi dan komitmen sebagai pelayan (*servant leaders*) yang bertanggung jawab kepada masyarakat (*publik accountability*). Selanjutnya, Rasyid (1997:93) menyatakan bahwa di satu pihak kita dihadapkan pada kenyataan tentang semakin banyaknya institusi dan organisasi yang membutuhkan pemimpin yang mampu memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat, sementara di lain pihak mekanisme rekrutmen kepemimpinan di kebanyakan institusi dan organisasi pemerintahan belum cukup mantap untuk menjamin lahirnya pemimpin-pemimpin seperti itu.

2.5. Budaya Organisasi

Setiap organisasi memiliki keunikan tersendiri dalam menjalankan aktivitas keorganisasiannya. Mulai dari cara-cara bertindak, nilai-nilai yang dijadikan landasan untuk bertindak, upaya pimpinan memperlakukan bawahan, sampai pada upaya pemecahan masalah. Kesemua itu merupakan aspek yang tak terpisahkan dari budaya organisasi. Sebagai sebuah konsep, budaya organisasi banyak diteliti dalam bidang perilaku organisasi, sehingga muncul berbagai pandangan yang beragam. Namun, sebelum membahas pengertian budaya organisasi, penting kiranya memahami terlebih dahulu pengertian tentang budaya. Hal ini mengingatkan konsep tentang budaya organisasi pada intinya lebih mengarah pada esensi budaya yang ada dalam sebuah organisasi, sehingga konsep tentang budaya penting diketahui. Pengertian tentang budaya yang sering dikutip dalam banyak literatur salah satunya adalah pengertian yang dikemukakan oleh Kroeber dan Kluckhohn (dalam Furnham, 2006: 615), yaitu:

“Culture consists pattern, explicit and implicit, of and for behavior acquired and transmitted by symbols, constituting the distinctive achievement of human groups, including their embodiment in artefacts; the essential core of culture consists of traditional (i.e.

historically derived and selected) ideas and especially their attached values; culture systems may, on the one hand, be considered as products of action, on the other as conditioning elements of further action.”

Penjelasan di atas pada dasarnya menunjukkan bahwa budaya berisi pola perilaku, baik eksplisit maupun implisit, yang diperoleh dan ditransmisikan oleh simbol-simbol, melembagakan perbedaan pencapaian dalam kelompok manusia, termasuk pelebagaan dalam artifak; yaitu inti penting dari budaya yang berisi ide-ide tradisional (secara historis diturunkan dan dipilih) dan nilai-nilai khusus yang melekat. Pada satu sisi, sistem budaya mungkin dipertimbangkan sebagai produk tindakan, dan di sisi lain sebagai elemen-elemen tindakan di masa mendatang.

Pengertian lain tentang budaya dikemukakan oleh Eldiger dan Crombie (dalam Furnham, 2006: 615-616), yaitu: *“the unique configuration of norms, values, beliefs, way of behaving and so on that characterize the manner in which groups and individuals combine to get thing done.”* Hal ini berarti bahwa budaya adalah konfigurasi unik dari norma-norma, nilai-nilai, kepercayaan-kepercayaan, dan cara bertindak sehingga mencirikan cara-cara dimana kelompok-kelompok dan individu-individu bergabung untuk merespon makna yang terdapat dalam percakapan transaksional. Sementara menurut Edles (2002: 2), jika digunakan sebagai kata benda, maka budaya diartikan sebagai pencapaian yang paling baik dan paling penting dari seseorang atau peradaban, sedangkan jika digunakan sebagai kata sifat, maka budaya memiliki makna sensibilitas estetika, yaitu sensitivitas emosional atau inteligensi terhadap seni dan keindahan.

Terkait budaya organisasi, sampai saat ini, belum ada definisi budaya organisasi yang diterima secara universal. Istilah budaya organisasi biasanya diterima dengan mengacu pada maksud bersama tentang kepercayaan dan pemahaman yang berpegang kepada organisasi atau kelompok tertentu tentang permasalahan, praktek, dan tujuan (Kropp, 2005: 1). Budaya umumnya mencakup enam istilah, yaitu: (1) perilaku organisasi, (2) ideologi dan filosofi organisasi, (3) norma-norma kelompok/organisasi, (4) nilai-nilai

yang diperlihatkan organisasi, (5) kebijakan, prosedur, dan aturan-aturan sosialisasi (Kropp, 2005: 1). Kemudian Pearce dan Robbinson (2009: 341) mendefinisikan budaya organisasi sebagai: *"the set of important assumptions and beliefs (often unstated) that members of an organization share in a common."* Definisi ini menunjukkan bahwa budaya organisasi adalah seperangkat asumsi-asumsi dan kepercayaan penting (sering tidak terungkapkan) yang diyakini bersama oleh anggota organisasi.

Schein (dalam Kinicki & Kreitner, 2008: 41) mendefinisikan budaya organisasi sebagai *"the set of shared, taken-for-granted implicit assumptions that a group hold and that determines how it perceives, think about, and reacts to its various environments."* Definisi Schein ini pada intinya menjelaskan bahwa budaya organisasi adalah seperangkat asumsi-asumsi implisit bersama yang telah ada di dalam organisasi yang dipegang oleh sebuah kelompok dan yang menentukan bagaimana merasakannya, memikirkannya dan bereaksi terhadap lingkungan yang beragam. Menurut Kinicki dan Kreitner (2008: 41), definisi ini mengandung tiga karakteristik penting budaya organisasi. Pertama, budaya organisasi diteruskan kepada karyawan baru melalui proses sosialisasi. Kedua, budaya organisasi mempengaruhi perilaku di tempat kerja. Ketiga, budaya organisasi bekerja pada pada tingkatan yang berbeda-beda.

O'Reilly, Chatman & Caldwell (dalam Colquitt, Lepine & Wesson, 2009: 546) mendefinisikan budaya organisasi sebagai *"the shared social knowledge within an organization regarding the rules, norms, and values that shape the attitudes and behaviors of its employees."* Pengertian ini menunjukkan bahwa budaya organisasi adalah pengetahuan sosial bersama di dalam sebuah organisasi tentang aturan-aturan, norma-norma, dan nilai-nilai yang membentuk sikap dan perilaku karyawannya. Definisi menggarisbawahi sejumlah faset budaya organisasi. Pertama, budaya merupakan pengetahuan sosial antara karyawan dan organisasi. Karyawan belajar tentang aspek-aspek penting budaya organisasi melalui karyawan lainnya. Transfer pengetahuan ini mungkin melalui komunikasi eksplisit, pengamatan sederhana, atau cara-

cara lain. Budaya juga sebagai pengetahuan bersama yang berarti anggota organisasi memahami dan memiliki sebuah derajat konsensus tentang apa budaya itu. Kedua, budaya menjelaskan kepada karyawan apa itu aturan-aturan, norma-norma dan nilai-nilai di dalam organisasi. Ketiga, budaya organisasi membentuk dan memaksakan sikap-sikap tertentu karyawan dengan menciptakan sebuah sistem pengendalian atas karyawan.

Budaya menurut Prown (1998:1), adalah suatu nilai bersama yang diciptakan oleh sekelompok orang-orang pada waktu tertentu. Sumber daya yang *tangible*, seperti mesin dan bangunan, sama nilainya dengan sumber daya *intangible*, seperti pengetahuan ilmiah dan sistem-sistem pengelolaan anggaran, yang berinteraksi antara anggota organisasi untuk berproduksi, apa yang dikatakan oleh para antropologis sebagai "unsur budaya". Hal ini muncul (*emerges*) ketika orang-orang merefleksikan tujuan-tujuannya, sadar atau tidak sadar, langsung atau tidak langsung, keyakinan-keyakinan dari para individu yang bertugas di kantor, fabrikasi, pembelian, atau yang digunakan secara bersama, akan meningkatkan, keyakinan-keyakinan dari masyarakat yang lebih luas kepada yang dimiliki secara individu.

Budaya organisasi terbentuk melalui empat elemen kunci, yaitu: (1) nilai-nilai yang dimiliki pendiri organisasi, (2) lingkungan industri dan bisnis, (3) budaya nasional, dan (4) visi dan perilaku manajer senior (1998: 42). Sementara Schein (dalam McShane & Von Glinow, 2009: 276) menyebutkan bahwa budaya organisasi terdiri dari tiga elemen pokok, yaitu: (1) artifak, yang terdiri dari cerita-cerita/legenda, ritual/upacara, bahasa organisasi, dan struktur fisik, (2) nilai-nilai bersama, mencakup kepercayaan yang disadari dan evaluasi apa yang baik dan buruk, benar atau salah, dan (3) asumsi-asumsi bersama, terdiri dari ketidaksadaran (persepsi atau kepercayaan yang sudah ada sebelumnya), dan model mental yang ideal.

Setiap organisasi memiliki budaya sendiri. Budaya organisasi sama seperti kepribadian individu, yang tidak nampak tetapi memberikan arti, arahan dan dasar tindakan. Kepribadian mempengaruhi perilaku individu, sedangkan asumsi-asumsi bersama (kepercayaan dan nilai) di antara anggota

organisasi mempengaruhi opini dan tindakan di dalam organisasinya (Pearce dan Robinson, 2009: 341). Bagi sebuah organisasi, budaya yang kuat sangat dibutuhkan keberadaannya, karena menurut McShane & Von Glinow (2009: 279-280), budaya organisasi memiliki tiga fungsi penting. Pertama, sebagai sistem kontrol (*control system*). Budaya organisasi secara mendalam melembaga dalam bentuk kontrol sosial yang mempengaruhi pengambilan keputusan dan perilaku karyawan. Budaya bersifat menyebar dan berlangsung secara tidak sadar. Kedua, perekat sosial (*social glue*). Budaya organisasi merupakan perekat sosial yang mengikat seseorang secara bersama dan membuat perasaan sebagai bagian dari pengalaman organisasi. Karyawan yang termotivasi untuk menginternalisasikan budaya-budaya yang dimiliki organisasi karena hal itu dapat memenuhi kebutuhannya untuk identitas sosial. Perekat sosial ini penting sebagai cara untuk menarik staf baru dan memperhatikan kinerja unggul. Ketiga, menciptakan pengertian (*sense-making*). Budaya organisasi membantu proses penciptaan pengertian. Hal itu membantu karyawan memahami apa yang harus dilanjutkan dan mengapa sesuatu terjadi di perusahaan. Budaya organisasi juga membuat karyawan lebih mudah untuk memahami apa yang diharapkan darinya dan untuk berinteraksi dengan karyawan lain yang mengetahui dan kepercayaan di dalamnya.

Selain ketiga fungsi di atas, Robbins (2006: 725) juga memperkenalkan lima fungsi lainnya dari budaya organisasi, yakni: (1) menetapkan tapal batas, yaitu menciptakan perbedaan yang jelas antara satu organisasi dan yang lain; (2) budaya memberikan rasa identitas ke anggota-anggota organisasi; (3) budaya mempermudah timbulnya komitmen pada sesuatu yang lebih luas daripada kepentingan diri pribadi seseorang; (4) meningkatkan kemantapan sistem sosial. Budaya merupakan perekat sosial yang membantu mempersatukan organisasi itu dengan memberikan standar-standar yang tepat mengenai apa yang harus dikatakan dan dilakukan oleh para karyawan; dan (5) mekanisme pembuat makna dan mekanisme

pengendali yang memandu dan membentuk sikap serta perilaku para karyawan.

Untuk mengukur budaya organisasi dalam sebuah organisasi atau perusahaan, telah banyak dikembangkan instrumen atau alat ukur yang didasarkan pada dimensi-dimensi tertentu. Williams, Dobson & Walters (dalam Furnham, 2006: 626) mengembangkan empat dimensi budaya organisasi yang disebut dengan taksonomi budaya (*taxonomy of culture*), yaitu:

1. Orientasi kekuasaan (*power orientation*). Organisasi yang berorientasi kekuasaan mencoba untuk mendominasi lingkungannya dan orang-orang yang berkuasa dalam organisasi bekerja keras untuk menjaga kendali absolut atas bawahannya. Penguasa organisasi membeli dan menjual organisasi serta memperlakukan orang sebagai komoditas, sehingga secara nyata tidak menindahkan nilai kemanusiaan dan kesejahteraan bersama. Selain itu, orang-orang yang berkuasa juga memiliki daya saing dan selera untuk tumbuh yang besar. Di dalam organisasi hukum rimba sering berlaku di antara para eksekutif sebagai perjuangan untuk kepentingan pribadi.
2. Orientasi peran (*role orientation*). Organisasi yang berorientasi peran sama seperti bentuk organisasi birokrasi. Ada sebuah penekanan atas legalitas, legitimitas, dan tanggungjawab. Konflik diatur oleh peraturan dan prosedur. Hak dan perlakuan khusus didefinisikan dan dilekatkan. Ada penekanan yang kuat atas hirarki dan status. Kemampuan untuk memprediksikan perilaku tinggi dan sabil serta kehormatan sering dinilai sebagai kompetensi.
3. Orientasi tugas (*task orientation*). Seperti dalam struktur organisasi, fungsi dan aktivitas dievaluasi dalam berdasarkan kontribusinya terhadap tujuan organisasi. Jika individu tidak memiliki keterampilan atau pengetahuan teknis untuk melakukan tugas, maka akan diberikan pelatihan atau diganti. Otoritas didasarkan pada pengetahuan dan kompetensi tertentu. Ada pula penekanan pada kecepatan dan

fleksibilitas. Kolaborasi dilakukan jika dibutuhkan untuk mencapai tujuan. Tugas dan kelompok-kelompok proyek merupakan hal yang umum.

4. Orentasi orang (*people orientation*). Keberadaan organisasi utamanya digunakan untuk melayani anggota. Otoritas mungkin didasarkan pada kompensasi tugas. Individu diharapkan untuk mempengaruhi yang lainnya contoh dan sikap menolong. Metode konsensus dalam pengambilan keputusan lebih diutamakan. Peran-peran yang dijalankan berdasarkan pada pilihan pribadi dan kebutuhan untuk pertumbuhan pembelajaran.

Dimensi lain budaya organisasi diperkenalkan oleh Denison (dalam Sobirin, 2007: 195). Denison mengklasifikasikan budaya organisasi menjadi empat dimensi. Pertama, keterlibatan (*involvement*). Keterlibatan adalah dimensi budaya organisasi yang menunjukkan tingkat partisipasi karyawan (anggota organisasi) dalam proses pengambilan keputusan. Kedua, konsistensi, (*consistency*). konsistensi merupakan tingkat kesepakatan anggota organisasi terhadap asumsi dasar dan nilai-nilai organisasi. Ketiga, adaptabilitas, (*adaptability*). Adaptabilitas ialah kemampuan organisasi dalam merespon perubahan-perubahan lingkungan eksternal dengan melakukan perubahan internal organisasi. Keempat, misi (*mission*). Misi adalah dimensi inti yang menunjukkan tujuan inti organisasi yang menjadikan anggota organisasi teguh dan fokus terhadap apa yang dianggap penting oleh organisasi.

Sementara O'Reilly, Chatman & Caldwell (dalam McShane & Von Glinow, 2009: 277) menyebutkan tujuh dimensi budaya organisasi. Pertama, inovasi (*innovation*), yang dicirikan dengan berkesperimen, mencari peluang, mengambil risiko, sedikit aturan, dan kehati-hatian yang rendah. Kedua, stabilitas (*stability*), dikarakteristikan dengan dapat diprediksi, keamanan dan orientasi pada peraturan. Ketiga, menghormati orang (*respect for people*), ditandai dengan keadilan dan toleransi. Keempat, orientasi hasil (*outcome orientation*), dicirikan dengan orientasi tindakan, harapan tinggi, dan orientasi

hasil. Kelima, perhatian terhadap hal-hal yang rinci (*attention to detail*), yang ditandai dengan ketelitian dan analitis. Keenam, orientasi tim (*team orientation*), dikarakteristikan dengan kolaborasi dan orientasi orang. Ketujuh, keagresifan (*agressiveness*), ditandai dengan kompetitif, penekanan yang rendah pada tanggung jawab sosial.

Dengan bahasa yang agak berbeda, (Robbins, 1996: 573) mengidentifikasi sejumlah faktor yang menentukan budaya organisasi, yakni sebagai berikut:

1. Inisiatif individu (*Individual Initiative*); yaitu tingkat tanggung jawab dan kemandirian yang dimiliki tiap anggota.
2. Toleransi risiko (*risk tolerance*); adalah tingkat resiko yang boleh atau mungkin dipikul oleh anggotanya untuk mendorong mereka menjadi agresif, inovatif dan berani mengambil resiko.
3. Integrasi (*Integration*); ialah tingkat unit-unit kerja dalam organisasi yang mendorong untuk beroperasi dalam koordinasi yang baik.
4. Dukungan manajemen (*management support*); yaitu tingkat kejelasan komunikasi, bantuan dan dukungan yang disediakan manajemen terhadap unit kerja dibawahnya.
5. Pengawasan (*control*); yaitu sejumlah aturan atau peraturan dan sejumlah pengawasan yang digunakan untuk mengatur dan mengawasi perilaku karyawan.
6. Identifikasi (*Identify*); yakni tingkat identifikasi diri tiap anggota dalam organisasi secara keseluruhan melebihi group kerja atau bidang profesi masing-masing.
7. Sistem penghargaan (*reward system*); adalah tingkat alokasi dan penghargaan (kenaikan gaji, promosi jabatan) berdasarkan *performance* pegawai sebagai lawan dari senioritas, anak masyarakat dan lain-lain.
8. Toleransi terhadap konflik (*conflict tolerance*); yaitu tingkat toleransi terhadap konflik dan kritik keterbukaan yang muncul dalam organisasi.

9. Pola komunikasi (*communication patterns*); yakni tingkat keterbatasan komunikasi dalam organisasi yang sesuai otoritasi pada hirarki formal.

Sementara itu Miller (1998: 558) menyebutkan delapan nilai utama yang menjadi dasar budaya organisasi, yang terdiri atas: (a) azas persetujuan, (b) azas konsensus, (c) azas keunggulan, (d) azas kesatuan, (e) azas prestasi, (f) azas empirisme, (g) azas keakraban, dan (h) azas integritas. Nilai-nilai ini dirangkum atas dasar kenyataan bahwa tuntutan dan tantangan manajemen telah berubah dalam beberapa hal, yaitu:

1. Motivasi berdasarkan imbalan materi semakin tidak memadai. Kebutuhan seseorang akan berubah dari kebutuhan materi menjadi kebutuhan yang lebih bersifat spiritual (kepuasan diri).
2. Sifat pekerjaan menjadi lebih bersifat kognitif dari pada fisik. Pekerja masa kini lebih dituntut untuk berfikir kreatif demi kemajuan perusahaan.
3. Pekerja masa kini lebih memiliki peluang untuk memilih pekerjaan yang lebih menyenangkan.
4. Adanya kecenderungan penurunan jumlah manajer, yang digantikan dengan para pekerja berpengalaman.
5. Dalam era globalisasi, maka kompetisi tidak lagi terbatas dibidang teknologi tetapi juga pada kemampuan manajemen.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa budaya organisasi adalah nilai-nilai, asumsi-asumsi dan keyakinan-keyakinan dasar yang dirasakan bersama oleh anggota organisasi yang meliputi inisiatif individu, toleransi terhadap risiko, integrasi, dukungan manajemen, pengawasan, identifikasi, sistem penghargaan, toleransi terhadap konflik, dan pola komunikasi.

2.6. Kerangka Pemikiran

Mengenai kepemimpinan, Brown dan Keeping (2005: 248) menyatakan bahwa, persepsi kepemimpinan transformasional memiliki hubungan yang positif dengan berbagai macam hasil keluaran organisasi dan hubungan ini bersifat kuat, umum dalam berbagai tingkat organisasi, budaya, dan populasi sampel (Bass). Bahkan kepemimpinan transformasional menghasilkan kohesi tingkat tinggi, komitmen, kepercayaan, motivasi, dan kinerja. Lebih dari itu, penelitian dan meta analisis menunjukkan bahwa kepemimpinan transformasional memiliki dampak positif terhadap kinerja individual dan prestasi organisasi (Howell & Hall-Merenda dalam Zhu dkk, 2005: 47). Beberapa studi juga melaporkan bahwa terdapat hubungan yang positif antara kepemimpinan transformasional dan hasil yang dicapai pada tingkat individual dan perusahaan (Avolio; Kirkpatrick & Lock dalam Zhu dkk, 2005: 48). Hasil mutakhir menunjukkan bahwa banyak penelitian melaporkan kepemimpinan transformasional memiliki dampak positif terhadap kinerja pengikut dan prestasi perusahaan (Avolio dkk; Jung & Sosik; MacKenzie dkk; Walumbwa, dalam Zhu dkk, 2005: 49).

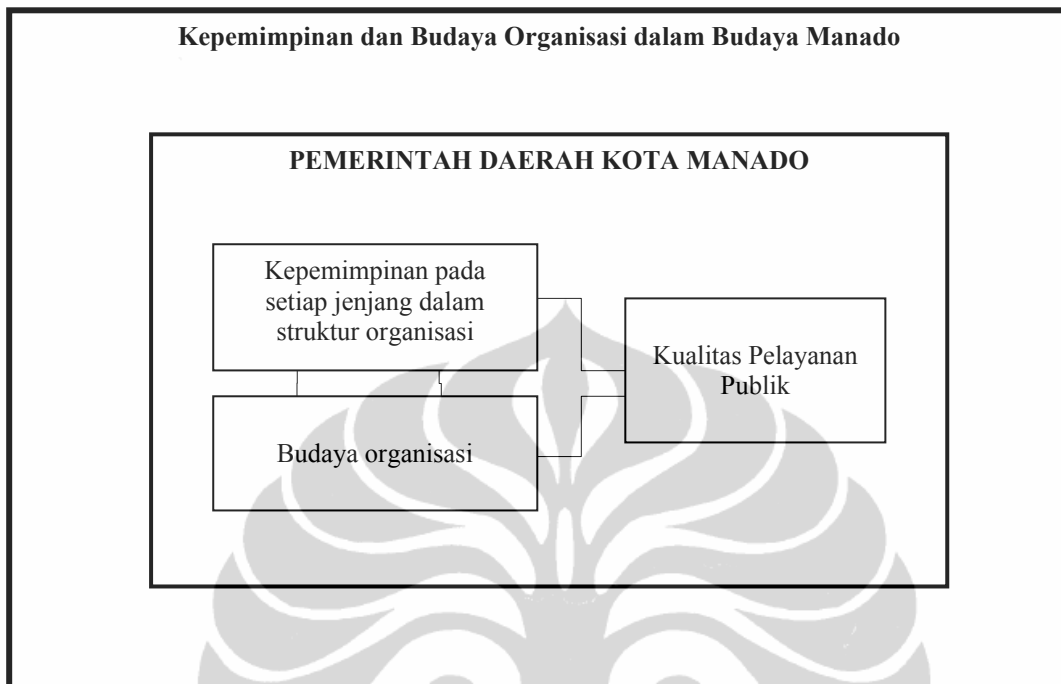
Mengenai budaya organisasi, hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ingersoll dkk (2000: 11), Chatman (1988), Denison (1990), Smith & Rupp (2002), dan Chin dkk (2002) menemukan bahwa budaya organisasi adalah prediktor kuat dalam menciptakan komitmen karyawan terhadap organisasi. Penelitian yang dilakukan oleh Kotter dan Haskett (dalam Rashid, Sambasivan, dan Johari, 2003: 711) juga menunjukkan bahwa budaya organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja ekonomi perusahaan jangka panjang. Mereka juga meyakini bahwa budaya organisasi menjadi faktor penting yang menentukan sukses atau gagalnya perusahaan di masa mendatang. Penelitian lain dilakukan oleh Sadri dan Lees (dalam Rashid, Sambasivan, dan Johari, 2003: 711) yang memperlihatkan bahwa budaya organisasi yang positif dapat mendatangkan keuntungan yang tak terukur terhadap organisasinya, sehingga dapat

memimpin kompetisi dengan perusahaan-perusahaan lainnya. Sebaliknya, budaya organisasi yang negatif memiliki dampak negatif terhadap kinerja organisasi, sehingga dapat menghalangi organisasi untuk mengadopsi perubahan strategi atau taktik.

2.7. Model Analisis

Merujuk pada acuan teoretik dan kerangka pemikiran di atas terlihat dengan jelas bahwa variabel-variabel Kepemimpinan dan Budaya Organisasi, sebagai variabel bebas (*independent variable*), memiliki pengaruh terhadap kualitas pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab organisasi yang bersangkutan, sebagai variabel terikat (*dependent variable*). Dalam kasus organisasi Pemerintah Daerah Kota Manado yang mengalami kekosongan pimpinan puncak (Walikota dan Wakil Walikota) model analisis yang dikembangkan dalam penelitian ini mempertimbangkan juga budaya kepemimpinan dan berorganisasi pada masyarakat Manado (Budaya Kawanua) yang melatari (sebagai *cultural setting* dari) fenomena yang diteliti. Sehingga konstelasi hubungan antarvariabel tersebut dapat digambarkan dalam model analisis penelitian pada Gambar 1.

Gambar 1 memberikan gambaran bahwa Budaya Kawanua sebagai latar (*cultural setting*) dari fenomena yang diteliti memiliki kontribusi besar dalam membentuk perilaku kepemimpinan dan budaya pada organisasi-organisasi yang di dalam lingkungan budaya ini. Selain itu, penilaian orang terhadap layak tidaknya pelayanan yang dilakukan oleh organisasi maupun lembaga apapun yang ada di dalam lingkungan budaya itu juga ditentukan oleh nilai-nilai pelayanan yang terbentuk di dalam budaya itu sendiri. Walaupun birokrasi di dalam Pemerintah Daerah Kota Manado telah dibentuk dan disusun strukturnya melalui teori organisasi modern, mau tidak mau nilai-nilai lokal juga akan berperan di dalam membentuk perilaku kepemimpinan, perilaku berorganisasi di dalam Pemerintah Daerah Kota Manado, dan penilaian para pemangku kepentingan (*stakeholders*) terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh lembaga ini.



Gambar 2.3. Model Analisis Penelitian Dampak Kekosongan Pimpinan terhadap Kualitas Pelayanan Publik pada Pemerintah Daerah Kota Manado

2.8. Operasionalisasi Konsep

Untuk melakukan penelitian ini, konsep-konsep tentang kepemimpinan, budaya organisasi, dan kualitas pelayanan dioperasionalkan dalam variabel-variabel yang kemudian dielaborasi kedalam bentuk indikator-indikator yang digunakan untuk mengumpulkan data melalui pertanyaan-pertanyaan di dalam pedoman wawancara sebagai salah satu instrumen penelitian. Karena penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, maka selain pedoman wawancara sebagai instrumen penelitian, maka peneliti sendiri juga merupakan instrumen penelitian. Adapun definisi operasional dari ketiga konsep tersebut, adalah sebagai berikut:

- 1) Kepemimpinan adalah tindakan seorang pemimpin melalui kemampuannya untuk mempengaruhi orang lain dalam rangka mencapai tujuan organisasi melalui pendekatan tertentu, seperti: merencanakan dan mengorganisasi, pemecahan masalah, menjelaskan peran dan tujuan, memberi informasi, memantau, memotivasi dan

memberi inspirasi, melakukan konsultasi, mendelegasikan, mendukung, mengembangkan dan membimbing, mengelola konflik dan membangun tim, membangun jaringan kerja, memberikan pengakuan, dan memberikan penghargaan.

- 2) Budaya organisasi adalah nilai-nilai, asumsi-asumsi dan keyakinan-keyakinan dasar yang dirasakan bersama oleh anggota organisasi yang meliputi inisiatif individu, toleransi terhadap risiko, integrasi, dukungan manajemen, pengawasan, identifikasi, sistem penghargaan, toleransi terhadap konflik, dan pola komunikasi.
- 3) Kualitas pelayanan publik memiliki lima dimensi, yaitu *Tangibles* (bukti fisik), *Reliability* (keandalan), *Responsiveness* (daya tanggap), *Assurance* (jaminan), dan *Emphaty* (empati), yang meliputi: Akses, komunikasi, kompetensi, kesopanan, kredibilitas, reliabilitas, cepat tanggap, kepastian, hal-hal yang berwujud, memahami atau mengenali

Berdasarkan definisi operasional di atas, maka dapat dikembangkan alat bantu penelitian berupa pedoman wawancara dengan kisi-kisi seperti disajikan pada Tabel 2.1. Sedangkan pedoman wawancara, sebagai pedoman dalam mengumpulkan data primer, yang berisi pertanyaan-pertanyaan terbuka dan bisa lebih dikembangkan sesuai perkembangan di lapangan, disajikan pada Lampiran 1.

Tabel 2.1
Kisi-kisi Instrumen Penelitian

No	Variabel	Indikator	No. Butir
1	Kepemimpinan	a. Merencanakan dan mengorganisasi b. Pemecahan masalah c. Menjelaskan peran dan tujuan d. Memberi informasi e. Memantau f. Memotivasi dan memberi inspirasi g. Melakukan konsultasi h. Mendelegasikan i. Mendukung j. Mengembangkan dan membimbing k. Mengelola konflik dan membangun tim l. Membangun jaringan kerja m. Memberikan pengakuan n. Memberikan penghargaan.	I.1. a, b I.2. a, b I.3. a, b I.4. a, b I.5. a, b, c I.6. a, b I.7. a dan b I.8. a, b, c I.9. a, b I.10. a I.11. a I.12. a,b I.13. a, b I.14. a, b
2	Budaya Organisasi	a. Inisiatif individu b. Toleransi terhadap risiko c. Integrasi d. Dukungan manajemen e. Pengawasan f. Identifikasi g. Sistem penghargaan h. Toleransi terhadap konflik i. Pola komunikasi	II.1. a II.2. a, b II.3. a, b II.4. a, b II.5. a II.6. a II.7. a, b, c II.8. a, b II.9. a, b
3	Kualitas pelayanan	a. Akses b. Komunikasi. c. Kompetensi. d. Kesopanan e. Kredibilitas. f. Reliabilitas. g. Cepat tanggap. h. Kepastian. i. Hal-hal yang berwujud j. Memahami atau mengenali	III.1. a III.2. a, b III.3. a III.4. a III.5. a III.6. a III.7. a, b III.8. a, b III.9. a, b III.10. a, b

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kuantitatif dan kualitatif, yang merupakan gabungan analisis dari data survei dan wawancara. Data survei yang diperoleh disajikan dalam distribusi frekuensi yang selanjutnya dianalisis secara deskriptif. Sementara data dari hasil wawancara disajikan dalam bentuk deskriptif kualitatif. Menurut Denzin dan Lincoln (1994:4), kata kualitatif secara tidak langsung menekankan pada proses dan makna-makna yang tidak menguji setepat-tepatnya atau mengukur, dalam pengertian kuantitas, jumlah, intensitas atau frekuensi. Peneliti kualitatif menekankan sifat realitas yang dikonstruksi secara sosial, hubungan yang dekat antara peneliti, dan apa yang diteliti, dan kendala-kendala situasional yang membentuk penelitian. Peneliti kualitatif menaruh perhatian pada sifat penelitian yang bermuatan nilai (*value laden*). Mereka berusaha mencari jawaban dari pertanyaan-pertanyaan yang menekankan bagaimana pengalaman sosial diciptakan dan diberi makna.

Kekosongan pimpinan pada Pemerintah Daerah Kota Manado sebagai pengalaman yang dialami oleh masyarakat Manado merupakan pengalaman yang harus dialami akibat perkembangan situasi yang dibentuk oleh adanya otonomi daerah, serta keterbukaan dan reformasi yang menghendaki adanya pemerintahan yang baik. Sehingga penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif yang *value laden* ini berusaha mengungkapkan pengaruh kekosongan pimpinan itu terhadap kualitas pelayanan publik dengan menggunakan nilai-nilai yang dipegang oleh subyek penelitian, yang dalam hal ini nilai-nilai dalam Budaya Kawanua. Menurut Denzin dan Lincoln (1994:100) penelitian seperti ini dianggap berdimensi *emic* (lokal), dan bukan dalam posisi positivisme.

3.2. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis eksplanatif dan eksploratif, yaitu penelitian yang berusaha menjelaskan dan menggambarkan kondisi masing-masing variabel secara rinci dan detil serta melihat relasinya antar variabel-variabel tersebut. Dengan kondisi seperti ini, maka dapat dijelaskan apakah kekosongan pimpinan puncak pada Pemerintah Daerah Kota Manado berdampak pada kepemimpinan dan budaya organisasi sehingga berimplikasi terhadap kualitas pelayanan publik.

3.3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan dua teknik, yaitu penelitian lapangan dan studi kepustakaan, sebagai berikut:

1. **Penelitian lapangan**, dilakukan melalui wawancara untuk mendapatkan data primer, dan penelusuran dokumentasi untuk mendapatkan data sekunder. Wawancara dilakukan melalui wawancara mendalam (*in depth interview*) dengan informan dan informan kunci (*key informant*) guna mendapatkan data primer. Informan adalah orang-orang yang terlibat langsung dalam proses pelayanan publik di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado, sedangkan informan kunci adalah orang-orang yang benar-benar mengetahui tentang berlangsungnya fenomena kepemimpinan dan budaya organisasi, serta kualitas pelayanan publik di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado dan yang lebih luas dalam lingkungan budaya Kawanua. Data yang dikumpulkan melalui wawancara adalah data tentang kepemimpinan, budaya organisasi dan kualitas pelayanan publik (lihat Tabel 1 dan Lampiran 1).

Penelusuran dokumentasi dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder yang mendukung penelitian ini, seperti: struktur organisasi dan tupoksi (tugas pokok dan fungsi) dari setiap kedudukan di dalam organisasi Pemerintah Daerah Kota Manado; catatan-catatan (hasil rapat, dll.), pengumuman di papan

pengumuman, brosur, dan lainnya yang menggambarkan praktek kepemimpinan, praktek pelayanan publik, dan kondisi budaya organisasi yang terbentuk, serta dokumen lain yang dianggap relevan dengan topik penelitian.

2. **Studi kepustakaan**, dilakukan dengan cara membaca dan mengutip baik secara langsung maupun tidak langsung dari literatur-literatur yang relevan dengan variabel penelitian. Data yang dikumpulkan dalam studi kepustakaan ini antara lain mengenai kepemimpinan dan budaya organisasi, serta kualitas pelayanan, baik menurut pendekatan ilmiah, maupun menurut nilai-nilai di dalam Budaya Kawanua.

3.4. Informan dan responden penelitian

Informan dan informan kunci dalam penelitian ini merupakan responden yang menjadi sumber informasi penting, terutama untuk mendapatkan data primer. Para informan dan informan kunci, yang berfungsi sebagai sampel subyek penelitian dan ditentukan secara purposif, diambil dari tiga pihak yang merupakan *stakeholders* pelayanan publik di lingkungan Pemda Kota Manado, yaitu: a) pihak penyelenggara pelayanan yaitu Pemda Kota Manado, b) pihak pengguna layanan publik yaitu pengusaha di kota Manado, dan c) pihak masyarakat umum, yang diwakili oleh tokoh masyarakat yang berminat untuk mengamati pelayanan publik. Mengingat bahwa penelitian ini dibatasi pada pelayanan publik di bidang usaha saja, maka informan diambil dari lingkungan pegawai Pemda Kota Manado sebanyak dua orang, dari perusahaan di Kota Manado yang sering mengurus perijinan sebanyak dua orang, dan anggota/tokoh masyarakat yang peduli terhadap pelayanan publik (misalnya sering menulis pendapatnya di media massa tentang pelayanan publik), sebanyak dua orang.

Informan kunci, diambil dari pegawai lingkungan Pemda Kota Manado yang telah memiliki banyak pengalaman di bidang pelayanan

publik, dan dari pengguna layanan publik yang sejak lama telah sering mengurus perijinan usaha.

Para informan dan informan kunci adalah sebagai berikut. Informan kunci dari pejabat Pemerintah Kota Manado, yaitu 1) Drs. Robby Mamuaya (Plt. Walikota Manado), 2) Dr. Ir. Vecky Lumentut, DEA (Sekretaris Kota Manado), dan 3) Drs. Rum D.J. Usulu (Kepala Badan Perizinan Terpadu Kota Manado). Informan kunci dari masyarakat atau akademisi, yaitu: 1) Drs. Max Rembang (Pembantu Dekan Bidang Akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNSRAT Manado), 2) Prof. Drs. Ishak Pulukadang (Guru Besar dan Dosen FISIP Unsrat, mantan anggota MPR RI, dan mantan ketua Dewan Riset Daerah Provinsi Sulawesi Utara), 3) Prof. Dr. Donald Rumokoy, S.H., M.H. (Rektor Unsrat / Pakar Hukum Tata Negara, Tokoh Masyarakat), dan 4) Drs. Alex Ulaen, M.Si. (dosen Ilmu Budaya, Fakultas Sastra, Unsrat / tokoh budaya). Sedangkan informan dari pengusaha, adalah: 1) Andre Angouw (pengusaha dan pemilik Hotel Gran Puri Manado), dan 2) Yanni Weku (pengusaha dan pemilik toko komputer Manado).

Selain informan kunci dan informan, penelitian ini menggunakan responden dari masyarakat umum sebanyak 72 orang, untuk mendapatkan data tentang penilaian masyarakat terhadap kualitas layanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kota Manado. Mereka terdiri dari berbagai kalangan (segmen) masyarakat, seperti: karyawan swasta, pegawai negeri sipil, wiraswasta, pelajar/mahasiswa, dan yang lainnya.

3.5. Validitas dan Reliabilitas Instrumen

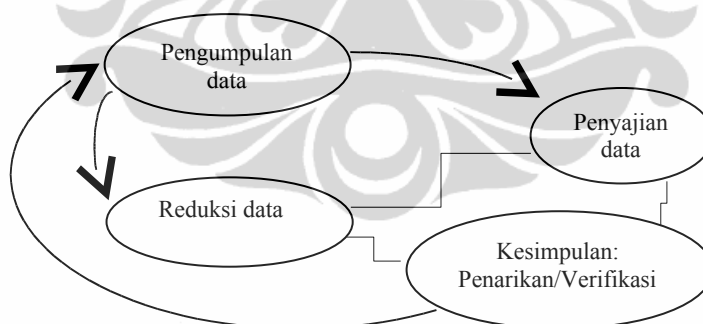
Selain pedoman wawancara sebagai pedoman untuk mengumpulkan data primer, peneliti kualitatif juga merupakan instrumen penelitian. Validitas instrumen yang berupa pedoman wawancara diusahakan melalui upaya agar instrumen ini bisa mengukur apa yang harus diukur (Baker, 1994:125), melalui penyesuaian apa yang ditanyakan dalam wawancara dengan konsep teoritis yang didapatkan dari beberapa literatur yang relevan. Validitas yang dicapai melalui cara ini oleh Baxter dan Babbie

(2004:125-126) disebut sebagai *face validity* dan *expert panel validity*. Sedangkan peneliti sebagai instrumen, validitasnya diusahakan dengan melakukan wawancara mendalam sendiri dengan para informan dan informan kunci.

Sedangkan reliabilitas instrumen dicapai melalui penggunaan triangulasi sumber (Moleong, 2004:330-331), dimana informan berasal dari tiga pihak dari stakeholders pelayanan publik di lingkungan Pemda Kota Manado, sehingga derajat kepercayaan dari informasi yang diperoleh bisa diperbandingkan dan dicek ulang. Sedangkan reliabilitas peneliti (pekerja penelitian), menurut Baxter (2004:124) bisa dicapai melalui kemurnian, kekhususan, pelatihan dan praktek di dalam bidang yang diteliti. Untuk itu, maka wawancara dilakukan oleh peneliti sendiri, karena bidang yang diteliti merupakan bidang dari disiplin ilmu yang peneliti tekuni.

3.6. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan melalui proses analisis Model Interaktif Huberman dan Miles (1994:428-429) dengan proses seperti pada Gambar 2.



Gambar 2. Komponen Analisis Data: Model Interaktif Huberman dan Miles (1994)

Analisis data ini memuat tiga sub proses yang saling berhubungan, yaitu: reduksi data, sajian data, dan kesimpulan yang diambil atau diverifikasi. Proses itu berjalan sejak sebelum pengumpulan data, selama mendesain penelitian, selama pengumpulan data sebagai tindakan analisis data sementara dan awal, dan setelah pengumpulan data sebagai produk akhir yang didekati dan dilengkapi.

Dengan mengikuti Huberman dan Miles (1994:429), reduksi data dilakukan terhadap seluruh data yang potensial dengan cara antisipatori karena peneliti telah memilih suatu kerangka konseptual, pertanyaan penelitian, kasus, dan instrumen. Ketika catatan lapangan, hasil wawancara, rekaman, dan data lainnya tersedia, dilakukan seleksi dan peringkasan data melalui peringkasan data, pengkodean, penemuan tema, pengelompokan dan penulisan.

Sajian data adalah kumpulan informasi ringkas yang terorganisir, yang memungkinkan dilakukan penarikan kesimpulan dan/atau tindakan yang diambil sebagai bagian kedua dari analisis. Data yang telah direduksi ini, digunakan sebagai dasar untuk memikirkan maknanya. Sajian yang terfokus dilakukan melalui ringkasan terstruktur, diagram maupun matrik dengan teks.

Penarikan kesimpulan dan verifikasi merupakan interpretasi yang dilakukan peneliti terhadap data yang disajikan, melalui perbandingan, pencatatan pola dan tema, pengelompokan, triangulasi, mencari kasus negatif, dan menindaklanjuti hal-hal yang mengejutkan, dan melakukan pengecekan ulang kepada responden.

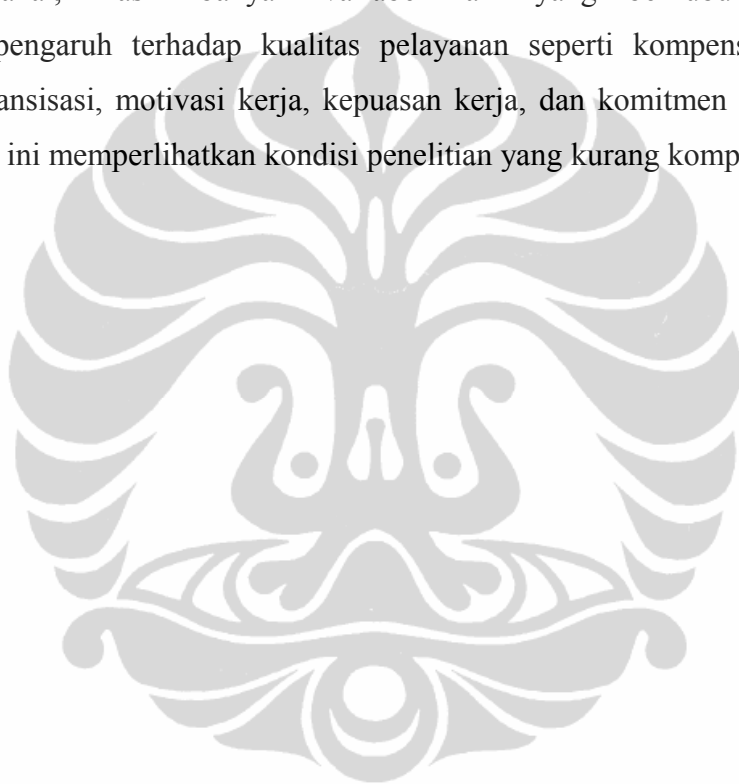
3.7. Keterbatasan Penelitian

Dalam penelitian untuk penyusunan tesis ini, peneliti sudah berusaha maksimal mengikuti prosedur ilmiah yang berlaku umum, antara lain dengan menggunakan kerangka teoretik dan metodologi yang memenuhi persyaratan ilmiah. Namun demikian, pada kenyataannya masih saja ada sejumlah kekurangan yang menjadi keterbatasan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Informan yang dilibatkan dalam penelitian relatif terbatas dan tidak menjangkau seluruh populasi sehingga kurang merepresentasikan generalisasi yang luas dan utuh.
2. Dalam penelitian ini untuk mengumpulkan data variabel kepemimpinan, budaya organisasi dan kualitas pelayanan digunakan

instrumen pedoman wawancara dan peneliti sendiri sebagai pewawancara. Sehingga, validitas dan reliabilitas instrumen sangat tergantung kepada penguasaan teoritis peneliti terhadap konsep-konsep tentang kepemimpinan, budaya organisasi dan kualitas pelayanan.

3. Penelitian hanya melibatkan dua variabel yang berhubungan dengan kualitas pelayanan, yaitu: kepemimpinan dan budaya organisasi. Padahal, masih banyak variabel lain yang berhubungan atau berpengaruh terhadap kualitas pelayanan seperti kompensasi, iklim organisasi, motivasi kerja, kepuasan kerja, dan komitmen organisasi. Hal ini memperlihatkan kondisi penelitian yang kurang komprehensif.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan pengumpulan data, baik yang dilakukan melalui wawancara, studi dokumentasi, survei maupun observasi didapatkan hasil sebagaimana dipaparkan berikut ini.

4.1. Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Kekosongan Jabatan Walikota dan Wakil Walikota

Setelah pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2005, maka berdasarkan Keputusan KPU Kota Manado Nomor 51 Tahun 2005 tanggal 26 Juli 2005 tentang Penetapan Pasangan Terpilih Walikota dan Wakil Walikota Manado Tahun 2005, telah menetapkan Sdr. JIMMY R. ROGI, S.Sos sebagai Walikota Manado terpilih dan Sdr. ABDI BUCHARI sebagai Wakil Walikota Manado, periode tahun 2005-2010. Keputusan ini kemudian dikukuhkan oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 131.5-795 Tahun 2005 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Walikota Manado Provinsi Sulawesi Utara tertanggal 19 Agustus 2005. Dalam perkembangan selanjutnya, Walikota terpilih kemudian mengalami masalah hukum (kasus dugaan korupsi), maka Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia kemudian menerbitkan Surat Keputusan Nomor 131.71-404 Tahun 2009 tertanggal 22 April 2009 tentang Pemberhentian Sementara Walikota Manado Provinsi Sulawesi Utara, dan mengangkat Wakil Walikota untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Walikota Manado. Dalam perkembangan lebih lanjut, maka Wakil Walikota (selaku Pelaksana Tugas Walikota) juga bermasalah (tersangkut perkara kasus dugaan tindak pidana korupsi), maka Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia kemudian mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 132.71-548 Tahun 2009 tertanggal 11 Agustus 2009 tentang Pemberhentian Sementara Wakil Walikota Manado dan Pengangkatan Pejabat Walikota Manado Provinsi Sulawesi Utara. Dalam keputusan tersebut ditegaskan memberhentikan sementara Wakil Walikota dan

mengangkat Drs. SH. Sarundajang sebagai Penjabat Walikota Manado disamping tugas dan jabatannya sebagai Gubernur Sulawesi Utara, dengan ketentuan Gubernur Sulawesi Utara dapat menunjuk Pelaksana Tugas Harian Walikota Manado. Selanjutnya, melalui Keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 60 Tahun 2010, tertanggal 29 Maret 2010 diangkatlah Drs. Robby J. Mamuja sebagai Pelaksana Tugas Harian Walikota Manado, yang mempunyai tugas : 1) Melaksanakan dan mengendalikan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di Kota Manado Provinsi Sulawesi Utara; 2) Melaksanakan tugas-tugas yang melekat pada Penjabat Walikota Manado dan tugas lain yang diberikan Penjabat Walikota Manado; 3) Melaporkan pelaksanaan tugas dan bertanggung jawab kepada Penjabat Walikota Manado. Demikianlah, kemudian kondisi saat ini dapat dipandang telah terjadi kekosongan jabatan Walikota dan Wakil Walikota pada pemerintah daerah Kota Manado.

Mengenai kondisi penyelenggaraan pemerintahan pasca kekosongan jabatan walikota dan wakil walikota, gambaran umum mengenai itu didapat dari empat orang narasumber, yang dijadikan informan kunci dalam penelitian ini. Mereka adalah: 1) Drs. Max Rembang (Pembantu Dekan Bidang Akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNSRAT Manado), 2) Prof. Drs. Ishak Pulukadang (Guru Besar dan Dosen FISIP Unsrat, mantan anggota MPR RI, dan mantan ketua Dewan Riset Daerah Provinsi Sulawesi Utara), 3) Prof. Dr. Donald Rumokoy, S.H., M.H. (Rektor Unsrat / Pakar Hukum Tata Negara, Tokoh Masyarakat), dan 4) Drs. Alex Ulaen, M.Si. (dosen Ilmu Budaya, Fakultas Sastra, Unsrat / tokoh budaya).

Narasumber/informan kunci satu melihat adanya guncangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Manado pasca kekosongan jabatan Walikota dan Wakil Walikota Manado. Selain itu, bila dilihat dari aspek Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan Daerah, terjadi kebingungan dalam birokrasi Pemda Manado akibat kekosongan jabatan ini. RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) yang waktu lalu disusun oleh Walikota dan Wakil Walikota terpilih sebagai manifestasi dari

Visi dan Misi Kepala Daerah menjadi tidak jelas impelementasinya. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah masih akan berpedoman pada RPMJD, atau akankah mengikuti kebijakan baru yang dibuat oleh Pelaksana Tugas Walikota Manado, meskipun UU No. 32 Tahun 2004 belum mengatur mengenai sanksi juridis apabila kepala daerah tidak melaksanakan RPMJD. Tetapi semestinya APBD disusun sesuai dengan RPMJD yang diajukan oleh Kepala Daerah terpilih. Informan kunci satu menyatakan: “Dalam kondisi inilah, maka saya melihat ada kebingungan di tingkat SKPD (Satuan Kerja Pemerintahan Daerah) dalam menyusun rencana kerja dan juga mengkoordinasikan kegiatan di lapangan. Dalam kondisi ini, maka resikonya meskipun tidak sangat menonjol tetapi kenyataannya pelayanan publik akan terbengkalai, kebijakan mengalami perubahan dan terjadi gangguan pada tingkat pelaksanaan.” Selanjutnya, dikatakan: “Di Manado, saya melihat kondisi birokrasi pemerintahan daerah pasca kekosongan jabatan adalah sebagai berikut:

1. Ada kerisauan di tingkat SKPD. Disamping itu, terjadi kondisi kurang koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Misalnya ada pengalaman saat Rapat Kerja antara Pemkot Manado dan DPRD Kota Manado soal pengusulan anggaran 2010, terjadi silang pendapat yang serius meskipun akhirnya dapat diselesaikan. Pernah ramai diberitakan bagaimana Asisten I Pemkot Manado menjadi bulan-bulanan oleh DPRD karena dinilai keliru dalam mengambil keputusan soal Dana Pembinaan Parpol.
2. Tingkat kedengar-kedengaran pada Pejabat Pelaksana Tugas Walikota menurun.
3. Saat ini Manado menjelang PILKADA, maka kelihatan ada pembersihan pejabat yang tidak memihak calon tertentu.
4. Terjadi loyalitas semu dilakngan staf dan pejabat pemda.
5. Mutasi pejabat lebih didorong oleh kepentingan dan keberpihakan secara politis.
6. Pelayanan publik jalan tapi tidak optimal. Kondisi ini dapat terlihat dari beberapa kondisi di lapangan. Misalnya:

- a. Terjadi pilih kasih dalam pengurusan KTP berdasarkan kepentingan politis. Ada warga yang dibebaskan dari biaya sementara yang lain kena biaya atau dipersulit. Hal ini juga (disebabkan oleh) karena tidak optimalnya pengawasan oleh Pelaksana Tugas Walikota.
- b. Pengurusan ijin usaha juga ada muatan politisnya, yakni antara pendukung atau bukan pendukung.
- c. Persiapan kota Manado dalam memperoleh ADIPURA, gerakannya tidak semasal waktu masih dijabat oleh Walikota dan Wakil Walikota terpilih. Dulu semua SKPD dan para pejabat kecamatan sampai kelurahan turun lapangan, tapi sekarang hal itu tidak kelihatan.”

Kesimpulannya tentang kondisi tersebut adalah: “Secara umum memang tidak terlihat adanya instabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini disebabkan oleh pengaruh adanya *local wisdom* (budaya lokal) masyarakat Kota Manado, yang nampaknya merupakan masyarakat yang permisif meskipun kritis. Di samping itu peran akademisi juga sangat membantu yakni para akademisi tampil dengan peran kritis, objektif, dan solutif.”

Sedangkan narasumber atau informan kunci kedua, Prof. Drs. Ishak Pulukadang (Guru Besar dan Dosen FISIP Unsrat, mantan anggota MPR RI, dan mantan ketua Dewan Riset Daerah Provinsi Sulawesi Utara), menanggapi kekosongan jabatan Walikota dan Wakil Walikota itu dengan pernyataan bahwa ada dua poin penting yang perlu diperhatikan dengan terjadinya kekosongan jabatan Walikota dan Wakil Walikota itu. Poin pertama adalah mengganggu penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Manado, dan yang kedua (walaupun dalam keadaan) instabilitas penyelenggaraan pemerintahan kota Manado tidak terlalu mengalami guncangan.

Pada poin pertama, terjadinya kekosongan jabatan Walikota dan Wakil Walikota Manado hasil pilihan rakyat pada PILKADA Tahun 2005 mengganggu penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Manado. Beberapa indikator tersebut adalah:

1. Dari aspek pengambilan kebijakan, kelihatannya terjadi konflik internal di lingkungan pemerintah Kota Manado. Ketika Walikota terpilih mengalami masalah hukum dan ditahan oleh KPK, maka Wakil Walikota diangkat sebagai Pelaksana Tugas Walikota. Pada masa transisi tersebut terjadi konflik internal antara Plt Walikota dan beberapa pejabat di lingkungan pemerintah kota, antara lain kasus Camat Mapanget, dan beberapa beberapa pejabat lainnya.

2. Selanjutnya, saat Wakil Walikota juga kemudian ditahan karena terkait masalah korupsi APBD Kota Manado, maka Pelaksana Tugas Walikota Manado diserahkan kepada Gubernur Sulawesi Utara, Drs. S. H. Sarundajang. Pada tahap ini pula terjadi masalah yang diributkan masyarakat tentang status tersebut yang dianggap melanggar aturan/ketentuan dimana Plt Walikota haruslah PNS aktif. Akibatnya adalah terjadi pula loyalitas di semua kalangan pejabat pemerintah kota Manado.

Pada poin kedua, instabilitas penyelenggaraan pemerintahan kota Manado tidak terlalu mengalami guncangan, karena adanya sikap enggan dari aparat dan masyarakat terhadap Plt Walikota, yang pada saat itu dijabat oleh Gubernur Sulawesi Utara, S. H. Sarundajang. Di samping itu, kondisi ini juga dapat dilihat dari aspek budaya lokal, dimana masyarakat Manado sangat mengembangkan keterbukaan, persaudaraan dan kerukunan antar warga. Prinsip "*Torang Samua Basudara*" (kita semua bersaudara) serta perasaan "*rasa begitu*" (enggan, tidak mau cari perkara), serta prinsip yang berkembang dalam dinamika warga kota Manado yakni "orang Manado bukan demonstran/tidak suka disebut demonstran". Jadi, instabilitas kota dan pemerintahan tidak terjadi, hal ini lebih banyak disebabkan karena **kearifan masyarakat, bukan karena kearifan pemimpin**. Beberapa hal menonjol dalam kaitannya dengan kekosongan jabatan di pemerintahan kota Manado, adalah sebagai berikut:

1. Bila dilihat secara umum dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan kota Manado, terlihat tidak ada perubahan, sama saja baik sebelum

maupun sesudah terjadi kekosongan (adanya Pelaksana Tugas). Hal ini lebih disebabkan karena sebenarnya dalam konteks Ilmu Tata Negara tidak ada kondisi kevakuman pemerintahan karena jabatan yang kosong tersebut langsung diisi oleh Pemerintah Pusat dengan mengangkat Pejabat Pelaksana.

2. Dari aspek investasi, pengurusan izin usaha. Investor belum menganggap Kota Manado sebagai kota yang kondusif untuk investasi. Meskipun saat ini sudah ada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) Kota Manado ("sistem *one stop service*") tetapi badan ini belum dipadukan dengan BKPM (lembaga teknis pengurusan perizinan yang disyaratkan oleh Pemerintah Pusat). Di Sulawesi Utara, barulah kota Bitung yang mendapatkan mandat untuk menerbitkan perizinan khusus untuk investasi. Jadi, dalam prakteknya di kota Manado, sebenarnya pengurusan izin belumlah dikelola oleh lembaga khusus dalam satu atap. Bagi investor, pelayanan pengurusan izin yang penting dapat memenuhi 2 (dua) unsur penting yakni: Waktu pengurusan dan besar biayanya. Karenanya, untuk mendapatkan izin tertentu, tetap saja para investor harus melalui Pusat (Jakarta).
3. Dari aspek kebijakan, belum terlihat adanya SPM (Standar Pelayanan Minimal) diterapkan dalam pengurusan perizinan di Kota Manado. Umumnya masyarakat belum tahu soal waktu dan biaya pengurusan izin.
4. Dalam hal pengangkatan dan mutasi pejabat di lingkungan Pemda Manado, terlihat jelas adanya praktek "patronase" yakni pengangkatan pejabat berdasarkan hubungan subjektif antara pejabat yang mengangkat dan yang diangkat. Biasanya lebih dilihat dari aspek kesamaan ideologi, kesamaan partai, sogokan/suap, perlakuan istimewa).
5. Dalam hal rekrutmen PNS, ada perlakuan istimewa untuk orang-orang tertentu yang memiliki hubungan khusus dengan para pejabat Pemda. Rekrutmen PNS nampaknya menjadi sumber pendapatan oleh oknum-oknum tertentu di Pemda Kota Manado. Praktek nepotisme dan sogokan terjadi, dan pengambilan keputusan berdasarkan prinsip patronase tersebut

terjadi. Di samping itu, rekrutmen berdasarkan "etnis" tertentu masih juga terjadi di Kota Manado. Istilah harus "putra daerah" ini ada dalam proses penerimaan PNS, adanya hambatan yang bersifat etnosentris. Ini menjadi tantangan tersendiri dalam membangun reformasi birokrasi di lingkungan Pemda Kota Manado.

Masalah yang timbul akibat kekosongan jabatan walikota dan wakil walikota lainnya, terutama adalah koordinasi antar instansi. Di bidang politik daerah, untuk menyambut pelaksanaan PEMILUKADA, proses pemutahiran data tidak berjalan dalam koordinasi yang baik. Misalnya untuk DPT (Daftar Pemilih Tetap), para lurah dan kepala lingkungan telah melakukan perhitungan ulang, tetapi akhirnya KPUD tetap saja menggunakan data yang lalu. Koordinasi antara Pemda dan KPUD tidak jalan. Pada aspek lingkungan hidup, meskipun ada BPLH (Badan Pengendali Lingkungan Hidup) Kota Manado, tetapi nampaknya tidak ada lagi koordinasi yang efektif.

Selain itu, akibat kekosongan jabatan itu, praktek KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) menjadi tidak terkontrol. Narasumber memberikan contoh bahwa dalam kondisi transisi kepemimpinan ini, juga terjadi persoalan di Dinas Pasar Kota Manado. Setelah ada temuan indikasi korupsi pejabat Dinas Pasar, maka kemelut lebih lanjut terjadi karena persoalan pergantian pejabat Dinas Pasar yang saling benturan satu dengan lainnya.

Narasumber/informan ketiga tidak melihat adanya kekosongan jabatan dengan non aktifnya Walikota dan Wakil Walikota, bahkan justru mengajukan pertanyaan: "Apakah benar terjadi kekosongan jabatan?" Baginya, "dalam konteks Ilmu Tata Negara, sebenarnya meskipun Pejabat Publik seperti walikota tersebut lengser tapi ada pejabat pengganti. Jadi, tidak terjadi kevakuman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, sejauh tidak dibatasi kewenangannya dalam Surat Keputusan Pengangkatan Pejabat Pelaksana Tugas, maka pejabat yang bersangkutan tetap saja dapat mengeluarkan kebijakan dalam rangka pembangunan kota yang kewenangannya sama dengan Pejabat yang terpilih lewat PEMILUKADA. Menurut saya, secara formal sebenarnya tidak terjadi kekosongan jabatan,

tapi memang secara legalitas status Kepala Daerah hasil pilihan rakyat dengan Pelaksana Tugas, berbeda.”

Narasumber ketiga menambahkan: “Memang, pasca kekosongan jabatan dari Kepala Daerah terpilih, bisa saja ada pengaruh dalam loyalitas pejabat di bawahnya. Tapi apakah itu menonjol? Nah, hal ini tergantung gaya kepemimpinan dari pejabat yang diangkat sebagai pelaksana Tugas. Bisa saja pejabat Pelaksana Tugas memiliki kekuatan kepemimpinan yang baik, sehingga bertekad untuk berbuat yang terbaik dalam masa singkat kepemimpinannya di Kota Manado.” Selain juga dilihat adanya guncangan akibat tidak hadirnya walikota dan wakil walikota terpilih, sebagaimana dikatakan: “Di kota Manado, saya melihat memang ada guncangan sedikit. Beberapa kegiatan pembangunan agak terbengkalai di masa transisi kepemimpinan kota. Misalnya dibidang Perencanaan Pembangunan Kota, karena tidak diikuti oleh Pelaksana Tugas, maka implementasinya juga menjadi lain dan terkesan bingung.” Bagi narasumber ketiga, guncangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan juga dalam masyarakat tidak terjadi, karena sifat orang Manado yang ”permisif”, menerima apa saja yang diberi. Kondisi umumnya di Kota Manado dipengaruhi kuat oleh filosofi Kristen/teologi Kristen, karena mayoritas orang Manado beragama Kristen. Dalam konteks Teologi Kristen, dikenal ayat Alkitab yang berkata: “Bersyukurlah dalam segala hal.”

Bagi narasumber ketiga, kekosongan jabatan kepala Daerah di Kota Manado mungkin ada pengaruhnya dalam kualitas Pelayanan Publik, tapi kondisi masyarakat tetap aman-aman saja. Di Kota Manado, masyarakatnya terbuka dan ada forum-forum diskusi informal yang ada di tengah masyarakat, seperti di rumah-rumah kopi, di Jalan Roda, dan juga sikap masyarakat warga Kota Manado yang termasuk masyarakat cerdas politik. Dalam konteks stabilitas kota, kekosongan jabatan walikota nampaknya tidak ada pengaruh signifikan dalam dinamika masyarakat di Kota Manado. Hal ini lebih disebabkan karena beberapa filosofi masyarakat lokal yang banyak dipengaruhi oleh pengaruh ajaran agama Kristen, khususnya mayoritas Warga

GMIM (Gereja Masehi Injili di Minahasa). Ada prinsip atas dasar teologi Kristen, Etos Kristiani, yakni: “Siapa yang tidak bekerja janganlah ia makan.” Karena itu, masyarakat tetap bekerja meskipun terjadi hiruk pikuk politik di tingkat atas. Juga, kehidupan masyarakat yang mengembangkan kerukunan dan persaudaraan dengan prinsip: “Torang Samua Basudara (kita semua bersaudara), juga sangat membantu terciptanya stabilitas kota.”

4.2. Kepemimpinan pada setiap Jenjang Organisasi Akibat Kekosongan Kepemimpinan Puncak di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado

Berdasar hasil wawancara dengan para informan kunci dalam penelitian ini, yaitu Drs. Robby Manuaya Plt Walikota Manado, Dr. Ir. Vecky Lumentut, DEA Sekretaris Kota Manado, dan Drs. Rum D.J. Usulu Kepala Badan Pelayanan Perizinan Kota Manado, diperoleh gambaran mengenai praktek kepemimpinan di lembaga ini.

Mengenai peran pimpinan dalam perencanaan dan pengorganisasian, pimpinan di tingkat Walikota, Wakil Walikota dan Sekretaris Kota adalah sebagai pengambil dan penentu kebijakan sejalan dengan visi dan misi yang telah ditentukan. Selanjutnya pimpinan Satuan Kerja Pimpinan Daerah - SKPD (pejabat eselon dua) dan pejabat eselon tiga di bawahnya menjabarkan misi ke dalam rencana strategis (Renstra) secara tertulis, serta menyusun kegiatan program analisis dan evaluasi. Para pejabat ini menentukan, mengarahkan, mengawasi dan mengkoordinasikan kegiatan. Para pejabat eselon dua itu mengkoordinasikan, mengawasi, melaksanakan konsep, dan melaporkan pelaksanaannya. Sedangkan di tingkat eselon empat, mereka melakukan penyusunan administrasi, serta melaksanakan dan melaporkan kegiatan. Renstra yang tertulis bisa dijadikan rujukan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi dari masing-masing jabatan, dan dijadikan rujukan untuk mengukur efisiensi dan efektivitas pelayanan publik yang mereka laksanakan.

Dalam hal pemecahan masalah terkait dengan pelayanan publik, para

pejabat eselon dua (SKPD) dan eselon tiga bertugas melakukan identifikasi dan analisis masalah (dalam pelayanan publik), sedangkan usaha untuk melakukan pemecahan masalah dilakukan oleh pimpinan organisasi berdasar pada masukan hasil analisis dari pejabat eselon dua dan eselon tiga. Pada kasus yang ringan, pejabat tingkat menengah dan bawah juga bisa memecahkan masalah yang mereka hadapi sendiri. Sehingga dalam beberapa kasus pemecahan masalah dalam pelayanan publik bisa dilakukan oleh pejabat di semua tingkatan.

Peran pimpinan dalam menjelaskan peran dan tujuan organisasi dalam pelayanan publik, umumnya dilakukan oleh Sekretaris Daerah, Asisten dan para pimpinan SKPD, serta pimpinan dari Perusahaan Daerah. Sedangkan komunikasi mengenai pengertian yang jelas tentang tanggung jawab pekerjaan, tujuan tugas dan tenggat waktu serta harapan mengenai kualitas pelayanan publik dilaksanakan secara berjenjang dari eselon dua sampai eselon empat. Masing-masing pejabat di semua tingkatan bertugas menjelaskan peran dan tujuan mereka sendiri, sesuai tingkatan dalam organisasi, kepada anggotanya masing-masing.

Informasi tentang keputusan, rencana dan kegiatan pelayanan publik dilakukan secara berjenjang dari atasan (Kepala SKPD) secara struktural ke eselon tiga, eselon empat, dan terus ke staf yang bertugas. Sedangkan materi dan dokumen teknis tertulis diberikan oleh bidang/bagian teknis, yaitu suatu struktur yang ada di eselon tiga. Komunikasi, dukungan dan bantuan dari pimpinan baru diberikan ketika ada masalah yang dihadapi dan tidak atau kurang mampu diselesaikan sendiri oleh Kepala SKPD (Eselon dua dan Eselon tiga). Sementara dari tingkat eselon empat ke staf pelaksana diberikan dukungan berupa contoh kerja dan bimbingan teknis langsung.

Informasi tentang aktivitas kerja dan kondisi di luar organisasi Pemerintah Daerah Manado secara internal diperoleh dari Pengawas SKPD dan Inspektorat serta pimpinan di semua tingkatan, sampai Staf Pelaksana. Sedangkan secara eksternal berasal dari media massa (pers) dan masyarakat. Evaluasi kemajuan dan kualitas pekerjaan dilakukan oleh bidang/bagian

evaluasi masing-masing SKPD. Sedangkan evaluasi eksternal dianalisis oleh masing-masing SKPD berdasarkan masukan dari internal maupun eksternal Pemerintah Daerah.

Peran dalam memberikan motivasi dan inspirasi untuk selalu berkomitmen dengan sasaran tugas dan kepatuhan terhadap tuntutan akan kerjasama antar karyawan dalam melakukan tugas pelayanan publik umumnya dilakukan oleh pimpinan di semua tingkatan, terutama pimpinan tingkat atas, dan pimpinan tingkat menengah. Mereka adalah para atasan langsung dari tiap-tiap petugas (secara langsung).

Konsultasi dengan publik pengguna jasa layanan publik pada Pemerintah Daerah Kota Manado pernah dilakukan secara informal oleh para pimpinan di semua tingkatan, yaitu pada tahun 2009 berkenaan dengan perubahan di dalam instansi, yang disebabkan oleh terjadinya perubahan akibat Perubahan Struktur Organisasi (berdasar PP 41 tahun 2007), tentang disiplin PNS dan adanya Pjb Walikota dan Plh Walikota.

Mengenai delegasi dari pimpinan kepada bawahan dalam melaksanakan aktivitas kerja, menangani masalah dan membuat keputusan penting, terutama dalam pelayanan publik, nampak tidak pernah dilakukan di lembaga ini. Seorang informan kunci bahkan mengatakan bahwa: “Keputusan penting tidak boleh didelegasikan apalagi untuk pelayanan publik.”

Mengenai sifat kepemimpinan yang ditunjukkan dengan dukungan kepada bawahan yang mengalami kebingungan dan kecemasan, secara normatif salah satu informan kunci menyatakan bahwa sebenarnya seorang pimpinan di semua tingkatan seyogyanya memberikan dukungan kepada bawahan yang sedang mengalami kebingungan atau kecemasan. Dikatakan bahwa: “Atasan pegawai yang bersangkutan, berkewajiban membantu dan mengarahkan.” Walaupun begitu, meski kondisi bingung dan cemas dikatakan bahwa biasa dialami oleh pegawai baru atau pegawai yang dimutasikan, tidak satupun dari informan kunci yang menunjukkan bahwa pernah ada pimpinan, di tingkatan apapun, yang pernah memberikan dukungan kepada bawahan yang mengalami kebingungan dan kecemasan.

Sifat kepemimpinan yang mengembangkan dan membimbing bawahan, misalnya berinisiatif memberikan pelatihan dan nasehat karir yang membantu memperoleh keterampilan pengembangan profesional, dan kemajuan karir, hanya dilakukan secara formal oleh pimpinan tingkat atas dan menengah. Pelatihan dan bimbingan teknis umumnya dilaksanakan di luar lingkungan Pemerintah Daerah, dan biasanya dilakukan oleh organisasi profesional di bidangnya, sedangkan biaya sebagai peserta latihan ditanggung oleh SKPD pengutus.

Kepemimpinan yang mampu dan mau mengelola konflik antar unit kerja atau antarkaryawan tidak bisa ditunjukkan secara jelas. Informan menyatakan bahwa di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado pengelolaan konflik biasanya dilakukan secara berjenjang, dari eselon empat sampai eselon dua. Ketika konflik bisa diselesaikan di tingkat bawah, tingkat atas hanya menerima laporan. Sedangkan konflik antar bidang atau antar SKPD umumnya ditangani oleh pimpinan pada tingkat yang lebih tinggi.

Kepemimpinan yang ditunjukkan dengan kemampuan untuk membangun jaringan kerja tidak secara spesifik bisa diketahui pada tingkat mana hal itu terjadi. Informan menyatakan secara normatif saja, bahwa: “Semua pimpinan di tingkat eselon wajib bersosialisasi secara informal dan formal dengan para pegawai dan stakeholdernya. Sedangkan kontak dan interaksi sesuai kebutuhan tidak dilakukan secara periodik. Kontak dan interaksi periodik (hanya) dilakukan untuk hal yang terkait dengan TUPOKSI.

Pengakuan terhadap prestasi kerja karyawan sebagai bentuk sifat kepemimpinan belum ditunjukkan oleh para pemimpin di semua tingkatan. Informan mengatakan bahwa: “Pimpinan SKPD belum membudayakan pemberian pujian dan pengakuan untuk kinerja pegawai, karena menganggap bahwa apa yang dikerjakan sudah merupakan “kewajiban” pegawai.” Biasanya penghargaan khusus diberikan pimpinan atas usulan SKPD.

Penghargaan terhadap kinerja karyawan dalam pelayanan publik,

misalnya dengan penambahan gaji atau promosi merupakan penerapan kepemimpinan yang baik. Di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado penambahan gaji tidak ada, yang ada adalah promosi jabatan bagi pegawai yang berprestasi. Inisiatif promosi jabatan itu berasal dari pimpinan tingkat atas (Walikota atau Sekretaris Daerah Kota) dan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan.

Informasi dari para informan kunci menunjukkan bahwa kepemimpinan yang ada di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado bersifat legal formal, karena lebih banyak diselenggarakan berdasarkan tugas pokok dan fungsi dari unit kerjanya saja. Dalam hal ini, peran kepemimpinan di tingkat SKPD cukup menonjol dalam terselenggaranya pelayanan publik. Sehingga, kekosongan pimpinan tingkat atas (walikota, wakil walikota atau sekretaris daerah) tidak akan memiliki pengaruh yang nyata terhadap kinerja dari pelayanan publik dari lembaga itu. Pejabat tingkat atas, dalam pelayanan publik, hanya berperan menentukan arah secara garis besar, yang termaktub dalam visi dan misi, sedangkan peran kepemimpinan dalam pelaksanaan pelayanan publik dilaksanakan oleh para pejabat SKPD beserta jajaran pejabat eselon tiga dan empat di bawahnya.

4.3. Budaya Organisasi Pasca Kekosongan Kepemimpinan Puncak di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado

Berdasarkan data yang terkumpul dari para informan kunci, nampak bahwa budaya organisasi dalam lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado yang terbentuk lebih banyak terpengaruh oleh budaya birokrasi akibat pelaksanaan tugas-tugas organisatoris secara apa adanya. Orang di dalam organisasi itu sangat terikat pada aturan yang sejalan dengan tugas pokok dan fungsi mereka masing-masing dalam kehidupan bersamanya di dalam organisasi, sehingga tidak ada dinamika di dalamnya. Kehidupan organisasi penuh dengan rutinitas, tanpa banyak mengalami perubahan.

Di dalam kehidupan organisasi, inisiatif individu tidak berkembang.

Tingkat tanggung jawab dan kemandirian pimpinan dan karyawan hanya terbatas pada kesesuaiannya dengan tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) masing-masing. Orang-orang di dalam organisasi ini lebih bersifat sebagai robot yang digerakkan oleh tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Sehingga pemahaman masing-masing individu di dalamnya terhadap makna dari TUPOKSI masing-masing menjadi faktor penggerak utama dalam berperilaku di dalam organisasi.

Dalam hal toleransi terhadap resiko dalam pelaksanaan tugas yang memungkinkan mereka bisa lebih agresif, inovatif, dan berani mengambil resiko, nampaknya berada pada tingkat yang sangat rendah; sehingga yang terjadi adalah rutinitas saja. Resiko yang dihadapi dalam pelayanan publik, yaitu mendapatkan komplain atas proses pelayanan yang diberikan, dan ketidakpuasan masyarakat ataupun dari pimpinan terhadap kinerja masing-masing anggota organisasi, bisa fatal. Tingkat resiko yang terbesar adalah diturunkan dari jabatan ataupun dikenakan sanksi hukum. Disiplin yang dibentuk adalah disiplin mati. Apabila tidak disiplin bisa dikenai tindakan disiplin dan mutasi jabatan melalui peringatan dan pembinaan bertahap. Kewenangan seseorang di dalam pelaksanaan tugasnya hanya sesuai rincian tugas dan tanggung jawab tugas yang diberikan kepada masing-masing individu.

Faktor integrasi dalam budaya organisasi, nampak dalam kondisi yang oleh informan kunci digambarkan sebagai: “Sejauh ini hubungan kerja (operasional) dan koordinasi berjalan semakin baik.” Faktor penentu dalam integrasi itu, menurut informan adalah tuntutan terhadap adanya keterbukaan dalam pelayanan publik. Informan mengungkapkan bahwa; “Hal tersebut penting dilaksanakan dengan baik, karena kewajiban menjalankan transparansi pelayanan publik yang semakin terbuka.” Selain itu, di dalam organisasi itu koordinasi dianggap suatu hal yang penting. Dalam hal ini, diungkapkan bahwa telah dilakukan pengaturan dalam pembidangan koordinasi, yang dikoordinasikan oleh masing-masing Asisten Setda sesuai bidangnya, yaitu: Bidang Pemerintahan dan Kesra Keasistenan I, Bidang

Perekonomian dan Pembangunan Keasistenan II, serta Bidang Administrasi Umum Keasistenan III. Selain itu, setiap program/kegiatan diadakan evaluasi secara rutin perbulan dan pertriwulan melalui Rakorev (Rapat Koordinasi dan Evaluasi) SKPD.

Dukungan manajemen, baik dari tingkat atas maupun menengah, kepada unit-unit kerja di bawahnya dilakukan secara rutin dan pada kasus tertentu secara khusus. Dukungan rutin diberikan melalui Apel Kerja/Rapat Dinas secara lisan perorangan maupun tertulis via surat dalam naskah Dinas/disposisi surat. Sedangkan dukungan manajemen secara khusus oleh pimpinan dilakukan ketika masalah yang dihadapi tidak mampu diselesaikan pada tingkat SKPD (eselon dua dan eselon tiga).

Pengawasan (kontrol) terhadap perilaku karyawan tidak jelas bentuknya. Informan kunci dalam penelitian ini hanya mengatakan secara normatif bahwa: “Pengawasan melekat (langsung) merupakan kewajiban atasan dan pengawasan eksternal dilakukan oleh Inspektorat secara reguler ataupun khusus.” Pengawasan dilakukan melalui peraturan tertulis, misalnya PP 30/80 tentang peraturan disiplin PNS. Inspeksi mendadak pada kantor instansi dan ruangan masing-masing satuan kerja pada jam dinas serta tindakan berupa penertiban PNS yang berkeliaran di tempat-tempat umum disaat jam kantor.

Mengenai identifikasi diri, atau perasaan bahwa masing-masing individu di dalam organisasi merasa menjadi bagian dari organisasi, Pemerintah Daerah Kota Manado, oleh informan kunci dikatakan: “Terasa berjenjang. Tingkat eselon dua dan tiga merasa menjadi bagian dari Pemda, sedangkan pada tingkat eselon 4 dan staf, merasa sebagai bagian dari unit kerja/profesi masing-masing.

Sistem penghargaan yang dikembangkan di dalam organisasi Pemerintah Daerah Kota Manado, hanya mengikuti kebiasaan di lingkungan PNS pada umumnya. Salah satu informan kunci menggambarkan bahwa: “*Reward* untuk kenaikan gaji tidak ada. Untuk promosi jabatan ada (promosi jabatan akan seiring dengan kenaikan penerimaan). Kenaikan gaji didasarkan

pada masa kerja dan jabatan secara otomatis.” Sedangkan yang lain mengatakan bahwa 80% promosi jabatan dilakukan berdasar kinerja pegawai yang bersangkutan, dan 85% berdasar senioritas. Pertimbangan yang bersifat primordialisme, misalnya kedudukannya sebagai putra daerah tidak pernah dilakukan.

Dalam hal konflik di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado, toleransi yang tinggi diberikan pada konflik pemikiran, bukan pada konflik yang lain. Bentuk konflik yang digambarkan oleh informan kunci adalah: “Adu argumentasi dalam rapat kedinasan, atau perbedaan persepsi dengan DPRD, pemberian saran melalui rapat kerja, maupun unjuk rasa oleh lembaga swadaya masyarakat.” Dalam pelaksanaan tugas, konflik sering terjadi dalam hal pemerataan fasilitas operasional, misalnya kendaraan dan kantor.

Pola komunikasi yang terbentuk dalam organisasi Pemerintah Daerah Kota Manado adalah komunikasi organisasional formal. Komunikasi informal kurang berkembang. Oleh informan kunci digambarkan bahwa “umumnya (yang terjadi adalah) komunikasi kerja. "Atasan ke bawahan berupa komunikasi perintah/petunjuk, dan komunikasi pembinaan/pengarahan. Sedangkan komunikasi bawahan ke atasan adalah komunikasi laporan atau komunikasi masalah/problem, dan usul/saran.”

Secara umum bisa digambarkan bahwa budaya organisasi yang terbentuk di dalam organisasi Pemerintah Daerah Kota Manado adalah budaya birokrasi formal yang agak kaku. Inisiatif individu dan toleransi resiko berada pada tingkat yang rendah, atau tidak berkembang. Dalam kondisi ini, rutinitas menjadi nilai yang dipegang. Rutinitas dijunjung tinggi. Dalam pelaksanaan layanan publik, rutinitas bisa menghasilkan kepuasan pada pihak yang dilayani, karena di dalamnya ada kepastian, keamanan, dan kenyamanan.

Bagi kemajuan organisasi, budaya memegang peranan penting. Miller (1998: 187) mengungkapkan bahwa budaya organisasi adalah nilai-nilai dan semangat yang mendasar dalam cara mengelola serta mengorganisasikan perusahaan. Dari pengertian ini tampak jelas bahwa budaya memiliki peran yang sangat penting bagi perusahaan, karena mendasari sifat organisasi dalam

menjalankan aktivitasnya, sehingga semakin baik/ budaya yang dijadikan dasar dalam menjalankan aktivitas, sangat berpengaruh pada kualitas kerja karyawan yang pada akhirnya berdampak pada kinerja pegawai maupun kinerja organisasi. Selain itu, budaya organisasi penting dalam optimalisasi kinerja karena memiliki sejumlah fungsi strategis. Menurut Siagian (2002: 199), budaya organisasi memiliki lima fungsi yang menonjol dan penting untuk diaktualisasikan, yakni: (1) penentu batas-batas berperilaku, (2) menumbuhkan kesadaran tentang identitas sebagai anggota organisasi, (3) penumbuhan komitmen, (4) pemeliharaan stabilitas organisasional, dan (5) mekanisme pengawasan. Sebagai penentu batas-batas berperilaku, budaya organisasi menegaskan kepada anggota organisasi tentang cara-cara berperilaku yang sesuai dengan tuntutan budaya organisasi. Terhadap fungsi menumbuhkan kesadaran, budaya organisasi menuntut agar para anggotanya merasa bangga mengidentifikasikan dirinya dengan organisasi yang dapat muncul apabila para anggota organisasi merasa memiliki organisasi. Lebih lanjut rasa memiliki ini akan mencegah para anggota organisasi untuk melakukan hal-hal yang dapat merusak citra organisasi yang bersangkutan. Fungsi sebagai penumbuhan komitmen merupakan konsekuensi logis dari rasa memiliki terhadap organisasi. Termasuk dalam komitmen adalah rela berkorban dan bekerja dengan ikhlas demi keberhasilan organisasi. Fungsi sebagai pemelihara stabilitas organisasional juga merupakan konsekuensi logis dari tumbuhnya rasa memiliki terhadap organisasi dan tumbuhnya komitmen anggota organisasi. Sementara itu, fungsi sebagai mekanisme pengawasan, budaya organisasi lebih berperan sebagai instrumen pengawasan. Hal ini dapat berperan maksimal apabila budaya organisasi dihayati dan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh oleh semua anggota organisasi.

Dalam konteks pelayanan publik, maka budaya organisasi birokrasi juga menjadi kekuatan penting, karena akan mendasari cara bertindak dan berperilaku para pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Setiap birokrasi pemerintah pada dasarnya telah memiliki prinsip dasar dalam menerapkan budaya unggul yang dapat mendorong terwujudnya *good*

governance. Dewasa ini istilah *Good Governance* cukup dikenal di kalangan masyarakat, khususnya terkait dalam praktek penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Dalam berbagai literatur banyak ditemukan pengertian dan penafsiran mengenai *governance*, seperti diusulkan oleh Bank Dunia (dalam Davis *et. al*, 2000: 72), bahwa *governance* adalah penggunaan kekuasaan politik untuk menyelenggarakan urusan-urusan negara (*the exercise of political power to manage a nation's affairs*). Dalam pengertian tersebut maka *governance* dalam arti yang seluas-luasnya adalah proses dimana berbagai institusi, baik pemerintah maupun non pemerintah, berinteraksi dalam penyelenggaraan negara. Dengan demikian *governance* berkait bukan hanya dengan institusi-institusi kenegaraan, seperti departemen pemerintah, atau lembaga-lembaga politik, seperti partai-partai politik, lembaga-lembaga perwakilan, atau lembaga-lembaga peradilan, tetapi juga lembaga-lembaga non pemerintah atau dalam istilah populer dikenal sebagai *civil society*, dan di Indonesia dikenal sebagai ormas (non politik) dan LSM. Karena *governance* menunjukkan proses interaksi antara berbagai lembaga tersebut dalam penyelenggaraan urusan-urusan negara, maka *good governance* tentunya dimaksudkan agar proses tersebut berjalan dengan baik, dalam arti masukan (*input*)-nya, prosesnya, maupun hasil (*input*)-nya.

Berdasarkan rumusan yang dikembangkan oleh UNDP, Departemen Dalam Negeri (Depdagri), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), terdapat sepuluh prinsip yang menjadi nilai dasar penerapan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu: Pertama, partisipasi. Mendorong setiap warganegara untuk menggunakan hak dalam menyampaikan pendapat dlm proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan publik. Kedua, penegakan Hukum. Mewujudkan adanya law enforcement yang adil tanpa kecuali (*equal treatment*) yang menunjang HAM dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Ketiga, transparansi. Menciptakan kepercayaan timbal balik antara

pemerintah pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan untuk mendapatkan informasi. Keempat, kesetaraan. Memberikan peluang yang sama kepada setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan. Kelima, daya Tanggap. Meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa pengecualian. Keenam, wawasan ke Depan. Membangun berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Ketujuh, akuntabilitas. Meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Kedelapan, pengawasan. Meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang melibatkan masyarakat. Kesembilan, efektifitas dan Efisiensi. Menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Kesepuluh, profesionalisme. Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggaraan pemerintahan agar mampu menyediakan pelayanan yang mudah, cepat, tepat dan kompetitif.

4.4. **Kualitas Pelayanan Publik Pasca Kekosongan Kepemimpinan Puncak di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado**

Pelayanan publik pasca kekosongan jabatan Walikota dan Wakil Walikota, menurut narasumber atau informan kunci Prof. Drs. Ishak Pulukadang (Guru Besar dan Dosen FISIP Unsrat, mantan anggota MPR RI), menyebabkan terjadinya goncangan, yang mempengaruhi mutu/kualitas pelayanan publik di Kota Manado, dengan mencontohkan: “dulu ada Program Jumpa BERLIAN (Jumat Pagi Bersih-Bersih Lingkungan), tapi sekarang tidak ada lagi. Jadi orang sudah lupa dengan kebijakan Pejabat yang lalu, sementara pejabat lainnya bersifat acuh tak acuh.”

Mengenai pelayanan publik di bidang usaha, menurut Prof. Drs. Ishak Pulukadang: “Dari aspek investasi, pengurusan ijin usaha. Investor belum menganggap Kota Manado sebagai kota yang kondusif untuk investasi. Meskipun saat ini sudah ada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) Kota

Manado (sistem *one stop service*) tapi badan ini belum dipadukan dengan BKPM (suatu lembaga teknis pengurusan perizinan yang disyaratkan oleh Pemerintah Pusat). Di Sulawesi Utara, barulah kota Bitung yang mendapatkan mandat untuk menerbitkan perizinan khusus untuk investasi. Jadi, dalam prakteknya di kota Manado, sebenarnya pengurusan izin belumlah dikelola oleh lembaga khusus dalam satu atap. Bagi investor, pelayanan pengurusan izin yang penting dapat memenuhi dua unsur penting yakni: Waktu pengurusan dan besar biayanya. Karenanya, untuk mendapatkan izin tertentu, tetap saja para investor harus melalui Pusat (Jakarta).” Ditambahkan: “Dari aspek kebijakan, belum terlihat adanya SPM (standar pelayanan minimal) yang diterapkan dalam pengurusan perijinan di Kota Manado. Umumnya masyarakat belum tahu soal waktu dan biaya pengurusan izin.”

Untuk pelayanan publik di berbagai bidang lainnya, menurut narasumber Prof. Drs. Ishak Pulukadang, pelayanan Publik untuk pengurusan perizinan kelihatan biasa saja. Dalam bidang pelayanan Kependudukan dan Catatan Sipil, pengurusan surat-surat seperti KTP dan akta perkawinan, dan lain-lain, nampaknya tidak berpengaruh karena hal ini sudah berjalan rutin. Pelayanan di bidang kesehatan, program kebijakan nasional seperti Keluarga Harapan masih menjadi persoalan dalam penentuan keluarga penerima bantuan. Bagi keluarga yang tidak menerima bantuan dana nampak kecewa karena tidak ada koordinasi dan kejelasan mengenai syarat bagi yang berhak menerima. Pelayanan RASKIN, belum tepat sasaran (masih terkesan pilih kasih). Hal ini karena kurang/tidak adanya pengawasan oleh Pejabat Utama (Walikota/Wakil Walikota). Narasumber berkesimpulan: “Jadi pelayanannya tidak efektif. Dalam kondisi kekosongan jabatan ini, maka aparat di lapangan terlihat apatis.”

Pelayanan publik yang menyangkut sarana prasarana penunjang kehidupan sehari-hari masyarakat, menurut narasumber tersebut kualitasnya masih rendah. Jalan dan prasarana lainnya, kebijakan pemda Kota Manado masih bersifat parsial, hanya mengedepankan pada penampilan. Karena itu,

jalan-jalan yang bagus hanya dibagian depan saja, dan dibagian belakang (lorong-lorong) tidak diperhatikan. Hal ini tidak sejalan dengan Visi Kota Manado, yakni: Kota Pariwisata Dunia 2010. Soal kelangkaan minyak tanah, hal ini juga menjadi persoalan serius karena merupakan kebutuhan primer masyarakat kota Manado. Terapi koordinasi untuk mengatasi hal ini nampaknya tidak jalan. Soal Pendidikan, memang sudah ada kebijakan untuk memberi bea siswa dan bebas SPP kepada warga kota. Tetapi kelemahannya, kebijakan ini masih bersifat formalitas saja. Misalnya tingkat kelulusan siswa pada Ujian Nasional, lebih banyak karena peran guru untuk kejar target daerah, bukan karena mutu pendidikan yang baik. Untuk masalah bea siswa, penduduk masih mempertanyakan apakah tepat sasaran, tepat orangnya. Tentang Air, di kota Manado sudah ada PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) tapi air tetap macet. PDAM Manado yang telah bekerjasama dengan luar negeri (Belanda) tapi kinerjanya nampak tidak optimal. Narasumber memberikan contoh: “Di perumahan dosen saja bisa tidak ada air, apalagi di rumah-rumah masyarakat bawah.”

Bagi para pengusaha, yang umumnya berkepentingan dengan izin usaha, kekosongan jabatan Walikota dan Wakil Walikota tidak ada pengaruhnya dengan kualitas pelayanan publik. Salah satu narasumber yang berasal dari lingkungan pengusaha, yaitu Andre Angouw (Pengusaha hotel / Pemilik Gran Puri Hotel Manado) mengungkapkan: “Pada prinsipnya hampir tidak ada perbedaan soal pengurusan perijinan usaha pasca kekosongan jabatan pemerintahan kota Manado. Kualitas pelayanan dari dulu sampai sekarang hampir tidak berubah. Justru pada masa kepemimpinan Pelaksana Tugas Walikota ditangani oleh Gubernur Sulawesi Utara, saat itu (tahun 2009) dibentuk lembaga khusus yakni Badan Pelaksana Pelayanan Terpadu (BP2T) untuk penanganan perijinan di Kota Manado. Bagi saya, dengan adanya lembaga BP2T ini nampaknya ada kemajuan dalam pelayanan perijinan dibidang usaha. Tetapi memang Badan ini masih perlu meningkatkan koordinasi dengan lembaga-lembaga teknis lainnya agar pelayanan perijinan

dapat makin lancar.’ Lebih lanjut dijelaskan: “Manado tergolong sebagai kota kecil, sehingga soal jarak kantor pelayanan pengurusan perijinan tidak jauh dan mudah dijangkau. Sampai saat ini hampir tidak ditemui hambatan yang berarti dalam urusan perijinan di Kota Manado.” Sedangkan narasumber dari lingkungan pengusaha lainnya, Yani Weku, pengusaha teknologi informasi / pemilik toko komputer menyatakan: “Pasca kekosongan jabatan walikota dan wakil walikota Manado, pelayanan pengurusan perijinan dibidang usaha tidak ada hambatan. Dari pengalaman kami, sepanjang semua persyaratan yang disyaratkan tersebut dipenuhi, maka pengurusan ijin dapat diproses dengan lancar. Memang kadangkala ada masalah soal kelengkapan berkas karena harus berkoordinasi dengan instansi lain, tapi karena prosedur tersebut harus ditempuh, maka pengusaha wajib melakukannya. Soal waktu penyelesaian ijin dan tarif perijizinan sudah ditentukan oleh PERDA, jadi kami pengusaha mengikuti saja.”

Jika merujuk pada pendapat-pendapat di atas, maka kekosongan kekuasaan di Kota Manado tidak memberikan dampak yang berarti terhadap kualitas pelayanan publik. Hal ini juga dukung dengan tanggapan masyarakat berdasarkan hasil survei terhadap 72 orang anggota masyarakat dari berbagai kalangan. Survei yang dilaksanakan dengan 22 pertanyaan, untuk mendapatkan data tentang 5 dimensi kualitas pelayanan yang meliputi bukti fisik, keandalan, daya tanggap, jaminan dan empati. Adapaun hasil survei dimaksud dibahas pada uraian berikut:

4.4.1.1. Kualitas Pelayanan Dimensi Bukti Fisik

Hasil jawaban responden untuk mengetahui kualitas pelayanan dimensi bukti fisik disajikan pada tabel 4.1. Dimensi bukti fisik memiliki 4 atribut pelayanan yang mengungkap hal-hal yang secara fisik dapat dilihat langsung oleh masyarakat penerima pelayanan.

Tabel 4.1. Hasil Jawaban Responden Mengenai Kualitas Pelayanan Dimensi Bukti Fisik

No	Atribut Pelayanan	Alternatif Jawaban									
		SS		S		KS		TS		STS	
		<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
1.	Memiliki peralatan yang mutakhir dan modern untuk memperlancar pelayanan kepada masyarakat.	2	2,8	47	65,3	23	31,9	-	-	-	-
2.	Memiliki gedung/kantor yang memadai.	1	1,4	44	61,1	27	37,5	-	-	-	-
3.	Pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa menggunakan seragam dinas dan identitas diri.	1	1,4	60	83,3	10	13,9	1	1,4	-	-
4.	Memiliki fasilitas pendukung pelayanan yang memadai (ruang tunggu, teknologi informasi).	-	-	42	58,3	28	38,9	2	2,8	-	-

Dari hasil tanggapan responden di atas terlihat bahwa untuk atribut pelayanan pertama dimensi bukti fisik mayoritas jawaban responden adalah setuju (65,3%). Hasil tanggapan ini menandakan bahwa setiap instansi pelayanan pemerintah memiliki peralatan yang mutakhir dan modern untuk memperlancar pelayanan kepada masyarakat. Pada atribut kedua, yaitu tentang instansi pelayanan pemerintah yang memiliki gedung/kantor memadai diketahui sebagian besar responden menjawab setuju (61,1%). Hasil jawaban responden ini menunjukkan setiap instansi pelayanan pemerintah memiliki gedung/kantor yang memadai. Atribut pelayanan ketiga yakni tentang pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa menggunakan seragam dinas dan identitas diri. Mengenai hal ini diketahui jawaban yang dominan adalah setuju (83,3%), sehingga memberikan gambaran bahwa pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa menggunakan seragam dinas dan identitas diri saat menjalankan tugasnya. Atribut pelayanan keempat yaitu mengenai instansi pelayanan pemerintah memiliki fasilitas pendukung pelayanan yang memadai (ruang tunggu, teknologi informasi). Untuk atribut ini diketahui mayoritas jawaban responden (58,3%) adalah setuju, sehingga mengindikasikan bahwa setiap instansi pelayanan sudah memiliki fasilitas pendukung yang memadai, seperti penggunaan teknologi informasi untuk memperlancar pelayanan.

4.4.1.2. Kualitas Pelayanan Dimensi Keandalan

Hasil jawaban responden untuk mengetahui kualitas pelayanan dimensi keandalan disajikan pada tabel 4.2. Dimensi keandalan memiliki 5 atribut pelayanan yang mengungkap hal-hal menyangkut kemampuan petugas dalam memberikan pelayanan.

Tabel 4.2. Hasil Jawaban Responden Mengenai Kualitas Pelayanan Dimensi Keandalan

No	Atribut Pelayanan	Alternatif Jawaban									
		SS		S		KS		TS		STS	
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
1.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah melakukan dengan baik hal-hal yang telah dijanjikan.	2	2,8	53	73,6	15	20,8	2	2,8	-	-
2.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah memiliki itikad baik untuk memecahkan masalah-masalah masyarakat.	2	2,8	60	83,3	9	12,5	1	1,4	-	-
3.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional.	5	6,9	51	70,8	16	22,2	-	-	-	-
4.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah memberikan pelayanan sesuai dengan waktu yang telah dijanjikan.	3	4,2	58	80,6	9	12,5	2	2,8	-	-
5.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat secara akurat (tidak banyak kesalahan).	3	4,2	51	70,8	18	25,0	-	-	-	-

Berdasarkan tanggapan responden di atas diketahui untuk atribut pelayanan pertama dimensi keandalan mayoritas jawaban responden adalah setuju (73,6%). Hasil jawaban ini menunjukkan bahwa pegawai di setiap instansi pemerintah melakukan dengan baik hal-hal yang telah dijanjikan. Atribut pelayanan kedua itikad baik untuk memecahkan masalah-masalah masyarakat. Terkait dengan hal ini, diketahui jawaban mayoritasnya adalah 83,3%. Merujuk pada jawaban ini, maka dapat disimpulkan bahwa pegawai di setiap instansi pemerintah memiliki itikad baik untuk memecahkan masalah-masalah masyarakat. Atribut pelayanan ketiga yaitu pemberian pelayanan kepada masyarakat secara profesional. Jawaban responden menyangkut hal ini

diketahui 70,8% menyatakan setuju, sehingga memberikan informasi bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah umumnya memberikan pelayanan sesuai dengan waktu yang telah dijanjikan. Selanjutnya untuk atribut pelayanan keempat diketahui 80,6% jawaban responden menyatakan setuju. Hasil jawaban ini menunjukkan bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah umumnya memberikan pelayanan sesuai dengan waktu yang telah dijanjikan. Atribut pelayanan terakhir dimensi keandalan adalah pelayanan kepada masyarakat secara akurat (tidak banyak kesalahan). Untuk atribut ini diketahui sebagian besar responden (70,8%) menyatakan setuju. Hasil jawaban ini menunjukkan bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah umumnya mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara akurat.

4.4.1.3. Kualitas Pelayanan Dimensi Daya Tanggap

Hasil jawaban responden untuk mengetahui kualitas pelayanan dimensi daya tanggap disajikan pada tabel 4.3. Dimensi daya tanggap memiliki 4 atribut pelayanan yang mengungkap hal-hal yang terkait dengan kesigapan pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Tabel 4.3. Hasil Jawaban Responden Mengenai Kualitas Pelayanan Dimensi Daya Tanggap

No	Atribut Pelayanan	Alternatif Jawaban									
		SS		S		KS		TS		STS	
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
1.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah memberitahukan kepada masyarakat setiap waktu dan jenis pelayanan.	1	1,4	57	79,2	13	18,1	1	1,4	-	-
2.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan cepat dan tepat.	3	4,2	42	58,3	24	33,3	3	4,2	-	-
3.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa siap sedia dalam membantu masyarakat yang memerlukan pelayanan.	2	2,8	37	51,4	31	43,1	2	2,8	-	-
4.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa menyapa terlebih dahulu kepada masyarakat yang akan membutuhkan pelayanan	3	4,2	55	76,4	12	16,7	2	2,8	-	-

Sebagaimana ditunjukkan dari hasil tanggapan responden di atas, diketahui untuk atribut pelayanan pertama dimensi daya tanggap sebagian besar jawaban responden adalah setuju (79,2%). Hasil tanggapan ini menandakan bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah umumnya memberitahukan kepada masyarakat setiap waktu dan jenis pelayanan. Atribut pelayanan kedua yaitu tentang pemberian pelayanan kepada masyarakat dengan cepat dan tepat. Untuk atribut ini diketahui mayoritas jawaban responden (58,3%) adalah setuju, sehingga menunjukkan bahwa para pegawai umumnya mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan cepat dan tepat. Atribut selanjutnya yaitu kesiapan pegawai dalam membantu masyarakat yang memerlukan pelayanan. Jawaban yang diperoleh untuk atribut ini di antaranya adalah 51,4% menyatakan setuju. Hal ini menunjukkan bahwa pada sebagian besar pegawai senantiasa siap sedia dalam membantu masyarakat yang memerlukan pelayanan. Namun demikian, dari jawaban yang diperoleh juga terdapat 43,1% yang menyatakan kurang setuju, sehingga mengindikasikan pula bahwa masih cukup banyak pula pegawai yang tidak memiliki kesiapan yang baik dalam melayani pegawai. Atribut terakhir dimensi daya tanggap adalah menyapa terlebih dahulu kepada masyarakat yang akan membutuhkan pelayanan. Untuk atribut ini diketahui 76,4% responden menyatakan setuju, sehingga menunjukkan bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah umumnya senantiasa menyapa terlebih dahulu kepada masyarakat yang akan membutuhkan pelayanan.

4.4.1. **Kualitas Pelayanan Dimensi Jaminan**

Hasil jawaban responden untuk mengetahui kualitas pelayanan dimensi jaminan disajikan pada tabel 4.4. Dimensi keandalan memiliki 4 atribut pelayanan yang mengungkap hal-hal menyangkut jaminan pelayanan yang diberikan oleh para pegawai.

Tabel 4.4. Hasil Jawaban Responden Mengenai Kualitas Pelayanan Dimensi Jaminan

No	Atribut Pelayanan	Alternatif Jawaban									
		SS		S		KS		TS		STS	
		<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
1.	Pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa menanamkan kepercayaan kepada masyarakat.	5	6,9	60	83,3	7	9,7	-	-	-	-
2.	Memiliki fasilitas keamanan yang baik sehingga tidak membuat masyarakat khawatir.	7	9,7	58	80,6	5	6,9	2	2,8	-	-
3.	Pegawai di setiap instansi pemerintah bersikap santun dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.	4	5,6	61	84,7	6	8,3	1	1,4	-	-
4.	Pegawai di setiap instansi pemerintah memiliki pengetahuan yang baik tentang bidang pelayanan yang diberikan.	3	4,2	47	65,3	19	26,4	3	4,2	-	-

Berdasarkan tanggapan responden di atas diketahui untuk atribut pelayanan pertama dimensi jaminan mayoritas jawaban responden adalah setuju (83,3%). Hasil jawaban ini menunjukkan bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa menanamkan kepercayaan kepada masyarakat. Atribut pelayanan kedua yaitu kepemilikan fasilitas keamanan yang baik sehingga tidak membuat masyarakat khawatir. Terkait dengan hal ini, diketahui jawaban mayoritasnya adalah 80,6%. Merujuk pada jawaban ini, maka dapat disimpulkan bahwa setiap instansi pelayanan pemerintah memiliki fasilitas keamanan yang baik sehingga tidak membuat masyarakat khawatir. Atribut pelayanan ketiga yaitu kesantunan pegawai dalam memberikan pelayanan. Jawaban responden menyangkut hal ini diketahui 84,7% menyatakan setuju, sehingga memberikan informasi bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah bersikap santun dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya untuk atribut pelayanan keempat diketahui 65,3% jawaban responden menyatakan setuju. Hasil jawaban ini menunjukkan bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah memiliki pengetahuan yang baik tentang bidang pelayanan yang diberikan.

4.4.2. Kualitas Pelayanan Dimensi Empati

Hasil jawaban responden untuk mengetahui kualitas pelayanan dimensi empati disajikan pada tabel 4.5. Dimensi daya tanggap memiliki 4 atribut pelayanan yang mengungkap hal-hal yang terkait dengan perhatian secara individu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Tabel 4.5. Hasil Jawaban Responden Mengenai Kualitas Pelayanan Dimensi Empati

No	Atribut Pelayanan	Alternatif Jawaban									
		SS		S		KS		TS		STS	
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
1.	Pegawai senantiasa memberikan perhatian secara individual kepada masyarakat yang meminta pelayanan.	5	6,9	32	63,9	17	23,6	3	4,2	1	1,4
2.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah memberlakukan jam kerja yang fleksibel dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.	3	4,2	54	75,0	12	16,7	3	4,2	-	-
3.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa memberikan perhatian secara personal kepada masyarakat.	3	4,2	56	77,8	9	12,5	3	4,2	1	1,4
4.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah memiliki pemahaman yang baik tentang minat/kebutuhan masyarakat ketika memerlukan pelayanan.	23	31,9	43	59,7	5	6,9	1	1,4	-	-
5.	Para pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa berusaha memahami kebutuhan masyarakat secara spesifik.	16	22,2	52	72,2	4	5,6	-	-	-	-

Sebagaimana ditunjukkan dari hasil tanggapan responden di atas, diketahui untuk atribut pelayanan pertama dimensi empati sebagian besar jawaban responden adalah setuju (63,9%). Hasil tanggapan ini menandakan bahwa para Para pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa memberikan perhatian secara individual kepada masyarakat yang meminta pelayanan. Atribut pelayanan kedua dimensi empati yaitu tentang jam kerja yang fleksibel dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Untuk atribut ini diketahui mayoritas jawaban responden (75%) adalah setuju, sehingga menunjukkan bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah memberlakukan jam kerja

yang fleksibel dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Atribut selanjutnya yaitu senantiasa memberikan perhatian secara personal kepada masyarakat. Jawaban yang diperoleh untuk atribut ini di antaranya adalah 77,8% menyatakan setuju. Hal ini menunjukkan bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa memberikan perhatian secara personal kepada masyarakat. Atribut keempat yaitu tentang pemahaman yang baik terhadap minat/kebutuhan masyarakat ketika memerlukan pelayanan. Jawaban yang diperoleh untuk atribut ini antara lain 59,7% menyatakan setuju, sehingga menggambarkan bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah memiliki pemahaman yang baik tentang minat/kebutuhan masyarakat ketika memerlukan pelayanan. Atribut terakhir dimensi empati adalah berusaha memahami kebutuhan masyarakat secara spesifik. Untuk atribut ini diketahui 72,2% responden menyatakan setuju, sehingga menunjukkan bahwa para pegawai di setiap instansi pemerintah senantiasa berusaha memahami kebutuhan masyarakat secara spesifik.

Untuk melihat kualitas pelayanan, selain digunakan survei juga dilakukan wawancara terhadap sejumlah informan kunci. Hal-hal yang ditanyakan yaitu 10 faktor penentu kualitas pelayanan, yaitu meliputi: akses, komunikasi, kompetensi, kesopanan, kredibilitas, reliabilitas, cepat tanggap, kepastian, hal-hal yang berwujud, dan memahami atau mengenali. Berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan informan kunci yang merupakan Kepala BP2T Kota Manado telah diperoleh gambaran mengenai 10 faktor penentu kualitas pelayanan publik tersebut. Pada faktor akses, yaitu kemudahan dijangkau, digambarkan bahwa: "Lokasi pengurusan ijin – ijin untuk kepentingan pelayanan publik, seperti ijin usaha, ijin prinsip, dan lain-lain berada dilokasi yang mudah dijangkau dan tidak merepotkan pengguna jasa pelayanan ini. Tempatnya di samping kantor Walikota Manado, yakni di Jln. Balaikota No. 1, Tikaka Ares. Telpon 0431-844585. Saat ini, sejak tahun 2009, PEMDA Kota Manado membentuk Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BP2T) Kota Manado. Badan ini dibentuk guna mengelola Pelayanan

Perizinan secara Prima dan Terpadu oleh Pemerintah Kota Manado. Melalui BP2T ini pelayanan Perizinan diharapkan akan diproses secara cepat, mudah, transparan dan pasti. Ide ini sudah ada pada tahun 2004 (saat Walikota masih dijabat oleh Bpk. Jimmy Rimba Rogi), tapi baru bisa terealisasi pada tahun 2009 oleh Pjbt. Walikota, Drs. SH. Sarundajang.”

Pada faktor komunikasi, syarat dan tarif pelayanan publik di bidang usaha diuraikan dengan jelas dan mudah dimengerti oleh pengguna jasa pelayanan. Tarif disusun berdasarkan peraturan daerah. Dalam pengalaman, pihak pengusaha tidak mempersoalkan tarif tapi yang penting kecepatan dan ketepatan waktu dalam pengurusan izin tersebut dapat dipenuhi. Syarat dan tarif pelayanan publik di bidang usaha itu disampaikan ke seluruh anggota masyarakat melalui media yang mudah diakses, seperti brosur, papan pengumuman, media massa, internet, dll.

Mengenai faktor kompetensi, informan kunci memberikan gambaran bahwa: “Para pegawai yang menangani pengurusan perizinan tersebut memiliki ketrampilan dan pengetahuan yang cukup. Mereka berasal (direkrut) dari dinas-dinas teknis terkait dengan perizinan-perizinan tersebut. Mereka benar-benar sudah memahami pokok-pokok tugas yang harus mereka kerjakan, prosedur dan tahapan serta persyaratan dalam pengurusan perizinan tersebut.” Sedangkan faktor kesopanan, juga telah diusahakan untuk dipenuhi. “Dalam instansi kami BP2T, pelayanan prima diutamakan. Karena itu, melayani masyarakat dengan senyum dan ramah sudah merupakan keharusan bagi setiap karyawan di BP2T ini. Untuk hal ini, mereka sudah dilatih, diajarkan untuk berlaku ramah, sopan dan membangun komunikasi yang baik dengan masyarakat (pelanggan).”

Kredibilitas dari para petugas pelayanan diusahakan dengan merekrut orang-orang terpilih dari dinas-dinas teknis yang terkait dengan pengurusan perizinan tersebut. “Mereka memahami setiap tahapan, prosedur dan persyaratan yang harus dipenuhi untuk pengurusan perizinan. Umumnya mereka memahami keinginan para pengusaha yang datang mengurus

perizinan. Sampai sekarang ini belum ada kasus pengeluhan yang serius oleh pengusaha karena karyawan yang mempersulit pengurusan perizinan.” Sedangkan reliabilitas dibentuk melalui penerapan prosedur baku dalam pelaksanaan pelayanan publik itu. “Prosedurnya sudah baku dan harus dipenuhi oleh setiap pengusaha/masyarakat yang mengurus izin usaha. Kami tetap konsisten dan cermat memeriksa semua persyaratan yang harus dipenuhi.”

Faktor cepat tanggap dalam pelayanan publik dalam pelaksanaan pelayanan di BP2T, dicontohkan bahwa jika pemohon izin usaha dan persyaratan lain dalam pendirian usaha mengajukan permintaan lain yang masih terkait dengan bidang usaha, maka “para pegawai biasanya mengkonsultasikan dengan pimpinan (Kepala BP2T) untuk hal-hal seperti itu. Namun, apabila permintaan pengusaha tidak berhubungan dengan pengurusan perizinan tersebut, maka kami mengarahkan untuk menghubungi instansi yang berwenang.” Salain itu, jika pemohon izin dan persyaratan lain dalam pendirian usaha menghadapi masalah (misalnya mendapatkan kesulitan dalam melengkapi persyaratan), petugas pelayanan publik memberikan tanggapan secara cepat dan cukup kreatif. “Kalau ada persyaratan yang belum dilengkapi, maka segera kami sampaikan informasi mengenai kekurangan dokumen tersebut, dan kami arahkan ke instansi yang berwenang untuk mereka hubungi guna kelengkapan persyaratan perizinan tersebut.”

Untuk memenuhi unsur kepastian dalam pelayanan publik, kepastian, pelayanan publik di bidang usaha itu dilakukan dengan cermat sehingga terhindar dari kemungkinan hilangnya berkas, terselip, atau terlewatnya salah satu tahap di dalam proses penyelesaiannya. “Kalau ada permohonan, maka petugas kami langsung memprosesnya. Sampai sekarang ini belum pernah terjadi ada dokumen/berkas yang hilang, terselip atau terlewat tahapannya.” Selain itu, pelayanan publik di bidang usaha itu bisa dipastikan hasilnya. Informan kunci menjelaskan: “Kami telah mempunyai target yang jelas dalam pengurusan setiap perizinan. Sampai saat ini, kalau semua persyaratan dan

tahapan dilakukan sesuai prosedur, maka izin yang dibutuhkan dapat diterbitkan sesuai jadwal dan waktu yang ditentukan.”

Terkait dengan hal-hal yang berwujud, untuk mengesahkan agar surat ijin usaha, surat ijin prinsip, dan bentuk fisik pelayanan publik di bidang usaha lainnya, telah benar-benar lengkap dan tanpa ada yang perlu dikoreksi., dilakukan pengecekan terhadap dokumen yang diberikan. Informan kunci mengungkapkan: “Setelah berkas dokumen permohonan disampaikan, para petugas mengecek sesuai persyaratan yang ditentukan. Bila berkas sudah lengkap kemudian diproses lebih lanjut. Selanjutnya, pemohon segera membayar retribusi sesuai PERDA, setelah itu izin yang dibutuhkan akan ditandatangani. Proses selanjutnya adalah pemberian nomor izin dilanjutkan dengan pencatatan bahwa izin telah selesai dan diterima oleh pemohon. Jadi, ada kepastian bahwa izin yang diterbitkan benar-benar lengkap dan telah diperiksa sebelum ditandatangani dan diberi nomor.” Selain itu, dijaga agar surat-surat yang dikeluarkan dalam pelayanan publik di bidang usaha itu telah benar-benar absah berdasar aturan yang berlaku. Menurut informan kunci: “Dokumen tersebut sah dan tidak diragukan kebenarannya. Tahapan dan prosedur serta persyaratan untuk pengurusan izin benar-benar kami patuhi dan wajib dilakukan. Meskipun demikian kami tetap melakukan pengawasan agar tidak ada kesalahan dan pembuatan dokumen fiktif.”

Para petugas pelayanan, oleh informan kunci dianggap telah memahami dan mengenali apa sebenarnya yang diperlukan para pengusaha. Tetapi argumentasi dari informan kunci masih kurang memadai untuk menggambarkan kondisi itu. Informan berargumen bahwa: “Biasanya ada konsultasi awal antara pengusaha (pemohon) dengan petugas di BP2T terutama yang terkait dengan persyaratan dan prosedur yang harus dipenuhi.” Selain itu ada argumentasi tambahan: “Dari segi pendidikan, umumnya petugas di BP2T yang menangani pelayanan perizinan tersebut adalah S1 (sarjana). Disamping itu, kualitas SDM pegawai kami cukup baik, mereka

adalah para pegawai yang sudah berpengalaman di instansi teknis mereka terdahulu.”

Dengan menghubungkan hasil survei terhadap masyarakat umum dengan apa yang digambarkan informan kunci mengenai kondisi faktor-faktor penentu kualitas pelayanan publik tersebut, dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan publik di Pemerintah Daerah Kota Manado, terutama yang terkait dengan dunia usaha, memang seperti apa yang dirasakan oleh para responden, yaitu pada tingkat baik, dan cenderung sangat baik.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah dipaparkan pada Bab IV, maka kesimpulan penelitian ini adalah:

1. Penyelenggaraan pemerintah pasca kekosongan jabatan walikota dan wakil walikota dipegang oleh Pelaksana Tugas Harian yang ditunjuk melalui Keputusan Gubernur. Jalannya pemerintahan pasca kekosongan kekuasaan cenderung kurang efektif, karena banyak terjadi miskordinasi antar instansi terkait. Jalannya pemerintahan juga cenderung kurang stabil karena sering terjadi konflik internal dalam proses pengambilan kebijakan antar pihak-pihak yang berkepentingan.
2. Kepemimpinan di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Manado bersifat legal formal, karena lebih banyak diselenggarakan berdasarkan tugas pokok dan fungsi dari unit kerjanya. Peran kepemimpinan di tingkat SKPD cukup menonjol dalam terselenggaranya pelayanan publik, sehingga kekosongan pimpinan tingkat atas tidak akan memiliki pengaruh yang nyata terhadap kinerja dari pelayanan publik pada masing-masing lembaga. Pejabat tingkat atas, dalam pelayanan publik berperan menentukan arah secara garis besar yang termaktub dalam visi dan misi, sedangkan peran kepemimpinan dalam pelaksanaan pelayanan publik dilaksanakan oleh para pejabat SKPD beserta jajaran pejabat eselon tiga dan empat di bawahnya.
3. Budaya organisasi yang terbentuk di dalam organisasi Pemerintah Daerah Kota Manado adalah budaya birokrasi formal yang cenderung kaku. Inisiatif individu dan toleransi resiko berada pada tingkat yang rendah atau tidak berkembang. Dalam kondisi ini, rutinitas menjadi nilai yang dipegang dan dijunjung tinggi. Dalam pelaksanaan layanan publik rutinitas dapat menghasilkan kepuasan pada pihak yang dilayani, karena di dalamnya ada kepastian, keamanan, dan kenyamanan.

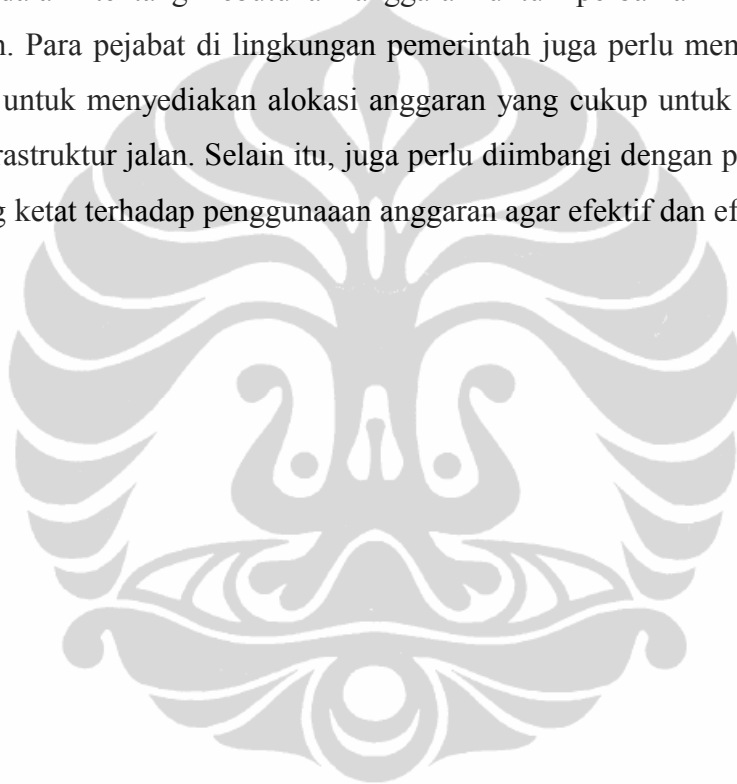
4. Kondisi kualitas pelayanan publik pasca kekosongan jabatan Walikota dan Wakil Walikota secara umum tidak ada hambatan. Masyarakat umumnya menanggapi bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kota Manado kualitasnya baik. Kualitas pelayanan yang dinilai baik mencakup dimensi bukti fisik, keandalan, daya tanggap, jaminan, dan empati. Namun secara khusus untuk pelayanan publik yang menyangkut sarana prasarana penunjang kehidupan sehari-hari masyarakat seperti infrastruktur jalan, kualitasnya masih rendah.

5.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan hasil penelitian di atas, maka saran yang dapat dipertimbangkan untuk diimplementasikan adalah:

1. Perlunya peningkatan kompetensi kepemimpinan di masing-masing instansi pemerintah daerah kota Manado agar dapat menyelenggarakan tugasnya secara efektif dan efisien. Peningkatan kompetensi ini juga diperlukan untuk meningkatkan kemandirian sehingga tidak tergantung oleh pimpinan di atasnya, sehingga dapat mengambil kebijakan secara tepat jika pimpinan di atasnya sedang bermasalah. Dalam rangka peningkatan kompetensi ini, maka program pendidikan dan pelatihan kepemimpinan perlu lebih diintensifkan agar benar-benar dapat menghasilkan pemimpin-pemimpin yang berkualitas.
2. Pemerintah Daerah Kota Manado perlu mengembangkan sistem koordinasi antar instansi (SKPD) yang bisa meningkatkan kemampuan dan kualitas koordinasi di tiap-tiap lingkungan instansi. Sistem koordinasi dapat dibangun bersama melalui indentifikasi kebutuhan dan target kegiatan dari masing-masing SKPD secara bersama, melalui pertemuan-pertemuan formal dan informal. Kemudian dilanjutkan dengan pembentukan lembaga (aturan-aturan) yang disepakati dan dipraktekkan secara konsisten.

3. Masalah infrastuktur jalan yang masih dikeluhkan oleh beberapa kalangan masyarakat perlu mendapat perhatian yang serius dari pihak pemerintah daerah. Hal itu mengingat infrastruktur jalan merupakan faktor utama penompang kelancaran aktivitas ekonomi masyarakat yang pada akhirnya juga berkontribusi bagi percepatan pembangunan Kota Manado. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi dan kajian secara mendalam tentang kebutuhan anggaran untuk perbaikan infrastruktur jalan. Para pejabat di lingkungan pemerintah juga perlu memiliki *good will* untuk menyediakan alokasi anggaran yang cukup untuk pengadaan insfrastruktur jalan. Selain itu, juga perlu diimbangi dengan pengawasan yang ketat terhadap penggunaan anggaran agar efektif dan efisien.



DAFTAR PUSTAKA

- Al-Rasyid, Harun, *Statistika Sosial*, Disunting oleh: Teguh Kusmantoroadji, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 1994.
- Amstrong, Michael, *Performance Management*, Yogyakarta: Tugu Publisher, 2004.
- André, Rae, *Organizational Behavior: An Introduction to Your Life in Organizations*, New Jersey: Pearson Prentice-Hall, 2008.
- Arief Budiman, "Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi.
- Azwar, Saifuddin, *Reliabilitas dan Validitas*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Barata, Atep Adya, *Dasar-dasar Pelayanan Prima : Persiapan Membangun Budaya Pelayanan Prima untuk Meningkatkan Kepuasan dan Loyalitas Pelanggan*, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo, 2003.
- Black, James A. and Dean J. Champion, *Metode Penelitian Sosial*, penerjemah E. Kuswara, Dira Salam, dan Alvin Ruzhendi. Bandung: PT Etresco, 1992.
- Boediono, B., *Pelayanan Prima*, Jakarta : Yayasan Kawula Indonesia, 1999.
- Baker, Therese L., 1994. *Doing Social Research*. Second Edition. McGraw-Hill, Inc. New York.
- Baxter, Leslie A., Earl Babbie. 2004. *The Basics of Communication Research*. Thomson- Wadsworth, Canada.
- Brown & Keeping. *Elaborating The construct of transformational leadership: role of affect*, *The Leadership Quarterly*, 16, 2005.
- Collins and McLaughlin, *Effective Management*. Second Edition, Sydney: C 1996.
- Colquitt, Jason A., Jeffery A. Lepine and Michael J. Wesson, *Organizational Behavior: Improving Performance and Commitment in the Workplace*, New York: McGraw-Hill Companies, Inc., 2009.
- Denzin Norman K. and Yvonna S. Lincoln (Eds.) *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, Thousand Oaks – London – New Delhi.
- Dessler, G. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jilid 2. PT. Prehallindo. Jakarta. 1998
- Drafke, Michael, *The Human Side of Organizations*, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2009.
- Drucker, Peter F. 1992. *Eksekutif yang Efektif*. terjemahan Agus Teguh Handoyo, Jakarta: PT. Gramedia.
- DuBrin, Andrew J., *Fundamental of Organizational Behavior*, Canada: Thomson South Western, 2007.
- Edles, Laura Desfor, *Cultural Sociology in Practice*, Verlag: Wiley-Blackwell, 2002.
- Faisal, Sanafiah, *Format-format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003.
- Feigenbaum, Armand V., *Total Quality Control*, Singapura: McGraw Hill Book,

- Furnham, Adrian, *The Psychology of Behavior at Work: The Individual in the Organization*, New York: Psychology Press, 2006.
- Furtwengler, Dale, *Penilaian Kinerja*, Yogyakarta: Andi, 2002.
- Gama, Yudistira, *Metoda Penelitian: Pendekatan Kualitatif*, Bandung: CV.Primaco, Akademika, 1996.
- Gaspersz, Vincent, *Total Quality Management (TQM)*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Galton, Maurice dan Brian Simon, *Progress and Performance in The Primary Classroom*, London: Routledge dan Kegan Paul, 1994.
- George, Jennifer M. and Gareth R. Jones, *Organizational Behavior*, New Jersey: Pearson Education, Inc., 2002.
- Gomes, F. Cardoso, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset, 2000.
- Gomes-Meija, Luis R., David B. Balkin and Robert L. Cardy, *Management: People, Performance, Change*, New York: McGraw-Hill, 2008.
- Gronroos, C., *Service Management and Marketing: Managing the Moment of Truth in Service Competition*, Massachusetts: Lexington, 1990.
- Huberman, A. Michael and Matthew B. Miles, 1994. Data Management and Analysis Methods p.428 – 444 in Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln (Eds.) *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, Thousand Oaks – London – New Delhi.
- Ingersoll, D.K., Kirsch, J.C., Merk, S.E. & Lightfoot, J. (2000). Relationship of Organizational Culture and Readiness for Change to Employee Commitment to Organization. (*J Nurs Ad*, 30 (1), 11-20).
- Isharyanto, *Meninjau Kembali Kebutuhan RUU Administrasi Pemerintahan*, Surakarta, 5 Juli 2007.
- Joseph, P. T., *EQ and Leadership*, New Delhi: Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited, 2007.
- Keegan & Den Hartogg. *Transformational leadership in a project-based management: a comparative study of leadership style of project managers and line managers*, *International Journal of Project Management*, 22, 2004.
- Kerlinger, Fred & Howard B. Lee, *Foundations of Behavioral Research*, Furth Worth: Harcourt College Publisher, 2000.
- Kansil, C.S.T., *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Koswara, E., *Pokok-Pokok Kuliah Teori Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Satyagama, 2000.
- _____, *Teori Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan Press, 2007.
- Kotler, Philip, *Manajemen Pemasaran Edisi Milenium*, Jakarta: SMPG Desa Putra, 2002.
- Kristiadi, J., *Otonomi Daerah di Indonesia dalam Perspektif Globalisasi*, Makalah Seminar Otonomi Daerah Menyongsong Hari Otonomi Daerah, Jakarta, 16 April 1998.

- Kurniawan, Agung, *Transformasi pelayanan publik*, Yogyakarta : MLA Citation, 2005.
- Kinicki, Angelo and Robert Kreitner, *Organizational Behaviour: Key Concepts, Skills & Best Practices*, New York: McGraw-Hill Companies, Inc., 2008.
- Kotler, Philip, *Manajemen Pemasaran Edisi Milenium*, Jakarta: SMPG Desa Putra, 2002.
- Kouzes, James M. and Barry Z Posner, *The Leader Challenge*, Batam Centre: Interaksa, 1999.
- Kropp, Richard, *The Importance of Organizational Culture*, <http://www.amsconsulting.com/ARTorgculture.com.html>, 2005.
- Laws, Eric, *Managing Packaged Tourism: Relationships, Responsibilities and Service Quality the Enclusive Holiday Industry*, London: International Thomson Business Press, 1997.
- Lovelock, Christopher, *Product Plus: How Product + Service = Competitive Advantage*, New York: Mc Graw Hill, 1995.
- M.Ryaas Rasyid, *Reformasi Politik & Ekonomi*, Jakarta, 1998.
- Macaulay, Steve, and Sarah Cook, *How to Improve Your Customer Service, Kiat Meningkatkan Pelayanan bagi Pelanggan*, Terjemahan Yoshua dan Sambodo, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Mangkunegara, A. A. Anwar Prabu, 1995. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Bandung: Remaja Roesdakarya.
- McMillan, James H. and Sally Schumacher, *Research in Education*, New Jersey: Pearson, 2006.
- McShane, Steven L. and Mary Ann Von Glinow, *Organizational Behavior: Essemtools*, New York: McGraw-Hill Companies, Inc., 2009.
- Miller, *Organization: A Quantum View*, New York: Prentice Hall, 1998.
- Miriam Budiardjo, 1987, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Mac Iver, *Negara Modern*, Aksara Baru, Jakarta.
- Moleong, Lexy., 2004. *Metode Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mondy, R. Wayne, Arthur Sharplin, & Edwin B. Flipo, *Management: Concepts and Practices*, Fourth Edition, Boston: Allyn and Bacon, 1995.
- Moenir, H. A. S., *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta : Bumi Aksara, 2002.
- Muda, Akhmad AK., *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Jakarta: Reality Publisher, 2006
- Neuman, W.L., *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach*, London: Allyn and Bacon, 1997.
- Ndraha, Taliziduhu, *Kybernology: Ilmu Pemerintahan Baru*, Jakarta: PT.Rineka Cipta, 2003.
- Munandar, A. S., *The Identification of Potential Middle Managers: A System Approach*. Disertasi Universitas Indonesia, 1997.
- Ni'matul Huda, S.H., M.H. "Hukum Tata Negara Indonesia", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Nugroho, Riant, *Public Policy*, Jakarta, PT. Gramedia, 2008.

- Parker, Jeanette Plauché and Lucy Gremillion Begnaud, *Developing Creative Leadership*, Westport, CT: Libraries Unlimited, 2004.
- Pearce II, John A. and Richard B. Robinson, Jr, *Formulation, Implementation, and Control of Competitive Strategy*, New York: McGraw-Hill, 2009.
- Philipus M. Hadjon “Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia”, Bina Ilmu, 1981.
- Prasojo Eko, Bahan Kuliah, Universitas Indonesia, 2008.
- Prown, J.D., *The Truth of Material Culture: History of Fiction*, In S. Lubar and W. D. K. Kingery, eds, *History From Things: Essays on Material Cultural*, Washington: Smithsonian Institution Press, Prown, 1998.
- Rashid, Md. Zabid Abdul, Murali Sambasivan, and Juliana Johari, The influence of corporate culture and organizational commitment of performance, *Journal of Management Development*, Volume 22, No. 8, 2003.
- Robbins, Stephen P., *Perilaku Organisasi*. Terjemahan Benyamin Molan, Jakarta: PT. INDEKS kelompok Gramedia, 2006.
- Ronald H. Chilcote, 2004, *Teori Perbandingan Politik*, PT. Raja Grafindo.
- , *Perilaku organisasi*, terjemahan: Haryana Puja Atmaja, Jakarta: PT. Prenhallindo, 1996.
- Reksohadiprodjo, Sukanto dan Indriyo Gitosudarmo, *Manajemen Produksi*, Yogyakarta: BPFE, 1996.
- Salam, Dharma Setyawan, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya*, Jakarta: Djembatan, 2007.
- Stamatis, D. H., *Total Quality Service: Principles, Practices, and Implementation*, Florida: St. Luice Press, 1996.
- Stoner, James A. F., R. Edward Freeman & Daniel R. Gilbert, JR., *Management*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1995.
- Sugiarto dkk., *Teknik Sampling*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Supriatna, Tjahya, *Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Jakarta: PT Nimas Multima, 1996.
- Suradinata, Ermaya, *Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Bandung: Ramadhan, 1998.
- Surjadi, H, *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*, Jakarta, PT. Refika Aditama, 2009.
- Syaukani H., HR., et.al., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002.
- Schermerhorn, John R. Jr., *Manajemen*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2000.
- S.F Marbun, dan Muchsan, 1982, “*Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*”, Liberty, Yogyakarta.
- Sobirin, Achmad, *Budaya Organisasi: Pengertian, Makna dan Aplikasinya dalam Kehidupan Organisasi*, Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2007.

- Supranto, J., 2001. *Statistik: Teori dan Aplikasi*, Jakarta: Erlangga.
- Surjadi, H, *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*, Jakarta, PT. Refika Aditama, 2009.
- Waite, Mitchell R., *Fire Service Leadership: Theories and Practices*, Sudbury, MA: Jones & Bartlett Publishers, 2007.
- Wang, Chou & Jiang. *The impacts of charismatic leadership style on team cohesiveness and overall performance during erp implementation*, International Journal of Project Management, 2005.
- Whitmore, John, *Coaching For Performance, Seni Mengarahkan untuk Mendongkrak Kinerja*, terjemahan Dwi Helly Purnomo dan Louis Novianto, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Yukl, Gary, *Kepemimpinan Dalam Organisasi* , Edisi Kelima, Alih Bahasa: Budi Suprianto, Jakarta: Indeks, 2005.
- Zeithaml, Valarie A., A. Parasuraman, dan Leonard L. Berry, *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectation*, New York: The Free Press, 1990.
- Zhu, Chew, & Spangler, *CEO Transformational Leadership and Organizational Outcomes: the Mediating Role of Human Capital Enhancing Human Resource Management*, The Leadership Quarterly, 16, 2005.

PEDOMAN WAWANCARA
PENGARUH KEKOSONGAN KEPEMIMPINAN TERHADAP KUALITAS
PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH DAERAH KOTA MANADO

I. Kepemimpinan

Pertanyaan tentang kepemimpinan ditujukan untuk mengetahui kepemimpinan yang dijalankan oleh pemimpin organisasi pada tingkat puncak (walikota dan wakilnya), menengah (eselon 3) dan bawah (eselon 4 dan 5)

1. Merencanakan dan mengorganisasi:
 - a. Apa peran pimpinan pada masing-masing tingkatan dalam menentukan tujuan dan strategi jangka panjang secara tertulis (misalnya menyusun Rencana Strategis – Renstra – lima tahunan) yang terkait dengan pelayanan publik?
 - b. Jika tidak ada rencana strategis tertulis, apa peran pimpinan pada masing-masing tingkatan dalam menentukan cara menggunakan personil dan sumber daya untuk menghasilkan efisiensi tugas, dan menentukan cara memperbaiki koordinasi, produktivitas, serta efektivitas unit organisasi?
2. Pemecahan masalah:
 - a. Pimpinan pada tingkat mana saja, yang melakukan identifikasi dan analisis masalah yang berkaitan dengan pelayanan publik?
 - b. Pimpinan pada tingkat mana saja, yang berusaha mencari pemecahan masalah yang berkaitan dengan pelayanan publik, dan bertindak secara tegas untuk mengimplementasikan solusi guna memecahkan masalah itu?
3. Menjelaskan peran dan tujuan:
 - a. Pimpinan pada tingkat mana saja yang membagi tugas, memberi arah tentang cara melakukan pelayanan publik?
 - b. Pimpinan pada tingkat mana saja yang mengomunikasikan pengertian yang jelas mengenai tanggung jawab pekerjaan, dan

tujuan tugas, tenggat waktu, serta harapan mengenai kinerja pelayanan publik?

4. Memberi informasi:
 - a. Siapa sajakah yang berperan membagi informasi yang relevan tentang keputusan, rencana, dan kegiatan pelayanan publik kepada para karyawan yang bertugas dalam pelayanan publik itu?
 - b. Siapa sajakah yang berperan memberi materi dan dokumen tertulis, dan menjawab permintaan akan informasi teknis tentang pelayanan publik?
5. Memantau:
 - a. Siapa sajakah yang mengumpulkan informasi mengenai aktivitas kerja dan kondisi di luar Pemda Kota Manado yang mempengaruhi pelayanan publik di lingkungan Pemda Kota Manado?
 - b. Siapa sajakah yang memeriksa kemajuan dan kualitas pekerjaan, mengevaluasi kinerja para petugas dan unit organisasi pelayanan publik itu?
 - c. Siapa sajakah yang menganalisis kecenderungan, dan meramalkan peristiwa eksternal, terkait dengan pelayanan publik?.
6. Memotivasi dan memberi inspirasi:
 - a. Siapa sajakah yang mendorong semangat kerja, komitmen terhadap sasaran tugas, dan kepatuhan terhadap tuntutan akan kerjasama kepada karyawan dalam melakukan tugas pelayanan publik?
 - b. Siapa sajakah yang menetapkan contoh yang baik mengenai perilaku pelayanan publik pada para karyawan?.
7. Melakukan konsultasi:
 - a. Apakah di lingkungan Pemda Kota Manado pernah terjadi perubahan, baik mengenai kebijaksanaan maupun yang bersifat organisasional?
 - b. Atas inisiatif siapakah perubahan itu?

- c. Siapakah diantara pimpinan yang ada di semua tingkat menanyakan kepada stakeholder sebelum membuat perubahan, mendorong saran untuk membuat perbaikan, mengundang partisipasi dalam pengambilan keputusan, serta memasukkan ide serta saran dari stakeholder ke dalam keputusan itu?.
8. Mendelegasikan:
 - a. Siapakah diantara pimpinan di semua tingkatan di Pemda Kota Manado yang telah mengizinkan para bawahan untuk mempunyai tanggung jawab dan kebijaksanaan yang cukup besar dalam melaksanakan aktivitas kerja, menangani masalah, dan membuat keputusan penting, terutama dalam pelayanan publik?
9. Mendukung:
 - a. Pernahkah di lingkungan Pemda Kota Manado ada salah satu atau beberapa karyawan yang nampak dalam kondisi bingung dan cemas?
 - b. Jika pernah, kapan hal itu terjadi, dan siapakah bertindak ramah dan penuh perhatian, sabar dan membantu, memperlihatkan simpati dan dukungan kepada karyawan tersebut?.
10. Mengembangkan dan membimbing:
 - a. Di dalam organisasi Pemda Kota Manado, pimpinan pada tingkat mana dan di bidang apasajakah yang berinisiatif memberikan pelatihan dan nasihat karir yang membantu, dan melakukan hal-hal yang membantu perolehan ketrampilan, pengembangan profesional, dan kemajuan karir para karyawannya.
11. Mengelola konflik dan membangun tim:
 - a. Jika terjadi konflik antar karyawan maupun antar unit kerja, siapakah yang berinisiatif untuk memudahkan pemecahan konflik yang konstruktif, dan mendorong kerjasama tim?
12. Membangun jaringan kerja:
 - b. Siapakah diantara para pemimpin di semua tingkat pada organisasi Pemda Kota Manado yang bersosialisasi secara

informal, mengembangkan kontak dengan para karyawan dan *stakeholders* lainnya?

- c. Siapa di antara para pemimpin itu, yang berusaha mempertahankan kontak tersebut melalui interaksi secara periodik, termasuk kunjungan, menelpon, korespondensi, dan hadir pada pertemuan dan peristiwa sosial?

13. Memberikan pengakuan:

- a. Pimpinan pada tingkat manasajakah yang memberikan pujian dan pengakuan bagi kinerja yang efektif, keberhasilan yang signifikan, dan kontribusi khusus pada pelayanan publik?
- b. Pimpinan pada tingkat mana saja yang mengungkapkan penghargaan terhadap kontribusi dan upaya-upaya khusus seorang karyawan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik?

14. Memberikan penghargaan:

- a. Pernahkah di lingkungan Pemda Kota Manado terjadi penambahan gaji atau promosi sebagai bentuk penghargaan bagi kinerja yang efektif, keberhasilan yang signifikan, dan kompetensi para karyawan?
- b. Jika pernah, kapan dilakukan dan atas inisiatif siapa?

II. Budaya Organisasi

1. Inisiatif individu (*Individual Initiative*):

- a. Sampai seberapa jauh tingkat tanggung jawab dan kemandirian yang dimiliki tiap anggota olah pimpinan dan karyawan di lingkungan Pemda Kota manado?.

2. Toleransi risiko (*risk tolerance*):

- a. Resiko apa sajakah yang mungkin dihadapi para pejabat dan karyawan dalam pelayanan publik di lingkungan Pemda Kota Manado?
- b. Sampai seberapa besar tingkat resiko yang boleh atau mungkin dipikul oleh para pejawat dan karyawan tersebut untuk mendorong mereka menjadi agresif, inovatif dan berani mengambil resiko?

3. Integrasi (*Integration*):
 - a. Bagaimana bentuk hubungan kerja antar unit kerja dalam Pemda Kota Manado untuk bisa beroperasi dan berkoordinasi dengan baik?
 - b. Sampai seberapa jauh bentuk hubungan kerja tersebut bisa mendorong unit-unit kerja dalam organisasi ini untuk beroperasi dalam koordinasi yang baik?
4. Dukungan manajemen (*management support*):
 - a. Sampai seberapa jauh tingkat kejelasan komunikasi, bantuan dan dukungan yang diberikan oleh pimpinan puncak (walikota dan wakilnya) kepada unit kerja dibawahnya.
 - b. Sampai seberapa jauh tingkat kejelasan komunikasi, bantuan dan dukungan yang diberikan oleh pimpinan menengah (pejabat eselon 3) kepada unit kerja dibawahnya.
5. Pengawasan (*control*):
 - a. Apa saja peraturan dan bentuk pengawasan yang digunakan oleh Pemerintah Kota Manado untuk mengatur dan mengawasi perilaku karyawan?
6. Identifikasi (*Identify*):
 - a. Apakah para pejabat dan karyawan Pemda Kota Manado lebih merasa bahwa dirinya merupakan bagian dari Pemda Kota Manado, daripada bagian dari unit kerjanya atau profesinya sendiri?
7. Sistem penghargaan (*reward system*):
 - a. Apakah kenaikan gaji atau promosi jabatan di lingkungan Pemda Kota Manado dilakukan berdasarkan *performance* pegawai yang bersangkutan?
 - b. Apakah kenaikan gaji dan promosi jabatan didasarkan pada senioritas?
 - c. Apakah kenaikan gaji dan promosi itu didasarkan pada kedudukannya sebagai putra daerah?.

8. Toleransi terhadap konflik (*conflict tolerance*);
 - a. Konflik macam apa sajakah yang masih bisa ditolelir di lingkungan Pemda Kota Manado?
 - b. Kritik terbuka macam apa sajakah yang muncul dalam organisasi Pemda Kota Manado?.
9. Pola komunikasi (*communication patterns*):
 - a. Bentuk dan materi komunikasi apa sajakah yang bisa terjadi dalam komunikasi dari eselon yang lebih tinggi ke eselon yang lebih rendah di dalam organisasi Pemda Kota Manado?
 - b. Bentuk dan materi komunikasi apa sajakah yang bisa terjadi dalam komunikasi dari eselon yang lebih rendah ke eselon yang lebih tinggi di dalam organisasi Pemda Kota Manado?.

III. Kualitas Pelayanan Publik

Pertanyaan mengenai kualitas publik diarahkan untuk mengetahui apakah ada perbedaan antara kondisi pelayanan publik (dalam bidang usaha) pada kurun waktu sebelum terjadi kekosongan pimpinan (tanggal, bulan, tahun) dan sesudah terjadi kekosongan pimpinan.

1. Akses:
 - a. Apakah lokasi pelayanan publik di bidang usaha (ijin usaha, ijin prinsip dll.) berada di tempat yang mudah dicapai dan tidak merepotkan pengguna jasa pelayanan itu?
2. Komunikasi:
 - a. Apakah syarat dan tarif pelayanan publik di bidang usaha diuraikan dengan jelas dan mudah dimengerti oleh pengguna jasa pelayanan itu?
 - b. Apakah syarat dan tarif pelayanan publik di bidang usaha itu disampaikan ke seluruh anggota masyarakat melalui media yang mudah diakses, seperti papan pengumuman, media massa, internet, dll.?
3. Kompetensi:

- a. Apakah karyawan yang menangani pelayanan publik di bidang usaha itu memiliki ketrampilan dan pengetahuan di bidang pelayanan dan bidang perijinan usaha?.
4. Kesopanan:
 - a. Apakah karyawan yang melayani perijinan di bidang usaha bersikap ramah, penuh hormat dan penuh perhatian kepada pengguna jasa pelayanan publik itu?.
5. Kredibilitas:
 - a. Apakah Pemda Kota Manado dan para karyawan yang melayani pelayanan publik di bidang usaha bisa dipercaya, dan dapat memahami keinginan para pengusaha yang mengurus perijinan dan pelayanan di bidang usaha lainnya?.
6. Reliabilitas:
 - a. Apakah pelayanan perijinan dan jasa di bidang usaha lainnya di lakukan dalam prosedur yang konsisten (tidak berubah-ubah), dan cermat (tanpa ada yang terlewat)?.
7. Cepat tanggap:
 - a. Jika pemohon ijin usaha dan persyaratan lain dalam pendirian usaha mengajukan permintaan lain yang masih terkait dengan bidang usaha, apakah petugas pelayanan publik yang menangani cepat memberikan tanggapan?
 - b. Jika pemohon ijin dan persyaratan lain dalam pendirian usaha menghadapi masalah (misalnya mendapatkan kesulitan dalam melengkapi persyaratan), petugas pelayanan publik memberikan tanggapan dengan cepat dan kreatif?
8. Kepastian:
 - a. Apakah pelayanan publik di bidang usaha itu dilakukan dengan cermat sehingga terhindar dari kemungkinan hilangnya berkas,

terselip, atau terlewatnya salah satu tahap di dalam proses penyelesaiannya?

- b. Apakah pelayanan publik di bidang usaha itu bisa dipastikan hasilnya?
- c. Hal-hal yang berwujud:
 - a. Apakah surat ijin usaha, surat ijin prinsip, dan bentuk fisik pelayanan publik di bidang usaha lainnya, telah benar-benar lengkap dan tanpa ada yang perlu dikoreksi?
 - b. Apakah surat-surat yang dikeluarkan dalam pelayanan publik di bidang usaha itu telah benar-benar absah berdasar aturan yang berlaku?
- c. Memahami atau mengenali:
 - a. Apakah karyawan yang mengurus pelayanan publik di bidang usaha telah mengenali dan memahami apa sebenarnya yang dibutuhkan oleh para pengusaha?
 - b. Upayaa apakah yang telah ditempuh oleh karyawan itu untuk mengenali dan memahami kebutuhan para pengusaha itu?

