



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI
PADA KANTOR PELAYANAN UTAMA BEA DAN CUKAI
TANJUNG PRIOK**

TESIS

**RAHMAT SUBAGIO
0906655585**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
JAKARTA
DESEMBER 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI
PADA KANTOR PELAYANAN UTAMA BEA DAN CUKAI
TANJUNG PRIOK**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu
Administrasi (MA) dalam bidang Administrasi dan Kebijakan Publik**

**RAHMAT SUBAGIO
0906655585**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
JAKARTA
DESEMBER 2012**

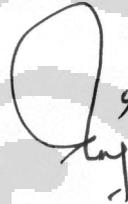
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber, baik yang dikutip maupun yang dirujuk,
telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Rahmat Subagio

NPM : 0906655585

Tanda Tangan :



Tanggal : Desember 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Rahmat Subagio
NPM : 0906655585
Program Studi : Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik
Judul Tesis : Analisis Penerapan Reformasi Birokrasi pada Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Administrasi (MA) pada Program Studi Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Amy Y. S. Rahayu, M.Si (.....)

Penguji : Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein (.....)

Ketua Sidang : Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA (.....)

Sekretaris Sidang : Drs. Achmad Lutfi, S.Sos, M.Si (.....)

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : Desember 2012

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Analisis Penerapan Reformasi Birokrasi Pada Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok”**. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Administrasi (MA) dalam bidang Administrasi dan Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Penulis menyadari, masih banyak kelemahan dan kekurangan dalam penyusunan tesis ini. Karena itu, penulis berharap adanya kritik, saran, koreksi, dan masukan untuk perbaikan dan peyempurnaannya.

Dengan tersusunnya tesis ini penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada semua pihak atas bantuan dan bimbingannya dari masa perkuliahan hingga penyelesaian tesis ini kepada :

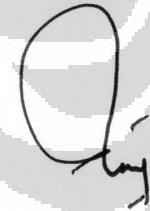
1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia;
2. Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.Sc., selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi dan Ketua Program Pascasarjana Magister Ilmu Administrasi Program Pascasarjana FISIP-UI
3. Dr. Amy Y.S. Rahayu, Msi., selaku Dosen pembimbing, yang berkenan memberi bimbingan dan arahan yang sangat berguna bagi tersusunnya tesis ini;
4. Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein selaku penguji ahli tesis;
5. Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA selaku ketua sidang tesis;
6. Drs. Achmad Lutfi, S.Sos, M.Si selaku sekretaris sidang tesis;
7. Para Dosen, Staf dan Pegawai Program Magister Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia;
8. Rekan-rekas kuliah program pascasarjana dan rekan kerja penulis yang terus memberi dukungan dan semangat untuk menyelesaikan tesis ini;

9. Kepala Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok beserta staf yang telah membantu proses penelitian, pengumpulan serta pemberian data selama penelitian;
10. Istriku Ismawati dan anak-anakku Rifqi, Inas, Idan yang telah memberi dukungan moril dan doa sehingga tesis ini dapat diselesaikan;
11. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhirnya penulis berharap mudah-mudahan tesis ini dapat memberi manfaat bagi pembaca dan bagi perkembangan ilmu pengetahuan.

Jakarta, Desember 2012

Penulis



Rahmat Subagio

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Rahmat Subagio
NPM : 0906655585
Program Studi : Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Analisis Penerapan Reformasi Birokrasi Pada Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok'. Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : Desember 2012

Yang menyatakan



Rahmat Subagio

Nama : Rahmat Subagio
Program Studi : Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik
Judul : Analisis Penerapan Reformasi Birokrasi pada Kantor Pelayanan
Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok

ABSTRAK

Penerapan Reformasi Birokrasi merupakan sesuatu yang sangat penting dilaksanakan . Untuk mengetahui hasil penerapan Reformasi perlu dilakukan evaluasi dan analisis. Sebagai tempat penelitian dipilih KPU BC (Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai) Tanjung Priok karena sebagai bagian dari DJBC (Direktorat Jenderal Bea dan Cukai) di bawah Kementerian Keuangan, bertanggungjawab terhadap 70% penerimaan Kebeacukaaian secara nasional dan sebagian besar masalah kebeacukaaian ada di Tanjung Priok. Permasalahan yang terjadi sebelum proses reformasi adalah belum adanya penataan SDM, sistem penggajian yang tidak memperhatikan resiko dan tanggung jawab pekerjaan/jabatan, belum cukup dan memadai sistim/prosedur ketatalaksanaa, belum ditatanya organisasi/ kelembagaan.

Secara umum tujuan reformasi birokrasi adalah mewujudkan pemerintahan yang baik, didukung oleh penyelenggaraan Negara yang professional, bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga tercapai pelayanan prima. Guna mencapai tujuan tersebut dilakukan dengan penataan kelembagaan, ketatalaksanaan, sumberdaya manusia, akuntabilitas dan pelayanan umum . Untuk mengetahui penerapan Reformasi Birokrasi di KPU BC Tanjung Priok perlu dilakukan analisis penerapan Reformasi Birokrasi terhadap aspek-aspek di atas.

Penelitian menggunakan pendekatan kuantitatif dengan metode pengumpulan data dilakukan metode campuran yaitu pengumpulan data kuantitatif dan kualitatif. Sampel penelitian sebanyak 156 responden dari unsur internal pegawai KPU BC Tanjung Priok, 60 responden dari unsur pengguna jasa serta 4 orang informan sebagai nara sumber dalam wawancara mendalam. Pengumpulan data sekunder menggunakan studi kepustakaan, studi dokumen dan observasi. Pengumpulan data primer kuantitatif menggunakan teknik kuesioner dan pengumpulan data primer kualitatif menggunakan teknik wawancara.

Dari hasil penelitian disimpulkan bahwa penerapan reformasi birokrasi telah memenuhi ke lima aspek yang diteliti dengan nilai mutu baik, namun masih ditemukan beberapa faktor yang bernilai kurang baik yaitu tentang pola karier, penempatan pegawai, penggunaan dana operasional dan standar pelayanan. Untuk perbaikan disarankan agar dilakukan pemberian motivasi dan refreasing terhadap pegawai secara berkelanjutan, penciptaan inovasi sistem dan prosedur pelayanan, penggunaan teknologi informasi yang terpadu dengan sistem lain di luar kebeacukaaian, otomatisasi sistem, modernisasi kantor pelayanan diluar Kantor Pelayanan Utama. Sedang untuk mengetahui hasil Reformasi Birokrasi perlu dilakukan evaluasi dan analisis yang terus menerus dan berkesinambungan

Kata Kunci : Reformasi birokrasi, dan analisis penerapan reformasi

Name : Rahmat Subagio
Program of Study : Administrative and Public Policy Science
Title : *Analysis of Application of Bureaucracy Reforms in The Main Office of Customs and Excise Tanjung Priok*

ABSTRACT

Application of Bureaucracy Reform is an important thing to be implemented. In order to know the result of Bureaucracy Reform Application it is important to be evaluated and analyzed. As the place of research be chosen KPU BC (Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai) Tanjung Priok because as the part of DJBC (Directorate of General of Customs and Excise under the Ministry of Finance, responsible about 70% in receiving the Customs and Excise nationally and a big part of problem of customs and excise sector is in Tanjung Priok. The problem that occurred before reform process is there is not administration of Human resources yet, learning system which is not pay attention about the risk and responsibility of job/title is not enough and feasible about administration procedure system, be managed about organization/ institution.

Generally the purpose of bureaucracy reform is to realize good governance be supported by the implementation of state professionally, free of corrupt, collusion and nepotism, and to increase the service to the society so that, reached the primary service in reaching such purpose be done by the administration of institution, the management of human resources, accountability and general service. In order to know bureaucracy Reform Application in main Service office of Customs and Excise Tanjung Priok to be it is important to be done bureaucracy Reform Application Analysis to the aspect above.

The research use quantitative approach data collecting method be done the combination method of collecting data quantitative and qualitative. Research sample is about 156 respondent from the element of employee internal of main Service office of Customs and Excise Tanjung Priok, 60 respondents from the element of user of service and 4 informants as a source for in-depth interview. Secondary data collecting use library study, document and observation study. Quantitate primary data collecting use questioner and data collecting use interview.

From the Result of research be concluded where the application of bureaucracy reform have been fulfill the five aspect that be researched by good quality grade, but still be founded some factors not good enough grade namely about carrier pattern, the placement of employee the usage and operational and service standard. For revision be suggested in order that be done the giving of motivation and refreshing to the employee continually , to create the innovation of system and service procedure, the usage of united information technology by other system in outside of customs sector, automatic of system, service office modernization in outside of main Service office of Customs and Excise Tanjung Priok. Meanwhile in order to know the result of reform of bureaucracy need to be done the evaluation and analysis continually.

Keywords : *Bureaucracy Reform, and Analysis of Application of Bureaucracy Reforms*

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	vi
ABSTRAK/ ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR TABEL.....	xii
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	11
1.3 Tujuan Penelitian	17
1.4 Manfaat Penelitian	17
1.5 Sistematika Penulisan	18
BAB 2 LANDASAN TEORI	
2.1 Penelitian Sebelumnya	20
2.2 Teori Reformasi Birokrasi	23
2.2.1 Pengertian Birokrasi	23
2.2.2 Birokrasi Weberian	28
2.2.3 Kelemahan Birokrasi Weberian	34
2.2.4 Reformasi Birokrasi	37
2.2.5 Reformasi Birokrasi : Mengubah Metafora Mesin Birokrasi	42
2.2.6 Kerangka Kerja Reformasi Birokrasi	43
2.3 Teori Kelembagaan Efektivitas Organisasi.....	44
2.4 Teori Ketatalaksanaan dan Administrasi / Manajemen	50
2.5 Teori Perencanaan Sumber Daya Manusia	55
2.6 Teori Akutabilitas Publik	67
2.7 Teori Pelayanan Publik	70
2.8 Evaluasi Reformasi Birokrasi	93

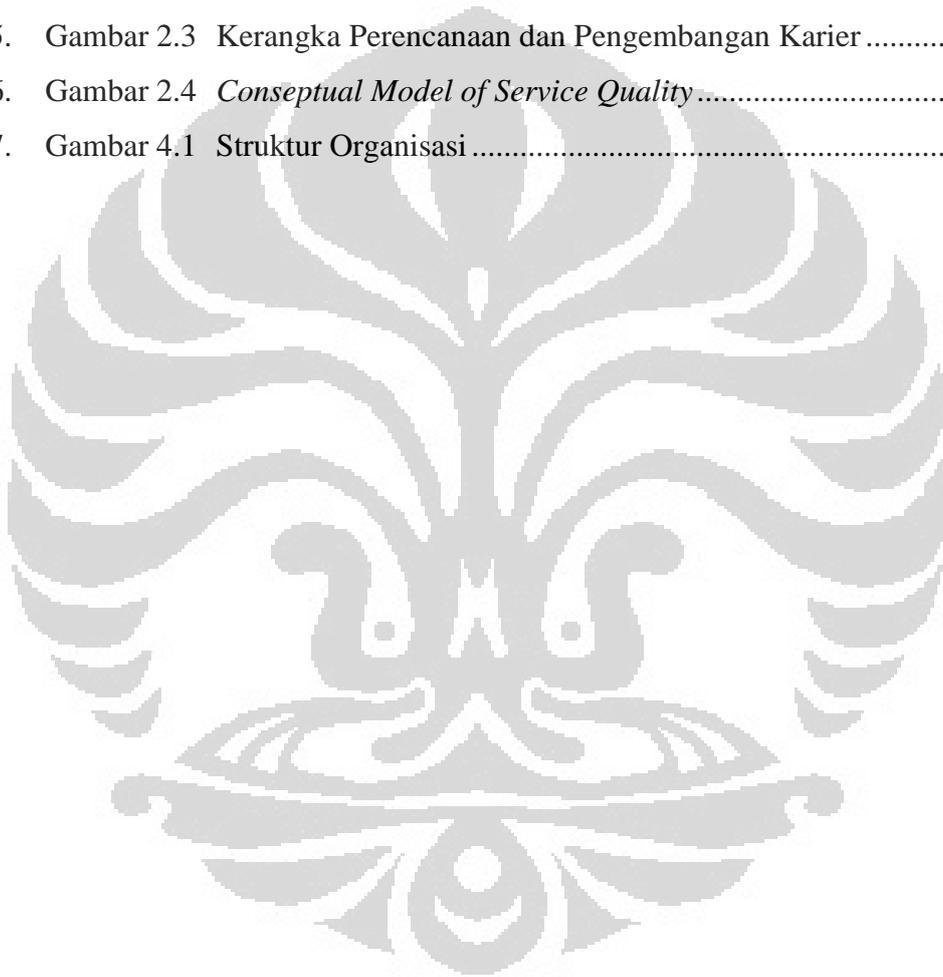
BAB 3 METODE PENELITIAN	
3.1 Pendekatan Penelitian	97
3.2 Jenis Penelitian.....	97
3.3 Metode Pengumpulan Data dan Pengolahan Data	97
3.4 Keterbatasan Penelitian.....	102
BAB 4 GAMBARAN UMUM HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
4.1 Gambaran Umum Objek Penelitian.....	104
4.2 Karakteristik Responden.....	110
4.3 Hasil Penilaian Responden dan Analisis.....	111
4.3.1 Penataan Kelembagaan	111
4.3.2 Penataan Ketatalaksanaan	116
4.3.3 Penataan Sumber Daya Manusia.....	120
4.3.4 Akuntabilitas	127
4.3.5 Pelayanan Umum	131
BAB 5 SIMPULAN DAN SARAN	
5.1 Simpulan	137
5.2 Saran	137
DAFTAR REFERENSI.....	139
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	146

DAFTAR TABEL

	Halaman
1. Tabel 1.1 Wajah Birokrasi Indonesia.....	2
2. Tabel 1.2 Garis Besar Tahapan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi.....	8
3. Tabel 1.3 Delapan Area Perubahan Reformasi Birokrasi.....	9
4. Tabel 2.1 Penelitian Sebelumnya.....	21
5. Tabel 2.2 Kriteria Evaluasi Efektivitas Organisasi pada Model-model Multivariasi.....	47
6. Tabel 2.3 Operasional Konsep.....	94
7. Tabel 3.1 Data Pegawai Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok.....	98
8. Tabel 3.2 Nilai Persepsi, Interval IKM, Interval Konversi IKM, Mutu Pelayanan dan Kinerja Unit Pelayanan.....	99
9. Tabel 3.3 Sumber Data dan Parameter Wawancara.....	101
10. Tabel 4.1 Hasil Survei Penataan Kelembagaan (n= 156).....	111
11. Tabel 4.2 Hasil Survei penataan Ketatalaksanaan (n=156).....	116
12. Tabel 4.3 Hasil Survey Penataan Sumber Daya Manusia (n= 156).....	121
13. Tabel 4.4 Hasil Survey Akuntabilitas (n= 156).....	127
14. Tabel 4.5 Hasil Survey Pelayanan Umum (n= 60).....	131

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
1. Gambar 1.1 Platform Reformasi DJBC.....	14
2. Gambar 1.2 Survey dilakukan oleh Hay Group dalam kurun waktu 6 bulan sebelum dan sesudah implementasi Kantor Modern	16
3. Gambar 2.1 Proses Manajemen Sumber Daya Manusia	55
4. Gambar 2.2 Uraian Kategori Komponen-Komponen Pekerjaan.....	60
5. Gambar 2.3 Kerangka Perencanaan dan Pengembangan Karier	66
6. Gambar 2.4 <i>Conseptual Model of Service Quality</i>	79
7. Gambar 4.1 Struktur Organisasi	110



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Konsep “reformasi birokrasi atau reformasi administrasi” akhir-akhir ini sering muncul di media masa baik elektronik maupun cetak. Hal ini berkaitan dengan adanya tuntutan masyarakat agar birokrasi mereformasi diri dan upaya beberapa instansi atau kementerian pemerintahan untuk mempercepat reformasi birokrasi. Pemerintah dan masyarakat tampak memiliki pandangan yang sama tentang pentingnya segera melaksanakan reformasi di lingkungan birokrasi atau pemerintahan. Penggunaan istilah reformasi birokrasi hanya karena istilah tersebut sering digunakan dalam penyebutan secara formal dibanding reformasi administrasi, walaupun yang dimaksud adalah perubahan menyeluruh disemua lingkup administrasi.

Reformasi birokrasi dirasakan sangat perlu segera dilaksanakan. Dari sudut pandang masyarakat, birokrasi selama ini dianggap sebagai sesuatu yang menyulitkan, berbelit-belit, tidak profesional, biaya tinggi dan sarat dengan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Masyarakat merasa perlu untuk mendorong agar reformasi birokrasi segera dilaksanakan. Dari sudut pemerintah, mulai merasa tidak nyaman dengan status pegawai negeri sipil yang mempunyai predikat sewenang-wenang, koruptif, tidak profesional, dan penyebab biaya tinggi. Pemerintah menghendaki adanya peningkatan pencitraan birokrasi dimata masyarakat, sehingga pemerintah juga menginginkan segera dilakukan reformasi birokrasi.

Dalam hal perwujudan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, kondisi Pemerintahan Indonesia saat ini sangat memperhatikan. Dari data *Transparency International* pada tahun 2009, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia masih sangat rendah, berada di kelompok bawah negara-negara di Asia Tenggara dengan skor 2,8 (skala 0-10).

Tabel 1.1, di bawah ini memperlihatkan wajah birokrasi Indonesia tentang tingkat korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), kualitas pelayanan publik, dan kapasitas/ akuntabilitas kinerja.

Tabel 1.1. Wajah Birokrasi Indonesia

No	Tentang	Indikator	Skor Indonesia (2009)		Skala
1	Tingkat KKN	IPK**	2,8		0 – 10
		Opini BPK WTP (Wajar Tanpa Pengecualian)	Pusat	42,17%	100%
			Daerah	2,73%	
2	Kualitas Pelayanan Publik	Indeks Pelayanan Publik	Pusat	6,64	0 – 10
			Daerah	6,46	
		Peringkat Kemudahan Berusaha	122		1 – 181*
6			9**		
3	Kapasitas dan Akuntabilitas Kinerja	Indeks Efektivitas Pemerintah	(-) 0,29		(-) 2,5 – 2,5
		Instansi Yang Akuntabel	24%		100%

* dari 181 negara

** dari 9 negara ASEAN

Sumber : Transparency International tahun 2009

Dari tabel di atas dapat dilihat Akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, perlu pembenahan termasuk laporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas laporan keuangan K/L (Kementerian/Lembaga) dan Pemda masih kurang baik, masih banyak yang perlu ditingkatkan menuju ke opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Dalam hal pelayanan publik, pemerintah belum dapat menyediakan pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan tantangan yang dihadapi, sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin maju dan persaingan global yang semakin ketat. Hal ini dapat dilihat dari hasil survei integritas yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2009 yang menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia baru mencapai skor 6,64 dari skala 0-10 untuk instansi pusat, sedangkan pada tahun 2008 skor untuk unit pelayanan publik di daerah sebesar 6,69 (skala 0-

10). Skor integritas tersebut menunjuk pada karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, seperti ada tidaknya suap, ada tidaknya *Standard Operating Procedures* (SOP), kesesuaian proses pelayanan dengan SOP yang ada, keterbukaan informasi, keadilan dan kecepatan dalam pemberian pelayanan, dan kemudahan masyarakat melakukan pengaduan.

Dalam hal kemudahan berusaha (*doing business*), menunjukkan bahwa Indonesia belum dapat memberikan pelayanan yang baik bagi para investor yang berbisnis atau akan berbisnis di Indonesia. Data *International Finance Corporation* pada tahun 2009, Indonesia menempati peringkat ke-122, dan terus menurun di tahun 2010 urutan ke 126, tahun 2011 di urutan ke 129. Padahal Indonesia merupakan salah satu pasar utama bagi investor global.

Dalam kaitan dengan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, kondisinya masih banyak dikeluhkan masyarakat. Berdasarkan penilaian *government effectiveness* yang dilakukan Bank Dunia, Indonesia memperoleh skor -0,43 pada tahun 2004, -0,37 pada tahun 2006, dan -0,29 pada tahun 2009, dari skala -2,5 (skor terburuk) dan 2,5 (skor terbaik). Meskipun pada tahun 2009 mengalami peningkatan menjadi -0,29, skor tersebut masih menunjukkan kapasitas kelembagaan/efektivitas pemerintahan di Indonesia tertinggal jika dibandingkan dengan kemajuan yang dicapai oleh negara-negara tetangga. Kondisi ini mencerminkan masih adanya permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti kualitas birokrasi, pelayanan publik, dan kompetensi aparat pemerintah.

Berdasarkan penilaian terhadap Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), pada tahun 2009 jumlah instansi pemerintah yang dinilai akuntabel baru mencapai 24%. Gambaran di atas mencerminkan kondisi birokrasi saat ini sangat memprihatinkan. Untuk itu tak ada pilihan lain selain harus melakukan reformasi birokrasi, yaitu perubahan yang bersifat mendasar strategik dan menyeluruh.

Birokrasi mempunyai makna penting dalam kaitannya dengan administrasi negara dan pelayanan masyarakat. Eksistensi birokrasi ini sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk

menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Menurut Blau (2000:4), birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis. Inti dari definisi di atas adalah bahwa birokrasi merupakan alat untuk memuluskan atau mempermudah jalannya penerapan kebijakan pemerintah dalam upaya melayani masyarakat.

Hal ini sejalan dengan pandangan Weber dalam Thoha (2008 :6-7) yang telah memberikan konsep tipe ideal birokrasi modern yang rasional dengan mengedepankan mekanisme sosial yang memaksimalkan efisiensi. Pengertian efisiensi digunakan secara netral mengacu pada aspek administrasi dan organisasi. Dalam pandangan ini, birokrasi dimaknai sebagai institusi formal yang memerankan fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat. Jadi, birokrasi dalam pengertian Weber adalah fungsi dari biro untuk menjawab secara rasional terhadap serangkaian tujuan yang ditetapkan pemerintahan. Meskipun banyak mendapat kritikan, tipe ideal birokrasi modern weber ini telah menjadi tonggak adanya upaya perbaikan birokrasi.

Desakan untuk segera dilakukannya Reformasi telah memaksa banyak negara baik negara maju maupun negara terbelakang/berkembang untuk melakukan perubahan seiring dengan gagasan *Reinventing Government* yang dilontarkan David Osborne dan Ted Gaebler (1996 : 32). *Reinventing government* itu sendiri oleh Osborne dan Plastrik (1997) dalam *Banishing Bureaucracy* dimaknai sebagai berikut:

The fundamental transformation of public systems and organizations to create dramatic increases in their effectiveness, efficiency, adaptability, and capacity to innovate. This transformation is accomplished by changing their purpose, incentives, accountability, power structure, and culture.

Dalam konteks ini, *reinventing* dimaknai sebagai penciptaan kembali birokrasi dengan mendasarkan pada sistem wirausaha, yakni menciptakan organisasi dan sistem publik yang terbiasa memperbarui secara berkelanjutan, memperbaiki kualitasnya tanpa harus memperoleh dorongan dari luar.

Dengan demikian, *reinventing* berarti menciptakan sektor publik yang memiliki dorongan dari dalam untuk memperbaiki apa yang disebut dengan “sistem yang memperbarui kembali secara sendiri”. Dengan kata lain, *reinventing* menjadikan pemerintah siap menghadapi tantangan yang mungkin tidak dapat diantisipasi. Di samping itu, *reinventing* tidak hanya memperbaiki keefektifan pemerintah sekarang ini, tetapi juga dapat membangun organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki keefektifannya di masa mendatang pada waktu lingkungan organisasi mengalami perubahan.

Dalam prakteknya, reformasi birokrasi menghadapi berbagai kendala. Reformasi tidaklah mudah, karena ia tidak berlangsung dalam ruang yang hampa. Reformasi birokrasi menghadapi kendala kultural, struktural dan bahkan kendala mental birokratis, disamping kendala teknis (Mas'ud Said, 2007),

Menurut Affandi (2008), terdapat berbagai penyebab yang terkait dengan persoalan birokrasi di Indonesia yaitu: (a) Kualitas sumber daya manusia (SDM) yang rendah; (b) Pemahaman tugas dan tanggung jawab masih kurang; (c) Masih kuatnya sikap dan mental sebagai *pangreh*; (d) Penghasilan yang minim; (e) Jumlah yang belum ideal; (f) Penyebaran yang tidak merata; (g) Kondisi sarana dan prasarana tidak proporsional; (h) Koordinasi dan kerjasama tidak efektif; (i) Sistem rekrutmen belum berjalan baik; dan (l) Pengembangan karier belum didasarkan pada kemampuan. Permasalahan-permasalahan yang timbul tidak sedikit menghambat proses reformasi birokrasi yang kini tengah gencar dilaksanakan oleh pemerintah. Permasalahan tersebut kemudian melahirkan akibat sebagai berikut: (a) Kualitas pelayanan rendah; (b) Standard dan pencapaian tujuan tidak jelas; (c) Berperilaku minta dilayani daripada sebagai pelayan masyarakat; (d) Penyalahgunaan jabatan dan wewenang; (e) Perangkapan tugas dan jabatan atau sebaliknya tidak memiliki tugas yang jelas; (f) Terjadi kelebihan atau kekurangan tenaga; (g) Menimbulkan ego sektoral atau instansi; (h) Sumber daya yang terjaring tidak didasarkan pada kebutuhan; dan (i) Motivasi untuk berprestasi rendah.

Dalam survey yang dilakukan oleh Dwiyanto, dkk. (Dwiyanto, 2005) dijelaskan bahwa nilai capaian kinerja birokrasi dalam hal produktifitas kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas birokrasi masih sangat rendah. Menurut penelitian *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999, tingkat indeks *competitiveness* birokrasi Indonesia berada pada urutan terendah dari segi kualitas pelayanan publik dibandingkan dengan 100 negara lain di dunia. Dari hasil penelitian tersebut diketahui juga bahwa dari sisi orientasi pelayanan birokrasi, Indonesia masih cenderung tidak sepenuhnya mencurahkan waktu dan tenaga untuk menjalankan tugas melayani rakyat. Hampir 40% birokrat yang menjadi responden dalam penelitian itu menyatakan bahwa mereka memiliki pekerjaan lain di luar pekerjaannya sebagai aparatur negara. Kondisi ini otomatis mengurangi konsentrasi mereka dalam bekerja sehingga tidak fokus mengerjakan tugas-tugasnya (Setiyono, 2004: 131).

Penelitian Dwiyanto tersebut didukung pula oleh hasil survei PERC (*Political and Economical Risk Consultancy*) yang berkedudukan di Hongkong, bahwa peringkat Indonesia selalu di bawah dalam hal pelayanan birokrasi. Bahkan tahun 2009 Indonesia berada di urutan kedua dari bawah setelah India, yang merupakan Negara paling buruk pelayanan birokrasinya (Suara Merdeka, 5 Juni 2009).

Terjadinya kesan negatif dan krisis kepercayaan terhadap pemerintah (birokrasi) diakibatkan karena birokrasi selama ini tidak dapat merespon keinginan warga masyarakat. Konsep lama birokrasi kemudian dinilai tidak lagi mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat yang sangat pesat sehingga birokrasi tidak lagi mampu memenuhi tuntutan masyarakat tersebut. Birokrasi lama yang didesain untuk bekerja lambat, berhati-hati, dan metodologis sudah tidak dapat diterima oleh konsumen yang memerlukan pelayanan cepat, efisien, tepat waktu, dan simpel (sederhana). Apalagi sekarang telah memasuki era globalisasi yang menuntut segala sesuatunya berjalan serba cepat dan tepat. Oleh karena itulah usaha untuk mereformasi birokrasi Indonesia harus dilakukan. Gerakan reformasi ini menghendaki birokrasi memiliki netralitas politik, transparan, responsibel,

akuntabel, bersih dan berwibawa. Untuk mencapai tujuan atau menciptakan birokrasi yang lebih baik, kinerja birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang lama harus segera dapat ditinggalkan dan diganti dengan paradigma birokrasi yang baru.

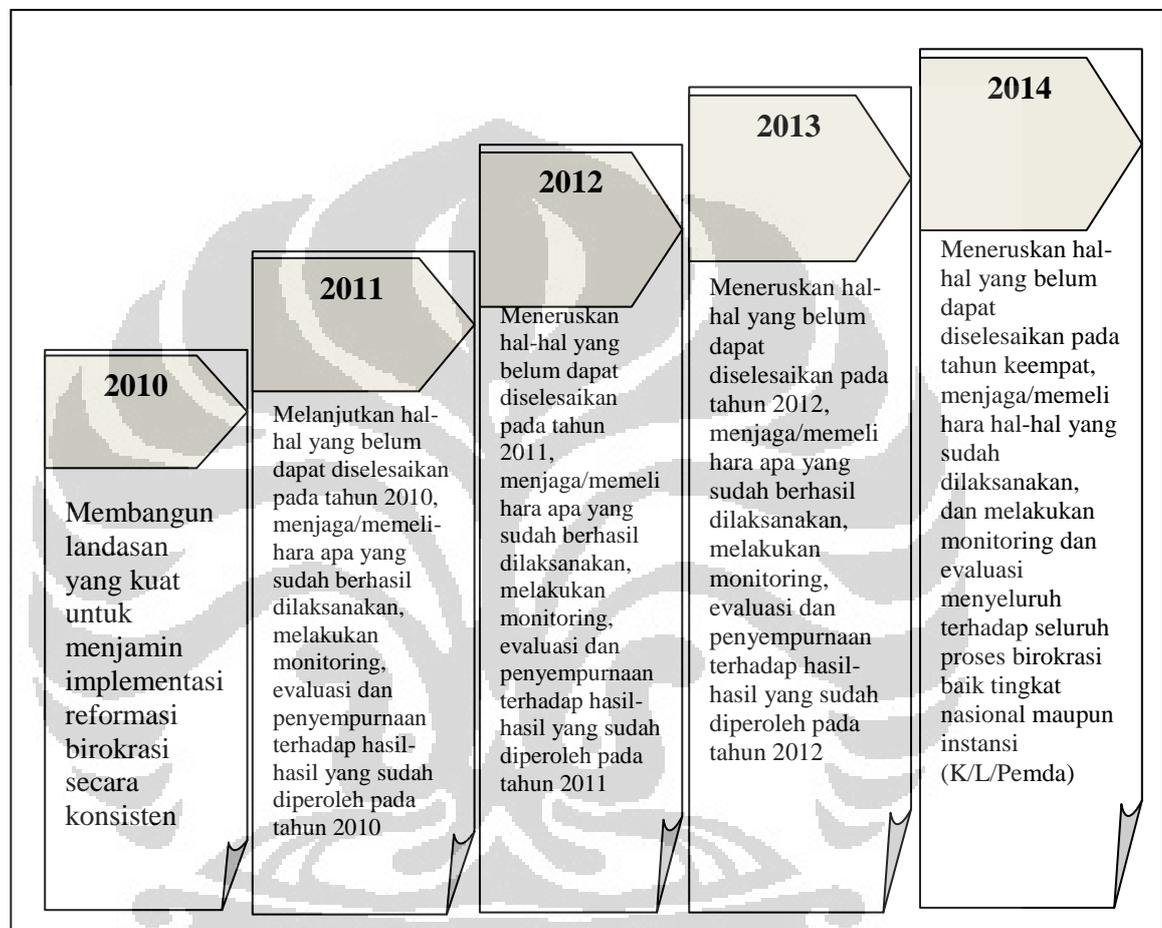
Untuk menjawab permasalahan tersebut di atas, maka pemerintah melakukan reformasi birokrasi di seluruh lembaga dan departemen pemerintahan. Departemen Keuangan (kini Kementerian Keuangan) menjadi pelopor Reformasi birokrasi dengan ditetapkannya Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 30/KMK.01/2007 tentang Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan serta Nomor : 31/KMK.01/2007 tentang Pembentukan Tim Reformasi Birokrasi Pusat tanggal 16 Januari 2007. Tujuan yang ingin dicapai dari reformasi ini adalah mewujudkan visi dan misi Departemen Keuangan dan meningkatkan citra birokrasi dengan menerapkan *good governance*.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Departemen Keuangan menginginkan tercapainya reformasi keuangan negara di Indonesia. Pencapaian reformasi tersebut salah satunya ialah melalui reformasi birokrasi dalam Departemen Keuangan itu sendiri sehingga terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan peningkatan pelayanan publik.

Tahun 2010 pemerintah telah mengeluarkan pedoman reformasi birokrasi yang baru, yang disebut sebagai *Grand Design* Reformasi Birokrasi, yang merupakan garis-garis besar perencanaan jangka panjang 2010 – 2025 (berdasarkan Perpres Nomor 81 Tahun 2010). Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mengeluarkan Peraturan No. 20 th 2010 tentang *Roadmap* Reformasi Birokrasi 2010 – 2014 yang merupakan jабaran perencanaan jangka menengah lima tahun. Untuk mendukung tercapainya tujuan dan sasaran pelaksanaan reformasi birokrasi, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi juga mengeluarkan

Peraturan No. 10 Th 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan. Adapun garis Besar Tahapan pelaksanaan Reformasi Birokrasi dapat dilihat pada **Tabel 1.2** berikut ini.

Tabel 1.2. Garis Besar Tahapan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi



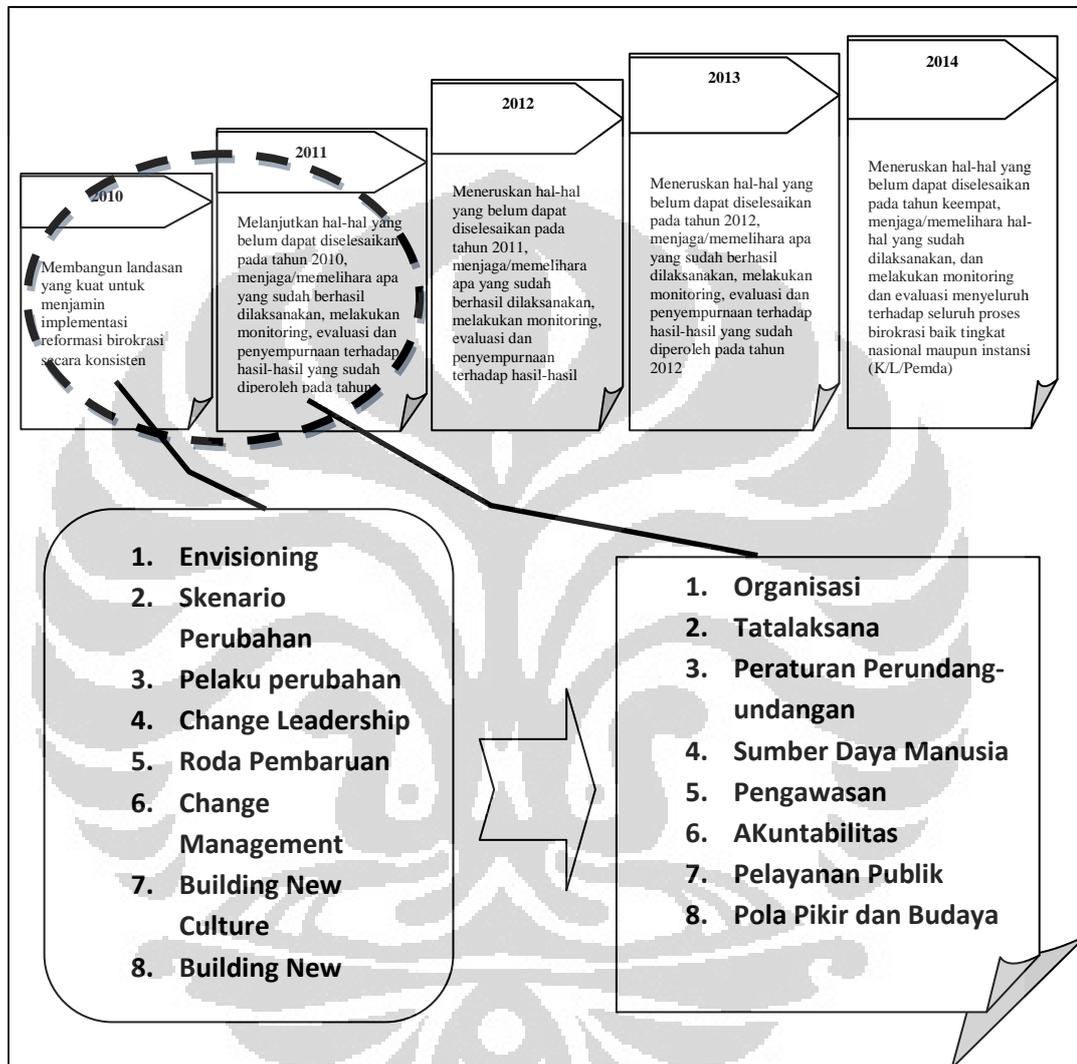
Sumber : Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010

Dari **Tabel 1.2.** di atas dapat dilihat garis besar tahapan reformasi birokrasi sampai dengan tahun 2014. Garis besar tahapan reformasi tersebut berisikan langkah umum penataan organisasi, penataan tatalaksana, penataan manajemen sumberdaya manusia, penguatan sistem pengawasan, penguatan akuntabilitas dan peningkatan kualitas pelayanan.

Pelaksanaan Reformasi birokrasi bukan sekedar membuat laporan atas delapan area perubahan berdasarkan format-format laporan yang telah ditentukan tanpa skenario perubahan dan landasan yang sistematis dan

terarah. Delapan area perubahan reformasi birokrasi dapat dilihat pada **Tabel 1.3** di bawah ini.

Tabel 1.3. Delapan Area Perubahan Reformasi Birokrasi



Sumber : Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010

Salah satu lembaga birokrasi yang melakukan reformasi birokrasi ialah Departemen Keuangan khususnya di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Diambilnya Departemen keuangan sebagai objek karena Departemen Keuangan merupakan salah satu percontohan reformasi birokrasi yang mulai diberlakukan sejak tahun 2007. Tugas Departemen Keuangan, ialah

membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang keuangan dan kekayaan negara (undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara).

Sejalan dengan reformasi yang dilakukan Departemen Keuangan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai bagian institusi yang berada di bawah Departemen Keuangan juga melakukan hal yang sama. Di awali tahun 1995 dengan pembuatan undang-undang kepabeanan dan cukai, kemudian melakukan beberapa upaya yang lebih komprehensif di tahun 2007, salah satunya membentuk Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok (KPU TP). Reformasi yang dilakukan melalui berbagai bentuk perubahan baik restrukturisasi organisasi, simplifikasi dan otomasi sistem dan prosedur, serta upaya-upaya pengembangan dan peningkatan integritas dan kompetensi pegawai.

Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok (selanjutnya dalam tulisan ini akan disingkat menjadi KPU TP) adalah kantor yang mempunyai tugas dan fungsi pengawasan dan pelayanan kepabeanan dan cukai di wilayah Tanjung Priok. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor : 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor : 17 tahun 2006. Pengertian "Kepabeanan" adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk (impor) atau keluar (ekspor) serta pungutan bea masuk dan bea keluar. Sedangkan pengertian "Cukai", di atur dalam Undang-Undang Nomor : 11 tahun 1995 tentang Cukai, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor : 39 tahun 2007, adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang. KPU TP merupakan salah satu institusi atau kantor di lingkungan Departemen Keuangan, yang dalam struktur organisasinya merupakan unit vertikal yang langsung berada di bawah Kantor Pusat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai ((DJBC).

1.2 Pokok Permasalahan

Dalam perjalanannya, untuk mendukung upaya reformasi Direktur Jenderal Bea dan Cukai membentuk Tim Percepatan Reformasi Kebijakan Bidang Pelayanan Bea dan Cukai (TPR). TPR mempunyai tugas melakukan pengkajian, penyusunan program, implementasi, serta evaluasi reformasi kepabeanaan. Dari hasil kajian yang dilakukan oleh tim menunjukkan bahwa permasalahan pelayanan, pengawasan, dan korupsi yang melekat pada DJBC disebabkan oleh beberapa faktor dengan kondisi sebagai berikut :

a. Sumber daya manusia (SDM)

Penempatan SDM di Kantor Pelayanan Bea Cukai Tanjung Priok tidak memperhatikan kualifikasi dan kualitas pegawai. Mengingat Tanjung Priok merupakan pelabuhan terbesar dan tingginya kompleksitas masalah yang ada seharusnya diisi oleh pegawai dengan standar tertentu dan harus memperhatikan pula integritas, kompetensi, akuntabilitas, budaya kerja, pengembangan karier, pelatihan, pengaturan beban kerja, serta kepemimpinan. Jumlah pegawai, sebelum reformasi dari 4 (empat) kantor Bea Cukai di pelabuhan Tg. Priok, mencapai 1.200 orang ditambah hampir 400 tenaga honorer. Penggunaan tenaga honorer ini menunjukkan belum terencananya penataan SDM serta dimungkinkan terjadinya pemborosan penggunaan SDM (Kajian Tim Percepatan Reformasi : 2007).

b. Sistem remunerasi

Sistem penggajian yang ada belum secara tegas mempertimbangkan pegawai dengan tingkat pendidikan, prestasi, produktivitas, dan disiplin. Dengan sistem penggajian seperti itu maka pegawai dengan tingkat struktural yang sama akan memiliki gaji yang sama tanpa melihat tingkat produktivitas, kerajinan / kedisiplinan. Kondisi ini menyebabkan kinerja/ produktivitas pegawai tidak nampak. (Kajian Tim Percepatan Reformasi : 2007). Sistem renumerasi yang diharapkan adalah pemberian imbalan kerja berdasar tingkat tanggung jawab/ pekerjaan yang diemban.

c. Sistem dan prosedur / ketatalaksanaan

Belum adanya SOP (sistem operasional prosedur) yang cukup dan memadai yang telah ditetapkan, belum dibuat pembagian tugas dan

tanggung jawab pegawai secara detail, dan belum dimanfaatkan secara maksimal teknologi informasi serta manajemen resiko. Akibatnya tidak jelas tanggung jawab masing-masing individu, tidak transparan dan tidak adanya kepastian pelayanan. (Kajian Tim Percepatan Reformasi : 2007).

d. Permasalahan organisasi/ kelembagaan

Dalam satu wilayah kerja Pelabuhan Tanjung Priok, Bea Cukai mempunyai 1 (satu) Kantor Wilayah, 3 (tiga) Kantor Pelayanan dan Pengawasan. Dengan adanya lebih dari satu kantor menimbulkan banyak masalah karena perbedaan kebijakan, keseragaman pelayanan, ketidakadilan perlakuan, sistem pengawasan. (Kajian Tim Percepatan Reformasi : 2007).

Menjawab permasalahan tersebut di atas, dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat yang makin tinggi terhadap kinerja sekaligus upaya peningkatan citra institusi Bea dan Cukai yang selama ini terkesan kurang baik dicanangkan beberapa program percepatan reformasi sebagai berikut :

- a. Revitalisasi organisasi
- b. Simplifikasi sistem dan prosedur
- c. Modernisasi dan komputerisasi sistem dan prosedur
- d. Akuntabilitas organisasi.
- e. Perbaikan sistem remunerasi
- f. Pembinaan Sumber Daya Manusia

Berdasarkan Peraturan Direktur jenderal Bea dan Cukai nomor : 87/PMK.01/2008 tanggal 16 Juni 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, KPU TP ditetapkan sebagai kantor modern dengan tipologi Utama. Penetapan kantor modern ini ditandai dengan penerapan sistem, dan tatakerja yang modern terkait organisasi, sistem dan prosedur kerja, remunerasi, serta penanganan sumber daya manusianya.

Satu hal yang menjadi perhatian menarik untuk dibahas dalam reformasi birokrasi adalah adanya evaluasi penerapan reformasi birokrasi yang telah dilaksanakan. Pembahasan evaluasi menjadi sesuatu yang menarik mengingat KPU TP adalah organisasi publik yang sarat dengan predikat

”birokrat”. Dengan segala kondisi dan resistensi yang dimiliki, penulis tertarik melakukan penelitian untuk menganalisis penerapan reformasi birokrasi di KPU TP.

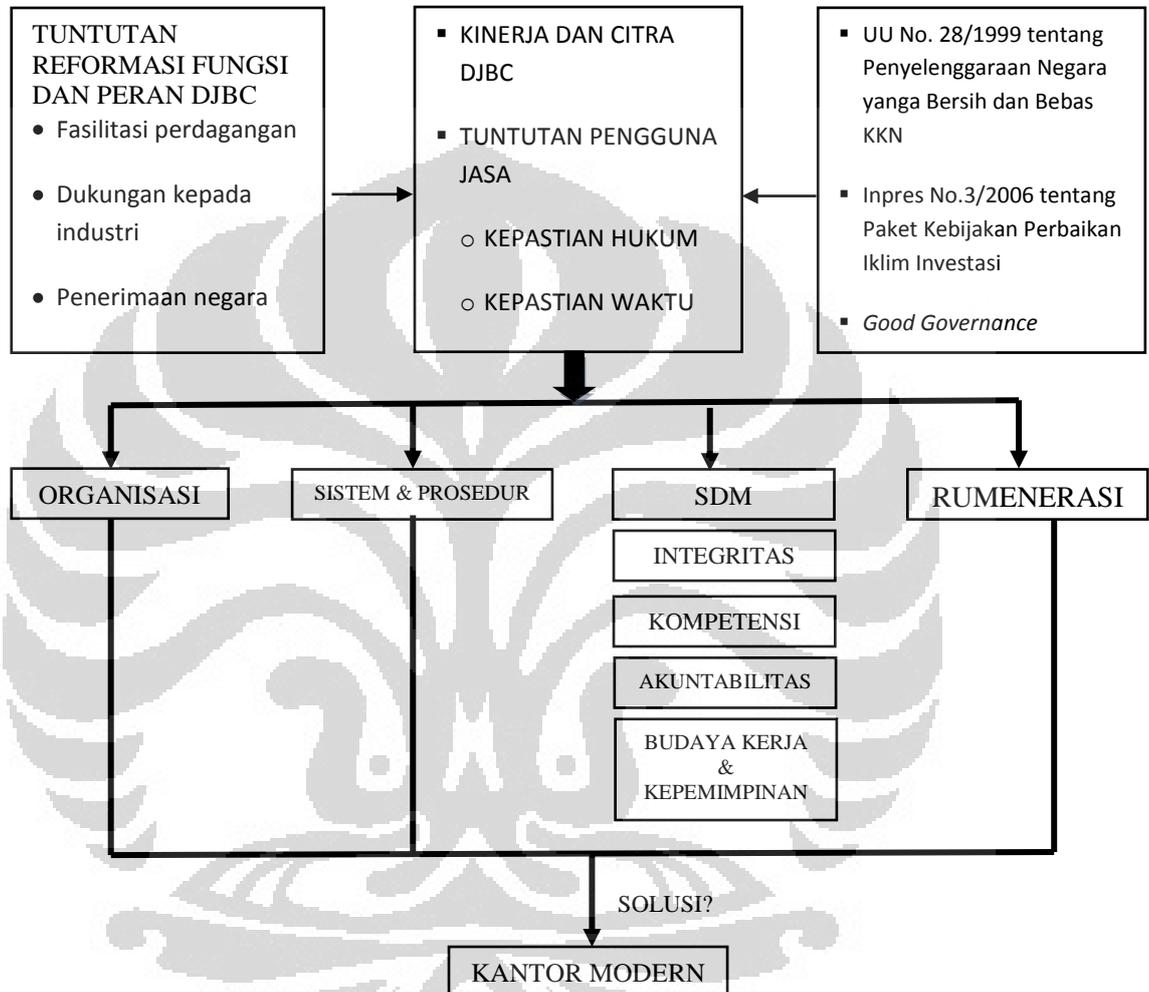
Alasan lain pemilihan Kantor Pelayanan Utama Tanjung Priok didasarkan pada target nasional penerimaan setiap tahunnya rata-rata 60% sampai dengan 70% dikumpulkan oleh KPU Bea Cukai Tanjung Priok, dan sebagai kantor terbesar maka hampir 80% permasalahan Kepabeanan ada di Tanjung Priok (Kajian Tim Percepatan Reformasi : 2007). Dengan pertimbangan tersebut keberhasilan atau kegagalan reformasi birokrasi di Tanjung Priok akan merupakan gambaran keberhasilan/ kegagalan reformasi Bea Cukai secara Nasional, sehingga memperlihatkan pula keberhasilan/kegagalan reformasi Kementerian Keuangan.

Dalam kondisi sekarang di mana birokrasi masih dalam proses mencari bentuk/sistem yang paling tepat dalam rangka perbaikan, maka segala upaya yang dilakukan oleh KPU TP untuk mereformasi diri cukup menarik untuk diteliti, serta dapat dijadikan acuan bagi instansi/organisasi lain yang mempunyai karakteristik yang sama untuk “bercermin” dalam melakukan reformasi birokrasi.

Dalam Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 15 Tahun 2008 berupa pedoman reformasi birokrasi, ada tiga sektor yang menjadi acuan reformasi birokrasi, yaitu ketatalaksanaan, kelembagaan, dan sumber daya manusia. Tantangan dari reformasi birokrasi ke depan adalah perubahan paradigma dari birokrat untuk lebih peka kepada aspirasi dari masyarakat, berorientasi pada *publicness* dan bervisi pada peningkatan pelayanan publik. Perjalanan reformasi birokrasi ini sebagai prasyarat menuju pemerintahan yang baik sesuai tuntutan konsep *Good Governance* yang membutuhkan komitmen dan konsistensi yang besar dari para pemberi layanan.

Program reformasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai adalah program jangka panjang yang memerlukan evaluasi berkelanjutan terhadap kinerja dan citra dengan mengidentifikasi sektor-sektor yang sudah baik untuk dipertahankan dan ditingkatkan serta dengan mengidentifikasi sektor-sektor

yang masih kurang agar dapat segera diperbaiki. Platform reformasi yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dapat digambarkan pada **Gambar 1.1** sebagai berikut.



Sumber: <http://www.beacukai.go.id>

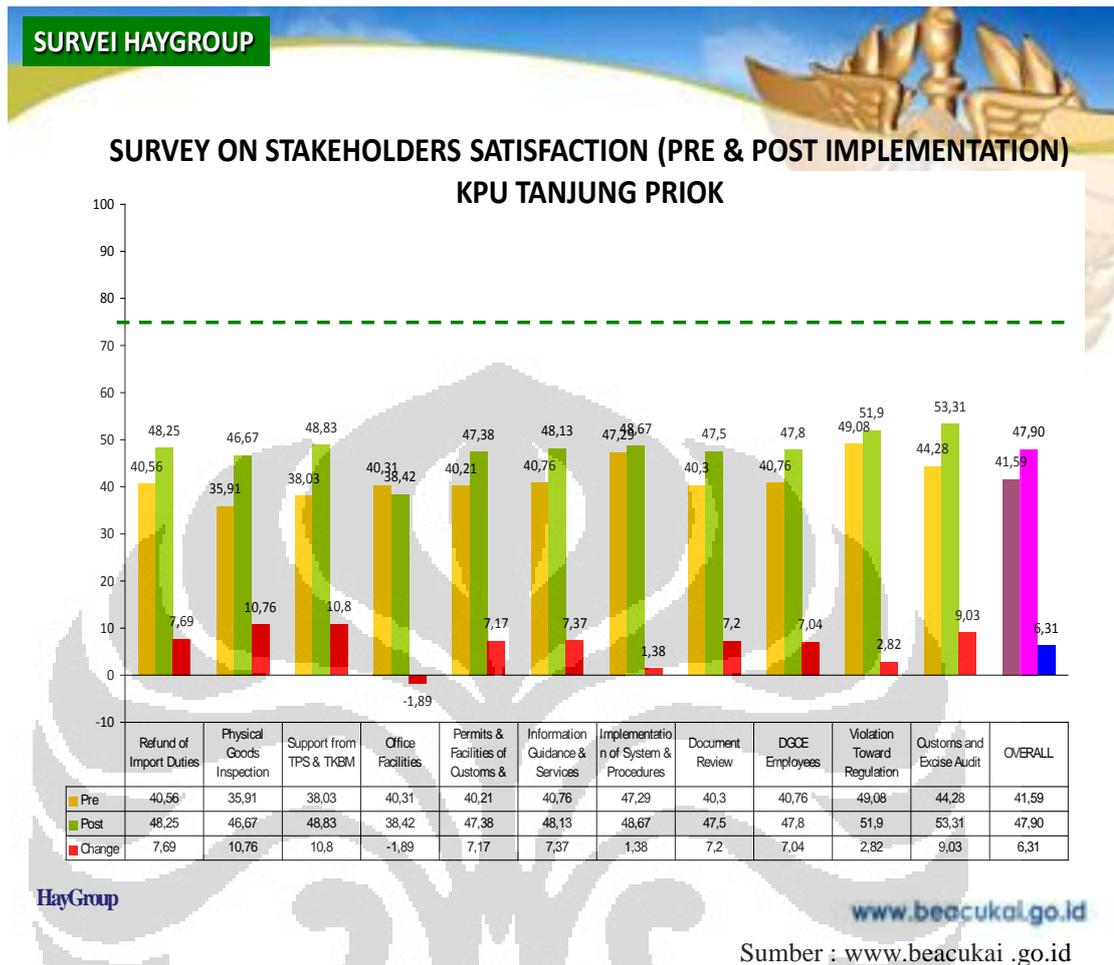
Gambar 1.1. Platform Reformasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai

Program Reformasi dengan membentuk Kantor Modern yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) terkait dengan peningkatan kinerja dan citra telah menunjukkan tren yang positif. Seluruh Kantor Wilayah DJBC dan KPPBC (Kantor Pelayanan dan Pengawasan Bea dan Cukai) diminta secara bertahap untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip kantor modern dengan mengimplementasikan tatakelola yang baik

(prinsip-prinsip *good governance*) dengan didukung oleh organisasi yang efektif, sistem dan prosedur yang praktis dan efisien, mengembangkan SDM yang profesional dan berintegritas tinggi, mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi serta menerapkan budaya organisasi yang baru.

Kantor Modern merupakan Kantor Pelayanan DJBC yang memberikan pelayanan prima dan pengawasan yang efektif kepada pengguna jasa kepabeanan dan cukai dengan mengimplementasikan cara kerja yang cepat, efisien, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan pengguna jasa, dengan dukungan instansi yang terkait.

Keberadaan Kantor Modern tersebut merupakan salah satu program reformasi birokrasi di Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kementerian Keuangan. Evaluasi efektivitas pembentukan kantor modern tersebut telah dilakukan. Evaluasi tersebut penting dilakukan karena akan menjadikan contoh utama dalam pembentukan struktur organisasi dalam Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Salah satu badan *independent* yang melakukan evaluasi terhadap proses reformasi adalah Hey Grop. Evaluasi dilakukan terhadap 11 (sebelas) variable yaitu : proses pengembalian pungutan impor, pemeriksaan barang, dukungan dari pengusaha TPS (Tempat Penimbunan Sementara) dan TKBM (Tenaga Kerja Bongkar Muat), fasilitas kantor, perizinan dan fasilitas kepabeanan, bimbingan dan layanan informasi, penelitian dokumen, pegawai bea cukai, pelanggaran, dan audit kepabeanan/cukai. Hasil evaluasi yang dilakukan oleh Hay Group saat sebelum dan sesudah implementasi kantor modern dapat dilihat pada **Gambar 1.2.** berikut.



Gambar 1.2. Survey Hey Group Sebelum dan Sesudah implementasi Kantor Modern

Dari **Gambar 1.2.** di atas dapat dilihat kondisi sebelum dan setelah reformasi terhadap 11 variabel pengamatan, disimpulkan 10 variabel telah menuju arah positif sedang 1 variabel berkaitan dengan fasilitas kantor justru menurun atau negatif. Dari kondisi negatif ini terlihat pula bagaimana tuntutan pengguna jasa terhadap kenyamanan pelayanan sudah harus diperhatikan.

Tindak lanjut dari hasil tersebut, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai harus melanjutkan dan meningkatkan 10 (sepuluh) variabel yang sudah menuju ke arah positif dan untuk 1 (satu) variabel yang negatif (fasilitas kantor), harus dikaji lebih mendalam penyebab menurunnya nilai tersebut.

Survey yang dilakukan Hay Group untuk mengevaluasi pelaksanaan awal reformasi dirasa kurang menggambarkan proses reformasi yang dicanangkan oleh Bea Cukai berupa platform sebagaimana **Gambar 1.2** di atas dan belum sejalan dengan Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 15 Tahun 2008 berupa pedoman reformasi birokrasi. Ada tiga variabel yang menjadi acuan reformasi birokrasi, yaitu ketatalaksanaan, kelembagaan, dan sumber daya manusia.

Ditinjau dari konsep reformasi birokrasi oleh Sedarmayanti (2009:77) maka alur pikir reformasi birokrasi tersebut tercakup dalam platform Reformasi Bea Cukai dan sejalan dengan delapan area perubahan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi no. 20 tahun 2010, yakni mencakup penataan kelembagaan, penataan ketatalaksanaan, penataan sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan umum. Dengan demikian, maka penulis merasa perlu untuk meneliti kembali evaluasi penerapan reformasi birokrasi dengan melalui konsep Sedarmayanti tersebut, untuk mengetahui apakah ke-lima variable telah terpenuhi.

Berdasar uraian di atas, maka dilakukan penelitian untuk menjawab pertanyaan ‘ apakah penerapan reformasi birokrasi di KPU Bea Cukai Tanjung Priok telah memenuhi reformasi di bidang — kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan ?’

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk menganalisis penerapan reformasi birokrasi dari aspek penataan kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan pada Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat praktis , sebagai bahan rekomendasi, evaluasi dan referensi atas proses penerapan reformasi birokrasi di Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok dan manfaat

akademis, sebagai bahan referensi untuk menganalisis hasil penerapan proses reformasi birokrasi.

1.5 Sistematika Penulisan.

Penulisan ini disajikan secara sistematis dan disusun dalam bab yang saling menunjang dan berkaitan untuk membentuk satu kesatuan. Urutan dalam setiap bab tersebut adalah sebagai berikut :

Bab 1 PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang permasalahan yang menjadi topik bahasan tesis, pokok permasalahan yang perlu dijawab kaitannya dengan tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab 2 LANDASAN TEORI

Bab ini menguraikan tentang penelitian sebelumnya, teori-teori reformasi birokrasi, kelembagaan dan efektivitas organisasi, ketatalaksanaan dan administrasi/manajemen, perencanaan sumber daya manusia, akuntabilitas publik, dan pelayanan umum.

Bab 3 METODE PENELITIAN

Bab ini akan menjelaskan mengenai pendekatan penelitian, jenis penelitian, metode pengumpulan dan pengolahan data, serta keterbatasan penelitian.

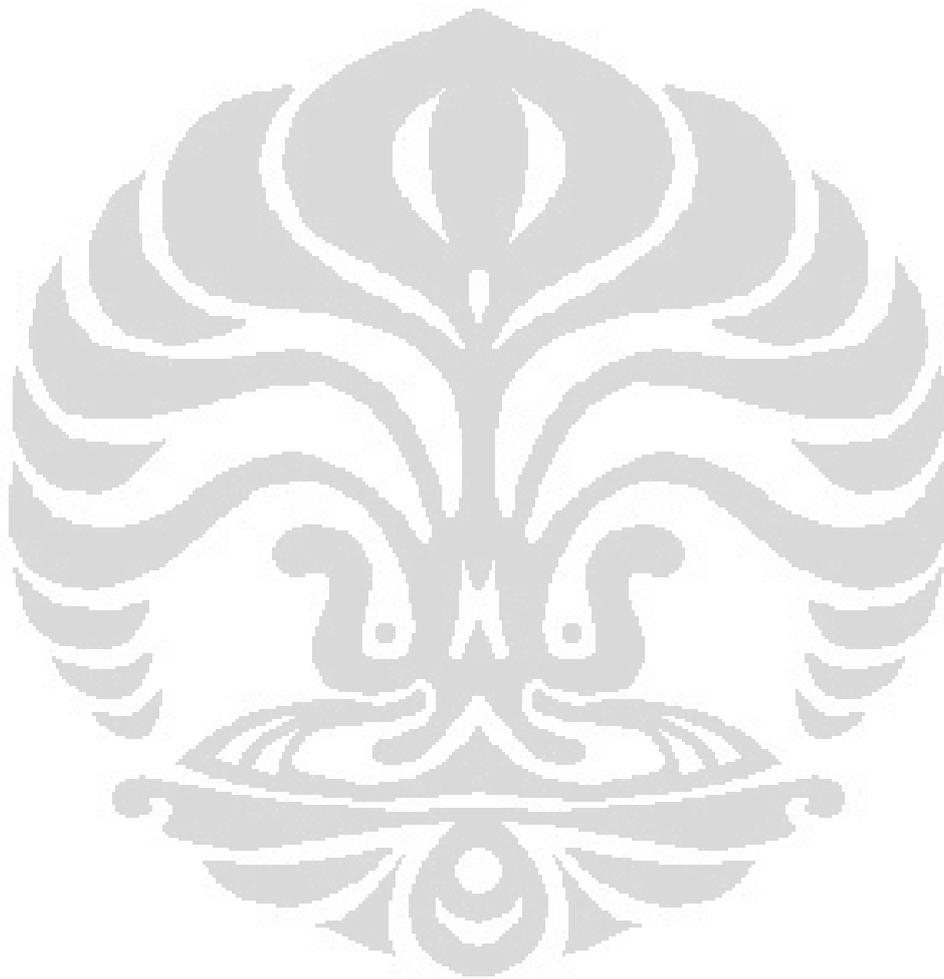
Bab 4 GAMBARAN UMUM, HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan gambaran umum objek penelitian, karakteristik responden, hasil penilaian responden dan analisis terhadap hasil penelitian yang meliputi penataan kelembagaan, penataan ketatalaksanaan, penataan sumberdaya manusia, akuntabilitas, dan pelayanan umum di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok.

Bab 5 KESIMPULAN DAN SARAN

Pada akhir penulisan dirumuskan kesimpulan berdasarkan hasil analisis temuan dilapangan terhadap penerapan reformasi birokrasi, dan disajikan beberapa saran yang diharapkan dapat digunakan oleh

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dalam upaya meningkatkan pencapaian tujuan Reformasi birokrasi di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok.



BAB 2 LANDASAN TEORI

2.1 Penelitian Sebelumnya

Reformasi birokrasi merupakan topik yang sangat menarik untuk dibahas dan selalu dimonitor oleh berbagai lapisan masyarakat. Eforia reformasi semakin mengemuka sejak digulirkan mahasiswa tahun 1998 dengan diturunkannya orde baru. Efek lanjutan dari eforia tersebut adalah hampir disemua sektor baik swasta maupun publik, melakukan reformasi organisasinya. Organisasi yang tidak melakukan reformasi akan mengalami penurunan efektifitas output dan efektifitas proses (pelayanan).

Pada masa Orde Baru sampai menjelang masa transisi tahun 1998, kondisi birokrasi di Indonesia mengalami sakit *bureaumania* seperti kecenderungan inefisiensi, penyalahgunaan wewenang, kolusi, korupsi dan nepotisme. Birokrasi dijadikan alat *status quo* mengkooptasi masyarakat guna mempertahankan dan memperluas kekuasaan monolitik. Birokrasi Orde Baru secara struktural dijadikan sarana mendukung kemenangan partai politik pemerintah. Di sisi lain birokrasi diperlukan sebagai aktor *public services* yang netral dan adil, namun dalam beberapa kasus menjadi penghambat dan sumber masalah terkait keadilan dan demokrasi, sehingga terjadi diskriminasi dan penyalahgunaan fasilitas, program dan dana negara.

Agar birokrasi Indonesia tidak semakin terpuruk maka perlu segera dilakukan reformasi secara menyeluruh. Reformasi harus dilihat dalam kerangka teoritik dan empirik yang luas, di dalamnya mencakup penguatan masyarakat sipil (*civil society*), supremasi hukum, strategi pembangunan ekonomi dan pembangunan politik yang saling terkait dan mempengaruhi. Menurut Prijono (2009), tujuan utama reformasi birokrasi adalah menghasilkan pelayanan publik yang responsif, tidak memihak dan profesional yang bertujuan mengurangi rendahnya kepercayaan terhadap peran pemerintah dalam memenuhi dan melayani kepentingan masyarakat. Dengan demikian, reformasi birokrasi juga merupakan bagian tak terpisahkan

dalam upaya konsolidasi demokrasi saat ini. Reformasi merupakan langkah perbaikan terhadap proses pembusukan politik, termasuk buruknya kinerja birokrasi.

Mengingat keadaan birokrasi Indonesia yang kacau pasca orde baru, maka diperlukan adanya reformasi birokrasi di setiap lembaga birokrasi di Indonesia. Oleh karena itu, diangkatnya tema mengenai reformasi birokrasi di Indonesia agar masyarakat umum mengetahui apa itu reformasi birokrasi, serta dapat mengetahui seberapa efektif reformasi birokrasi yang sudah berjalan di lembaga-lembaga birokrasi Indonesia sampai saat ini.

Beberapa hasil penelitian tentang reformasi birokrasi yang telah dilakukan dapat dilihat di **Tabel 2.1.** berikut :

Table 2.1. Penelitian Sebelumnya

No	Nama	Tahun	Judul	Metode Penelitian	Hasil
1	Myrna Nurbarani	2009	Reformasi birokrasi Pemerintah Kota Surakarta (Tesis, Universitas Diponegoro)	Deskriptif Kualitatif. mendapatkan informasi data menggunakan metode Purposive sampling dengan teknik snowballing. menggunakan metode wawancara mendalam (<i>in depth interview</i>)	<i>Pertama</i> , dilakukan dengan inisiator kepala daerah, dalam hal ini adalah Walikota, melalui berbagai program untuk meningkatkan kinerja birokrasi. <i>Kedua</i> , Reformasi ditujukan kepada perubahan perilaku birokrat (perubahan budaya birokrasi). Tanpa melakukan perampangan struktur lembaga, reformasi tetap dapat berjalan dengan cara memaksimalkan fungsi struktur yang sudah ada. Sementara yang menjadi kunci pelaksanaan reformasi birokrasi di Kota Surakarta adalah: <i>Pertama</i> , Pemerintah Kota Surakarta menggunakan pendekatan partisipatory di dalam pengambilan keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan publik. Pendekatan yang demokratis ini akan membuat masyarakat ikut merasa memiliki semua kebijakan yang dibuat. <i>Kedua</i> , adanya kemampuan kepala

					daerah untuk menciptakan program-program yang besar dan dampaknya dapat dirasakan secara langsung oleh asyarakat. Kemampuan ini berkaitan dengan bagaimana Walikota (kepala daerah) me- <i>manage</i> sumber daya yang dimilikinya.
2	Yulia Indraswari	2008	Analisis Strategi Reformasi birokrasi di Departemen Keuangan Republik Indonesia (Skripsi, Universitas Indonesia)	Metode penelitian menggunakan metode Deskriptif Kualitatif dengan menggunakan metode ilustratif	<i>Pertama</i> , Strategi reformasi di Departemen Keuangan terdiri dari strategi, penataan Organisasi, perbaikan proses bisnis dan peningkatan Manajemen SDM yang dilakukan secara komprehensif dan terdiri dari program-program kerja. <i>Kedua</i> , Implementasi strategi reformasi birokrasi di Departemen Keuangan meliputi strategi fiskal, struktural dan program dimana ketiga strategi tersebut dilakukan secara simultan.
3	Eko Hermawan	2011	Evaluasi Reformasi birokrasi pada sektor pelayanan Di Kabupaten Kudus. (Tesis, Universitas Diponegoro)	Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif kuantitatif yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan antara variabel satu dengan variabel yang lain	Pelayanan yang prima dalam mewujudkan reformasi birokrasi pada pelayanan sertifikasi kelaikan kendaraan belum terlalu terwujud dengan baik. Hal ini ditunjukkan dengan kurangnya konsistensi waktu penyelenggara layanan, kurang optimalnya sarana penampung keluhan, rendahnya partisipasi masyarakat dalam mendukung pelayanan yang prima, dan kurang terpenuhinya sumber daya pendukung (sumber daya manusia dan anggaran). Sehingga perlu dilakukan beberapa pembenahan dalam mewujudkan reformasi birokrasi pada sektor pelayanan tersebut.

Sumber : telah diolah kembali dari berbagai hasil penelitian

Dari **Tabel 2.1** di atas dapat dilihat bahwa reformasi birokrasi merupakan suatu proses perbaikan yang harus dilakukan oleh setiap organisasi. Pencapaian dari perubahan yang dicanangkan hanya merupakan

suatu proses bukan merupakan suatu akhir yang selesai setelah pencapaian tujuan reformasi birokrasi tersebut. Reformasi birokrasi merupakan suatu proses perubahan yang alami yang harus terus dilakukan oleh organisasi yang dinamis dan efektif.

2.2 Teori Reformasi Birokrasi

Untuk dapat memahami reformasi birokrasi perlu pemahaman tentang reformasi sendiri dan pemahaman birokrasi. Reformasi diarahkan pada perubahan masyarakat termasuk di dalamnya masyarakat birokrasi, dan perubahan dilakukan ke arah kemajuan. Khan (1981) memberi pengertian reformasi sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan merubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama.

Azizy dan Kristiawan (2007) menjelaskan birokrasi sebagai mesin pelaksana kebijakan, efektivitas dan efisiensi kebijakan pemerintah, mendapat wujud nyatanya pada efektivitas dan efisiensi birokrasi. Sedangkan kata reformasi jelas lebih tegas makna dan arahnya yaitu perubahan drastis ke arah perbaikan. Jadi reformasi birokrasi merupakan perubahan drastis ke arah perbaikan pada mesin pelaksana kebijakan, efektivitas dan efisiensi birokrasi pemerintah yang mendapat wujud nyatanya pada efektivitas dan efisiensi birokrasi.

2.2.1 Pengertian Birokrasi

Istilah birokrasi sendiri seringkali dikaitkan dengan organisasi pemerintah. Birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif. Birokrasi pemerintah sering diartikan sebagai "*officialdom*" atau kerajaan pejabat, yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yuridiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area *official* yang yurisdiktif. Di dalam yuridiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya.

Pejabat tersebut bekerja dalam tatanan pola hirarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya, memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu, dalam kerajaan pejabat tersebut proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis (*the files*).

Dalam bidang publik, konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan. Dalam dunia bisnis, konsep birokrasi diarahkan untuk efisiensi pemakaian sumberdaya dengan pencapaian *output* dan keuntungan yang optimum.

Untuk dapat memahami birokrasi lebih jauh lagi, dapat mulai dari memahami birokrasi secara bahasa. Istilah birokrasi berasal dari bahasa Perancis, yaitu *bureau* yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani, *kratein* yang berarti mengatur. Dalam pengertiannya lebih luas, birokrasi diartikan sebagai suatu tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis pekerjaan dari banyak anggota organisasi. Orang-orang yang bekerja dalam birokrasi pemerintahan bekerja secara profesional, kemudian diangkat dan diupah untuk menduduki jabatan di lembaga pemerintahan yang telah ditetapkan tugasnya dari atasan. Dasar pemilihan personel birokrasi ini biasanya dilandaskan pada keterampilan dan kepandaian yang dimiliki oleh seseorang untuk menjalankan tugas tertentu.

Sebagaimana dapat dijumpai banyak teori mengenai birokrasi, ciri pokok dari struktur birokrasi seperti yang diuraikan oleh Max Weber adalah bahwa birokrasi adalah sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu, didasarkan aturan tertulis, oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya. Dengan pengertian yang hampir sama, Rourke dalam Said (2007: 2) menyebutkan bahwa birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis (*written procedures*), dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya

Yang menjadi ciri dari birokrasi ialah adanya sebuah pembagian kerja secara hirarkis dan rinci yang didasarkan pada aturan-aturan tertulis yang diterapkan secara impersonal, yang dijalankan oleh *staff* yang bekerja *full time*, seumur hidup dan profesional, yang sama sekali tidak turut memegang kepemilikan atas “alat-alat pemerintahan”, pekerjaan, maupun keuangan. Para *staff* hidup dari gaji/ pendapatan yang diterima dan tidak didasarkan secara langsung atas dasar kinerjanya.

Lebih lanjut, Said (2007: 3) memberikan batasan tentang pengertian birokrasi sebagai tata kerja pemerintahan agar tujuan negara dapat tercapai secara efektif dan efisien. Sebagai suatu cara atau metode, maka sikap masyarakat terhadap birokrasi haruslah objektif, terbuka terhadap inovasi sesuai dengan kebutuhan konteks ruang dan waktunya. Sebagai sebuah cara atau metode pengorganisasian kerja, birokrasi tidak boleh menjadi tujuan dalam dirinya sendiri.

Birokrasi ada untuk mencapai tujuan bersama. Birokrasi adalah organisasi yang melayani tujuan, cara mencapai tujuan dan cara mengkoordinasi secara sistematis. Rod Hague dalam Said (2007:3) menyatakan bahwa birokrasi adalah institusi pemerintahan yang melaksanakan tugas negara. Birokrasi ada karena adanya kebutuhan akan sebuah organisasi yang dapat mengelola negara modern. Dikatakan, bahwa tugasnya adalah *organising and administering modern states is a massive process that requires skill, experience and experties* (Said, 2007: 3).

Tentu saja, dalam dunia pemerintahan modern pengelolaan negara modern merupakan sebuah proses yang membutuhkan keterampilan, pengalaman dan keahlian. Kebutuhan tersebut hanya dapat dijalankan oleh birokrasi yang modern pula. Sementara Pfiffner dan Presthus dalam Said (2007 : 4) mendefinisikan birokrasi sebagai suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan dan metode yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya.

Pengalaman menunjukkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis dilihat dari sudut teknis akan mampu mencapai tingkat efisiensi yang tertinggi. Birokrasi mengatasi masalah dalam

organisasi, yakni bagaimana memaksimalkan efisiensi dalam organisasi, bukan hanya mengatasi masalah-masalah individu saja. Dapat dikatakan bahwa Max Weberlah yang memberikan uraian penggambaran yang jelas tentang posisi dan fungsi birokrasi dalam kehidupan modern yang lebih akademis. Pada umumnya, para ilmuwan politik setuju bahwa Weber yang terutama menjadi pelopor paling penting dalam pemberian arti birokrasi secara modern sebagaimana yang wujudnya dapat dilihat dalam berbagai institusi birokrasi saat ini.

Dalam pemikiran Max Weber, birokrasi ditempatkan dalam kerangka proses rasionalisasi dunia modern. Bahkan, Weber memandang birokrasi rasional sebagai unsur pokok dalam proses rasionalisasi dunia modern, yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial. Proses rasionalisasi ini mencakup ketepatan dan kejelasan yang dikembangkan dalam prinsip-prinsip kepemimpinan organisasi sosial. Berdasarkan konsep legitimasi ini, Weber dalam Said (2007: 5) merumuskan delapan (8) proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal, yakni:

1. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan.
2. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang yang berbeda sesuai dengan fungsinya, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat tertentu.
3. Jabatan tersusun secara hirarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan (*complaint*).
4. Aturan disesuaikan dengan pekerjaan, diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Dalam hal tersebut, manusia yang terlatih menjadi diperlukan.
5. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi.
6. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya.
7. Administrasi didasarkan pada dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern.
8. Sistem otoritas legal memiliki berbagai bentuk, tetapi dilihat pada aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu *staff* administrasi birokratik.

Dalam pengertian lebih luas, birokrasi pemerintah diartikan sebagai seluruh jajaran badan-badan eksekutif sipil yang dipimpin oleh pejabat pemerintah di bawah tingkat menteri. Tugas pokok birokrasi di sini adalah

secara profesional menindaklanjuti keputusan politik yang telah diambil pemerintah. Birokrasi dapat dibagi menjadi dua klasifikasi yaitu sebagai proses administrasi pemerintahan, dan sebagai struktur atau fungsi yang bersifat statis, didalamnya ada pejabat yang menjalankan struktur yang disebut sebagai birokrat. Birokrat, pejabat dan staf administrasi selalu terkait dengan pemerintahan.

Terdapat dua istilah yang digunakan menyebut birokrasi pemerintah secara resmi, yaitu aparatur negara dan penyelenggara negara. Dalam pemahaman masyarakat, birokrasi juga dapat dimaknai sebagai proses penyelenggaraan pemerintahan dengan mengadopsi sistem tertentu dimana di dalamnya terdapat pembagian kerja dan tugas yang jelas antar divisi, terdapat nilai impersonal dimana 'orang mengikuti aturan, bukan aturan mengikuti orang', penyusunan jabatan dan karir berdasarkan kompetensi dan bukan preferensi, terdapatnya otoritas pengawasan dan juga terdapatnya hirarki (Said, 2007: 10).

Negara modern tentu membutuhkan birokrasi yang modern. Birokratlah yang mengimplementasikan politik dan kebijakan negara. Seorang menteri (sebagai pejabat politik) memiliki waktu yang terbatas dan tak mungkin dapat ada di semua tempat pada saat yang bersamaan. Hal tersebut dikarenakan rentang kendali yang terbatas. Dalam kaitan ini, birokrat memiliki posisi unik. Keterjaminan posisi pegawai negeri sipil misalnya, lebih besar ketimbang yang dimiliki oleh para politisi. Terutama sekali pada pemerintahan parlementer, para birokrat dapat pindah jabatan, dipromosikan, diturunkan dan digantikan begitu kepemimpinan berubah. Hal ini memberikan daya insentif kepada birokrat untuk menolak perubahan. Mereka hanya perlu tidak berbuat sesuatu sampai sang Menteri tak lagi menduduki jabatannya. Jadi ada dua sumber kekuatan dari birokrasi, yaitu pengawasan atas implementasi kebijakan dan perbandingan antara struktur karir pegawai negeri sipil dan para politisi yang terpilih (Said, 2007: 11).

Sumber kekuatan birokrasi tersebut dapat menjadi sesuatu yang positif dan juga dapat menjadi sesuatu yang negatif. Menjadi sesuatu yang positif jika dijalankan dalam kerangka pencapaian tujuan negara. Namun, akan

menjadi sesuatu yang negatif apabila dijalankan demi mendapatkan kepentingan birokrat itu sendiri.

2.2.2 Birokrasi Weberian

Birokrasi selalu dikaitkan dengan tokoh Max Weber. Begitu besar pengaruh pemikirannya, sehingga birokrasi senantiasa diasosiasikan dengan Weber. Seperti yang telah banyak orang ketahui, Max Weber adalah seorang sosiolog dan intelektual Jerman yang dipandang sebagai bapak dari model birokratik yang banyak ditelaah dalam teori organisasi. Birokrasi Weber mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban dimana perintah dilakukan secara tertulis; ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan; dan promosi kepegawaian didasarkan pada aturan-aturan tertentu.

Weber memusatkan perhatiannya pada pertanyaan mengapa orang merasa wajib untuk mematuhi perintah tanpa melakukan penilaian kaitan dirinya dengan nilai dari perintah tersebut. Fokus ini merupakan salah satu bagian dari penekanan Weber terhadap organisasi kemasyarakatan sebagai keseluruhan dan peranan negara pada khususnya. Weber ingin menekankan pada kekuasaan yang sah (*legitimate power*) dan mengatakan bahwa kepercayaan bawahan terhadap legitimasi akan menghasilkan kestabilan pola kepatuhan dan perbedaan sumber pemerintah dalam sistem organisasi.

Kewenangan tidak dapat bergantung pada ajakan kepada kepentingan bawahan dan perhitungan untung rugi pribadi, atau pada motif suka atau benci. Itulah sebabnya dikatakan bahwa tidak ada satu pun kewenangan yang bergantung pada motif-motif ideal. Weber dalam Said (2007: 14-15) menemukan tiga tipe ideal dari kewenangan atau otoritas, yaitu:

1. **Otorita tradisional:** Otorita ini mendasarkan legitimasi pada pola pengawasan sebagaimana diberlakukan pada masa lampau dan yang kini masih berlaku. Legitimasi amat dikaitkan dengan kewajiban penduduk untuk menuangkan loyalitas pribadinya kepada siapa yang menjadi kepalanya.
2. **Otorita kharismatik :** Otorita ini dimungkinkan timbul karena penghambaan seseorang kepada individu yang memiliki hal-hal tidak biasa. Individu yang dipatuhi itu, misalnya mempunyai sikap

heroik, ciri, dan sifat-sifat pribadi lainnya yang amat menonjol. Kedudukan seorang pemimpin kharismatik tidaklah diancam oleh kriteria-kriteria tradisional. Seorang pemimpin kharismatik tidaklah dibelenggu oleh aturan tradisional atau oleh kemampuannya untuk meletupkan api revolusi. Otorita kharismatik, tidak dapat menerima satu pun sistem pengaturan bagi organisasi masyarakat. Dalam keadaan demikian, maka tidak ada hukum, hirarki, dan formulasi, kecuali tuntutan penghambaan untuk penguasa-penguasa kharismatik itu. Penguasa ini dan segala komandonya selalu dipatuhi oleh para pengikutnya yang dipandang dapat memimpinnya ke arah pencapaian tujuan. Otorita kharismatik merupakan lawan dari keteraturan rutin. Baik otorita kharismatik maupun tradisional, secara sah dijalankan berdasarkan inspirasi dan wahyu. Keduanya juga merupakan tipe otorita yang tidak tradisional.

3. **Otorita legal-rasional:** Otorita ini didasarkan pada aturan yang bersifat tidak pribadi impersonal yang ditetapkan secara legal. Kesetiaan dan kepatuhan adalah manakala seseorang melaksanakan otorita kantornya hanya dengan legalitas formal dari pimpinannya dan hanya dalam jangkauan otorita kantornya. Otorita legal-rasional didasarkan pada aturan-aturan yang pasti. Aturan yang secara rasional telah dikembangkan oleh masyarakat. Beberapa aturan boleh jadi diubah untuk dapat meliputi perubahan yang terjadi di dalam lingkungannya secara sistemik dan lebih mengandung perkiraan masa mendatang dibandingkan dengan otorita tradisional atau otorita kharismatik. Intisari dari otorita legal-rasional adalah birokrasi. Jantung dari birokrasi adalah sistem hubungan otorita yang dirumuskan secara rasional oleh aturan-aturan.

Kemudian, Gerth dan Mills (dalam Santosa, 2008 : 8) menyatakan bahwa dari gagasan kewenangan rasional/legal Weber menetapkan enam prinsip bagi sistem birokrasi modern, yaitu :

1. Prinsip mengenai bidang-bidang yurisdiksi yang resmi dan tetap, pada umumnya ditata dengan aturan-aturan, yaitu dengan hukum atau peraturan-peraturan administratif.
2. Prinsip mengenai hirarki jabatan dan mengenai tingkat kewenangan yang bertingkat berarti suatu sistem super-ordinasi dan subordinasi yang ditata secara sungguh-sungguh, yaitu ada suatu pengawasan jabatan yang lebih rendah oleh jabatan-jabatan yang lebih tinggi.
3. Manajemen kantor modern didasarkan pada dokumen tertulis yang disimpan. Badan pejabat yang secara aktif terikat di dalam jabatan “pemerintahan”, bersama dengan aparat, peralatan dan *file* material masing-masing, menyusun suatu kantor.

4. Manajemen kantor, setidaknya semua manajemen kantor yang dispesialisasikan, dan manajemen yang demikian secara jelas modern, biasanya mensyaratkan pelatihan ahli dan menyeluruh.
5. Ketika jabatan sepenuhnya maju, aktivitas jabatan meminta kapasitas bekerja yang penuh dari pejabat. Pada awalnya dalam semua hal, keadaan normal di balik; bisnis pejabat diturunkan sebagai aktivitas sekunder.
6. Manajemen kantor mengikuti aturan umum, yang lebih stabil, melelahkan, dan yang dapat dipelajari. Pengetahuan mengenai aturan-aturan ini menyiratkan suatu pembelajaran teknis spesial yang dimiliki para pejabat. Pembelajaran tersebut, melibatkan yurisprudensi, manajemen bisnis atau administratif.

Chandler dan Plano (dalam Santosa, 2008 : 9) mengungkapkan bahwa tipe ideal mengenai otorita legal-rasional Weber ini amat sejajar dengan prinsip yang dikembangkan dalam teori organisasi klasik. Keduanya memberikan tekanan pada arti efisiensi. Keduanya juga sama-sama menekankan keteraturan administrasi, dan menetapkan yurisdiksi wilayah tanggung jawab secara pasti dan resmi sebagai bagian dari pembagian sistematis terhadap bidang-bidang pekerjaan. Kemiripan keduanya juga dapat ditentukan dalam hal-hal berikut:

1. Otorita untuk memerintah.
2. Prinsip-prinsip dari hirarki perkantoran dan jenjang tingkatan otorita yang terbangun dalam sistem superior dan subordinasi.
3. Sebuah birokrasi rasional seharusnya terdiri atas orang-orang yang bekerja sepenuh waktu, digaji, diangkat secara karier melalui latihan keahlian, dipilih berdasarkan kualifikasi teknis.
4. Mengurusi perbedaan manusiawi.

Tipe ideal menurut Weber merupakan konstruksi abstrak yang membantu kita memahami kehidupan sosial. Weber berpendapat adalah tidak memungkinkan bagi masyarakat memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Adapun yang mampu dilakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Satu hal yang amat penting ialah memahami mengapa birokrasi itu dapat diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan organisasi lainnya. Dengan demikian, tipe ideal memberikan penjelasan bahwa masyarakat mengabstraksikan aspek-aspek yang amat penting dan krusial

yang membedakan antara kondisi organisasi tertentu dengan lainnya. Dengan cara semacam ini dapat diciptakan tipe ideal tersebut.

Masih menurut Weber, tipe ideal itu dapat dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain di dunia ini. Perbedaan antara kejadian senyatanya dengan tipe ideal itulah justru yang amat penting untuk dikaji dan diteliti. Jika suatu birokrasi tidak dapat berfungsi dalam tipe ideal organisasi tertentu, maka dapat ditarik suatu penjelasan mengapa hal tersebut dapat terjadi dan apa faktor-faktor yang membedakannya. Menurut Weber, tipe ideal birokrasi ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala aspek pemahamannya merupakan kunci dari konsep ideal birokrasi Weberian.

Menurut Weber dalam Thoha (2008 : 18-19), tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut :

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hirarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hirarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat, merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hirarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat dapat memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya dapat diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang objektif.

8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Birokrasi Weberian selama ini banyak diartikan sebagai fungsi sebuah biro. Suatu biro merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan dan merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan menjadi wewenang dari pejabat politik yang menjadi masternya. Oleh karena itu, birokrasi merupakan suatu mesin politik yang melaksanakan kebijakan politik yang telah diambil atau dibuat oleh pejabat-pejabat politik.

Model birokrasi Weberian yang selama ini dipahami merupakan sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan tersebut. Dengan demikian, setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Dalam kaitan ini maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik, kecuali pada bidang tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggung jawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan. Pemikiran seperti ini menjadikan birokrasi pemerintah bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok tertentu. Aspek netralitas dari fungsi birokrasi pemerintah dalam pemikiran Weber dikenal sebagai konsep konservatif dari para pemikir di jamannya. Weber hanya ingin meletakkan birokrasi sebagai sebuah mesin, daripada dilihat sebagai suatu organisme yang mempunyai kontribusi terhadap kebulatan organik sebuah negara.

Menurut Sulistiyan (dalam Thoha, 2007 : 5), model birokrasi yang diajukan Weber memiliki karakteristik ideal sebagai berikut :

1. **Pembagian kerja**

Dalam menjalankan tugasnya, birokrasi membagi kegiatan pemerintahan menjadi bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang khas. Pembagian kerja seperti ini memungkinkan terjadinya spesialisasi fungsi. Dengan cara seperti

ini, penugasan spesialis untuk tugas-tugas khusus dapat dilakukan dan setiap mereka bertanggung jawab atas penyelesaian pekerjaannya masing-masing.

2. **Hirarki wewenang**

Ciri khas birokrasi adalah adanya wewenang yang disusun secara hirarkis atau berjenjang. Hirarki itu berbentuk piramid yang memiliki konsekuensi semakin tinggi suatu jenjang berarti semakin besar pula wewenang yang melekat di dalamnya dan semakin sedikit penghuninya. Hirarki wewenang ini sekaligus mengindikasikan adanya hirarki tanggung jawab. Dalam hirarki itu setiap pejabat harus bertanggung jawab kepada atasannya mengenai keputusan dan tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh anak buahnya.

3. **Pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi**

Kegiatan pemerintahan diatur oleh suatu sistem aturan main yang abstrak. Aturan main itu merumuskan lingkup tanggung jawab para pemegang jabatan di berbagai posisi dan hubungan di antara mereka. Aturan-aturan itu juga menjamin koordinasi berbagai tugas yang berbeda dan menjamin keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan itu.

4. **Impersonalitas hubungan**

Para pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal. Mereka harus menghindari pertimbangan pribadi dalam hubungannya dengan bawahannya maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya.

5. **Kemampuan teknis**

Jabatan-jabatan birokratik harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kemampuan teknis yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas dalam jabatan itu. Biasanya, kualifikasi atas para calon dilakukan dengan ujian atau berdasar sertifikat yang menunjukkan kemampuan mereka.

6. **Karier**

Pekerjaan dalam birokrasi pemerintah adalah pekerjaan karier. Para pejabat menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintah melalui penunjukan, bukan melalui pemilihan seperti anggota legislatif. Mereka jauh lebih tergantung pada atasan mereka dalam pemerintahan daripada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya, promosi atau kenaikan jenjang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya. Dalam kondisi tertentu, birokrat itu juga memperoleh jaminan pekerjaan seumur hidup.

Birokrasi yang digambarkan oleh Weber di atas sebenarnya memiliki banyak kelebihan. Misalnya pembagian kerja akan menghasilkan efisiensi. Hirarki wewenang memungkinkan pengendalian atas berbagai ragam jabatan dan memudahkan koordinasi yang efektif. Aturan main itu menjamin kesinambungan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah,

walaupun para pejabatnya berganti-ganti, dan dengan demikian dapat menumbuhkan kestabilan perilaku. Impersonalitas hubungan menjamin perlakuan yang adil bagi semua anggota masyarakat dan mendorong timbulnya pemerintah yang demokratis. Kemampuan teknis menjamin bahwa hanya orang-orang yang ahli yang akan menduduki jabatan pemerintahan. Jaminan keberlangsungan jabatan membuat para pejabat itu tidak mudah dijatuhkan oleh tekanan-tekanan dari luar. Pendeknya, dengan karakteristik seperti itu birokrasi akan dapat berfungsi sebagai sarana yang mampu melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien.

Model birokrasi Weber memuat asumsi bahwa birokrasi menjalankan fungsi “administratif”, yaitu menerapkan kebijakan publik yang dibuat melalui mekanisme proses “politik” yang dilakukan oleh pejabat politik, bukan birokrat karier. Dengan pemisahan administrasi dari proses politik itu, maka birokrat diharap dapat bersikap netral dalam hal politik. Pejabat yang bersikap netral dalam politik diharapkan akan dengan patuh mengabdikan pada rakyat, bukan demi kepentingan sekelompok orang atau kelompok politik tertentu.

2.2.3 Kelemahan Birokrasi Weberian

Menurut Peter M. Blau (dalam Said, 2007: 29), birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis. Dapat disimpulkan birokrasi merupakan alat untuk mempermudah jalannya penerapan kebijakan pemerintah dalam upaya melayani masyarakat. Di sisi lain, persepsi masyarakat mendengar kata birokrasi selalu identik dengan urusan yang rumit, bukan yang sederhana. Birokrasi identik dengan peralihan dari meja ke meja, proses yang ruwet, berbelit-belit dan tidak efisien. Urusan birokrasi selalu menjengkelkan karena berurusan dengan pengisian formulir yang memakan waktu, proses perolehan ijin yang melalui banyak meja secara berantai, aturan yang ketat dan mengharuskan seseorang melewati banyak sekat-sekat formalitas dan sebagainya. Sepanjang penilaian masyarakat terhadap birokrasi bersifat

objektif, maka tentu akan ada kelemahan dan kelebihan yang dimilikinya. Teori birokrasi Weber tidak lepas dari kelemahan. Kelemahan teori Weber adalah tidak mengakui adanya konflik antara otorita yang telah dibangun secara hirarkhis. Kelemahan lain adalah tidak mudah menghubungkan proses birokrasi dan modernisasi di kalangan negara-negara sedang berkembang. Para pengkritik banyak mengemukakan pendapat bahwa struktur dan manajemen model pemerintahan tradisional ala Weber sudah usang dan membutuhkan perubahan yang drastis. Birokrasi yang mengutamakan formalitas misalnya hanya akan menjadikan aparatnya bersikap pasif dan “*robotic*” daripada menjadi seorang inovator yang kreatif, menjadi *risk-avers* daripada *risk-taking*.

Struktur yang berjenjang hanya membuat pemborosan (*high cost economy*), *inefficiency*, dan bahkan pelencengan tujuan (*displacement of goals*). Struktur yang kaku juga tidak memenuhi aspek keadilan bagi pegawai, karena selalu menggaji lebih banyak terhadap mereka yang ada di struktur yang lebih tinggi, walaupun mungkin kualitas dan kuantitas pekerjaannya lebih sedikit dibanding dengan pegawai yang lebih rendah (Setiyono, 2004: 145). Kelemahan ini menyebabkan kinerja birokrasi cenderung berada pada posisi yang statis, berkuat pada rutinitas, dan tidak *responsive* terhadap perkembangan jaman. Bahkan para birokrat cenderung mencari keuntungan bagi diri dan organisasinya sendiri daripada kepentingan masyarakat secara umum. Kesuksesan seorang birokrat seringkali diukur dari sudut apakah dia mampu mempertahankan atau menaikkan anggaran bagi instansinya. Hal tersebut jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip pasar, yang pada umumnya mengutamakan proses yang *competitive*, menyukai pemberian insentif, menghargai inovasi, mengutamakan pelanggan, memberikan gaji sesuai proporsi kerja dan sebagainya.

Melihat begitu kompleksnya perkembangan peradaban manusia, banyak yang berpendapat bahwa filosofi dan model pemerintahan lama yang dikembangkan pada waktu lampau dinilai sudah tidak mampu lagi mengantisipasi kebutuhan masyarakat. Struktur yang hirarkhis telah kehilangan relevansi bila dilihat dari sudut efisiensi. Sistem formalitas

birokrasi tidak cocok bagi keluwesan gerak dan inovasi. Kemudian, banyaknya jumlah pegawai juga tidak lagi diperlukan, karena adanya mekanisasi pekerjaan melalui aplikasi teknologi informasi.

Secara konseptual, menurut Hughes dalam Setiyono (2004: 142) model pemerintahan yang sering disebut *the old religion of public administration* atau juga *the old model of bureaucracy* milik Weber dianggap memiliki setidaknya tiga persoalan yang tidak dapat disesuaikan dengan keadaan jaman. Pertama, model pengontrolan politik terhadap birokrasi dianggap tidak cukup dan tidak logis. Kedua, teori birokrasi dianggap memiliki persoalan dalam hal yang berkaitan dengan isu demokrasi. Ketiga, birokrasi tidak sejalan dengan spirit globalisasi dan nilai-nilai pasar.

Konsepsi birokrasi tradisional dipandang tidak dapat berjalan seiring dengan nilai-nilai demokratis pada masyarakat. Hal ini disebabkan model tersebut terlalu mengutamakan nilai-nilai rasional formal (*formal rationality*), kerahasiaan (*secrecy*), kekakuan (*rigidity*), dan hirarki (*hierarchy*). Nilai rasionalitas formal misalnya, cenderung untuk menjadikan birokrasi lebih mengutamakan legalitas formal dalam menjalankan tugas daripada mendalami esensi permasalahan. Sistem hirarki yang kaku juga menyebabkan orientasi birokrat tidaklah berpihak kepada rakyat, melainkan justru kepada atasan, karena bagaimanapun penilai kinerja birokrat dalam model tradisional adalah atasan langsung, bukan masyarakat pengguna jasa.

Akibatnya muncul jargon ABS (Asal Bapak Senang) dan keengganan para personel birokrasi untuk bertanggung jawab terhadap kinerja mereka masing-masing, dengan alasan “hanya menjalankan perintah atasan”. Sementara itu sikap rigiditas dan kerahasiaan, menjadikan birokrasi cenderung mirip dengan organisasi militer. Pola organisasi semacam ini lebih mengutamakan loyalitas terhadap organisasi dan senior daripada mengembangkan ruang konsultasi dan partisipasi bagi publik. Birokrat cenderung melaksanakan apapun perintah atasan walaupun barangkali tidak sesuai dengan kehendak masyarakat sebagai *customers*.

2.2.4 Reformasi Birokrasi

Masyarakat umum menilai kondisi birokrasi di Indonesia memiliki rapor buruk, terutama pada masa orde baru, yang menjadikan birokrasi sebagai mesin politik. Imbas dari itu semua, masyarakat harus membayar biaya yang mahal. Ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya, dan ketidakpastian siapa yang bertanggung jawab adalah beberapa fakta empiris rusaknya layanan birokrasi. Lebih dari itu, layanan birokrasi justru menjadi salah satu penyebab utama terhadap maraknya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Pejabat politik yang mengisi birokrasi pemerintahan sangat dominan. Kondisi ini cukup lama terbangun sehingga membentuk sikap, perilaku, dan opini bahwa pejabat politik dan pejabat birokrat tidak dapat dibedakan. Surbakti dalam Santoso (2008:116) mengatakan, kewenangan besar dimiliki birokrat, sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu, bahkan akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan ketimbang pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai daripada melayani masyarakat. Akhirnya, wajar saja jika kemudian birokrasi dianggap sebagai sumber masalah atau beban masyarakat ketimbang sumber solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat. Fenomena itu terjadi karena tradisi birokrasi yang dibentuk lebih sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dan segala sumber dayanya. Dengan kata lain, birokrasi lebih bertindak sebagai *pangreh praja* daripada *pamong praja*.

Reformasi birokrasi pemerintahan saat ini memang belum sepenuhnya terlihat. Birokrasi pemerintahan masih kental dengan nuansa klasik, yaitu kekuasaan tunggal ada di tangan pemerintah. Selain itu, rancangan besar yang lengkap dan tuntas mengenai penyelenggaraan birokrasi pemerintah belum terlihat. Struktur organisasi pemerintahan bahkan tergolong gemuk, sehingga kegiatan yang dilakukan cenderung boros.

Pembahasan Reformasi birokrasi tidak hanya mencakup aspek organisasi, tapi juga mencakup hal hal yang dicakup dalam Reformasi administrasi sebagaimana disampaikan Samonte dalam Effendi (2000) bahwa reformasi administrasi adalah inovasi secara terencana untuk

meningkatkan kemampuan sistem administrasi sebagai *social agent* yang lebih efektif, instrumen yang lebih baik untuk menyelenggarakan demokratisasi politik, keadilan sosial, dan pertumbuhan ekonomi, yang merupakan unsur terpenting dalam proses *nation-building* dan pembangunan. Pengertian reformasi birokrasi sebagai alat oleh Mark dan David (1997) adalah sarana untuk membuat sistem administrasi instrumen yang lebih efektif untuk perubahan sosial instrumen yang lebih baik untuk membawa pertarungan politik kesetaraan, keadilan sosial dan pertumbuhan ekonomi. Sebagai proses, reformasi birokrasi juga dapat dilihat sebagai berubahnya praktek-praktek tingkah laku dan struktur birokrasi yang telah mapan.

Reformasi birokrasi itu sendiri menurut Effendi (2007) adalah perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi antara lain : kelembagaan, sumber daya manusia sebagai aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas aparatur, pengawasan dan pelayanan publik. Beberapa contoh reformasi birokrasi misalnya reformasi kelembagaan dan kepegawaian keuangan, perbendaharaan, perencanaan dan penganggaran, keimigrasian, pertanahan dan penanaman modal. Yang paling penting dari reformasi birokrasi itu sendiri adalah perubahan *mind set* dan *culture set* serta pengembangan budaya kerja.

Tujuan dari Reformasi birokrasi menurut Effendi (2007) diarahkan pada upaya-upaya mencegah dan mempercepat pemberantasan korupsi secara berkelanjutan, dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa (*good governance*), pemerintahan yang bersih (*clean government*), dan bebas KKN. Selanjutnya menurut Soesastro (dalam Effendi, 2007) Reformasi birokrasi ditujukan untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik dan birokrasi yang ramping, efektif, efisien, menetapkan sistem meritokrasi dengan tugas dan pengawasan ketat serta pengembangan karir pegawai, sistem rekrutmen pegawai yang perlu ditata dan terakhir peningkatan remunerasi.

Menurut Thoha (2008: 15), reformasi adalah suatu proses yang tidak dapat diabaikan. Reformasi secara naluri harus dilakukan karena tatanan

pemerintahan yang baik pada suatu masa, dapat menjadi tidak sesuai lagi karena perkembangan jaman. Reformasi birokrasi yang mendasar semestinya memberikan perspektif rancangan besar yang akan dilakukan. Perbaikan di satu bidang harus menunjukkan kaitannya dengan bidang yang lain. Apalagi dengan menganut sistem pemerintahan yang demokratis, maka setiap kebijakan publik harus mengakomodasi setiap kebutuhan rakyat. Thoha (2008) menegaskan, pemimpin daerah seharusnya mengenal warganya secara baik, sehingga pelayanan publik tidak lagi berorientasi pada kepentingan penguasa, tetapi lebih kepada kepentingan publik. Antrian panjang dalam memperoleh bantuan (saat ditimpa bencana dan masih dipersulit dengan birokrasi yang panjang), adalah contoh bahwa pelayanan publik belum berorientasi pada kepentingan publik. Kelemahan lain birokrasi di Indonesia antara lain karena banyak kegiatan yang tidak perlu dilakukan, tetapi tetap dipaksakan untuk dijalankan oleh pemerintah.

Pemerintah dapat saja sebenarnya mengawali reformasi birokrasi dengan mengubah budaya aparatur negara yang menganut tradisi lisan, suka “omong-omong” di seminar atau di berbagai forum tanpa ada keputusan yang konkret karena tidak ada satupun yang dapat diminta pertanggungjawabannya dengan tindakan nyata, cepat dan tepat. Namun untuk mengubah budaya birokrasi memang tidak mudah dan membutuhkan waktu yang lama, sehingga pemerintah pun dituntut untuk segera memulainya.

Bila menyimak kembali perkataan Max Weber, birokrasi merupakan organisasi formal bersifat hirarki, yang ditetapkan oleh aturan-aturan legal rasional untuk mengkoordinasikan pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas administrasi agar mencapai tujuan dengan lebih efektif dan efisien. Birokrasi ditandai dengan hirarki, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem *reward* dan sistem kontrol. Birokrasi diperlukan kehadirannya dalam suatu negara modern sebagai penghubung antara pemerintah dengan rakyat, untuk memberikan layanan terbaik kepada publik. Dalam kenyataannya, tidak ada organisasi yang menyerupai tipe

birokrasi ideal. Sedikit sekali organisasi yang mendekati tipe birokrasi ideal, sedangkan sebagian besar organisasi jauh dari tipe ideal birokrasi Weber.

Salah satu proposisi Weber tentang birokrasi, adalah “administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern”. Berdasarkan proposisi ini dapat diketahui bahwa budaya tulis menjadi ciri utama birokrasi. Sesuai prinsip impersonal dari birokrasi, budaya tulis merupakan perwujudan tanggung jawab dalam rangka pelaksanaan tugas sehari-hari. Dengan dokumentasi secara tertulis, juga akan memperjelas tanggung jawab setiap eselon organisasi dalam menjalankan fungsinya.

Berangkat dari asumsi tersebut, maka kentalnya budaya lisan di kalangan birokrasi merupakan salah satu bentuk patologi birokrasi. Patologi birokrasi semacam ini sangat berbahaya jika dibiarkan terlalu lama. Karena budaya ini akan menjadi senjata utama untuk menghindar dari tanggung jawab. Setelah sekian lama reformasi bergulir, diperoleh data dari penelitian Dwiyanto dalam Santoso (2008), bahwa kinerja pelayanan birokrasi pemerintah pada masa reformasi tidak banyak mengalami perubahan signifikan. Para aparatur negara atau birokrat masih tetap menunjukkan derajat rendah pada akuntabilitas, responsivitas, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan secara empirik di era reformasi tampak sekali KKN di kalangan birokrat lebih berani dan transparan. Kualitas layanan publik juga diperparah oleh suatu kenyataan bahwa birokrasi sering mengedepankan fungsi lain daripada fungsi layanan publik (Santoso, 2008: 120).

Tahun 1998 adalah pintu gerbang reformasi Indonesia. Reformasi ini dimaknai sebagai reformasi yang menyentuh berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, seperti politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam aspek politik dan hukum pemerintahan, reformasi birokrasi menjadi isu yang sangat kuat untuk direalisasikan. Terlebih lagi karena birokrasi pemerintah Indonesia telah memberikan sumbangsih yang sangat besar terhadap kondisi keterpurukan bangsa Indonesia dalam krisis multidimensi yang berkepanjangan. Birokrasi yang telah dibangun oleh

pemerintah sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi yang kental dengan KKN. Tetapi, pemerintahan pasca reformasi pun tidak menjamin keberlangsungan reformasi birokrasi terealisasi secara baik. Kurangnya komitmen pemerintah pasca reformasi terhadap reformasi birokrasi ini cenderung berbanding lurus dengan kurangnya komitmen pemerintah terhadap pemberantasan KKN yang sudah menjadi penyakit akut dalam birokrasi pemerintah Indonesia.

Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, tuntutan mendasar dari reformasi salah satunya adalah memperbaiki pelayanan publik yang selama ini dinilai sangat bobrok dan terdapat banyak diskriminasi di dalamnya yang terjadi pada masa orde baru. Namun setelah era reformasi, tantangan birokrasi sebagai pemberi pelayanan kepada rakyat mengalami suatu perkembangan yang dinamis seiring dengan perubahan di dalam masyarakat itu sendiri. Dengan adanya tuntutan reformasi inilah kemudian birokrasi diharuskan untuk mengubah posisi dan perannya (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik. Dahulu birokrasi dikenal suka mengatur dan memerintah, kini harus diubah menjadi suka melayani, dahulu menggunakan pendekatan kekuasaan harus diubah menjadi suka menolong menuju kearah yang lebih fleksibel kolaboratis dan dialogis serta yang dahulu menerapkan cara-cara yang sloganis menuju cara kerja yang lebih realistis pragmatis.

Melalui revitalisasi ini, birokrasi publik diharapkan lebih baik dalam memberikan pelayanan publik serta menjadi lebih profesional dalam menjalankan tugasnya serta kewenangannya. Guna mencapai suatu pelayanan publik yang baik memang banyak hal-hal yang perlu diperbaiki dan salah satunya melakukan pembaharuan birokrasi. Birokrasi harus dapat mengurangi beban dalam pengambilan keputusan dan keputusan yang diambil haruslah lebih mementingkan kepentingan daerah dibanding kepentingan pusat agar fungsi pemberian layanan publik menjadi lebih baik.

2.2.5 Reformasi birokrasi: Mengubah Metafora Mesin Birokrasi

Bagi Weber, birokrasi merupakan bagian dari kecenderungan universal untuk merespon perubahan-perubahan besar yang terindustrialisasi. Konsep birokrasi rasional milik Weber sangat penting artinya bagi masyarakat modern yang terjadi pada masa abad ke 19, dimana kewenangan di dalam organisasi dilaksanakan berdasar pada peraturan-peraturan yang disusun secara terarah dan teratur. Ada pembagian-pembagian yang memungkinkan terciptanya sistem penunjukan dan *reward* (Goss Sue , 2001: 63).

Gareth Morgan dalam Goss (2001:65) menyatakan bahwa penekanan pengertian birokrasi sebagai sebuah mesin tersebut dinilai sangat berbahaya karena akan mempengaruhi pemikiran masyarakat terhadap sebuah organisasi dimana masyarakat beranggapan bahwa untuk menggerakkan organisasi tersebut sama seperti mesin, dijalankan dalam kegiatan yang rutin, dengan cara-cara yang dapat ditebak dan efisien. Metafora tersebut sangat besar pengaruhnya sehingga dapat mengubah cara pandang kita dalam melihat proses birokrasi.

Menurut Argyris and Schon dalam Goss (2001:66), organisasi diartikan sebagai sekumpulan individu dengan kapasitas tertentu di dalam sebuah wadah. Namun mereka tidak memiliki kewenangan untuk membuat suatu keputusan ataupun menjalankan sebuah keputusan atas nama pribadinya sehingga hal ini menimbulkan batasan yang tidak jelas.

Oleh karena itu, untuk mendobrak cap birokrasi mesin ini, maka seharusnya birokrasi ditempatkan sebagai sebuah organisasi yang berjalan melalui suatu aktifitas kerja yang saling terkait (*network/jaringan*). Dengan begitu, maka organisasi dapat menciptakan hubungan antar anggota, serta menciptakan suatu tim kerja yang kuat. Untuk mewujudkan hal ini, maka dibutuhkan kesepakatan di antara anggota di dalam organisasi terhadap peraturan yang dibuat untuk melaksanakan apa yang hendak dicapai.

Permasalahan yang terjadi adalah pada beberapa hubungan kemitraan lokal, organisasi sektor publik tradisional terbagi ke dalam departemen-departemen yang berbeda yang diatur oleh para profesional, dan tersusun secara vertikal menyebabkan tidak dapat dijalankan dengan cara hubungan

yang baru dengan pemerintah. Hal tersebut akan membuat organisasi tidak mampu untuk bekerja secara cepat atau dapat bertukar pengetahuan secara bebas untuk merespon kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang kian kompleks.

Ide *New Public Management* (NPM) dan model reformasi administratif lainnya sejalan dengan perkembangannya telah menyebar ke seluruh penjuru dunia. NPM muncul sebagai bentuk yang mendorong pemerintah melakukan apa yang dinamakan reformasi di tubuh birokrasi. Hal ini didasarkan pada pengalaman pemerintah Amerika Serikat yang kala itu dikritik karena tidak dapat memenuhi kebutuhan dan memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Kemudian dalam perkembangannya, model NPM ini melekat dalam agenda negara-negara yang sedang berkembang untuk mendorong pemerintahannya membentuk suatu tata pemerintahan yang baik atau disebut sebagai *good governance*.

Namun NPM dinilai tidak selalu tepat untuk diterapkan pada semua Negara-negara sedang berkembang. Hal ini dikarenakan bahwa dalam suatu rejim negara yang sedang berkembang atau negara-negara yang sedang mengalami masa transisi seharusnya mendahulukan pembangunan kapasitas administrasi negaranya sebelum akhirnya melakukan apa yang disebut dengan reformasi dan membongkar sistem yang formal tersebut (Peters, 2001: 164).

2.2.6 Kerangka Kerja Reformasi birokrasi

Sedarmayanti (2009) menyampaikan bahwa tujuan reformasi birokrasi secara umum adalah mewujudkan pemerintahan yang baik, didukung oleh penyelenggaraan Negara yang profesional, bebas korupsi kolusi dan nepotisme dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga tercapai pelayanan prima. Sedang tujuan secara khusus antara lain :

- a. Birokrasi bersih, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)
- b. Birokrasi efisien, tidak boros/ hemat dalam penggunaan sumber daya.
- c. Birokrasi efektif, mampu mengemban tanggung jawab dan mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan.

- d. Birokrasi produktif, mampu mengeluarkan keluaran yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- e. Birokrasi sejahtera, digaji sesuai beban tugas, bobot dan tanggung jawab jabatan serta status sosial PNS dihargai masyarakat.

Selanjutnya, Sedarmayanti (2009) menjelaskan bahwa untuk mencapai tujuan reformasi birokrasi dapat dilakukan dengan penataan kelembagaan; penataan ketatalaksanaan; penataan sumber daya manusia; akuntabilitas dan pelayanan umum.

Dengan demikian terdapat lima aspek birokrasi yang perlu direformasi agar terjadi suatu proses perubahan yang menjadikan birokrasi sebagai lembaga administrasi negara yang demokratis, transparan, produktif, efektif, efisien, dan akuntabel. Kelima aspek birokrasi yang dimaksud adalah kelembagaan; ketatalaksanaan; sumber daya manusia; akuntabilitas dan pelayanan umum.

2.3 Teori Kelembagaan dan Efektivitas Organisasi

Penataan kelembagaan diartikan sebagai penataan penyelenggaraan Pemerintahan Negara dalam mewujudkan *Good Governance* (Kepemerintahan yang baik). Perubahan atau penataan kelembagaan, terkenal dengan *reinvention*, yaitu transformasi dasar sistem pemerintahan dan organisasi pemerintahan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, kemampuan beradaptasi, dan berinovasi (Sedarmayanti, 2009 : 323). Reformasi penyelenggaraan pemerintahan Negara diharapkan dapat mengarah kepada tiga dimensi restrukturisasi, revitalisasi, dan refungsionalisasi. Reformasi kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan untuk membentuk organisasi pemerintahan yang benar-benar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat antara lain : pelayanan lebih cepat, lebih murah dan lebih berkualitas.

Sasaran penataan kelembagaan didefinisikan sebagai keadaan/kondisi yang ingin dicapai organisasi. Efektivitas organisasi dianggap sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan/sasaran. Efektivitas merupakan konsep penting dalam organisasi, karena mampu memberi gambaran keberhasilan organisasi mencapai sasaran. Pengukuran

efektivitas organisasi dapat dilakukan dengan hal-hal berikut : a) Kemampuan organisasi memanfaatkan lingkungan untuk memperoleh berbagai jenis sumber langka dan bernilai tinggi; b) Kemampuan pengambil keputusan dalam organisasi untuk menginterpretasikan sifat lingkungan secara tepat; c) Kemampuan organisasi menghasilkan keluaran tertentu dengan sumber yang diperoleh; dan c) Kemampuan organisasi dalam memelihara kegiatan operasional sehari-hari.

Efisiensi organisasi, merupakan konsep yang lebih terbatas, menyangkut proses internal yang terjadi dalam organisasi. Efisiensi menunjukkan banyaknya masukan atau sumber yang diperlukan organisasi untuk menghasilkan keluaran. Efisiensi dapat diukur sebagai rasio keluaran terhadap masukan. Organisasi yang mampu menghasilkan satuan keluaran dengan menggunakan sumber yang jumlahnya lebih sedikit dari yang digunakan organisasi, disebut organisasi efisien.

Dalam melakukan penataan kelembagaan diperlukan suatu Pengembangan Organisasi yakni memperbaiki efektivitas organisasi untuk berfungsi dan menjawab perubahan. Pengorganisasian adalah keseluruhan proses pengelompokan tugas, pengelompokan fungsi, pengukuran bobot kerja, penetapan wewenang dan tanggung jawab, penempatan orang, penetapan alat, penetapan hubungan sedemikian rupa sehingga terbentuk organisasi sebagai kesatuan mekanistik dan siap digerakkan untuk mencapai tujuan organisasi.

Konsep pemahaman efektivitas merujuk pada proses pencapaian tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut Arens dan Loebbecke (2000:807), *effectiveness is the degree to which the organization's objectives are accomplished*. Pendapat ini menunjukkan bahwa ke-efektifan itu merupakan suatu tingkat dimana tujuan dari organisasi telah tercapai. Stair dan Reynolds (2006:11) mengatakan "*Effectiveness is a measure of the extent to which a system achieves its goals. It can be computed by dividing the goals actually achieved by the total of the stated goals*". Pendapat ini menunjukkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran dari tingkatan sebuah sistem untuk mencapai tujuannya. Efektivitas dapat

dihitung dengan membagi pencapaian tujuan yang sebenarnya dengan total dari tujuan yang ditetapkan. Menurut Soekarno (1986:42) :

Efektif adalah pencapaian tujuan atau hasil dikehendaki tanpa menghiraukan faktor-faktor tenaga, waktu, biaya, pikiran, alat dan lain-lain yang telah dikeluarkan/digunakan. Hal ini berarti bahwa pengertian efektivitas yang dipentingkan adalah semata-mata hasil atau tujuan yang dikehendaki.

Dalam konteks itu, Gedeian et.al. (1991:61) mengatakan “*That is, the greater the extent to which an organization’s goals are met or surpassed, the greater its effectiveness.*” Pendapat ini menunjukkan bahwa semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas.

Menurut Mahmudi (2005:92), “Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”. Dengan demikian efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan atau dikatakan *spending wisely*. Kurniawan (2005:109) mengatakan bahwa efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.

Salah satu pendekatan analisis untuk mengetahui efektivitas adalah pendekatan analisis tujuan. Pendekatan analisis tujuan ini berfungsi menjelaskan efektivitas didasarkan suatu gagasan bahwa organisasi diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Pendekatan tujuan organisasi dibentuk dengan maksud mencapai tujuan. Gibson (1989 : 27) mengatakan :

Yang diartikan dengan efektivitas adalah pencapaian sasaran yang telah disepakati atas usaha bersama. Tingkat pencapaian sasaran itu menunjukkan tingkat efektivitas. Gagasan bahwa organisasi maupun kelompok dan individu itu harus dievaluasi dari segi pencapaian tujuan, telah diterima umum secara luas. Pendekatan tujuan menunjukkan bahwa organisasi dibentuk dengan tujuan tertentu, bekerja secara rasional dan berusaha mencapai tujuan tertentu – yakni prinsip dasar dari masyarakat Barat sekarang ini.

Dari uraian sejumlah pendapat diperoleh suatu konsep pemahaman bahwa efektivitas merupakan proses pencapaian tujuan dan sasaran. Tujuan dan sasaran ini tidak hanya terkait dengan kepentingan individu dan kepentingan kelompok namun terkait juga dengan kepentingan organisasi.

Georgepoulos dan Tannenbaum yang meninjau efektivitas dari pencapaian tujuan, berpendapat bahwa rumusan keberhasilan organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanismenya mempertahankan diri dan mengejar sasarannya. Dengan lain perkataan, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sarana maupun tujuan-tujuan organisasi (Steer, 1985: 50). Beberapa model multivariat telah diajukan untuk menjelaskan dinamika efektivitas organisasi, walaupun beberapa di antara rancangan ini merupakan pernyataan teoritis secara apriori sebagian besar berlandaskan pada atau sekurangnya dipertalikan dengan sedikit dasar riset empiris. Biasanya, model-model tersebut membayangkan bahwa prestasi organisasi yang berhasil adalah fungsi dari beberapa faktor tertentu yang terdapat atau diperlihatkan oleh organisasi (Steer, 1985: 50). Tujuhbelas di antara model-model yang cukup representatif disarikan dalam **Tabel 2.2.** berikut :

Tabel 2.2 Kriteria Evaluasi Efektivitas Organisasi pada Model-model Multivariasi

Studi dan kriteria Evaluasi Primer	Tipe dari Ukuran	Kemungkinan Generalisasi Kriteria	Asal dari kriteria
Georgepoulos dan Tannenbaum (1975) : Produktivitas, keluwesan, fleksibilitas, tidak ada tekanan organisasi	N	A	Ded. Diikuti dengan studi kuesioner (penelitian dengan menggunakan daftar isian)
Bennis (1962) : Kemampuan adaptasi, Rasa identik, kemampuan, menguji realitas	N	A	Ded. Tanpa studi/ penelitian
Blake & Mouton (1964) : Pencapaian serempak dari usaha yang mementingkan produksi yang tinggi dan yang mementingkan pekerjaanya	N	B	Ded. Tanpa studi
Caplow (1964) : Stabilitas, integrasi, kesukarelaan, Presasi	N	A	Ded. Tanpa studi
Katz dan Kahn (1966) : Pertumbuhan, penyimpanan, Kelangsungan, kontrol terhadap lingkungan	N	A	Ind. Berdasarkan tinjauan atas studi empiris

Studi dan kriteria Evaluasi Primer	Tipe dari Ukuran	Kemungkinan Generalisasi Kriteria	Asal dari kriteria
Lawrence & Lorsch (1967) :Keseimbangan optimal dari integrasi dan diferensiasi	D	B	Ind. Berdasarkan studi atas 6 perusahaan
Yuchtman & Seashore (1967) : Keberhasilan mendapatkan sumber daya yang langka dan berharga, kontrol terhadap lingkungan	N	A	Imd. Berdasarkan studi perusahaan asuransi
Friedler & Pickle (1968) :Mampu laba, kepuasan pekerja, nilai sosial	N	B	Ded. Diikuti dengan studi perusahaan kecil
Price (1968) : Produktivitas, komformitas, semangat, kemampuan adaptasi, pelembagaan	D	A	Ind. Berdasarkan tinjauan atas 50 studi
Mahoney & Weitzel (1969) : Model perusahaan umum: produktivitas, dukungan pemanfaatan. Perencanaan, Keterandalan, Inisiatif. Model Riset&Pengembangan: Keterandalan, kerja sama, Pengembangan	D	B.R	Ind. Berdasarkan studi 13 perusahaan
Schein (1970) : Komunikasi terbuka, Fleksibilitas, Kreativitas, Komitmen/keterikatan secara psikologis.	N	A	Ded. Tanpa studi
Mott (1972) : Produktivitas, fleksibilitas, Kemampuan adaptasi	N	A	Ded. Diikuti dengan studi kuesioner beberapa organisasi
Duncan (1973) : Pencapaian tujuan, Integrasi, Adaptasi	N	A	Ded. Diikuti dengan studi atas 22 unit yang menentukan keputusan
Gibson dl (1973) : Jangka pendek: Produksi, Efisiensi, Kepuasan Menengah: Kemampuan adaptasi, Pengembangan Jangka panjang: Kelangsungan hidup	N	A	Ind. Berdasarkan tinjauan atas model-model sebelumnya
Negandhi & Reimann (1973) : Indeks tingkah laku: Mendapatkan tenaga kerja, kepuasan pekerja, Mempertahankan/kebetahan pekerja, Hubungan antar pribadi, hubungan antar bagian, Pemanfaatan tenaga kerja, Indeks Ekonomi: Pertumbuhan dalam penjualan, Laba bersih	N	B	Ded. Diikuti dengan beberapa studi organisasi di India
Child (1974, 1975) : Mampu laba, Pertumbuhan	N	B	Ded. Diikuti dengan studi atas 82 perusahaan di Inggris
Webb (1974) : Kepaduan, Efisiensi, kemampuan adaptasi, Dukungan	D	C	Ind. Berdasarkan studi atas organisasi keagamaan

Keterangan:

N : Model Nornatif

D : Model Deskriptif

A : Semua organisasi

B : Organisasi bisnis

C : Organisasi keagamaan

R : laboratorium Riset dan Pengembangan

Ded : Deduktif

Ind : Induktif

Sumber: Steer (1985: 54)

Kriteria efektivitas organisasi merupakan hal yang sangat penting untuk diketahui, karena dari kriteria itulah baru dapat dilakukan penilaian secara obyektif dan konseptual terhadap efektivitas organisasi. Dalam konteks ini, Tyson dan Jackson (2000:233) mengemukakan jenis kriteria efektivitas meliputi : pengarahan, delegasi, pengendalian, pertanggung-jawaban, efisiensi, koordinasi, adaptasi, dan sistem sosial/ harapan perorangan.

Dari uraian di atas, berarti efektivitas dari usaha kerja sama (antar individu atau unit kerja) berkaitan erat dengan pelaksanaan tugas untuk mencapai suatu tujuan dalam suatu sistem yang didominasi dengan pandangan yang dapat memenuhi kebutuhan sistem tersebut. Sedangkan efisiensi dari suatu sistem kerja adalah hasil gabungan efisiensi dari upaya setiap individu. Jelasnya bahwa efektivitas dari kelompok (organisasi) adalah bila tujuan kelompok tersebut dapat dicapai sesuai dengan kebutuhan yang direncanakan. Dengan demikian, efektivitas program tergantung pada efektivitas organisasi. Efektivitas organisasi bergantung pada efektivitas kerja anggota organisasi.

Membahas ukuran efektivitas organisasi memang sangat bervariasi tergantung dari sudut mana penilaian efektivitas itu dilakukan. Steers (1985:46) mengemukakan beberapa ukuran efektivitas meliputi : kualitas, produktivitas, kesiagaan, efisiensi, penghasilan, pertumbuhan, stabilitas, kecelakaan, semangat kerja, motivasi, kepaduan dan keluwesan adaptasi. Ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya tujuan dan sasaran yang akan dicapai serta menunjukkan pula tingkat keberhasilan pelaksanaan program dan kegiatan organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran tersebut.

Prinsip organisasi yang lazim dikemukakan oleh beberapa ahli (Sedarmayanti, 2009 : 87), yaitu :

- a. Perumusan tujuan dengan jelas, dengan maksud tujuan akan :
 - 1) Memberi pedoman kearah mana organisasi itu akan dibawa.
 - 2) Menjadi landasan bagi organisasi yang bersangkutan.
 - 3) Menentukan macam tugas pekerjaan/kegiatan yang akan dilaksanakan.

- 4) Menentukan rencana, program sistem, tata kerja, tata cara, atau tata selenggara.
- b. Pembagian tugas pekerjaan. Pembagian tugas ini disebut sebagai *spesialisasi*, dimaksudkan agar tiap orang yang terlibat dalam organisasi sesuai dengan bidang tugasnya dapat memahirkannya menjadi spesialis.

Sedarmayanti (2009:78) menjelaskan bahwa komponen penataan kelembagaan meliputi : a) visi, misi, strategi organisasi; b) struktur organisasi efektif, efisien, rasional, proporsional; c) pembagian tugas proporsional; d) mengatur jabatan struktural dan fungsional. Dan dari uraian di atas di ambil 4 indikator untuk menilai penataan kelembagaan yaitu a) Tingkat keberhasilan organisasi mencapai sasaran; b) Kemampuan organisasi untuk bereaksi dan menyesuaikan perubahan lingkungan; c) Pengembangan unit baru dalam organisasi; dan d) Koordinasi / pembagian tugas pekerjaan.

2.4 Teori Ketatalaksanaan dan Administrasi /Manajemen

Penataan ketatalaksanaan diartikan sebagai penataan cara mengurus (menjalankan, melaksanakan) aktivitas usaha (perusahaan). Tujuan pendayagunaan ketatalaksanaan adalah mewujudkan tatalaksana yang ringkas/ simple, efektif, efisien dan transparan serta memberikan pelayanan prima dan pemberdayaan masyarakat. Sedang sasaran yang hendak dicapai dari pendayagunaan ketatalaksanaan adalah menyederhanakan dan menertibkan sistem tatakelola, prosedur dan mekanisme kerja aparatur pemerintahan (Sedarmayanti, 2009 : 88).

Menurut rumusan The Liang Gie yang dikutip Tjokroamidjojo (1995 : 4) yang dimaksud administrasi adalah segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Priffner dalam Suradinata (1998 : 3) mengatakan "*Administration may be defined as the organization and direction of human an material resources to achieve desired ends*". Dengan demikian administrasi dapat dirumuskan sebagai pengorganisasian dan pengarahan sumber manusia/tenaga kerja dan materi untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

Siagian (2004 : 2-3) mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Ada beberapa hal yang terkandung dalam definisi tersebut, antara lain : *Pertama*, administrasi sebagai seni adalah suatu proses yang diketahui hanya permulaannya sedang akhirnya tidak diketahui; *Kedua*, administrasi mempunyai unsur-unsur tertentu, yaitu adanya dua manusia atau lebih, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya tugas atau tugas-tugas yang harus dilaksanakan, adanya peralatan dan perlengkapan untuk melaksanakan tugas-tugas itu. Ke dalam golongan peralatan dan perlengkapan termasuk pula waktu, tempat, peralatan materi serta sarana lainnya; *Ketiga*, bahwa administrasi sebagai proses kerja sama bukan merupakan hal yang baru karena ia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia. Tegasnya, administrasi sebagai *seni* merupakan suatu fenomena sosial.

Menurut Suradinata (1996 : 5), suatu kenyataan bahwa setiap proses penyelenggaraan dan setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya, hakikat administrasi yaitu adanya aktivitas sekelompok manusia yang mempunyai tujuan tertentu yang dilakukan secara rasional, yang mencakup aspek-aspek diterminan sebagai berikut :

- 1) Manajemen, proses kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan menggerakkan segala fasilitas yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu.
- 2) Organisasi, proses kegiatan ditata/diatur menurut sifat, bidang, jenis urgensinya, kegiatan selaku pimpinan, bantuan staf, maupun pelaksana operasional. Proses kegiatan tersebut merupakan sistem usaha kerja sama sekelompok manusia secara rasional untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
- 3) Komunikasi, adanya hubungan, interaksi, koordinasi yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas.
- 4) Kepegawaian, pengaturan anggota organisasi yaitu proses perencanaan formasi, penyaringan, seleksi, pengangkatan, penggajian, penugasan, pembinaan, maupun pemberhentian.
- 5) Perlengkapan, proses pengadaan perbekalan, penggunaan alat, perawatan sampai pada penghapusan inventaris.

- 6) Keuangan, proses kegiatan yang berhubungan dengan uang, kertas berharga yang dilakukan antara lain juru bayar, bendaharawan, otorisator maupun aktivitas lainnya yang berhubungan dengan uang.
- 7) Sekretariat, proses kegiatan yang dipimpin oleh seorang kepala sekretariat atau sekretaris, sebagai staf yang mencakup fungsi pelayanan termasuk tata usaha.
- 8) Lingkungan, keadaan luar yang mempengaruhi organisme dan unorganisme baik lingkungan bersifat internal maupun eksternal, bahkan hubungannya dengan pengaruh globalisasi.

Suradinata (1998 : 1) mengemukakan bahwa administrasi negara atau *public administration* sebagai segala kegiatan atau proses untuk mencapai tujuan negara yang telah ditentukan, yaitu kegiatan yang dilakukan dalam suatu negara dari tingkat pemerintahan yang terendah sampai yang tertinggi dalam suatu negara, oleh karena itu administrasi negara mencakup berbagai aspek kegiatan termasuk proses suatu “*spesies*” dalam lingkungan pemerintahan yang mempunyai makna sebagai kegiatan manusia yang saling berkaitan dengan yang lainnya.

Administrasi negara yang merupakan bagian/spesies dari administrasi tidak dapat lepas hubungannya dengan fungsi pemerintahan, setiap negara termasuk Indonesia mengenal adanya perbedaan fungsi-fungsi politisi dan administrasi dari dalam pemerintahan. Hal ini dikuatkan dengan pendapat dari Tjokroamidjojo (1995:1-2) yang menyatakan bahwa administrasi negara adalah manajemen dan organisasi daripada manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan Pemerintah.

Tujuan penataan ketatalaksanaan adalah mewujudkan tata laksana yang ringkas/simple, efektif, efisien, dan transparan serta memberi pelayanan prima dan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan ketatalaksanaan diarahkan pada perubahan sistem manajemen dengan konsep manajemen modern agar cepat, akurat, pendek jaraknya dan pemanfaatan teknologi modern di lingkungan instansi pemerintah.

Dalam penerapan manajemen modern hampir setiap organisasi dewasa ini memiliki ciri spesifik, antara lain a) Adanya perubahan yang luar biasa dalam proses “implementasi” fungsi-fungsi manajemen dari cara

manual/konvensional bergeser menjadi menerapkan teknologi manajemen; b) Filosofi manajemen modern berbasis asas demokratisasi, akuntabilitas, keterbukaan, transparansi, taat hukum, proporsional, dan profesionalitas; c) Menerapkan ilmu manajemen, sehingga diharapkan mampu merespon berbagai tantangan dan kendala yang muncul dalam organisasi sebagai pengaruh dari dampak kondisi globalisasi; dan d) Minimal memakai tiga pendekatan, yaitu pendekatan sistem, pendekatan kontingensi dan keterlibatan dinamik.

Pendekatan Sistem : Pendekatan sistem memandang organisasi sebagai satu kesatuan sistem yang terdiri dari bagian yang saling berkaitan, sehingga memberi kemungkinan pimpinan melihat organisasi secara keseluruhan dan sebagai bagian dari lingkungan eksternal yang lebih luas. Inti pendekatan sistem adalah pimpinan tidak berfungsi hanya dalam batas yang tertera pada bagan organisasi, tetapi harus menghubungkan dengan organisasi secara keseluruhan, sehingga harus berkomunikasi dengan berbagai pihak dan memahami pentingnya jaringan kerja, agar organisasi lebih memiliki sinergi. Pendekatan sistem merupakan cara yang komprehensif untuk menanggulangi suatu masalah, dan suatu cara merumuskan masalah secara luas serta menyeluruh untuk dapat ditangani secara profesional. Sebuah sistem dianggap sistem terbuka bila berinteraksi dengan lingkungan, dan semua organisasi berinteraksi dengan lingkungannya secara bervariasi. Dalam sistem terbuka, batas sistem lebih fleksibel, dan batas sistem dari organisasi dewasa ini diharapkan semakin lebih fleksibel.

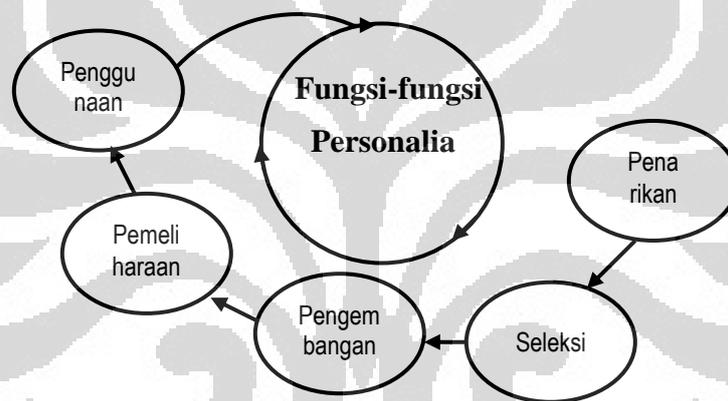
Pendekatan Kontingensi : Pendekatan kontingensi (pendekatan situasional) dikembangkan oleh pimpinan, konsultan dan peneliti, yang mencoba menerapkan berbagai konsep pada situasi kehidupan nyata. Pendekatan kontingensi mewakili kecenderungan penting dalam teori manajemen modern, karena pendekatan ini memotret setiap hubungan organisasi dalam lingkungannya yang unik.

Keterlibatan Dinamik : Teori ini di praktikkan dengan latar belakang perubahan cepat dan pemikiran ulang yang mendalam mengenai bagaimana manajemen dan organisasi akan berevolusi dalam abad mendatang, dengan sejumlah cara pada saat yang sama, terletak cara baru berpikir mengenai hubungan dan waktu. Perubahan lingkungan strategis juga dikemukakan oleh Kanter (1995) : para pemain kunci dalam ekonomi global adalah kelompok masyarakat yang memiliki *intangibile asset* (aset tidak berwujud) 3C, yaitu : (1) *Concept*, (2) *Competence*, dan (3) *Connection atau networking*. Sementara itu, Marquads dan Reynolds (1994) menjelaskan bahwa yang akan unggul dalam era globalisasi adalah *the global learning organization*. *Global learning organization* adalah *learning organization* dalam skala global, mengacu pada perhatian menyeluruh terhadap disiplin kelima, yang dikemukakan **Peter Senge**, yakni : (1) *System thinking*, (2) *Personal mastery*, (3) *Share vision*, (4) *Mental model*, (5) *Team Learning*. Memasuki era globalisasi, **Peter Senge** menekankan pentingnya lima disiplin diterapkan supaya organisasi, baik bisnis maupun publik dapat *survive* (bertahan hidup). Prinsip dasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan dengan pola pemerintahan yang tradisional, terletak pada adanya tuntutan kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat (termasuk dunia usaha dan Lembaga Swadaya Masyarakat/organisasi non pemerintah) semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya.

Reformasi dilakukan untuk membentuk organisasi yang dapat memenuhi tuntutan kebutuhan hidup masyarakat, diantaranya mewujudkan pelayanan prima. Setiap pimpinan dalam menghadapi tantangan, diharapkan menggunakan strategi yang tepat dalam bidang manajemen, disesuaikan dengan situasi dan kondisi lingkungan di tempat tantangan tersebut berada. Indikator yang digunakan untuk mengevaluasi penataan ketatalaksanaan meliputi a) Ketepatan penyusunan jabatan/ penugasan; b) Pengelolaan arsip dan sisdur; c) Penggunaan teknologi informasi; dan d) Peningkatan kemampuan penggunaan teknologi informasi.

2.5 Teori Perencanaan Sumber Daya Manusia

Penataan sumber daya manusia dalam proses reformasi birokrasi dapat diartikan sebagai suatu bentuk pendekatan manajemen sumber daya manusia. Dalam perspektif reformasi birokrasi, pendekatan ini dilakukan dalam rangka menyikapi, mengatasi dan sekaligus mengantisipasi permasalahan sumber daya manusia dalam birokrasi. Manajemen personalia, atau manajemen sumber daya manusia menurut Handoko (1998:3) adalah penarikan, penyeleksian, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai baik tujuan-tujuan individu maupun tujuan organisasi. Handoko menggambarkan berikut.



Sumber : Handoko, 1998

Gambar 2.1. Proses Manajemen Sumber Daya Manusia

Nawawi (1998:42) mengemukakan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia adalah proses mendayagunakan manusia sebagai tenaga kerja secara manusiawi, agar potensi fisik dan spikis yang dimilikinya berfungsi maksimal bagi penacapai tujuan organisasi (perusahaan). Dalam rumusan lain, Nawawi mengatakan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia adalah pengelolaan individu-individu yang bekerja dalam organisasi berupa hubungan antara pekerjaan dengan pekerja (*employer-employee*), terutama untuk menciptakan pemanfaatan individu-individu secara produktif sebagai

usaha mencapai tujuan organisasi dan dalam rangka perwujudan kepuasan kebutuhan individu-individu tersebut.

Dari pendapat-pendapat yang dikemukakan diperoleh pemahaman konseptual bahwa Manajemen Sumber Daya adalah proses pengelolaan sumber daya individu-individu dalam organisasi yang meliputi penarikan, penyeleksian, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan organisasi dan tujuan individu-individu yang berkerja dalam organisasi. Dari pemahaman konseptual inilah diperoleh pemahaman bahwa salah satu tahapan penting Manajemen Sumber Daya Manusia adalah Perencanaan Sumber Daya Manusia (*Human Resource Planning*), termasuk Perencanaan Sumber Daya Manusia di lingkungan birokrasi.

Arthur W. Sherman dan George W. Bohlander dalam Nawawi (1998:137) mengemukakan :

Perencanaan Sumber Daya Manusia adalah proses mengantisipasi dan membuat ketentuan (persyaratan) untuk mengatur arus gerakan tenaga kerja ke dalam, di dalam dan ke luar organisasi. Tujuannya adalah untuk mempergunakan SDM seefektif mungkin dan agar memiliki sejumlah pekerja yang memenuhi persyaratan/kualifikasi dalam mengisi posisi yang kapan dan yang manapun mengalami kekosongan.

Pendapat Steiner dalam Nawawi (1998:138) mengatakan bahwa Perencanaan Sumber Daya Manusia merupakan perencanaan yang bertujuan untuk mempertahankan dan meningkatkan kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan/sasarannya, melalui strategi pengembangan kontribusi pekerjanya di masa depan. Strategi pengembangan kontribusi itu tentu terkait dengan pola perencanaan individu-individu untuk memenuhi kebutuhan jabatan dan pekerjaan dalam organisasi. Dalam konteks ini, Silalahi (1994:54) mengatakan :

Perencanaan individual merupakan pola tenaga kerja yang menyangkut seleksi, penempatan, dan pembinaan seorang tenaga kerja. Beberapa pendapat mengatakan bahwa perencanaan individual termasuk tata personalia, namun dalam hal ini perencanaan individual dianggap termasuk dalam perencanaan tenaga kerja secara keseluruhan tetapi dalam bentuk yang lebih sempit sifatnya mengingat bahwa tenaga kerja itu sendiri dari individu-individu yang memerlukan keputusan administratif yang realistik.

Aspek-aspek tersebut di atas termasuk perencanaan individual karena proses masing-masing aspek bertujuan pada memilih pegawai yang tepat, menempatkan pegawai yang telah dipilih tersebut dalam jabatan yang sesuai, dan mengembangkan kebolehan pegawai itu dengan program-program pembinaan yang bersifat individual pula. Sebegitu jauh, dalam pengamatan Silalahi hanya tiga macam test berikut yang dapat dipergunakan untuk seleksi tenaga kerja. Sekalipun demikian, menurut Silalahi (1994:54) mengingatkan para pengelola sumber daya manusia agar jangan bergantung 100 persen kepada hasil-hasil test tersebut karena belum ada satu pun test seleksi yang tepat, apa lagi jika test-test seperti ini belum dicoba secara luas dan lama.

Test-test bakat, menurut Silalahi (1994:56), telah terbukti dapat mengukur kemampuan “terselubung” seseorang. Test ini biasanya terdiri dari empat macam, masing-masing : 1) Test kemampuan menimbang sesuatu yang bersifat mekanis (*mechanical reasoning*); 2) Test kemampuan menimbang sesuatu yang bersifat abstrak (*abstract reasoning*); 3) Test kemampuan menarik kesimpulan secara tepat (*space relations*); dan 4) Test kemampuan manipulasi angka-angka (*numeric ability*).

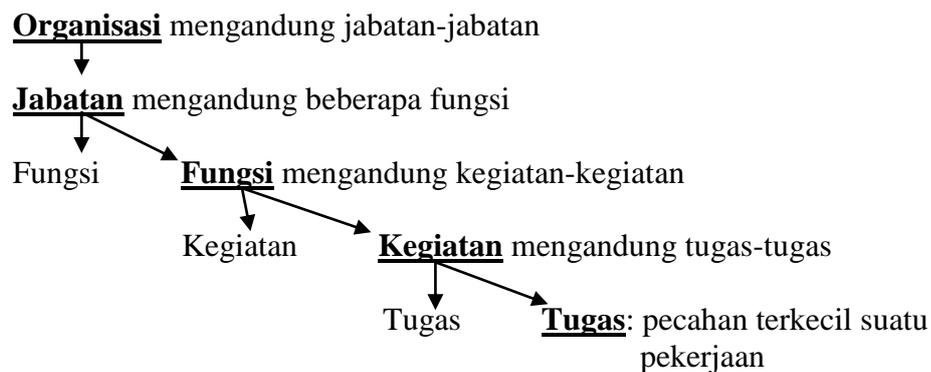
Menurut Silalahi (1994:56), test-test di atas tidak dipergunakan untuk menarik kesimpulan secara sendiri-sendiri, melainkan harus secara keseluruhan. Kemampuan dan bakat seseorang atau potensinya dalam suatu jabatan dapat diketahui dengan bantuan test-test tersebut di atas. Dua hal penting yang dapat disimpulkan dari hasil test-test di atas adalah :

- (1) Kemampuan pegawai dalam memegang sesuatu jabatan. Semakin banyak tanggungjawab seseorang, semakin berkurang kemampuannya. Dengan bantuan test di atas golongan atau pangkat permulaan dan akhir seseorang dapat dipertimbangkan seobyektif mungkin.
- (2) Kemampuan pegawai untuk mengikuti program-program pembinaan selanjutnya. Tidak semua orang dapat mengikuti program-program pembinaan secara terus-menerus. Batas-batas latihan seseorang dapat diketahui dengan bantuan test di atas.

Di samping test keahlian atau profesi, test-test kemampuan memimpin dan menyelia (*Leadership Style Test and Supervisory Test*) perlu juga diadakan dalam proses seleksi. Untuk melakukan test tersebut, Silalahi (1994:58) mengemukakan bahwa teknis wawancara perlu dikuasai dalam proses seleksi karyawan. Satu set pertanyaan harus dipersiapkan terlebih dahulu. Wawancara adalah satu pendekatan yang agak “intim” untuk mengetahui kesesuaian seorang calon karyawan dengan ketentuan jabatan (*job requirements*) yang telah ditetapkan. Akan tetapi, wawancara dapat juga merupakan alat yang berbahaya karena ada kemungkinan pengaruh penilaian subyektif yang kurang berfaedah.

Karena itu, wawancara perlu dipersiapkan secara matang, baik materi, maupun teknik wawancara yang ingin dilakukan. Dalam konteks ini, wawancara, sebagai suatu konsep pendekatan untuk memahami motivasi, persepsi dan visi seseorang dalam bekerja, menjadi penting untuk menjadi dasar pertimbangan. Jadi, tidak hanya faktor ketrampilan kerja atau keahlian saja yang harus diperhitungkan. Pendekatan wawancara juga perlu mempertimbangkan “suasana” karakteristik etnik budaya masyarakat kita yang majemuk, dimana rasionalisasi masih belum mendapat persepsi yang leluasa, dan dapat menghambat kebebasan berekspresi.

Silalahi (1994:58) menjelaskan bahwa untuk mempermudah penempatan calon pegawai yang telah dipilih, beberapa istilah terlebih dahulu perlu difahami, yakni : Jabatan adalah terjemahan dari istilah “*job*”; Fungsi adalah “*function*” atau peranan jabatan dalam organisasi; Kegiatan adalah “*activities*” atau pecahan kecil dari fungsi; dan Tugas adalah “*task*” atau pecahan kecil daripada kegiatan. Gambar 2.2 berikut ini merupakan ilustrasi uraian kategori komponen-komponen pekerjaan.



Sumber : Silalahi (1994)

Gambar 2.2. Uraian Kategori Komponen-Komponen Pekerjaan

Jumlah pegawai yang diperlukan untuk mengisi lowongan yang terdapat di dalam suatu organisasi ditentukan oleh beban-kerja serta efisiensi yang dibutuhkan untuk melaksanakan beban-kerja tersebut. Untuk mengetahui beban-kerja dan tingkat efisiensi yang dibutuhkan, maka ruang lingkup jabatan tersebut termasuk fungsi, kegiatan, dan tugas-tugas harus terlebih dahulu diketahui dengan bantuan analisis jabatan. Beban-kerja adalah jumlah beban suatu jabatan ditambah dengan waktu istirahat dan waktu untuk melaksanakan tugas-tugas tambahan yang tidak terduga.

Menurut Silalahi (1994:60), beban-kerja harus jelas diuraikan dalam uraian jabatan, dan uraian spesifikasi jabatan. Yang disebut terlebih dahulu adalah satu uraian yang mengandung identitas jabatan itu, peranannya dalam organisasi, hubungan kerja pejabat yang bersangkutan, wewenang dan tanggungjawab, tugas-tugas dan tanggungjawab. Spesifikasi jabatan menjelaskan pendidikan, latihan, pengalaman, dan kemampuan minimum yang dibutuhkan untuk melaksanakan jabatan tersebut. Disamping mempermudah proses seleksi dan penempatan tenaga kerja secara tepat, analisis secara mikro dapat juga dipergunakan untuk menyusun program-program pembinaan.

Falsafah dan kebijakan pembinaan sumber daya pegawai sebagaimana yang dijelaskan harus bersifat terpadu agar kemampuan menyeluruh yang dikembangkan harus bersifat utuh, tidak sebagian-sebagian sebagaimana lazimnya. Pembinaan kemampuan seutuhnya meliputi tiga “wilayah” besar

Perencanaan Sumber Daya Manusia (PSDM) yakni wilayah pengetahuan, wilayah psikomotor, dan wilayah afektif (yang dapat disimpulkan sebagai “rasa” dan “pengertian”). Pendekatan seutuhnya ini pada masa sekarang sudah sewajarnya karena pertimbangan kemanusiaan, pegawai bukan alat komoditi produksi, mereka adalah sumber daya yang mendatangkan hasil, dan bukan pula pengeluaran atau “*expenses*”. Pendekatan ini juga membuka kemungkinan membina mutu tenaga kerja secara optimum, agar dengan demikian optimasi produktivitas merupakan sasaran utama kegiatan ini.

Program PSDM terpadu harus meliputi wilayah-wilayah pengetahuan, psikomotor/fungsional, dan afektif. Sasaran seluruh program ini, menurut Silalahi (1994:60) meliputi :

1. Bidang Pengetahuan :

- Meningkatkan pengetahuan tentang perubahan dalam kebijakan dan peraturan;
- Meningkatkan prestasi kerja para pejabat hingga mencapai taraf yang dituntut jabatan yang bersangkutan;
- Membina pegawai muda untuk regenerasi dan pelestarian pimpinan;
- Meningkatkan kelangsungan hidup dan perkembangan.

2. Bidang Fungsional :

- Meningkatkan produktivitas melalui penyempurnaan keterampilan;
- Mengembangkan keterampilan baru, pengetahuan, pengertian, dan sikap;
- Menggunakan dengan tepat peralatan baru, mesin, proses, dan tata cara pelaksanaan yang baru;
- Meningkatkan efisiensi kerja.

3. Bidang Afektif :

- Membina mutu jabatan dan moral kerja;
- Mengurangi pemborosan, kecelakaan, pergantian pegawai, keterlambatan, kemangkiran dan biaya- biaya tambahan yang tidak perlu;
- Memerangi kadaluwarsa dalam keterampilan, teknologi, metode proses, produk, pasaran, dan kepengurusan;
- Meningkatkan rasa tanggung jawab, kesetiaan/ royaltas, dan kejujuran;
- Membina pengabdian, solidaritas dan kegotong-royongan.

Dari paparan yang dikemukakan, bila dikaitkan dengan penataan sumber daya manusia di lingkungan birokrasi, maka diperoleh suatu pemahaman konseptual bahwa *Human Resource Planning* mencakup

serangkaian kebijakan serta program dan kegiatan penarikan, penyeleksian, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya aparatur untuk memenuhi jabatan-jabatan struktural atau jabatan fungsional dalam rangka meningkatkan produktivitas, efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi. Dari *Human Resource Planning* inilah terjalin suatu proses penataan sumber daya manusia sebagai satu bagian integral proses reformasi birokrasi. Secara praktis penataan sumber daya manusia dalam birokrasi ini mengacu pada kebijakan nasional kepegawaian sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kepegawaian yang berlaku.

Kebijakan kepegawaian dalam sistem Manajemen Pegawai Negeri Sipil pada dasarnya adalah suatu model pendekatan perencanaan sumber daya manusia untuk memenuhi kebutuhan kerja pada struktur jabatan suatu organisasi. Karena itu, diperlukan suatu analisis perencanaan sumber daya manusia atau *Manpower Planning*. Dalam hal ini Fama dan McBeath (1969 : 3) mengemukakan :

Manpower planning activity is develop steadily at three basic levels :

1. *At national level, overall forecasting of future man-power requirements has passed the embryonic stage.*
2. *In-company, operating manpower standards developed by manpower utilization analyses, and productivity improvement potential, are more widely under close study.*
3. *Also in-company, future requirement forecasting and supply planning (especially at executive levels and linked to business and organization plans) are being examined to an extent which few managements had anticipated a year or two ago.*

Dari pendapat Fama dan McBeath di atas, sekurang-kurangnya terdapat dua hal penting yang perlu diperhatikan dalam merumuskan suatu perencanaan *manpower*, yakni analisis standar kebutuhan tenaga kerja pada organisasi dan analisis penyediaan tenaga kerja untuk mensuplai kebutuhan tenaga kerja tersebut.

Manajemen strategis SDM pada dasarnya merupakan proses yang menghubungkan fungsi-fungsi sumber daya manusia dengan tujuan-tujuan strategis organisasi, sehingga dapat melakukan perbaikan berkelanjutan terhadap sumber daya manusia yang dimilikinya. Oleh karena itu,

mengaitkan secara strategis antara sumber daya manusia dengan misi organisasi untuk mencapai tujuan menjadi sangat penting. Tujuan utama manajemen SDM adalah untuk meraih keunggulan dengan melakukan alokasi strategis pegawai yang berkualifikasi.

Hal penting yang perlu diperhatikan organisasi pemerintahan yaitu penyelarasan (*alignment*) manajemen SDM. Penyelarasan manajemen SDM ini adalah mengintegrasikan keputusan-keputusan mengenai manusia dengan keputusan-keputusan yang terkait dengan hasil yang akan dicapai organisasi. Berdasarkan kajian penelitian *U.S. Office of Personnel Management 1999* (Suderajat 2012), lembaga-lembaga yang sudah menyelaraskan SDM dan misi organisasinya menunjukkan kinerja yang lebih baik.

Dari uraian yang dikemukakan di atas, maka dapat ditarik pokok-pokok pemikiran tentang perencanaan individual dan pembinaan sumber daya manusia sebagai suatu pola rekrutmen PNS dalam perspektif Manajemen PNS berikut :

- a. Rekrutmen PNS adalah salah satu langkah pelaksanaan *human resource planning* di lingkungan birokrasi pemerintahan.
- b. Rekrutmen PNS adalah pengumuman penerimaan, pendaftaran dan penyeleksian CPNS serta penerimaan, penempatan, pendayagunaan para pegawai baru berdasarkan kebutuhan jabatan untuk mengantisipasi beban kerja, meningkatkan produktivitas dan efisiensi dalam suatu satuan kerja birokrasi pemerintahan.
- c. Pola rekrutmen CPNS diberlakukan secara transparan dan obyektif menurut kebutuhan jabatan dan beban kerja pada instansi atau satuan kerja Perangkat Daerah. Rekrutmen CPNS ini dilaksanakan oleh pemerintah dan atau daerah berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku serta kebijakan pemerintah yang mendasari rekrutmen tersebut.
- d. Untuk memperlancar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan, pemerintah dapat mengangkat langsung menjadi PNS bagi mereka yang telah bekerja pada instansi yang menunjang kepentingan nasional.

Pegawai Negeri sebagai aparatur negara mempunyai peran yang amat vital dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan, oleh karena itu pembinaan pegawai harus dilakukan dengan sebaik-baiknya atas dasar sistem karier dan sistem prestasi kerja. Pembinaan tersebut dilakukan supaya

para Pegawai Negeri mempunyai kemampuan kerja yang prima, atau dengan kata lain, kualitas aparatur sangat besar pengaruhnya terhadap keberhasilan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan. Kualitas yang dimaksud tentu tidak terbatas hanya pada kemampuan kerja. Faktor sikap mental aparatur pun menjadi sangat penting. Dalam konteks ini, pola pengembangan karir PNS tampak menjadi konsep pengembangan sumber daya manusia dalam organisasi.

Handoko (1998: 121) mengemukakan suatu karier adalah semua pekerjaan (atau jabatan) yang dipunyai (atau dipegang) selama kehidupan kerja seseorang. Bagi banyak orang pekerjaan-pekerjaan tersebut merupakan suatu bagian dari rencana yang disusunnya secara hati-hati. Bagi orang-orang lain, karier mereka mungkin sekedar “nasib”. Memang perencanaan karier tidak selamanya menjamin keberhasilan karier. Sikap atasan, pengalaman, pendidikan dan juga “nasib” memainkan peranan penting dalam permasalahan ini. Tetapi bagaimanapun juga, perencanaan karier diperlukan bagi para karyawan untuk selalu siap menggunakan kesempatan karier yang ada. Orang-orang sukses biasanya mengembangkan berbagai rencana karier dan kemudian berupaya untuk mencapai rencana-rencana mereka. Dengan kata lain, karier harus dikelola melalui suatu perencanaan yang cermat. Bila tidak, para karyawan akan sering tidak siap memanfaatkan berbagai kesempatan karier yang didapatkannya.

Handoko (1998 :122) menjelaskan istilah karier telah digunakan untuk menunjukkan orang-orang pada masing-masing peranan atau status mereka. Literatur ilmu pengetahuan mengenai perilaku (*behavioral science*) pada umumnya menggunakan istilah tersebut dengan tiga pengertian, yaitu :

1. Karier sebagai suatu urutan promosi atau pemindahan (*transfer*) lateral ke jabatan-jabatan yang lebih menuntut tanggungjawab atau ke lokasi-lokasi yang lebih baik dalam atau menyilang hierarki hubungan kerja selama kehidupan kerja seseorang.
2. Karier sebagai penunjuk pekerjaan-pekerjaan yang membentuk suatu pola kemajuan yang sistematis dan jelas untuk jalur karier. Sebagai contoh, dalam profesi pemrosesan data, jalur karier umumnya dimulai dengan operator komputer dan kemudian meningkat menjadi pemrogram junior, pemrogram, pemrogram

senior, analis dan pemrogram junior, analis dan pemrogram, analis sistem, dan wakil direktur bidang pelayanan informasi.

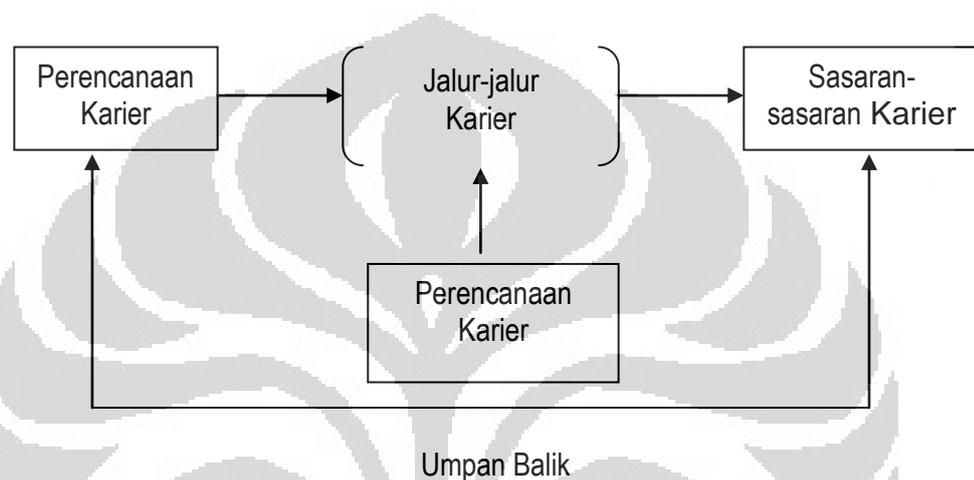
- 3, Karier sebagai sejarah pekerjaan seseorang, atau serangkaian posisi yang dipegangnya selama kehidupan kerja. Dalam konteks ini, semua orang dengan sejarah kerja mereka disebut mempunyai karier.

Dari uraian di atas, karier merupakan cita-cita bagi segenap pegawai dalam posisi atau jabatan tertentu yang kemungkinan besar hanya didapat dengan merencanakan dan merealisasikan konsep-konsep dasar perencanaan karier dan keberadaan “nasib” baik ditangan mereka. Handoko (1998: 123) juga memaparkan secara lebih terinci tentang konsep-konsep dasar perencanaan karier, sebagai berikut:

- **Karier** : Suatu karier adalah seluruh pekerjaan (jabatan) yang ima anutan udara.ditangani atau dipegang selama kehidupan kerja seseorang.
- **Jalur karier** (*Career path*) : Suatu jalur karier adalah pola pekerjaan-pekerjaan berurutan yang membentuk karier seseorang.
- **Sasaran-sasaran karier** (*Career goals*) : Sasaran karier adalah posisi di waktu yang akan datang dimana seseorang “berjuang” untuk mencapainya sebagai bagian dari kariernya.
- **Perencanaan karier** (*Career planning*) : Perencanaan karier adalah proses melalui mana seseorang memilih sasaran karier, dan jalur ke sasaran tersebut.
- **Pengembangan karier** (*Career development*) : Pengembangan karier adalah peningkatan-peningkatan pribadi yang dilakukan seseorang untuk mencapai suatu rencana karier.

Proses perencanaan yang demikian itu memungkinkan para pegawai untuk mengidentifikasi sasaran-sasaran karier dan jalur menuju ke sasaran-sasaran tersebut. Kemudian melalui kegiatan atau pengembangan karier para pegawai mencari cara untuk meningkatkan dirinya dan mengembangkan sasaran-sasaran karier mereka. Memang tidak dapat dipungkiri bahwa setiap orang memiliki “nasib” yang berbeda dengan

keunikan dari masing-masing karier yang menjadi sasaran atau tujuan mereka. Dengan proses perencanaan dan pengembangan karier tidak menutup kemungkinan banyak dari kalangan mereka yang dapat mencapai sasaran atau tujuan dalam rencana yang dibuatnya. Handoko (1998: 124) memberikan gambaran mengenai kerangka perencanaan dan pengembangan karier berikut.



Sumber: Handoko (1998)

Gambar 2.3. Kerangka Perencanaan dan Pengembangan Karier

Dalam konteks itu, banyak pegawai yang kurang atau tidak mengetahui tentang perencanaan karier. Bahkan tidak sedikit mereka tidak mengetahui kebutuhan dan keuntungan dari perencanaan karier, juga kurangnya informasi yang diperlukan untuk membuat suatu rencana kariernya untuk mencapai kesuksesan. Handoko (1998:131) mengemukakan bahwa titik awal pengembangan karier dimulai dari diri karyawan itu sendiri. Setiap orang bertanggungjawab atas pengembangan atau kemajuan kariernya. Setelah komitmen pribadi dibuat, beberapa kegiatan pengembangan karier dapat dilakukan.

Handoko (1998: 133) mengemukakan bahwa bagian yang berkaitan dengan karier pegawai juga perlu mengusahakan dukungan manajemen, memberikan umpan balik (*feedback*) kepada pegawai dan membangun suatu lingkungan kerja yang kohensif untuk meningkatkan kemampuan dan keinginan pegawai dalam melaksanakan pengembangan

karier mereka. Berbagai usaha departemen personalia untuk mendorong pengembangan karier akan mempunyai dampak kecil tanpa dukungan dari para manajer. Komitmen oleh mana-jemen puncak adalah krusial untuk mendapatkan dukungan para manajer lainnya. Dalam konteks inilah diperlukan suatu Pola Karir PNS, agar dengan kebijakan pengembangan karier yang sudah terpola setiap pegawai memperoleh kesempatan dan dukungan yang sama, sesuai dengan kompetensi, kapasitas dan prestasi kerjanya. Namun sampai saat ini pola karir yang dimaksud belum ada.

Menurut Handoko (1988: 133), tanpa umpan balik tentang upaya pengembangan karier pegawai adalah sulit bagi para pegawai untuk meneruskan persiapan bertahun-tahun yang kadang-kadang dibutuhkan untuk mencapai sasaran-sasaran karier. Mengacu pada persoalan yang demikian itu, menurut Hani Handoko, Departemen personalia dapat memberikan umpan balik ini dalam beberapa cara. Pertama adalah dengan memberitahukan kepada para pegawai secara periodik mengenai prestasi kerja mereka. Untuk melaksanakan hal ini, banyak departemen personalia mengembangkan berbagai prosedur evaluasi. Bila prestasi kerja jelek, umpan balik ini memungkinkan pegawai untuk memperbaiki usaha-usaha atau menyesuaikan rencana pengembangan karier mereka. Tipe umpan balik lain berkaitan dengan program penempatan. Seseorang yang lama tidak dipromosikan akan merasa bahwa pengembangan kariernya tidak berguna. Calon yang tidak berhasil untuk mengisi lowongan pekerjaan internal harus diberitahukan mengapa mereka tidak memperoleh kesempatan karier. Umpan balik ini mempunyai tiga tujuan yakni : 1) Untuk menjamin para pegawai yang tidak dipromosikan bahwa mereka masih bernilai dan akan dipertimbangkan untuk promosi-promosi selanjutnya, bila mereka “*qualified*”; 2) Untuk menjelaskan mengapa mereka tidak terpilih; 3) Untuk menunjukkan apa kegiatan-kegiatan pengembangan karier yang harus diambil.

Dari satu sudut pandang, secara obyektif, karir pegawai merupakan cerminan kapasitas pegawai yang bersangkutan dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya, termasuk kemampuan menjalin kerjasama di lingkungan

kerjanya. Dari sudut pandang ini, semakin tinggi kapasitas seorang pegawai berarti semakin baik juga perkembangan karirnya; dan sebaliknya. Dari sudut pandang lain, perkembangan karir seorang pegawai terkait erat dan atau ditentukan oleh adanya suatu kebijakan kepegawaian.

2.6 Teori Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas (accountability) adalah suatu drajat yang menunjukkan besarnya tanggungjawab aparat atas kebijakan maupun proses pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah. Terdapat dua bentuk akuntabilitas yaitu akuntabilitas eksplisit dan implisit. Akuntabilitas eksplisit adalah pertanggungjawaban seorang pejabat atau pegawai pemerintah untuk menjawab atau menanggung konsekuensi dari cara-cara yang digunakan dalam melaksanakan tugas kedinasan. Sedangkan akuntabilitas implisit berarti bahwa setiap pejabat atau pegawai pemerintah secara implisit bertanggungjawab atas setiap kebijakan, tindakan atau proses pelayanan publik yang dilaksanakan (Kumartomo, 2008:98).

Carino (dalam Sedarmayanti, 2009:105) menjelaskan akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah berada jauh di luar tanggungjawab dan kewenangannya. Dengan demikian, dalam setiap tingkah lakunya seorang pejabat pemerintah mutlak harus selalu memperhatikan lingkungan. Ada 4 (empat) dimensi yang membedakan akuntabilitas dengan yang lain, yaitu siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas; kepada siapa dia berakuntabilitas; apa standar yang digunakan untuk penilaian akuntabilitasnya; dan nilai akuntabilitas itu sendiri.

Dengan demikian, akuntabilitas publik terkait erat dengan kinerja pegawai pada unit-unit kerja pemerintahan. Dalam hal ini Virtanen (1997 : 2) memaparkan bahwa :

The accountability of civil servant is one of the key values of western democracy. In broader perspective, accountability is the part of the identity of administration whether it is located in the public organizations of national administrative machinery, courts, private enterprises, association, or teams. In every setting, an administrator is

an agent, not the principal. This identity creates an obligation to the accountable for one's action to the principal whoever that might be. The empowerment of administrative agent along with the development of modern administrative institutions has created a need a sharpen their accountability.

Akuntabilitas pegawai negeri adalah salah satu nilai-nilai kunci demokrasi barat. Didalam perspektif yang lebih luas akuntabilitas adalah bagian daripada identitas administrasi yang terletak pada administrasi publik nasional, peradilan, perusahaan swasta, asosiasi atau kelompok. Dalam setiap lingkungan administrator adalah pelaksana, bukanlah atasan. Identitas ini menciptakan kewajiban untuk dapat bertanggungjawab dari tindakan seseorang pada pimpinan siapapun dia. Pemberdayaan pelaksana administratif bersamaan dengan perkembangan lembaga administrasi modern telah menciptakan suatu kebutuhan mempertajam akuntabilitas mereka.

Menurut Ghartey (dalam Sedarmayanti, 2009:105), akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan apa, siapa, kepada siapa, milik siapa, yang mana, dan bagaimana. Akuntabilitas juga merupakan instrument untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan public. Sedang

Menurut Virtanen (1997 : 2) terdapat beberapa jenis akuntabilitas, yaitu akuntabilitas politik, akuntabilitas publik dan akuntabilitas pribadi. Masing-masing jenis dijelaskannya sebagai berikut:

Sinclair (1995) has made distinction between four other types of accountabilities in her study based on interviews with 15 Chief Executives of Australian public sector organizations. She defines political accountability as a chain a accountability that link the public servant with the Permanent Head (or CEO) who is turn accountable to the minister, to executive the cabinet, to parliament and hence to the electors. Public accountability is more informal but direct accountability to the public, interested community groups and individuals. Public accountability and political accountability are seen as complementary parts of the same process. Professional accountability, in turn, invokes the sense of duty that one has a member of the professional or expert group. This group occupies a privileged and knowledgeable position in society, but there are many ways to specify what does it mean to be a professional in the public sector. Finally, personal accountability is seen as fidelity to personal conscience in basic values like respect for human

dignity. This type of accountability is driven by adherence to internalized moral and ethical values.

Sinclair membuat perbedaan antara empat tipe akuntabilitas didalam studinya berdasarkan interview dengan kepala eksekutif organisasi sektor publik Australia. Sinclair menjelaskan akuntabilitas politik adalah suatu rantai akuntabilitas yang menghubungkan pegawai negeri dengan atasan tetap (CEO) yang pada dasarnya bertanggungjawab pada eksekutif kabinet, pada parlemen dan pada akhirnya pada pemilih. Akuntabilitas publik adalah lebih tidak formal karena pertanggungjawabannya langsung kepada publik, kepada kelompok masyarakat yang berkepentingan dan individu-individu. Akuntabilitas publik dan pertanggung-jawaban politik dilihat sebagai bagian pelengkap dari proses yang sama. Akuntabilitas profesional sebaliknya menuntut rasa tanggungjawab sebagai anggota daripada tim ahli atau profesional. Kelompok ini menempati posisi istimewa dan mempunyai pengetahuan didalam masyarakat, tetapi banyak cara apa yang dimaksud dengan profesional didalam sektor publik. Akhirnya akuntabilitas pribadi dilihat sebagai suatu kesetiaan terhadap hati nurani pribadi didalam nilai-nilai dasar seperti menghormati harga diri manusia. Tipe akuntabilitas ini ditarik dari nilai-nilai moral yang diinternalisasi dan nilai-nilai etika.

Mahmudi (2007:9) menjelaskan bahwa akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu : (1) akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) dan (2) akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*). Akuntabilitas vertikal adalah akuntabilitas kepada otoritas yang lebih tinggi. Akuntabilitas horizontal adalah akuntabilitas kepada publik secara luas atau terhadap sesama lembaga lainnya yang tidak memiliki hubungan atasan-bawahan.

Deklarasi Tokyo (1985) menetapkan definisi bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggung-jawaban fiskal, manajerial, dan program. Dalam pengertian lebih luas, akuntabilitas pelayanan public berarti pertanggungjawaban pegawai

pemerintah kepada public yang menjadi konsumen pelayanannya. Konsep ini timbul seiring dengan perkembangan proses demokrasi.

Secara absolute akuntabilitas memvisualisasikan ketaatan kepada peraturan dan prosedur yang berlaku, kemampuan untuk melakukan evaluasi kinerja, keterbukaan dalam pembuatan keputusan, mengacu pada jadwal yang telah ditetapkan dan menerapkan efisiensi dan efektifitas biaya pelaksanaan tugas-tugasnya. Pengendalian sebagai bagian penting manajemen yang baik, adalah saling menunjang dengan akuntabilitas. Pengendalian tidak dapat berjalan dengan efisien dan efektif bila tidak ditunjang mekanisme akuntabilitas yang baik (Sedarmayanti, 2009: 105).

Sedarmayanti (2009:78) menjelaskan untuk mendapatkan akuntabilitas yang baik diperlukan 4 komponen yaitu perencanaan strategik, perencanaan kinerja, pengukuran dan evaluasi kinerja, dan pelaporan kinerja.

2.7 Teori Pelayanan Publik

Sulit dipungkiri bahwa kualitas pelayanan mengalami perubahan yang semakin mempertajam makna kepuasan di kalangan penerima layanan. Menurut Mulyadi (1998:17), sampai dengan jaman sekarang, pandangan produsen terhadap kualitas produk dan jasa telah mengalami evolusi melalui empat jaman : jaman inspeksi, jaman pengendalian kualitas secara statistik, jaman jaminan kualitas, dan jaman manajemen kualitas strategik. Masing-masing jaman dijelaskan Mulyadi berikut :

Inspection Era : Dalam jaman ini, kualitas produk terbatas pada atribut yang melekat pada produk. Oleh karena itu, kualitas hanya dipandang sebagai masalah yang berkaitan dengan produk rusak, cacat, atau penyimpangan yang terjadi dalam atribut yang melekat pada produk.

Statistical Quality Control Era : Dalam tahun 1931, Walter A Shewart memperkenalkan pandangan baru terhadap konsep kualitas. Kualitas produk merupakan serangkaian karakteristik yang melekat pada produk yang dapat diukur secara kuantitatif. Oleh karena kualitas dicerminkan oleh kuantitas atribut yang terdapat pada produk, dan karena setiap atribut memerlukan biaya untuk memproduksinya, maka semakin tinggi kualitas, semakin tinggi pula biaya produksinya.

Quality Assurance Era : Dalam jaman *quality assurance*, konsep kualitas mengalami perluasan, dari konsep yang sempit, hanya terbatas pada tahap produksi, ke tahap desain dan koordinasi dengan departemen jasa (seperti bengkel, energi, perencanaan dan pengendalian produksi,

pergudangan). Dalam jaman ini *statistical quality control* (TQC) tetap penting di dalam penanganan kualitas.

Strategic Quality Management : Dalam jaman *strategic quality management* ini, untuk pertama kalinya dalam sejarah penanganan kualitas, keterlibatan manajemen puncak sangat besar dan menentukan dalam menjadikan kualitas untuk menempatkan perusahaan pada posisi kompetitif. Oleh karena itu, kualitas produk menjadi tanggungjawab setiap orang di dalam organisasi, sejak manajemen puncak sampai dengan karyawan, dari fungsi produksi dan inspeksi sampai dengan fungsi-fungsi lain dalam organisasi perusahaan. Penanganan kualitas produk dalam jaman *strategic quality management* ini mengakomodasi semua unsur-unsur penanganan kualitas yang dikembangkan di jaman sebelumnya.

Sementara itu pengembangan manajemen strategi kualitas pelayanan tampaknya tidak lepas dari pengaruh globalisasi yang mendorong terjadinya perubahan paradigma kualitas pelayanan yang semakin memandang penting posisi para penerima layanan (*customer*). Dalam konteks ini, paradigma yang perlu dikembangkan oleh setiap penyelenggara jasa layanan adalah bahwa kepuasan para penerima layanan harus dijadikan fokus kinerja pelayanan. Kepuasan para penerima layanan hanya dapat dicapai melalui suatu pelayanan yang berkualitas. Istilah “kualitas” menurut Tjiptono (1996 : 55) mengandung kriteria berikut :

1. Kesesuaian dengan persyaratan;
2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan berkelanjutan;
4. Bebas dari kerusakan/cacat;
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat ;
6. Melakukan segala sesuatu secara benar ; dan
7. Sesuatu yang dapat membahagiakan pelanggan.

Jika dicermati secara mendalam kriteria tersebut jelas mengarah pada pemenuhan kepuasan para penerima layanan. Kepuasan para penerima layanan ini merujuk pada ciri-ciri atau atribut-atribut pelayanan yang antara lain sebagaimana dikatakan oleh Tjiptono (1996 : 56) berikut :

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan-kesalahan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.

5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi, dan lain-lain.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan, dan lain-lain.

Dengan demikian kualitas pelayanan mencakup sejumlah persyaratan dan juga berkorelasi dengan berbagai faktor. Menurut Albrecht dan Zemke (dalam Dwiyanto, 2005 :145) bahwa kualitas pelayanan merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberian pelayanan, strategi, dan pelanggan (*customers*).

Menurut Mulyadi (1998:17), paradigma baru yang berkembang dalam manajemen kualitas produk untuk menghadapi lingkungan global adalah : (1) *customer value strategy*, (2) *continuous improvement*, (3) *organizational system*. Dengan demikian diperlukan paradigma kualitas produk yang dapat mempengaruhi perubahan kualitas produk layanan. Perubahan paradigma yang demikian itu pada dasarnya tidak hanya memikat *customer* yang semakin kritis dalam menilai produk dan menghendaki nilai-nilai tertentu, namun sekaligus juga berupaya mengikat *customer* agar dengan senang hati bersikap loyal terhadap layanan yang diterimanya. Karena itu, wajarlah bila *customer value strategy* kemudian berkembang menjadi salah satu pendekatan manajemen strategi perusahaan untuk memikat *customer*, dan sekaligus bersaing dengan kompetitor.

Mulyadi (1998: 17) mengatakan bahwa *Customer value strategy* merupakan rencana bisnis untuk menawarkan nilai kepada *customers*, yang mencakup karakteristik produk, atribut, cara penyerahan, jasa pendukung, dan lain-lain. Dalam lingkungan bisnis yang *customers* memegang kendali, suara *customers* harus didengarkan agar perusahaan mampu menghasilkan produk dan jasa yang memberikan *value* bagi *customers*-nya. Dalam persaingan global yang mengakibatkan kompetisi meningkat tajam, *customer value* cepat sekali mengalami perubahan baik karena tuntutan kebutuhan *customers* yang meningkat maupun karena persaingan secara inovatif berusaha menawarkan manfaat lebih banyak kepada *customers*. Terhadap persaingan bisnis ini, Mulyadi (1998: 18) mengatakan : Manajemen perusahaan harus melengkapi

dirinya dengan *effective-change-sending radars* untuk senantiasa mendengarkan suara *customers*, agar perusahaan memiliki kemampuan memberikan respon setiap perubahan kebutuhan *customers*.

Dalam konteks itu, setiap penyelenggara jasa pelayanan tentu dituntut untuk mampu mengembangkan *effective-change-sending radars* agar senantiasa mampu memenuhi dinamika kebutuhan *customers* akan layanan. Mengacu pada tantangan ini, Sinambela dkk (2006: 42) mengatakan :

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat ketat.

Dalam kondisi demikian itu hanya organisasi yang mampu memberikan pelayanan yang berkualitas yang mampu merebut konsumen potensial. Artinya, setiap penyelenggara jasa pelayanan perlu mengembangkan kinerja pelayanan secara optimal, termasuk lembaga pemerintah yang menyelenggarakan jasa pelayanan. Oleh sebab itu, jasa pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi juga harus lebih proaktif dalam mengakomodasi perkembangan paradigma produk jasa pelayanan baru yang cenderung semakin mengglobal. Untuk itu, agak tidak salah apa yang dikatakan oleh Sinambela dkk (2006: 43) bahwa hendaknya birokrasi mampu menjadi *centre of excellence* jasa pelayanan. Dengan demikian birokrasi akan dapat menunjukkan keunggulan pemerintah dalam menyelenggarakan jasa pelayanan.

Tidak semua organisasi produsen barang atau jasa pelayanan mampu menunjukkan daya saing yang mampu memenuhi kebutuhan *customer*. Terlebih lagi bila organisasi produsen barang atau jasa pelayanan yang dimaksud termasuk dalam ruang lingkup badan usaha pemerintah, kemungkinan besar peningkatan daya saing dan pemahaman tentang perubahan *customer* yang dimaksud tidak dijadikan persoalan prinsip. Artinya, dinamika kebutuhan dan tuntutan *customer* terhadap kualitas pelayanan sering diabaikan. Mengapa demikian, karena terdapat sejumlah jenis pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi bersifat monopoli dan

diberlakukan karena faktor otoritas. Oleh sebab itu, kepuasan para penerima layanan sering diabaikan.

Kepuasan penerima layanan sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan, seperti yang diungkapkan Tjiptono (1996:56), bahwa kualitas memiliki hubungan yang sangat erat dengan kepuasan pelanggan. Kotler (dalam Tjiptono, 1996:147) mengatakan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dia rasakan dibanding dengan harapannya. Setiap pelanggan atau penerima layanan tentu menghendaki kepuasan dalam menerima suatu layanan. Menurut Ratminto dan Atik (2005:28), ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima layanan. Kepuasan penerima layanan dicapai apabila penerima layanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan.

Dengan demikian kebutuhan para penerima layanan harus dipenuhi oleh pihak penyelenggara pelayanan agar para penerima layanan tersebut memperoleh kepuasan. Untuk itulah diperlukan suatu pemahaman tentang konsepsi kualitas pelayanan. Menurut Wyckof (dalam Tjiptono, 1996:59) : Kualitas pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan, sehingga pelangganlah yang seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan. Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan itu sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara konsisten.

Berdasarkan uraian sejumlah pendapat yang tersaji, maka pemahaman kualitas pelayanan adalah totalitas karakteristik suatu konsep pelayanan yang mencakup seluruh aspek pelayanan, dan tolak ukur kualitas pelayanan itu adalah dapat memberi kepuasan kepada para penerima layanan. Sedangkan pemahaman manajemen kualitas pelayanan mencakup sejumlah persyaratan administratif dan kegiatan teknis manajerial bagaimana kinerja pelayanan tersebut diselenggarakan dalam rangka memenuhi kepuasan para penerima layanan. Dalam konteks ini, kinerja pelayanan dapat dinyatakan sebagai suatu pelayanan yang prima bila dapat memenuhi kepuasan para penerima layanan. Terkait dengan peran pemerintah, menurut Sutopo (1990:5), hal-hal yang perlu diperhatikan dalam hal pelayanan prima adalah sebagai berikut:

1. Apabila dikaitkan dengan tugas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka pelayanan prima adalah pelayanan yang terbaik kepada pelanggan.
2. Pelayanan prima dapat manakala ada standar pelayanan.
3. Untuk instansi yang sudah mempunyai standar pelayanan, maka pelayanan prima adalah apabila pelayanan tersebut mendekati standarnya.
4. Apabila pelayanan selama ini sudah memenuhi standar, maka pelayanan prima berarti adanya terobosan baru, yaitu pelayanan yang melebihi standarnya.
5. Untuk instansi yang belum mempunyai standar pelayanan, maka pelayanan prima adalah pelayanan yang dianggap terbaik oleh instansi yang bersangkutan. Usaha selanjutnya adalah menyusun standar pelayanan.

Ivancevich et. al. (dalam Ratminto dan Atik, 2005:2) berpendapat bahwa pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Senada dengan pendapat itu, Gronroos (dalam Ratminto dan Atik, 2005 :2) berpendapat :

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan Permasalahan konsumen/pelanggan.

Tuntutan para penerima layanan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik (*service excellence*) tidak dapat dihindari oleh penyelenggara jasa

pelayanan. Tuntutan para penerima layanan untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik harus disikapi sebagai upaya untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan.

Pelayanan yang berkualitas seringkali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai karena para pegawai tidak selalu memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang berkualitas. Kesulitan ini timbul karena para pegawai tidak kompeten atau tidak terlatih. Namun kualitas pelayanan tentu tidak hanya ditentukan oleh faktor sumber daya manusia saja. Faktor-faktor lainnya juga turut menentukan tingkatan kualitas pelayanan. Menurut Zeithaml et.al. (dalam Supranto, 2006:13) harapan konsumen terhadap kualitas pelayanan sangat dihubungkan oleh informasi yang diperolehnya dari mulut ke mulut, kebutuhan-kebutuhan konsumen itu sendiri, pengalaman masa lalu dalam mengkonsumsi suatu produk, hingga pada komunikasi eksternal melalui iklan dan sebagainya. Untuk mengetahui kualitas yang dirasakan secara nyata oleh konsumen, Zeithaml et.al. (1990:21) memberikan indikator ukuran kepuasan pelanggan yang terletak pada 10 (sepuluh) dimensi kualitas pelayanan yaitu :

1. *Tangibles: Appearance of physical facilities, equipment, personnel and communication materials* (kualitas pelayanan yang berupa sarana fisik perkantoran, perlengkapan, personil).
2. *Reliability: Ability to perform the promised service dependably and accurately* (keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya dan akurat)
3. *Responsiveness: Willingness to help customers and provide prompt service* (keinginan/kemauan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen).
4. *Competence: Possession of the required skills and knowledge to perform the service.* (Kemampuan setiap orang dalam suatu perusahaan memiliki keahlian dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan pelayanan)
5. *Courtesy: Politeness, respect, consideration, and friendliness of contact personnel.* (Sikap sopan santun, respek, perhatian dan keramahan dari para kontak person seperti resepsionis, operator telepon dan lain-lain)
6. *Credibility: Trustworthiness, believability, honesty of the service provider* (Sikap jujur dan dapat dipercaya dari penyedia layanan)
7. *Security: Freedom from danger, risk and doubt* (Aman dari bahaya, resiko dan keragu-raguan)

8. *Acces: Approachability and ease of contact* (Kemudahan untuk dihubungi dan ditemui)
9. *Communication: Keeping customer informed in language they can understand and listening to them.* (Memberikan informasi kepada pelanggan dengan bahasa yang dapat mereka mengerti serta selalu mendengarkan saran dan keluhan mereka).
10. *Understanding the customer: Making the effort to know customer and their needs.* (Usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan)

Kesepuluh dimensi tersebut oleh Zeithaml et. al. (1990:21) diringkas menjadi lima dimensi yang kemudian disebut sebagai dimensi-dimensi *SERVQUAL (Service Quality)*, kelima dimensi tersebut yaitu:

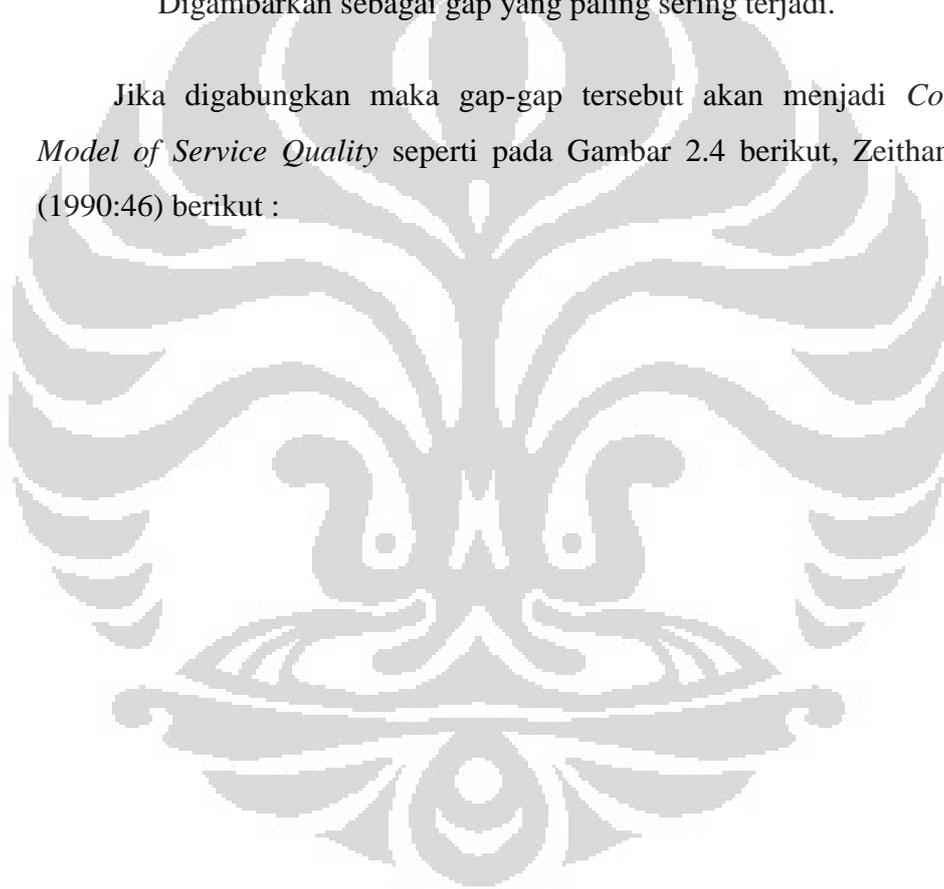
1. *Tangibles*, meliputi dimensi *Tangibles*
2. *Reliability*, meliputi dimensi *Reliability*
3. *Responsiveness*, meliputi dimensi *Responsiveness*
4. *Assurance*, meliputi dimensi *Competence, Courtesy, Credibility, Security*
5. *Emphaty*, meliputi dimensi *Access, Communication, Understanding the customer*

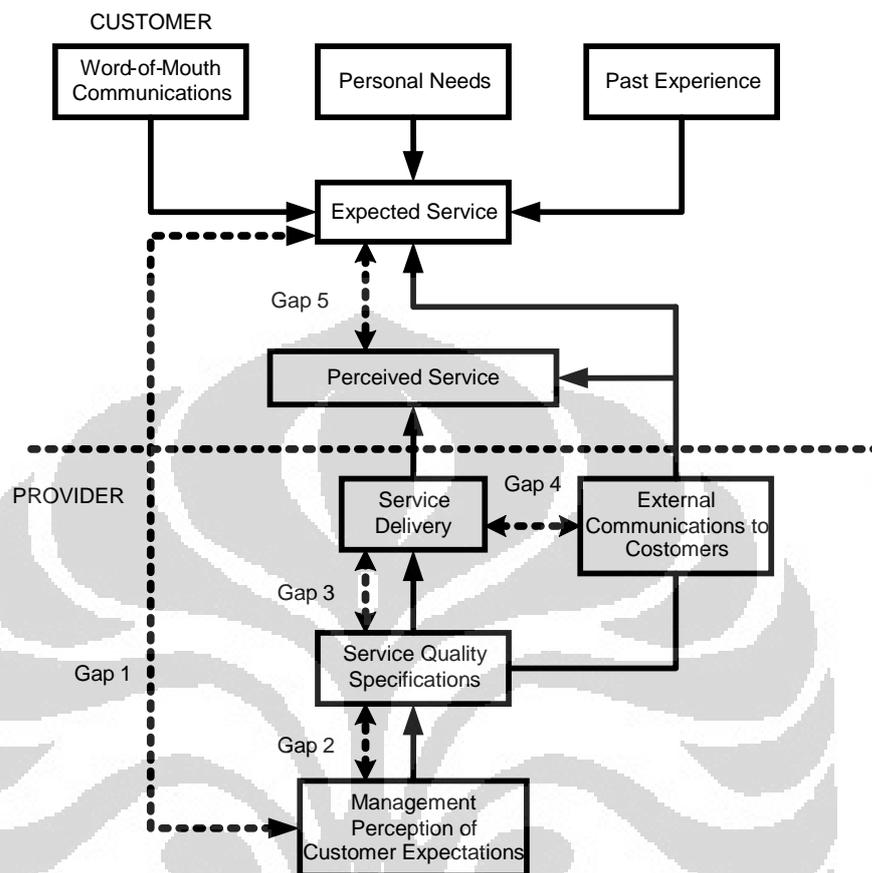
Model untuk mengetahui kualitas layanan yang banyak dijadikan acuan dalam riset adalah model *Servqual* yang mengaitkan dua dimensi sekaligus yaitu: penilaian pada dimensi pelanggan (*customer*) dan dipihak lain juga dilakukan pada dimensi *provider* atau terletak pada kemampuan kualitas pelayanan yang disajikan oleh orang-orang yang melayani dari tingkat manajerial hingga tingkat *front line service*. Pada Model *Servqual* ini dapat saja terjadi kesenjangan atau gap antara harapan dan kenyataan yang dirasakan pelanggan dengan persepsi provider terhadap harapan-harapan pelanggan tersebut, yang diidentifikasi oleh Zeithaml et. al. (1990:21) terdapat lima gap yang menyebabkan ketidaksuksesannya penyampaian layanan, yaitu:

1. *Gap between consumer expectation and management perception*, adalah kesenjangan antara harapan konsumen dan persepsi manajemen timbul karena manajemen tidak selalu mengetahui sepenuhnya apa keinginan konsumen atau dengan kata lain manajemen tidak mengetahui apa keinginan konsumen.
2. *Gap between management perception and service-quality specification*, adalah kesenjangan persepsi manajemen dengan kualitas layanan, mungkin manajemen sudah mengetahui apa yang diinginkan konsumen tetapi manajemen tidak sanggup dan tidak sepenuhnya melayani keinginan konsumen tersebut. Intinya adalah

- pihak manajemen kurang teliti terhadap detail layanan yang ditawarkan.
3. *Gap between service-quality specifications and service delivery*, adalah kesenjangan antara kualitas layanan dengan penyampaian layanan. Kata kuncinya ialah manajemen tidak sanggup menyampaikan jasa secara memuaskan kepada konsumen.
 4. *Gap between service delivery and external communications*, adalah kesenjangan penyampaian layanan dengan komunikasi eksternal yang diakibatkan karena penyampaian janji-janji yang diobral dalam iklan, brosur dll. Kata kuncinya ialah iklan atau promosi lainnya terlalu muluk tidak sesuai dengan kenyataan.
 5. *Gap between perceived service and expected service*, adalah kesenjangan layanan yang diterima dengan layanan yang diharapkan. Digambarkan sebagai gap yang paling sering terjadi.

Jika digabungkan maka gap-gap tersebut akan menjadi *Conceptual Model of Service Quality* seperti pada Gambar 2.4 berikut, Zeithaml et. al (1990:46) berikut :





Sumber : Zeithaml (1990:46)

Gambar 2.4. Conceptual Model of Service Quality

Model *servqual* yang dikemukakan oleh Zeithaml et. al. (1990) dibangun atas asumsi bahwa konsumen membandingkan kinerja atribut layanan dengan standar ideal untuk masing-masing atribut atau elemen pelayanan. Bila kinerja atribut atau elemen pelayanan melampaui standar atribut pelayanan maka persepsi atau kualitas layanan keseluruhan menjadi semakin meningkat. Gambar model yang dikemukakan oleh Zeithaml et al. menganalisis gap antara dua variable pokok, yakni layanan yang diharapkan dan layanan yang dipersepsikan. Model *servqual* menekankan arti penting harapan pelanggan sebelum membeli atau mengkonsumsi suatu layanan sebagai standar acuan dalam mengevaluasi kinerja layanan yang

bersangkutan. Menurut Zeithaml et. al. (1990:26) , atribut kepuasan pelanggan terdiri dari 5 atribut yaitu:

1. *Tangibles* (bukti fisik), untuk mengukur ketersediaan sarana fisik/ bangunan, infrastruktur.
2. *Responsiveness* (daya tanggap), untuk mengukur bagaimana kesiapan petugas dalam membantu dan memberikan pelayanan kepada pelanggan dengan cepat.
3. *Assurance* (jaminan), untuk mengukur kemampuan dan kesopanan karyawan serta sifat dapat dipercaya yang dimiliki oleh karyawan.
4. *Empathy* (empati), untuk mengukur pemahaman karyawan terhadap kebutuhan konsumen serta perhatian yang diberikan oleh karyawan.
5. *Reability* (keandalan), untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam memberikan jasa yang tepat dan dapat diandalkan.

Kelima dimensi pelayanan tersebut terarah pada fokus *service quality*, yang menurut Zeithaml et al. (1990:42) adalah harapan-harapan para penerima layanan (*expected service/ES*) dan kenyataan-kenyataan (*perceived service/PS*) yang dirasakan oleh para penerima layanan. Konsep pemahamannya, menurut Zeithaml et al. :

Jika $ES > PS$, jasa yang diharapkan (*ES*) lebih besar dari jasa yang diberikan oleh penyedia layanan (*PS*), maka hasilnya konsumen kurang puas. Jika $ES = PS$, jasa yang diharapkan (*ES*) sama besarnya dengan jasa yang diberikan oleh penyedia layanan (*PS*), maka hasilnya akan puas. Jika $ES < PS$, jasa yang diharapkan (*ES*) kurang dari jasa yang diberikan oleh penyedia layanan (*PS*) maka hasilnya konsumen akan lebih puas.

Bagaimana memenuhi kebutuhan dan sekaligus mengaktualisasikan harapan pihak penerima layanan tampaknya menjadi tantangan aktual birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Di era reformasi, penyelenggaraan pelayanan publik oleh unit-unit kerja birokrasi semakin mendapat sorotan publik, karena masih menunjukkan sejumlah kelemahan yang perlu diperkuat dan sejumlah kekurangan yang perlu dilengkapi. Kelemahan yang dimaksud terutama bersumber dari faktor internal aparatur birokrasi yang masih mempertahankan nilai-nilai budaya organisasi yang tidak lagi selaras dengan dinamika perubahan lingkungan yang semakin kritis terhadap kinerja birokrasi. Sedangkan kekurangan yang dimaksud terutama pada penerapan sanksi yang dapat memotivasi aparatur birokrasi agar dengan

kesadaran yang penuh terdorong untuk meningkatkan kinerjanya dalam melaksanakan fungsi pelayanan.

Untuk mengarahkan kinerja pelayanan tersebut, pemerintah menerbitkan ketentuan tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 100/757/OTDA Tahun 2002, yang harus dipenuhi oleh pemerintah kabupaten dan kota dalam penyediaan pelayanan publik. Ketentuan tersebut merupakan hal yang baru dalam sejarah pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Sebagai hal baru, wajar kalau ketentuan Standar Pelayanan Minimal (SPM) belum banyak dipahami secara luas oleh masyarakat. Pemahaman SPM secara memadai bagi masyarakat merupakan hal yang signifikan karena berkaitan dengan hak-hak konstitusional perorangan maupun kelompok masyarakat yang harus mereka peroleh dan wajib dipenuhi oleh birokrasi pemerintahan daerah.

Fungsi pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah, menurut Leach, *et.al.* (dalam Ranin 2011), terdapat empat model alternatif kewenangan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, yaitu *traditional bureaucratic authority*, *residual enabling authority*, *market oriented authority*, dan *community oriented enabler*. Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah dengan menganut *traditional bureaucratic authority*, merupakan pelayanan yang dilakukan secara langsung oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah merasa mampu untuk melakukan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan dengan cara ini pada umumnya kebutuhan publik diinterpretasikan oleh pegawai profesional pada organisasi pemberi layanan. Pemerintah daerah yang melakukan pelayanan dengan menggunakan *residual enabling authority*, adalah pelayanan yang dilakukan dengan dasar kewenangan terbatas. Pada umumnya pelayanan yang dilakukan lebih banyak menggunakan mekanisme pasar. Pemerintah daerah hanya melakukan pelayanan yang spesifik. Pelayanan cara ini dianggap ideal dan lebih akuntabel. Pemerintah daerah yang melaksanakan pelayanan dengan dasar *market oriented authority*, merupakan kegiatan pemerintah daerah dalam pelayanan yang hampir sama dengan *residual enabling authority*.

Perbedaannya adalah dalam *market oriented authority* peran pemerintah daerah lebih aktif dan sebagai kunci perencanaan serta agen koordinasi untuk pengembangan ekonomi lokal. Hal ini akan memungkinkan masyarakat dalam melayani dirinya sendiri. Sementara itu *residual enabling authority* peran pasar lebih aktif dan peran pemerintah daerah. Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan dasar kewenangan yang bersifat *community oriented enabler*, mendasarkan pelayanan pada asumsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bervariasi. (Leach, *et.al.*, dalam Ranin 2011).

Keempat alternatif di atas memberikan peluang bagi setiap pemerintah daerah untuk memilih cara pemberian pelayanan kepada masyarakat. Pemilihan kewenangan itu berpengaruh pada penyediaan barang dan jasa yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah pada dasarnya seperti apa yang dikatakan oleh Olson (dalam Schmidtz, (1991:1) merupakan “... *a state is first of all an organization that provides public goods for its members the citizens*” Dengan demikian pemerintah termasuk pemerintah daerah merupakan organisasi yang bertanggung jawab penuh atas pelayanan publik untuk kepentingan anggota masyarakat yang seluas-luasnya.

Pelayanan yang dilakukan dengan pendekatan desentralisasi, menurut Umar (1972:12), bertujuan untuk efisiensi dan demokrasi. Tujuan efisiensi biasanya berpasangan dengan nilai-nilai komunitas politik yang disebut dengan kesatuan bangsa. Sementara itu, tujuan demokrasi berpasangan dengan kemandirian sebagai penjelmaan dan otonomi, efisiensi, dan pembangunan sosial ekonomi. Dengan kata lain, dalam desentralisasi terkandung makna mengakomodasikan nilai-nilai yang ada pada masyarakat untuk tujuan politik dan birokrasi dalam rangka menciptakan efisiensi birokrasi.

Ditetapkannya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang sudah mengalami beberapa perubahan, telah mengubah model pemerintahan di Indonesia yang semula menganut model efisiensi struktural menjadi model demokratis. Manan (2001:107) mengatakan bahwa dengan ketentuan yang ada saat ini, masyarakat diberi kesempatan yang luas untuk berinovasi, mengembangkan nilai-nilai dan tujuan yang ingin dicapai, serta menghasilkan

bentuk pemerintah otonom. Dengan demikian pemenuhan kebutuhan publik akan pelayanan publik dapat dipenuhi sesuai dengan nilai yang berkembang di masyarakat.

Pada umumnya pelayanan dalam bentuk *public good*, terdapat proposisi lebih atau sama efisiennya jika disediakan oleh pemerintah daerah daripada disediakan oleh pemerintah pusat. Lebih-lebih lagi bila pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan di wilayahnya, spesifik serta *uniform* seperti yang dikatakan oleh Oates (1999:15) :

..it will always be more efficient (or at least as efficient) for local government to provide the locally preferred levels of output for their respective jurisdictions than for central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdiction.

Dengan demikian penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan pada setiap unit kerja birokrasi akan berbeda-beda sesuai dengan karakteristik masing-masing unit kerja. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi juga beragam dalam mengakomodasikan nilai-nilai perkembangan, kebutuhan dan permasalahan masyarakat. Untuk itulah diperlukan adanya standar pelayanan minimal yang diberlakukan secara nasional. Namun sayang standar pelayanan minimal ini tidak dapat berlaku sepenuhnya di setiap unit kerja birokrasi. Alasan inilah yang menyebabkan adanya ketidakefisienan penyelenggaraan pelayanan publik oleh birokrasi.

Solusi untuk memberikan pelayanan secara efektif dan efisien, ditawarkan oleh Tiebout (dalam Oates, 1999:21) dengan menerapkan mekanisme pasar untuk menyelenggarakan pelayanan bagi pemerintah daerah seperti yang dikatakannya bahwa “*.. a form of market could operate for local government which would allow individuals to obtain a close match between what their local government provided and what they wanted.*”

Penerapan model mekanisme pasar memungkinkan setiap warga masyarakat mendapatkan kecocokan antara pelayanan yang disediakan pemerintah daerah dengan kebutuhan yang mereka inginkan. Karena tidak salah kalau dicoba terlebih dahulu penerapan mekanisme pasar dalam penyelenggaraan jenis-jenis pelayanan public tertentu di daerah. Misalnya, pelayanan di bidang kesehatan, bidang pendidikan dan bidang kebersihan.

Untuk mengembangkan pelayanan publik yang mencirikan praktik *good governance* tentu ada banyak aspek yang perlu dibenahi dalam birokrasi publik. Dalam hal ini, menurut Dwiyanto (2005:27) :

Bad governance yang selama ini terjadi dalam birokrasi publik merupakan hasil dari sebuah proses interaksi yang kompleks dari akumulasi masalah yang telah lama melekat dalam kehidupan birokrasi publik. *Mindset* yang salah selama ini menyangkut misi dari keberadaan birokrasi publik itu sendiri, jati diri, fungsi dan aktivitas yang dilakukan birokrasi dalam kegiatannya sehari-hari. Perilaku yang buruk dari birokrasi pemerintah sering muncul karena *mindset* yang salah, yang mendorong para pejabatnya melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan aspirasi dan keinginan warga.

Dalam dimensi penilaian yang demikian itu, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh unit-unit kerja birokrasi daerah mungkin perlu direformasi dengan menerapkan prinsip dasar pelayanan publik yang lebih transparan, efektif dan efisien. Timbulnya masalah prosedur pelayanan yang dapat menguras biaya yang tidak semestinya merupakan akumulasi dari pandangan dan kebijakan yang mengabaikan aspirasi warga masyarakat sebagai pihak yang harus dilayani, bukan melayani.

Sampai sekarang pelayanan birokrasi pemerintahan kita masih kurang produktif dan jauh dari harapan publik. Tugas pemerintahan yang dijalankan oleh para birokrat lebih banyak dilakukan sesuai dengan jalan pikiran dan keinginan sendiri. Kondisi yang memungkinkan terciptanya iklim birokrasi dan aparatur Negara yang mengabdikan pada rakyat (*public servant*) harus terus diupayakan dan dioptimalkan, sebab birokrasi pemerintahan masih terkesan prosedural, lamban, tidak produktif, berbiaya tinggi dan melalaikan kepentingan publik. (Sinambela dkk, 2006:33)

Selama campur tangan pemerintahan (birokrasi) terlalu luas dalam sektor kehidupan publik, dipastikan pelayanan birokrasi akan semakin kompleks (*over administration*) dan kemungkinan aktivitas kegiatan publik juga akan berbiaya tinggi, utamanya dalam sektor kegiatan ekonomi. Karena pengalaman menunjukkan bahwa, orientasi birokrasi dalam arti *red tape*, banyak meja yang harus dilalui untuk pelayanan jasa adalah inefisiensi dalam kegiatan publik. Kondisi masih menggejala di banyak sektor pelayanan birokrasi pemerintahan. Hal inilah yang tidak dapat dibiarkan karena dapat

menyumbang pada ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintahan. Lebih luas lagi, investasi akan semakin berkurang. (Sinambela dkk, 2006: 34)

Birokrasi dapat berjalan dengan baik jika ada peraturan yang mengatur keberadaan dan prosedur pelayanannya. Prosedur yang jelas dan transparan penting tidak hanya bagi birokrasi tetapi juga bagi masyarakat sebagai pengguna pelayanan dari birokrasi. Tanpa adanya aturan permainan yang jelas, birokrasi tidak akan dapat bekerja secara efisien dan efektif. Pada sisi lain, aturan permainan yang jelas itu juga dapat melindungi masyarakat dari perilaku birokrasi yang sewenang-wenang. (Sinambela dkk, 2006:65)

Pada dasarnya pelayanan publik merupakan salah satu jenis pelayanan yang mengacu pada kebutuhan atau kepentingan masyarakat dan menjadi tanggungjawab pemerintah. Menurut Ratminto dan Atik (2005 :5) :

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Cukup banyak jenis pelayanan publik yang diselenggarakan unit-unit kerja pemerintahan. Dalam hal ini, Ratminto dan Atik (2005 :4) menjelaskan : Di Indonesia, konsepsi pelayanan Administrasi pemerintahan seringkali dipergunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari *public service*. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen pemerintah sebagaimana dipakai oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.

Pada dasarnya pelayanan publik merupakan salah satu jenis pelayanan yang mengacu pada kebutuhan atau kepentingan masyarakat dan menjadi tanggungjawab pemerintah. Menurut Ratminto dan Atik (2005 :5) Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan

Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi dapat terdiri atas penyediaan aneka barang, sarana, prasarana yang termasuk untuk kepentingan publik. Sedangkan pelayanan Administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan, menurut Ratminto dan Atik (2005 :5) dapat didefinisikan :

Segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan Masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya adalah ijin atau warkat.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan Administrasi pemerintahan atau perijinan diselenggarakan dalam mewujudkan administrasi kemasyarakatan dan atau pemenuhan kebutuhan masyarakat, seperti misalnya Kantor Pertanahan menerbitkan Setifikat Tanah untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah, Dinas Kependudukan menerbitkan Akta Kelahiran, Kartu Tanda Penduduk untuk memberi kejelasan identitas warga masyarakat, Dinas Perdagangan menerbitkan Izin Usaha untuk memberikan kejelasan hukum dalam berusaha dan lain sebagainya. Kantor SAMSAT memberikan izin perpanjangan pajak kendaraan dan izin Bea Balik Nama Kendaraan.

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, menurut Ratminto dan Atik (2005 :8) pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :

1. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik.
2. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat. Pelayanan publik atau pelayanan umum diselenggarakan oleh organisasi privat dapat dibedakan lagi menjadi yang bersifat primer dan yang bersifat sekunder.

Perbedaan di antara ketiga jenis pelayanan publik atau pelayanan umum tersebut, menurut Ratminto dan Atik (2005 :10) adalah sebagai berikut :

1. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh privat. Ini adalah semua penyediaan barang atau jasa public yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.
2. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat primer. Ini adalah semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang didalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perijinan.
3. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder. Ini adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi didalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan, misalnya program asuransi tenaga kerja, program pendidikan dan pelayanan yang diberikan oleh BUMN.

Ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis pelayanan publik tersebut. Menurut Ratminto dan Atik (2005 :10) kelima karakteristik yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
3. Tipe pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien.
4. Lokus kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna atautkah penyelenggara pelayanan.
5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

Karakteristik pelayanan yang diselenggarakan oleh pihak swasta tentu berbeda dengan pelayanan yang diselenggarakan instansi pemerintah. Dalam hal perbedaan ini, menurut Ratminto dan Atik (2005 :11) :

Dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh swasta, adaptabilitas pelayanan sangat tinggi. Penyelenggara pelayanan selalu berusaha untuk merespon keinginan pengguna karena posisi tawar pengguna yang sangat tinggi. Apabila keinginan pengguna tidak direspon, maka pengguna akan beralih kepada penyelenggara pelayanan yang lain. Jelas sekali bahwa lokus kontrol ada dipihak pengguna/klien. Dengan demikian sifat pelayanannya adalah pelayanan yang dikendalikan oleh pengguna.

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah seperti misalnya pelayanan bea dan cukai lokus kontrol terletak pada instansi pemerintah, bukan pada warga masyarakat yang membutuhkan pelayanan tersebut. Dalam konteks ini, Ratminto dan Atik (2005 :11) menjelaskan: Dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder, adaptabilitas tidaklah setinggi sebagaimana terjadi di privat. Terkadang pelayanan yang diberikan memang mengalami perubahan, tetapi perubahan ini terjadi bukan karena tuntutan pengguna. Disini lokus kontrol masih di pihak penyelenggara pelayanan tidak terlalu tinggi karena sudah ada lebih dari satu penyelenggara pelayanan. Jenis pasarnya adalah oligopoly. Intervensi kepentingan pemerintah mungkin tidak terlalu tinggi, tetapi masih ada intervensi kepentingan lembaga penyelenggara pelayanan. Dengan demikian sifat pelayanannya dikendalikan oleh penyelenggara pelayanan. Beberapa contoh pelayanan publik jenis ini adalah program KB, usaha-usaha yang dilakukan oleh BUMN dan BUMD.

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah yang bersifat primer, menurut Ratminto dan Atik (2005 :11), adaptabilitas sangat rendah. Intervensi pemerintah sangat tinggi, dan lokus kontrol juga ada di tangan pemerintah. Konsekuensinya, posisi tawar pengguna sangat rendah dan sifat pelayanannya ditentukan oleh pemerintah. Sedangkan bentuk pasarnya adalah monopoli. Contoh pelayanan jenis ini adalah pelayanan pajak, pertahanan, polisi, dan perizinan.

Menurut Dwiyanto, (2005:22) pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik.

Pengembangan pelayanan publik yang mencirikan praktik *good governance* tentu ada banyak aspek yang perlu dibenahi dalam birokrasi publik. Dalam hal ini, menurut Dwiyanto (2005:27) :

Bad governance yang selama ini terjadi dalam birokrasi publik merupakan hasil dari sebuah proses interaksi yang kompleks dari akumulasi masalah yang telah lama melekat dalam kehidupan birokrasi

publik. *Mindset* yang salah selama ini menyangkut misi dari keberadaan birokrasi publik itu sendiri, jati diri, fungsi dan aktivitas yang dilakukan birokrasi dalam kegiatannya sehari-hari. Perilaku yang buruk dari birokrasi pemerintah sering muncul karena *mindset* yang salah, yang mendorong para pejabatnya melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan aspirasi dan keinginan warga.

Dimensi penilaian yang demikian itu memungkinkan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh unit-unit kerja birokrasi perlu direformasi dengan menerapkan prinsip dasar pelayanan publik yang lebih transparan, efektif dan efisien. Sementara itu, timbulnya masalah prosedur pelayanan yang dapat menguras biaya yang tidak semestinya merupakan akumulasi dari pandangan dan kebijakan yang mengabaikan aspirasi warga masyarakat sebagai pihak yang harus dilayani, bukan melayani. *Mindset* yang salah ini, menurut Dwiyanto (2005:30), bukan hanya menjadi dasar dalam merancang prosedur pelayanan tetapi juga dalam merancang struktur birokrasi pemerintahan di Indonesia, oleh sebab itu perlu dirancang suatu tatacara pelayanan publik yang lebih mendekati warga masyarakat sebagai pihak yang dilayani.

Secara konseptual manajemen kualitas dapat diterapkan baik pada barang maupun jasa, karena yang ditekankan dalam penerapan manajemen kualitas adalah perbaikan sistem kualitas, bukan sekedar perbaikan kualitas barang/jasa. Dengan demikian yang perlu diperhatikan dalam pengembangan manajemen kualitas yang terdiri dari: perencanaan sistem kualitas, pengendalian sistem kualitas, dan perbaikan sistem kualitas (Vincent Gaspersz, 2002).

Ratminto dan Atik (2005 :251) mengemukakan bahwa sistem dan prosedur pelayanan publik sekurang-kurangnya memuat tata cara pengajuan permohonan pelayanan; tata cara penanganan pelayanan; tata cara penyampaian hasil pelayanan; dan tata cara penyampaian pengaduan pelayanan, dalam konteks inilah diperlukan suatu ketentuan mengenai standar pelayanan minimal.

Dengan demikian pemberian jasa publik, berkaitan dengan nilai manfaat yang diperoleh warga negara (konsumer) setelah melakukan kewajiban *price*, karena pada saat yang bersamaan yakni ketika melakukan kewajiban, maka

ketika itu juga berfungsi hak layanan atas jasa publik. Walaupun disadari bahwa pelayanan yang dibutuhkan masyarakat, utamanya yang berkaitan dengan pelaksanaan misi fungsi hakiki birokrasi pemerintahan yaitu pelayanan yang masih jauh dari harapan, namun hal ini bukanlah diartikan sebagai suatu yang tidak akan mengalami perubahan perbaikan. Setidaknya dengan pendekatan pembelajaran secara terus menerus dan didasari dengan pemahaman bahwa hakekat pelayanan ditujukan untuk mengoptimalkan kepuasan guna menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, sehingga orientasi pelayanan diarahkan kepada keputusan konsumen. Melalui pelayanan dari waktu ke waktu yang senantiasa mengalami perubahan dengan *trend* positif melalui peningkatan kemampuan pelayanan dengan dilandasi kemauan untuk melayani. Barata (2003:47) menyebutkan bahwa peningkatan kinerja pelayanan meliputi :

Pendekatan kemauan (*willingness*) yang meliputi; kemauan untuk melihat (*willing to see*), kemauan untuk mengatakan /berbicara (*willing to say*), kemauan untuk menyimpang (*willing to save*), kemauan untuk memecahkan masalah (*willing to solve*), sehingga timbul kesadaran yang berupa kemauan untuk melayani (*willing to serve*).

Metode pembelajaran yang dilakukan melalui kemauan untuk melihat dan memperhatikan atau melihat dan mendengar pihak-pihak lain yang melakukan proses pelayanan yang memuaskan konsumen, melalui keberhasilan pihak lain. Kemauan melihat dan mendengar ini juga perlu dibarengi dengan kemauan mencari untuk menemukan cara pelayanan yang berkualitas, yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan yang telah diberikan.

Memperbaiki kinerja pelayanan kepada konsumen juga memerlukan keberanian untuk mengatakan, sebagai ekspresi kemauan diri menyampaikan pendapat dengan kata-kata atau mengatakan sesuatu yang sebenarnya dan mau berkomunikasi dengan efektif secara terbuka dan timbal balik, sehingga pada gilirannya akan menghasilkan harmonisasi pola hubungan dalam proses pelayanan tersebut.

Demikian halnya dengan kemampuan untuk menyimpan adalah merupakan suatu rekaman yang terpolo dalam diri terhadap sisi positif dari

segala sesuatu yang dilihat, didengar, maupun berkomunikasi dalam pencarian metode atau cara pelayanan yang berkualitas. Dan kesemuanya ini dapat juga dijadikan sebagai potensi diri dalam memecahkan permasalahan terhadap proses pelayanan, karena dalam proses tersebut, pola interaksi mewarnai kegiatan aktivitas pelayanan. Kemampuan dan kemauan untuk memecahkan masalah dan kendala yang dihadapi, dilakukan secara cermat, tepat dan bijaksana. Disamping kemampuan mengantisipasi berbagai masalah dan kendala yang berpotensi untuk muncul kemudian dengan bercermin pada hasil-hasil pemecahan masalah yang lalu. Walaupun disadari bahwa pendekatan kemauan adalah bukan satu-satunya strategi mewujudkan pelayanan yang baik, namun setidaknya melalui dimensi-dimensi pendekatan kemauan seperti kemauan untuk melihat, mencari, mengatakan, menyimpan dan memecahkan masalah yang timbul, maka pelayanan yang baik baru akan terlaksana bilamana pemberi layanan benar-benar mempunyai kemauan untuk melayani.

Pelayanan yang dilakukan harus ada kejelasan dan kepastian hukum, serta tanggung jawab pelayanan untuk kebutuhan konsumen/masyarakat, bukan untuk kebutuhan pegawai selaku pemberi layanan. Pelayanan dilakukan secara terbuka termasuk kemungkinan hambatan yang akan ditemui. Pelayanan ini juga tidak hanya dikaitkan dengan interaksi positif antara pegawai dengan masyarakat, tetapi dibalik itu ada hal yang sangat penting dalam konteks bernegara. Dengan pelayanan yang berkualitas, memuaskan dan memenuhi aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan, keadilan, serta sesuai prosedur dalam layanan publik, maka masyarakat semakin sadar akan kedudukannya sebagai warga negara dan memberikan kontribusi terhadap penyelenggaraan pemerintah negara, karena telah tumbuh rasa percaya masyarakat kepada pemerintah selaku pelaksana pemberian layanan kepada masyarakat.

Menurut Ratminto dan Atik (2005:251) standar pelayanan minimal harus memenuhi beberapa ketentuan sebagai berikut :

- (1) Pemerintah pusat menentukan standar pelayanan minimal secara jelas dan konkrit, sesederhana mungkin, tidak terlalu banyak dan mudah diukur untuk dipedomani oleh setiap unit organisasi

perangkat daerah, atau badan usaha milik daerah atau lembaga mitra pemerintah daerah yang melaksanakan kewenangan wajib daerah.

- (2) Indikator standar pelayanan minimal memberikan informasi kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib daerah secara kualitas/kuantitas dengan mempunyai nilai bobot.
- (3) Karakteristik meliputi : (i) masukan (bagaimana tingkat atau besaran sumberdaya yang digunakan), contoh : peralatan, perlengkapan, uang, personil, dll. (ii) proses yang digunakan termasuk upaya pengukurannya seperti program atau kegiatan yang dilakukan, mencakup waktu, lokasi, isi program atau kegiatan, penerapannya dan pengelolaannya. (iii) hasil, wujud pencapaian kinerja, termasuk pelayanan yang diberikan, persepsi publik terhadap pelayanan tersebut, perubahan perilaku publik. (iv) manfaat, tingkat kemanfaatan yang dirasakan sebagai nilai tambah, termasuk kualitas hidup, kepuasan konsumen/masyarakat, maupun pemerintah daerah. (v) dampak, hubungan hubungan pelayanan terhadap kondisi secara makro berdasarkan manfaat yang dihasilkan.
- (4) Indikator Standar Pelayanan Minimal menggambarkan indikasi variabel pelayanan dasar yang digunakan untuk mengevaluasi keadaan atau status dan menggambarkan keseluruhan pengukuran terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu serta jenis pelaporan dasar kepada masyarakat terhadap kinerja unit organisasi perangkat daerah.
- (5) Indikator (termasuk nilai) pelayanan minimal merupakan keadaan minimal yang diharapkan secara nasional untuk suatu jenis pelayanan tertentu. Yang dianggap minimal dapat merupakan rata-rata kondisi Daerah-Daerah.
- (6) Indikator Standar Pelayanan Minimal seharusnya dipacu dalam perencanaan daerah, penganggaran daerah dan pemekaran dan penggabungan lembaga perangkat daerah, pengawasan, pelaporan dan salah satu dokumen Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah serta penilaian kapasitas daerah.
- (7) Dalam pencapaian Standar Pelayanan Minimal untuk jangka waktu tertentu ditetapkan batas awal pelayanan minimal ("*Minimum Service Baselines*") dan target pelayanan yang akan dicapai ("*Minimum Service Target*").
- (8) "*Minimum Service Baseline*" adalah spesifikasi kinerja pada tingkat awal berdasarkan data indikator Standar Pelayanan Minimal yang terakhir/terbaru.
- (9) "*Minimum Service Target*" adalah spesifikasi peningkatan kinerja pelayanan yang harus dicapai dalam periode waktu tertentu dalam siklus perencanaan Daerah multi tahun untuk mencapai atau melebihi Standar Pelayanan Minimum.
- (10) Standar Pelayanan Minimal berbeda dengan Standar Teknis, Standar teknis merupakan faktor pendukung alat mengukur pencapaian Standar Pelayanan Minimal.

Kesepuluh kriteria yang dikemukakan itu dapat diaktualisasikan dengan rujukan *teori exit dan voice* yang dikembangkan oleh Albert Hirschman yang menyatakan bahwa kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme *exit* dan *voice*. (Ratminto dan Atik, 2005 :71). Mekanisme *exit* berarti bahwa jika pelayanan publik tidak berkualitas maka konsumen/klien harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik yang lain yang disukainya. Sedangkan mekanisme *voice* berarti adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik. Hirschman juga menjelaskan bahwa mekanisme *exit* biasanya terhambat oleh beberapa faktor seperti : kekuatan pemaksa dari negara, tidak adanya lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif, dan tidak adanya biaya untuk menciptakan lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif. Sedangkan mekanisme *voice* biasanya tidak efektif karena : pengetahuan dan kepercayaan terhadap mekanisme yang ada, dan aksesibilitas serta biaya untuk mempergunakan mekanisme tersebut. (Ratminto dan Atik, 2005 :72)

2.8. Evaluasi Reformasi Birokrasi

Pada dasarnya Reformasi Birokrasi adalah suatu perubahan signifikan kearah lebih baik terhadap elemen-elemen kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas aparatur, pengawasan dan pelayanan publik, yang dilakukan secara sadar untuk melaksanakan peran dan fungsi birokrasi secara tepat, cepat dan konsisten, guna menghasilkan manfaat sesuai diamanatkan konstitusi.

Untuk mengevaluasi keberhasilan proses reformasi birokrasi dapat dilakukan dengan melihat keberhasilan perubahan pada aspek Penataan Kelembagaan, Penataan Ketatalaksanaan / Manajemen, Penataan Sumber daya Manusia/ Aparatur, Akuntabilitas (Pertanggungjawaban), dan Pelayanan Umum.

Penetapan lima variabel di atas sesuai dengan pendapat Sedarmayanti (2009), dan sejalan dengan bagian dari 8 (delapan) area perubahan reformasi birokrasi yang ditetapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Tiga area perubahan lain diluar 5 variabel tersebut adalah tentang pola pikir dan budaya kerja, penataan peraturan perundangan, dan penguatan pengawasan. Ke tiga area tadi sebenarnya sudah masuk dalam 5 variabel di atas.

Sebagai dasar pelaksanaan penelitian disusun operasional konsep dengan menggunakan 5 variabel penataan kelembagaan, penataan ketatalaksanaan, penataan sumber daya manusia/ aparatur, akuntabilitas, dan pelayanan umum. Kemudian dari masing-masing variable disusun dimensi dan indikator.

Tabel 2.3. memperlihatkan operasional konsep dimaksud.

Tabel 2.3. Operasional Konsep

No. *)	Variabel	Dimensi	Indikator	Skala Likert	No.Per- nyataan
1.	Penataan Kelembagaan	1.Efektifitas dan Efisiensi Organisasi	1. Tingkat Keberhasilan Organisasi mencapai sasaran	1 - 5	1-2
			2.Kemampuan Organisasi untuk bereaksi dan menyesuaikan perubahan lingkungan	1 - 5	3-4
		2.Pengembangan Organisasi	1.Pengembangan unit baru	1 - 5	5
			2.Koordinasi/ Pembagian tugas pekerjaan	1 - 5	6-7
2.	Penataan Ketatalaksanaan	1.Penerapan Manajemen Modern	1.Ketepatan penyusunan jabatan/ penugasan	1 - 5	8-9
			2.Pengelolaan arsip dan Sisdur	1 - 5	10-11
		2.Pemanfaatan Teknologi moderen	1.Tingkat penggunaan Teknologi Informasi	1 - 5	12-13

No. *)	Variabel	Dimensi	Indikator	Skala Likert	No. Pernyataan
			2. Pelatihan operator TI	1 - 5	14
3.	Penataan Sumber Daya Manusia/ Aparatur	1. Peningkatan Kapasitas SDM	1. Pendidikan dan pelatihan	1 - 5	15-17
2. Prinsip Meritokrasi/ pola karier			1 - 5	18-22	
2. Penilaian Kinerja dan Instrumen Pengukuran Kinerja		1. Ketepatan penempatan SDM	1 - 5	23	
			2. Penilaian Kinerja	1 - 5	24-25
4.	Akuntabilitas	1. Perencanaan Kinerja	1. Program kerja	1 - 5	26-27
			2. Perhatian Pimpinan	1 - 5	28
		2. Pengukuran dan Evaluasi Kinerja	1. Evaluasi kinerja	1 - 5	29-30
			2. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi	1 - 5	31
		3. Pelaporan Akuntabilitas	1. Obyektifitas pelaporan	1 - 5	32,34
			2. Tingkat penggunaan dana operasional	1 - 5	33
5.	Pelayanan Umum *)	1. Reliability (kehandalan)	1. Ketersediaan sarana pengaduan	1 - 5	35
			2. Pelayanan yang adil dan sesuai harapan	1 - 5	36-37
		2. Responsiveness (Respon/ ketanggapan)	1. Tingkat Standar pelayanan	1 - 5	38
			2. Semua keluhan direspon oleh petugas	1 - 5	39-40

Sumber : No. 1 sd 4, Sedarmayanti (2009) ; No. 5, Hardiyansyah (2011)

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan kuantitatif. Pemilihan pendekatan kuantitatif sesuai dengan pendapat Creswell (1994:46) bahwa penelitian kuantitatif merupakan suatu penyelidikan tentang masalah sosial atau masalah manusia yang berdasarkan pada pengujian sebuah teori yang terdiri dari variable-variabel, diukur dengan angka, dan dianalisa dengan prosedur statistik untuk menentukan apakah generalisasi prediktif teori tersebut benar. Pendekatan ini juga dipilih karena bertujuan mendapatkan informasi yang luas dari suatu populasi, mengingat metode ini tepat digunakan untuk mendapatkan informasi yang luas tetapi tidak mendalam (Sugiyono, 2009: 33).

3.2 Jenis Penelitian

Berdasar jenis penelitian, penelitian yang berjudul analisis penerapan reformasi birokrasi pada Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok termasuk dalam jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan sifat satu keadaan yang sementara berjalan saat penelitian dilakukan dan memeriksa sebab-sebab suatu gejala tertentu (Sevilla dkk, 1993:71)

3.3 Metode Pengumpulan dan Pengolahan Data

Pengumpulan data untuk memperoleh data, informasi, dan bahan pendukung lainnya menggunakan beberapa sumber baik primer maupun sekunder. Umar (1997:64) menyatakan data primer adalah data yang didapat dari sumber pertama baik dari individu atau perorangan seperti hasil wawancara atau hasil pengisian kuesioner yang biasa dilakukan di dalam penelitian. Data sekunder adalah data primer yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan, baik oleh pihak pengumpul data primer atau orang lain,

misalnya dalam bentuk tabel-tabel atau diagram-diagram (Supramono dan Sugiarto, 1993: 99).

Terdapat empat tipe yang digunakan dalam pengumpulan data di penelitian kualitatif, yaitu observasi, wawancara, *review* dokumen (studi kepustakaan), dan materi suara atau gambar (Creswell, 2003: 185-8). Kekuatan data hasil *indepth-interview* terletak pada peran dan posisi pemberi informasi (informan). Semakin relevan peran dan posisi informan dengan informasi yang dimaksud maka semakin kuat datanya. Kekuatan data hasil observasi terletak pada objekobjektivitas dan ketelitian dari keadaan atau kejadian yang dicatat dan difoto. Terkadang memang diperlukan interpretasi hasil catatan observasi karena data tidak bersifat fisik melainkan perilaku.

Metode pengumpulan data dilakukan dengan *Mix Method*, yakni pengumpulan data kuantitatif dan Metode pengumpulan data Kualitatif.

a. Metode Pengumpulan Data Kuantitatif

1. Pengumpulan data :

Pengumpulan data kuantitatif dilakukan dengan kuesioner terhadap pertanyaan yang menunjukkan indikator variable penelitian. Untuk variable 1 -4 (dalam Operasional konsep) diambil dari internal pegawai Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok meliputi : penataan kelembagaan, penataan ketatalaksanaan, sumber daya manusia, akuntabilitas. Untuk variable 5 , khusus variable pelayanan umum diambil dari pengguna jasa.

2. Populasi :

a) Untuk variable 1 sd 4, Seluruh pegawai di Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok yg meliputi unsur struktural eselon 3, 4 dan non struktural berjumlah 1.037 orang. Jumlah populasi tertuang dalam **Tabel 3.1** berikut :

Tabel 3.1. Data Pegawai Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok

No	Unit Bagian / Bidang	Jumlah Pegawai		
		Struk-tural	Non Struk-tural	Total
1	Umum	6	56	62
2	Pelayanan Pabean dan Cukai I	5	79	84
3	Pelayanan Pabean dan Cukai II	5	188	193
4	Pelayanan Pabean dan Cukai III	5	180	185
5	Pelayanan Pabean dan Cukai IV*)	4	154	158
6	Perbendaharaan dan Keberatan	8	88	96
7	Audit	4	49	53
8	Bimbingan Kepatuhan dan Layanan Informasi	5	23	28
9	Pelayanan Fasilitas Pabean dan Cukai	5	27	32
10	Kepatuhan Internal	4	23	27
11	Penindakan dan Penyidikan	8	111	119
	Jumlah Total	59	978	1.037

*) termasuk Pejabat Fungsional Pemeriksa Dokumen

Sumber : Profil KPU Tg. Priok tahun 2012

b) Untuk variable 5, populasi diambil dari pengguna jasa yang datang dan dilayani di KPU rata-rata 400 perusahaan setiap hari.

3. Sampel

a) Jenis sampel Non-probabilitas. Dengan penggunaan jenis sampel ini tidak memberi kesempatan yang sama untuk semua populasi diambil sebagai sampel. Pemilihan sampel ini dilakukan untuk efisiensi waktu dan biaya serta untuk lebih meratakan sampel atas unit tertentu dan level tertentu. Dengan demikian peneliti menyadari bahwa hasil penelitian tidak bias digeneralisasi.

b) Teknik penarikan sampel dengan purposive sampling. Dengan teknik penarikan ini sampel relatif ditentukan, hal ini dilakukan mengingat variasi kegiatan/ permasalahan yang sangat berbeda antara bidang-bidang yang ada dan tidak meratanya penyebaran pegawai antar bidang. Dengan teknik ini diupayakan bidang dengan jumlah pegawai yang relatif besar akan diambil sampel yang besar secara proporsional.

c) Jumlah sampel :

Arikunto (1998: 150) mengemukakan untuk pengambilan sampel yang tingkat homogenitasnya tinggi untuk populasi dibawah 100 dapat digunakan sebagai sampel sebesar 50%, dan di atas seribu dapat digunakan 15%.

a) Untuk internal diambil 156 sampel, proporsional sejumlah 15% dari jumlah seluruh pegawai sebesar 1.037)

b) Untuk eksternal diambil 60 sampel , proporsional 15% dari jumlah rata-rata pengguna jasa sebesar 400 perusahaan.

4. Teknik pengolahan data

o Pengolahan data dilakukan dengan manual

- Untuk Data Kuantitatif, data yang diperoleh akan dihitung persentase berdasar respon terhadap beberapa statement dengan menunjukkan apakah responden sangat setuju, setuju, tidak menentukan, tidak setuju, sangat tidak setuju terhadap tiap-tiap statement (Arikunto : 1998 : 66).

- Hasil penghitungan dilakukan penilaian Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM), Mutu pelayanan dan nilai kinerja berdasar Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Kep/25/M.PAN/2/2004. Untuk menetapkan mutu layanan menggunakan Tabel 3.2 berikut :

Tabel 3.2. Nilai Persepsi, Interval IKM, Interval Konversi IKM, Mutu Pelayanan dan Kinerja Unit Pelayanan

NILAI PER-SEPSI	NILAI INTERVAL IKM	NILAI INTERVAL KONVERSI IKM	MUTU PELAYANAN	KINERJA UNIT PELAYANAN
1	1,00 – 1,75	25 – 43,75	D	Tidak baik
2	1,76 – 2,50	43,76 – 62,50	C	Kurang baik
3	2,51 – 3,25	62,51 – 81,25	B	Baik
4	3,26 – 4,00	81,26 – 100,00	A	Sangat baik

Sumber : Kep Menpan No. : Kep/25/M.PAN/2/2004

5. Teknik analisis data

Teknik analisis data menggunakan statistik deskriptif melalui tampilan tabel frekuensi mengetengahkan persentase atau frekuensi jawaban responden terhadap pernyataan-pernyataan setiap variable.

b. Metoda Pengumpulan Data Kualitatif

Metode pengumpulan data kualitatif dilakukan dengan wawancara dari sejumlah informan/ narasumber untuk mendapatkan data/pendapat/ penilaian tentang variabel yang ada pada kuisisioner serta pendapat lain terkait reformasi birokrasi di Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok (KPU TP) dan data yang berasal dari dokumen dokumen lainnya. Informan/narasumber diambil dari beberapa pihak yang mewakili dan dianggap kompeten terkait pelaksanaan Reformasi Birokrasi di KPU TP. Seperti yang dijelaskan oleh Maykut dan Morehouse (1994: 40) bahwa informan dipilih secara selektif dan dipilih berdasarkan kemampuannya menjadi sampel penelitian.

1. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara kepada nara sumber/ informan, untuk memenuhi keterwakilan dan kelengkapan informasi mengenai penerapan reformasi birokrasi pada Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok , maka peneliti mengambil perwakilan dari masing-masing pihak yang terlibat. Para informan tersebut berasal dari internal Bea Cukai yaitu : Kepala Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok, yang secara langsung terlibat dalam pelaksanaan penerapan reformasi, dan Tenaga Pengkaji di Kantor Pusat Bea Cukai yang bertanggung jawab atas pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Sedang pihak eksternal diambil dari pengguna jasa (importir) yang diwakili oleh Wakil Ketua GISIMINDO (Gabungan Importir Hasil Bumi Indonesia) sebagai pengguna jasa KPU Bea Cukai Tanjung Priok, dan General Manager Pelindo II selaku pengelola pelabuhan Tanjung Priok sebagai mitra

kerja sekaligus pengguna jasa KPU Bea Cukai Tanjung Priok. **Tabel 3.3.** menjelaskan tentang daftar informan sebagai sumber data dan parameter wawancara.

Tabel 3.3. Sumber Data dan Parameter Wawancara

No.	Faktor-Faktor	Sumber Data*)	Parameter
1	Penataan Kelembagaan	GM Pelindo	Tingkat efektifitas/ efisiensi
		Gisimindo	Pengembangan organisasi
	Tenaga Pengkaji BC	Ka KPU	Pemanfaatan Teknologi Informasi
			SDM : Kualifikasi, pembagian tugas
			Tingkat efisiensi dan efektifitas
	Ketatalaksanaan	Ka KPU	Kebutuhan lembaga
			Langkah mengatasi beban tugas
Pengembangan organisasi			
Pengelolaan arsip			
2	Ketatalaksanaan	Tenaga Pengkaji BC	Pelatihan Pengoperasian Sistim
			Ka KPU
		Pengelolaan arsip	
		Pemanfaatan Teknologi Informasi	
		3	Sumber Daya Manusia
Ka KPU	Peningkatan Kapasitas SDM dan Penilaian Kinerja		
	Ka KPU		
Dasar jenjang karier			
4	Akuntabilitas	Ka KPU	Penempatan sesuai kualifikasi/ kopetensi
			Penyusunan program kerja
			Peran pemimpin dalam program kerja
			Evaluasi kinerja pegawai
			Penilaian kinerja

No.	Faktor-Faktor	Sumber Data*)	Parameter
			Pelaporan kinerja
			Pelaporan dana operasional
5	Pelayanan Umum	GM Pelindo Gisimindo Ka KPU	Sarana Pengaduan Pelayanan adil, maksimal, memenuhi keinginan Standar pelayanan

Catatan :

GM Pelindo : General Manager Pelindo II
 Gisimindo : Gabungan Importir Hasil Bumi Indonesia
 Tenaga Pengkaji BC : Tenaga Pengkaji Bea dan Cukai
 Ka KPU : Kepala Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok

Sumber : dari berbagai sumber telah diolah kembali

2. Teknik pengolahan data/ Analisis data

Pengolahan data dilakukan dengan tahapan : penyiapan data hasil wawancara, menghubungkan hasil survey (data kuantitatif), mengambil hasil wawancara yang terkait/ melengkapi hasil survey.

3.4 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana reformasi administrasi di KPU Beacukai Tanjung Priok telah berjalan. Hasil studi ini dianggap penting mengingat temuan lapangan dapat dijadikan sebagai acuan bagi pengambil kebijakan dalam hal peningkatan pelayanan publik sekaligus meningkatkan efisiensi biaya serta transparansi pengelolaan anggaran. Penelitian yang dilakukan di KPU BC Tanjung Priok diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan di instansi lain baik di lingkungan kementerian keuangan maupun instansi pemerintah lainnya.

Pelaksanaan penelitian telah diupayakan sesuai dengan keadaan sesungguhnya yang terjadi pada objek penelitian yang berarti tidak ada kontribusi peneliti. Kondisi ini dilakukan agar hasilnya dapat diterima kebenarannya secara ilmiah sesuai dengan prosedur dan tujuan yang ingin dicapai. Terdapat beberapa kekurangan dan kelemahan sebagai akibat keterbatasan penelitian yaitu :

1. Penelitian dilakukan pada periode tertentu (bulan April sd Juni 2012) sehingga dimungkinkan terjadinya perubahan pendapat seiring berjalannya waktu.
2. Jenis sampel Non-probabilitas, sehingga tidak semua populasi diberi kesempatan yang sama untuk dijadikan sampel. Hal ini semata-mata dilakukan sebagai upaya keterwakilan sampel disemua bidang dan semua level secara proporsional. Dengan pemilihan jenis sampel ini peneliti menyadari bahwa hasil penelitian tidak bias digeneralisasi.
3. Data dalam penelitian ini sebagian diperoleh dengan menggunakan kuesioner model berskala Likert (5 pilihan). Instrumen ini bukan merupakan satu-satunya yang mampu mengungkapkan keseluruhan aspek yang diteliti. Untuk melengkapi dilakukan wawancara mendalam terhadap narasumber yang berkompeten. Dengan koesioner dimungkinkan juga responden yang tidak memberikan jawaban yang sesuai dengan keadaan sesungguhnya. Oleh karena itu interpretasi dan kesimpulan perlu dilakukan secara hati-hati. Untuk mengatasi hal ini telah diupayakan pemberian himbauan terhadap para responden agar memberikan jawaban yang sejujur-jujurnya.

BAB 4
GAMBARAN UMUM
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Objek Penelitian

Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok (selanjutnya dalam tulisan ini akan disingkat menjadi KPU TP) adalah kantor yang mempunyai tugas dan fungsi pengawasan dan pelayanan kepabeanan dan cukai di wilayah Tanjung Priok. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor: 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor: 17 tahun 2006, pengertian "Kepabeanan" adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk (impor) atau keluar (ekspor) serta pungutan bea masuk dan bea keluar. Sedangkan pengertian "Cukai", di atur dalam Undang-Undang Nomor : 11 tahun 1995 tentang Cukai, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor : 39 tahun 2007, adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang ini. KPU TP merupakan salah satu institusi atau kantor di lingkungan Kementerian Keuangan di bawah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI nomor: 68/PMK.01/2007 Tgl 27 Juni 2007, disebutkan bahwa Kantor Pelayanan Utama bea Cukai Tanjung Priok yang berkedudukan di Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta Utara mempunyai tugas melaksanakan pelayanan dan pengawasan, penelitian atas keberatan serta audit di bidang kepabeanan dan cukai dalam daerah wewenangnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan tugas pokok seperti tersebut, KPU Tg. Priok, menyelenggarakan fungsi-fungsi sebagai berikut:

Pelaksanaan pelayanan teknis di l 104 . beanan dan cukai;

1. Pelaksanaan pelayanan perijinan dan fasilitas di bidang kepabeanaan dan cukai;
2. Pelaksanaan pemberian bimbingan kepatuhan, konsultasi dan layanan informasi di bidang kepabeanaan dan cukai;
3. Pelaksanaan pemungutan dan pengadministrasian bea masuk, cukai, dan pungutan negara lainnya yang dipungut oleh Direktorat Jenderal;
4. Pelaksanaan intelijen, patroli, penindakan, dan penyidikan di bidang kepabeanaan dan cukai;
5. Pelaksanaan penelitian atas keberatan terhadap penetapan di bidang kepabeanaan dan cukai dan penyiapan administrasi urusan banding;
6. Perencanaan dan pelaksanaan audit serta evaluasi hasil audit di bidang kepabeanaan dan cukai;
7. Penerimaan, penyimpanan, pemeliharaan dan pendistribusian dokumen kepabeanaan dan cukai;
8. Pelaksanaan pengolahan data, penyajian informasi dan laporan kepabeanaan dan cukai;
9. Pengelolaan dan pemeliharaan sarana operasi, sarana komunikasi, dan senjata api;
10. Pengawasan pelaksanaan tugas dan evaluasi kerja;
11. Pelaksanaan administrasi Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai.

Visi :

Menjadi Kantor Percontohan Bagi Peningkatan Kinerja dan Citra Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Misi :

Memberikan Pelayanan Prima dan Melaksanakan pengawasan yang efektif kepada : Industri, Perdagangan dan Masyarakat.

Untuk mencapai visi dan melaksanakan misi organisasi perlu ditetapkan tujuan dengan perumusan sasaran dan kebijaksanaan, program, kegiatan yang akan dilaksanakan. Tujuan yang ditetapkan harus jelas,

berjangka waktu , dan merupakan jawaban dari prioritas atas permasalahan yang teridentifikasi dalam kajian lingkungan internal dan eksternal.

Tujuan :

1. Mengoptimalkan fungsi utama DJBC sebagai:
 - Fasilitator Perdagangan (*Trade Facilitator*);
 - Dukungan Industri (*Industrial Assistance*);
 - Penghimpunan Penerimaan (*Revenue Collector*);
 - Pelindung Masyarakat (*Community Protector*).
2. Memberikan Pelayanan yang cepat, efisien, responsive dan transparan berdasarkan prinsip “Good Governance”;
3. Meningkatkan hubungan kemitraan dan kepatuhan mitra kerja DJBC;
4. Meminimalkan biaya pemenuhan kewajiban kepabeanan dan cukai (Compliance Cost);

Dalam upaya pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi, semua jajaran KPU Tg. Priok telah sepakat memiliki tekad dan kemauan yang keras dalam peningkatan mutu pelayanan dan performance, sehingga dikristalkan suatu sistem standar pelayanan prima dengan sasaran:

1. Terwujudnya pelayanan yang cepat, efisien, responsive dan transparan berdasarkan prinsip good governance.
2. Tercapainya pengawasan yang efektif
3. Tercapainya kantor pelayanan yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme yang didukung oleh sumber daya manusia yang profesional dan berintegritas tinggi.
4. Terciptanya hubungan kemitraan dengan pengguna jasa
5. Terwujudnya pelayanan perijinan, fasilitas dan keberatan satu atap
6. Terwujudnya pemanfaatan teknologi informasi yang optimal untuk mendukung pelayanan dan pengawasan
7. Terwujudnya organisasi yang efektif dan efisien

Tata nilai unggulan/budaya organisasi KPU TP yang akan diterapkan dalam rangka pencapaian tujuan organisasi adalah:

- Menciptakan value *Customer Satisfaction*.
Memberikan layanan yang melebihi ekspektasi kepuasan pengguna jasa dan memberikan pengalaman interaksi terbaik, serta memiliki kualitas prima dengan menekankan pada aspek efisien, pasti, responsive dan transparan.
- Proaktif
Memiliki sifat cepat tanggap dan responsive dalam melayani pengguna jasa dengan tetap berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Tanggung jawab
Melaksanakan tugas dan kegiatan dengan sepenuh hati, dedikasi tinggi, dan berani mengambil resiko atas tindakan yang diambil.
- Professional
Memastikan agar semua perilaku, sikap, dan tindakan selalu mengacu pada standar dan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, serta selalu meningkatkan kinerja secara terus menerus.
- Case management
Mengidentifikasi permasalahan sehingga masalah-masalah yang timbul dapat dimonitor dan diselesaikan sesuai dengan jadwal yang ditentukan.

Disadari bahwa kunci utama bagi keberhasilan organisasi adalah pengaturan kinerja SDM-nya. Untuk itu KPU TP membuat kebijakan terkait SDM dengan beberapa hal yaitu : pegawai harus menandatangani pakta integritas, memiliki komitmen yang kuat untuk memberantas KKN, memiliki komitmen dalam memberikan pelayanan prima di bidang kepabeanaan dan cukai, memilki integritas yang tinggi, dan mengutamakan kepentingan institusi DJBC. Sesuai dengan tuntutan dan beban kerja yang tinggi, maka pegawai KPU TP juga harus memiliki dedikasi dan sikap professional dalam menjalankan tugasnya. Oleh sebab itu, untuk menjaring pegawai yang memiliki kualifikasi seperti yang telah disebutkan Tim Percepatan Reformasi (TPR), melakukan *assessment test* yang dilakukan oleh P3M UI (Program Pengabdian dan Pemberdayaan Masuarakat Universitas Indonesia, untuk menjamin

obyektivitas dan transparansi dalam seleksi pegawai. Sejumlah 4.100 orang telah mengikuti tes dan 1.788 diantaranya dinyatakan lulus untuk menjadi calon pegawai KPU TP. Terhadap pegawai tersebut secara berkesinambungan dilakukan pendidikan, pelatihan, dan penyegaran untuk meningkatkan integritas, kompetensi, profesionalisme, motivasi, dan teamwork.

Melalui penataan organisasi, pada KPU TP juga dilakukan *rightsizing*, dimana dilakukan pengukuran beban kerja dan analisis jabatan serta penempatan pegawai didasarkan pada kompetensi. Pada KPU juga diterapkan tatanilai dan budaya kerja yang baru, sehingga menjadi perekat bagi seluruh pegawai agar tercipta satu persepsi dan satu tindakan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab, sesuai dengan visi dan misi KPU TP.

Proses bisnis KPU didasarkan pada manajemen resiko, dimana tingkat pelayanan dan pengawasan didasarkan pada katagori *stakeholder* : terpercaya (low risk), medium risk, atau high risk. Dengan pengelompokan ini Bea Cukai akan lebih prima dalam memberikan pelayanan sekaligus efektif dalam melakukan pengawasan terhadap para *stakeholder*-nya. *Stakeholder* dengan katagori *low risk* akan mendapatkan keuntungan dengan pelayanan yang sangat cepat dan tanpa intervensi, sementara mereka yang tergabung dalam katagori *high risk* harus melalui proses pemeriksaan fisik yang teliti.

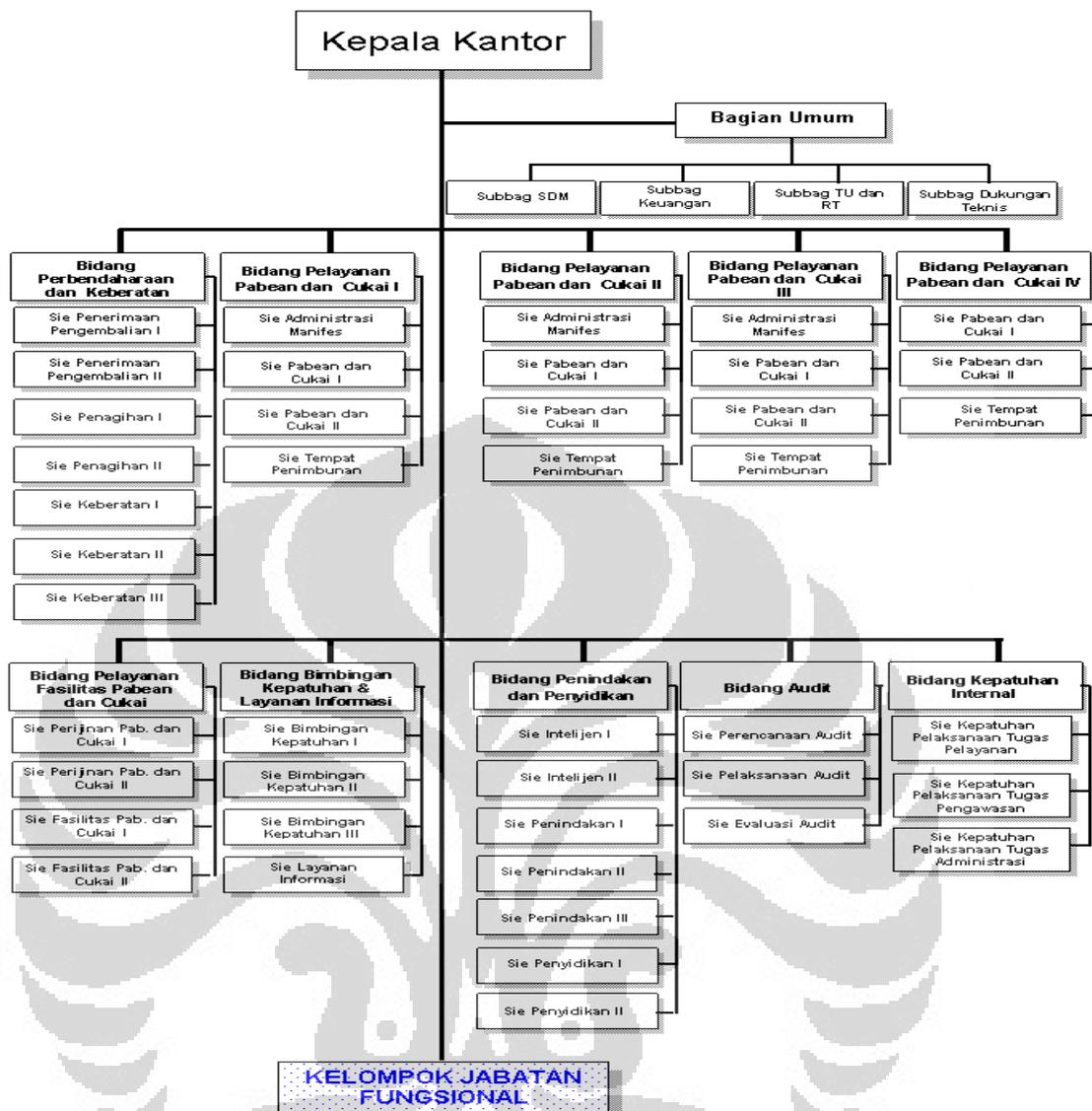
Unit bimbingan kepatuhan dan layanan informasi dibentuk sesuai prinsip KPU “ *Know Your Customer* ” , yakni melalui pemberian bimbingan kepada para pengguna jasa sesuai dengan tingkat kepatuhannya. Mereka yang berada pada *level high risk* dibina agar dapat mencapai level yang lebih baik, sedangkan yang berada pada *level low risk* dimonitor agar tetap menjalankan kegiatan kepabeannya secara benar. Proses bimbingan kepatuhan ini secara gradual akan mengakibatkan pengguna jasa yang berada pada *level high risk* berkurang. Unit ini juga menyediakan layanan informasi, sehingga pengguna jasa mendapatkan informasi yang dibutuhkan secara seragam dan memiliki kepastian hukum, biaya, dan waktu dalam menjalankan kegiatan kepabeannya.

KPU TP juga memberikan pelayanan satu atap yang diwujudkan dalam rangka memberikan kemudahan pelayanan bagi para pengguna jasa. Pelayanan

fasilitasi, perijinan, keberatan, dan audit dapat diselesaikan pada satu kantor, sehingga akan mempersingkat waktu penyelesaian dan menyederhanakan birokrasi.

Citra dan kinerja Bea Cukai yang dinilai kurang baik telah menjadi cambuk bagi Bea Cukai untuk melakukan revitalisasi program reformasi dan mempercepat proses pembenahan melalui pembentukan Kantor Pelayanan Utama. KPU TP menjadi awal era baru Bea Cukai dalam memberikan pelayanan yang berkualitas (prima) dan melakukan pengawasan yang efektif kepada industri, perdagangan, dan masyarakat sesuai dengan misi KPU TP. Menyelaraskan kata dan perbuatan membutuhkan komitmen dan kerja keras dari segenap jajaran KPU TP. Dukungan dari *stakeholders*, segenap pengguna jasa, pihak-pihak yang terkait, dan masyarakat sangat diharapkan untuk mewujudkan komitmen Bea Cukai ini.

Untuk menjalankan operasional kantor, KPU TP mempunyai struktur organisasi seperti diperlihatkan pada **Gambar 4.1**. Tiga bidang baru yang dibentuk untuk menjalankan fungsi pengawasan kedalam, bimbingan ke pengguna jasa dan pelayanan satu atap adalah bidang Kepatuhan Internal (KI), bidang Bimbingan Kepatuhan dan Layanan Informasi (BKLI) dan bidang Fasilitas Kepabeanan dan Cukai.



Sumber: www.beacukai.go.id

Gambar 4.1. Struktur Organisasi

4.2 Karakteristik Responden

Pada penelitian ini kuesioner disebarakan kepada 186 responden yang terdiri dari internal organisasi dalam hal ini pegawai di KPU BC Tanjung Priok sebanyak 156 responden dan pengguna jasa sebanyak 60 responden. Karakteristik responden dari internal organisasi KPU BC Tanjung Priok diketahui mayoritas (94,2%) berjenis kelamin laki-laki dan sisanya (5,8%) berjenis kelamin perempuan; untuk tingkat pendidikan diperoleh 17,3% responden dengan pendidikan terakhir SMA/D1, 17,3% responden dengan pendidikan terakhir D2/D3/Akademi, 39,7% berpendidikan D4/S1 dan sebesar

25,7% berpendidikan pascasarjana, untuk sebaran usia sebanyak 10,9% berusia kurang dari 25 tahun, 44,9% berusia 25-35 tahun, 37,8% responden berusia antara 36-45 tahun, dan 6,4% responden berusia lebih dari 45 tahun; untuk masa kerja diketahui sebanyak 19 orang (12,2%) bekerja kurang dari 5 tahun, 46 orang (29,5%) telah bekerja antara 5 sampai dengan 10 tahun, 68 orang (43,6%) responden telah bekerja selama 11-20 tahun, dan 23 orang (14,7%) responden telah bekerja lebih dari 20 tahun.

Karakteristik responden pengguna jasa diketahui mayoritas (80%) berjenis kelamin laki-laki dan sisanya (20%) berjenis kelamin perempuan; untuk pendidikan diperoleh 6,7% responden dengan pendidikan terakhir SMA/D1, 46,7% responden dengan pendidikan terakhir D2/D3/Akademi, dan 46,7% berpendidikan D4/S1; untuk usia diketahui sebanyak 2 orang (6,7%) berusia kurang dari 25-35 tahun, 22 orang (73,3%) responden berusia antara 36-45 tahun, dan 6 orang (20%) responden berusia lebih dari 45 tahun; dan untuk masa kerja diketahui sebanyak 4 orang (11,5%) bekerja kurang dari 5 tahun, 9 orang (29,7%) telah bekerja antara 5 sampai dengan 10 tahun, 13 orang (44,6%) responden telah bekerja selama 11-20 tahun, dan 4 orang (14,2%) responden telah bekerja lebih dari 20 tahun.

4.3. Hasil Penilaian Responden dan Analisis.

4.3.1. Penataan Kelembagaan

Terdapat 4 indikator untuk mengevaluasi penataan kelembagaan dengan hasil penilaian responden sebagaimana tersaji dalam **Tabel 4.1.**

Tabel 4.1. Hasil Survey Penataan Kelembagaan (n= 156)

Indikator	1	2	3	4	5	NI	NM
1. Tingkat Keberhasilan Organisasi mencapai sasaran	0,3	18,3	7,1	67,4	7,0	2.67	B
2. Kemampuan Organisasi untuk bereaksi dan menyesuaikan perubahan lingkungan	0,0	10,0	5,1	69,9	15,1	2.90	B
3. Pengembangan unit baru	0,00	11,5	9,0	48,1	31,4	2.93	B

4.Koordinasi/ Pembagian tugas pekerjaan	1,4	20,5	8,3	63,2	6,7	2.59	B
Rata-rata Hasil Survey Penataan Kelembagaan	0,4	15,1	7,4	62,1	15,0	2.77	B

Catatan :

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| 1 : Sangat Tidak Setuju | NI : Nilai Interval |
| 2 : Tidak Setuju | NM : Nilai Mutu |
| 3 : Tidak Tahu | |
| 4 : Setuju | |
| 5 : Sangat Setuju | |

Sumber : data diolah dari hasil kuesioner

Dari hasil survey ke empat indikator menunjukkan persentase 77,1 % dari responden menyatakan setuju dan sangat setuju dalam hal penataan kelembagaan. Nilai rata-rata unsur variable penataan kelembagaan diperoleh nilai 2,77 dengan kriteria mutu Baik dan ke empat indikator mempunyai nilai baik..

Penataan kelembagaan diartikan sebagai penataan penyelenggaraan Pemerintahan Negara dalam mewujudkan *Good Governance* (Kepemerintahan yang baik). Perubahan atau penataan kelembagaan, dikenal dengan *reinvention*, yaitu transformasi dasar sistem pemerintahan dan organisasi pemerintahan untuk meningkatkan efektifitas, efisiensi, kemampuan beradaptasi, dan berinovasi (Sedarmayanti, 2009: 323). Reformasi penyelenggaraan pemerintahan Negara diharapkan dapat mengarah kepada tiga dimensi restrukturisasi, revitalisasi, dan refungsionalisasi. Reformasi kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan untuk membentuk organisasi pemerintahan yang benar-benar dapat memenuhi ketentuan kebutuhan masyarakat diantaranya pelayanan lebih cepat, lebih murah dan lebih berkualitas.

Upaya penggabungan 3 Kantor Pelayanan dan 1 kantor wilayah merupakan upaya yang sangat tepat dalam melakukan penataan kelembagaan, sebagaimana yang dijelaskan Rubiyanto (2012):

“Berdasar pengamatan jelas terjadi peningkatan efektivitas dan efisiensi, sebagai gambaran sebelum dibentuk KPU, di Priok terdapat 3 KPBC, 1 Kanwil kemudian disatukan dalam 1 KPU, jumlah SDM demikian pula terjadi pengurangan hampir 30 %, juga pengurangan pejabat struktural. Dari sisi pencapaian target penerimaan juga

terjadi peningkatan yang sangat signifikan dan selalu melebihi target yang ditetapkan. Demikian pula terhadap proses percepatan pengurusan dokumen dan barang telah berubah sangat drastis, saat ini KPU mempunyai jalur prioritas bagi importir tertentu dimana proses pengurusan barang impor hanya dalam hitungan detik”.

Efisiensi organisasi, merupakan konsep yang lebih terbatas, menyangkut proses internal yang terjadi dalam organisasi. Efisiensi menunjukkan banyaknya masukan atau sumber yang diperlukan organisasi untuk menghasilkan keluaran. Efisiensi dapat diukur sebagai rasio keluaran terhadap masukan. Organisasi yang mampu menghasilkan satuan keluaran dengan menggunakan sumber yang jumlahnya lebih sedikit dari yang digunakan organisasi lain, disebut organisasi efisien.

Dalam melakukan penataan kelembagaan diperlukan suatu pengembangan organisasi yakni memperbaiki efektivitas organisasi untuk berfungsi dan menjawab perubahan. KPU Tanjung Priok juga telah menyiapkan pengembangan organisasi dan penambahan SDM, mengingat pengembangan pelabuhan juga terus dilakukan oleh pihak pengelola. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan narasumber Pramono (2012) :

Untuk penambahan unit baru mungkin BC yang lebih tahu, dan KPU Bea Cukai secara aktif terus mengikuti rencana perluasan pelabuhan. Rencana perluasan sendiri, sudah keluar dari lokasi pelabuhan priok yaitu ke Kalibaru atau Cimalaya. Rencana pengembangan organisasi atau penambahan SDM saya rasa sudah disiapkan Bea Cukai khususnya KPU Tanjung Priok.

Pengorganisasian adalah keseluruhan proses pengelompokan tugas, pengelompokan fungsi, pengukuran bobot kerja, penetapan wewenang dan tanggung jawab, penempatan orang, penetapan alat, penetapan hubungan sedemikian rupa sehingga terbentuk organisasi sebagai kesatuan mekanistik dan siap digerakkan untuk mencapai tujuan organisasi. Penataan kelembagaan yang terjadi di KPU Beacukai Tanjung Priok berjalan sesuai dengan perencanaan yang tidak lepas dari semangat reformasi birokrasi yang tengah digalakkan oleh pemerintah.

Program penataan kelembagaan terdiri atas berbagai aspek yang menjadi pendukung bagi pelaksanaan tugas dan wewenang KPU Beacukai

Tanjung Priok. Hal yang menjadi penting adalah bagaimana partisipasi segenap unsur kepegawaian dalam upaya penataan kelembagaan itu sendiri. Dalam konteks ini maka kondisi birokrasi kedinasan KPU Beacukai Tanjung Priok dinyatakan oleh pegawai yang menjadi responden telah berjalan sesuai dengan harapan. Hal ini terlihat setidaknya berdasarkan penilaian sebagian besar responden (77,1%) yang sepakat dengan pernyataan tersebut. Kondisi ini tentu sangat menggembirakan walaupun masih perlu perbaikan di berbagai aspek kelembagaan. Tingkat efektivitas dan efisiensi organisasi tidak terlepas dari dukungan pegawai yang memenuhi kualifikasi tugas pokok dan fungsi organisasi bersangkutan. Terkait hal itu maka diperlukan jumlah pegawai yang memenuhi kualifikasi kepegawaian tertentu sehingga mampu menjalankan tugas pokok dan fungsi organisasi dengan baik. Berdasarkan penilaian sebagian besar responden (60,3%) jumlah pegawai yang memenuhi kualifikasi telah seimbang setidaknya yang berada di unit responden bertugas.

Berdasar data penerimaan terus meningkat dari tahun ke tahun, sementara terjadi pengurangan yang cukup signifikan dalam penggunaan SDM. Hal ini mengindikasikan efisiensi dalam penggunaan SDM. Hasil monitoring evaluasi dan quality assurance pelaksanaan Reformasi Birokrasi (Monev dan QA RB) di Ditjen Bea dan Cukai pada area perubahan *penataan dan penguatan organisasi*, menunjukkan score 90 dari slang nilai 0 sd 100 (Tim Monev 2011). Ini menunjukkan penataan kelembagaan telah menunjukkan arah yang tepat untuk menunjang reformasi.

Dalam konteks arah penataan yang demikian itu, penataan kelembagaan pada KPU TP dapat juga diartikan sebagai penataan penyelenggaraan Pemerintahan Negara dalam mewujudkan *Good Governance* (Kepemerintahan yang baik) di suatu unit kerja birokrasi. Untuk itu, proses penataan kelembagaan KPU TP hendaknya berlanjut pada upaya untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan berbagai kebijakan dan kegiatan kelembagaan; meningkatkan efisiensi penggunaan

berbagai sumber daya kelembagaan terutama sumber daya anggaran; meningkatkan kemampuan beradaptasi lembaga dalam menyikapi perubahan lingkungan, dan berinovasi untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada para penerima layanan.

Sasaran Penataan Kelembagaan didefinisikan sebagai keadaan/kondisi yang ingin dicapai organisasi. Efektivitas organisasi sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan/sasaran. Efektivitas merupakan konsep penting dalam organisasi, karena mampu memberi gambaran keberhasilan organisasi mencapai sasaran. Pengukuran efektivitas organisasi dapat dilakukan berikut : a) Kemampuan organisasi memanfaatkan lingkungan untuk memperoleh berbagai jenis sumber langka dan bernilai tinggi; b) Kemampuan pengambil keputusan dalam organisasi untuk menginterpretasikan sifat lingkungan secara tepat; c) Kemampuan organisasi menghasilkan keluaran tertentu dengan sumber yang diperoleh; dan c) Kemampuan organisasi dalam memelihara kegiatan operasional sehari-hari.

Menurut Soekarno (1986:42) :

Efektif adalah pencapaian tujuan atau hasil dikehendaki tanpa menghiraukan faktor-faktor tenaga, waktu, biaya, pikiran alat dan lain-alat yang telah dikeluarkan/digunakan. Hal ini berarti bahwa pengertian efektivitas yang dipentingkan adalah semata-mata hasil atau tujuan yang dikehendaki.

Menurut Mahmudi (2005:92), “Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”. Dengan demikian efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan atau dikatakan *spending wisely*. Kurniawan (2005:109) mengatakan bahwa efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya tanpa tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Salah satu pendekatan analisis untuk mengetahui efektivitas adalah pendekatan analisis tujuan. Pendekatan

analisis tujuan ini berfungsi menjelaskan efektivitas didasarkan suatu gagasan bahwa organisasi diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi.

Kondisi di KPU Tanjung Priok dinilai telah memenuhi harapan akan efektivitas dan efisiensi kantor, hal tersebut disamping didapat dari hasil survey juga sejalan dengan pendapat narasumber Pramono (2012) sebagai pengelola pelabuhan sekaligus pengguna layanan :

Organisasi KPU seperti yang saya sebutkan terdahulu sangat baik, sudah lebih efisien, namun sebagaimana kondisi di kantor lain faktor kepemimpinan sangat penting untuk mengarahkan organisasi agar tetap baik dan menjadi lebih baik. Untuk pencapaian sasaran organisasi saya hanya mendapat info tentang pencapaian target serta meningkatnya keberhasilan penangkapan berbagai upaya pelanggaran, serta tingkat kepuasan para stakeholder yang memberikan penilaian bahwa apa yang dilakukan Bea Cukai Priok terus mengarah perbaikan. Tentang penyesuaian terhadap perubahan lingkungan saya melihat bahwa KPU terus mengikuti dan menyiapkan diri terhadap perubahan yang terjadi di lingkungan sekitarnya

Dari uraian sejumlah pendapat diperoleh suatu konsep pemahaman bahwa efektivitas merupakan proses pencapaian tujuan dan sasaran. Tujuan dan sasaran ini tidak hanya terkait dengan kepentingan individu dan kepentingan kelompok namun terkait juga dengan kepentingan organisasi. Dalam konteks inilah penataan kelembagaan KPU TP hendaknya dapat diformulasikan dan diimplementasikan untuk mendukung tercapainya tujuan dan sasaran reformasi birokrasi di lingkungan Direktorat Bea dan Cukai. Walaupun masih dijumpai kekurangan namun upaya penerapan reformasi yang terus berlanjut secara konsisten dan konsekuen memberikan harapan akan pencapaian tujuan dan sasaran reformasi di lingkungan KPU TP.

4.3.2. Penataan Ketatalaksanaan

Terdapat 4 indikator untuk mengevaluasi penataan ketatalaksanaan dengan hasil penilaian responden sebagaimana tersaji dalam **Tabel 4.2.**

Tabel 4.2. Hasil Survey Penataan Ketatalaksanaan (n= 156)

Indikator	1	2	3	4	5	NI	NM
5. Ketepatan penyusunan jabatan/ penugasan	0,3	6,8	5,8	74,1	13,2	2.89	B
6. Pengelolaan arsip dan Sisdur	0,7	14,5	7,7	67,6	9,6	2.71	B
7. Tingkat penggunaan Teknologi Informasi	0,0	9,3	4,2	66,7	19,9	2.98	B
8. Pelatihan operator TI	1,3	16,7	8,9	64,1	9,0	2.63	B
Rata-rata Hasil Survey Penataan Ketatalaksanaan	0,6	11,8	6,6	68,1	12,9	2.80	B

Catatan :

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| 1 : Sangat Tidak Setuju | NI : Nilai Interval |
| 2 : Tidak Setuju | NM : Nilai Mutu |
| 3 : Tidak Tahu | |
| 4 : Setuju | |
| 5 : Sangat Setuju | |

Sumber : data diolah dari hasil kuesioner

Tujuan pendayagunaan ketatalaksanaan adalah mewujudkan tata laksana yang ringkas/simpel, efektif, efisien, dan transparan serta memberi pelayanan prima dan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan ketatalaksanaan diarahkan pada perubahan sistem manajemen dengan konsep manajemen modern agar cepat, akurat, singkat dan pemanfaatan teknologi modern di lingkungan instansi pemerintah. Manajemen modern adalah manajemen dengan bertumpu pada beberapa landasan pemikiran seperti: konsep sistem, analisis keputusan, pentingnya faktor manusia, serta tanggung jawab sosial manusia dalam organisasi. Manajemen modern juga masih tetap bersumber pada pemikiran yang terbaik dari manajemen tradisional.

Hasil kuisioner menunjukkan 81,0 % responden memberikan penilaian positif (setuju dan sangat setuju) terhadap penataan ketatalaksanaan yang telah dilaksanakan. Nilai rata-rata unsur variable

penataan ketatalaksanaan diperoleh nilai 2,80 dengan kriteria mutu Baik dan semua indikator menunjukkan nilai mutu Baik..

Berdasar data dan observasi terdapat perubahan mendasar dalam pelayanan dimana mengedepankan *risk managemen* dengan mengelompokkan pengguna jasa atas 5 (lima) strata dimana strata tertinggi yang disebut Mitra (Mitra Utama) Prioritas mendapat pelayanan dengan tingkat kepercayaan tertinggi sehingga pelayanan terkait ke pabeanan hanya dalam hitungan detik. Pemberian layanan ini didukung oleh manajemen modern dan pemanfaatan teknologi modern.

Terdapat satu hal yang membuat penataan ketatalaksanaan relatif mudah karena adanya pengujian khusus dan persyaratan tertentu bagi pegawai yang akan ditempatkan di KPU TP sebagaimana disampaikan nara sumber Rubiyanto (2012):

Tentang kompetensi ada satu keunggulan KPU, dimana sejak awal telah dilakukan uji tertentu bagi pegawai yang akan ditempatkan di KPU. Dengan kemampuan dan usia yang relatif muda dibanding pegawai di kantor lain maka pembagian tugas relatif lebih mudah, khususnya bagi tenaga pelaksana.

Hasil monitoring evaluasi dan quality assurance pelaksanaan RB (Monev dan QA RB) di Ditjen Bea dan Cukai pada area perubahan *tatalaksana*, menunjukkan score 90,50 dari slang nilai 0 sd 100 (Tim Monev 2011). Ini menunjukkan penataan ketatalaksanaa sudah diarah yang tepat. Keluhan terjadi ketika pelayanan bersentuhan atau melibatkan instansi lain, baik untuk pelayanan pemberian perizinan atau fasilitas yang seharusnya diberikan instansi tertentu.

Penataan ketatalaksanaan di KPU TP dapat juga diartikan sebagai penataan cara mengurus (menjalankan, melaksanakan) aktivitas usaha (perusahaan). Sasaran yang hendak dicapai dari pendayagunaan ketatalaksanaan adalah menyederhanakan dan menertibkan sistem tatakelola, prosedur dan mekanisme kerja aparatur pemerintahan. Dengan demikian penataan ketatalaksanaan mengacu juga pada pemahaman tata kelola administrasi dan manajemen birokrasi.

Menurut Atmosudirdjo (1990 : 28), administrasi (*Administration*) sebenarnya mempunyai banyak arti, dan tiga arti utama Administrasi adalah (1) Administrasi merupakan sistem Pimpinan daripada suatu organisasi bidang urusan atau usaha, merupakan Fungsi Utama daripada Administrator. Intinya adalah *Management*; (2) Administrasi merupakan Sistem Informasi untuk mengendalikan suatu Situasi, Keadaan, atau Organisasi. Inti daripada Administrasi sebagai Sistem Informasi Pengendali Keadaan adalah Tata Usaha; (3) Administrasi merupakan Proses Kerjasama antara dua orang atau lebih secara tertentu untuk menyelenggarakan tercapainya suatu Tujuan bersama yang tertentu pula. Intinya adalah *Decisions Making*. Ketiga arti utama tersebut, menurut Admosudirjo, mengandung fungsi-fungsi, yakni Administrasi Negara sebagai *Fungsi Pemerintah* untuk mengurus atau menangani urusan-urusan kenegaraan (publik) secara tertentu; Administrasi Negara sebagai suatu organisasi untuk mengendalikan keadaan pemerintahan negara; dan Administrasi Negara sebagai *Proses Penyelenggaraan* berbagai macam tugas dan urusan Pemerintah secara terorganisasi, sistematis, metodis, dan tehnis.

Suradinata (1998 : 1) mengemukakan bahwa administrasi negara atau *public administration* sebagai segala kegiatan atau proses untuk mencapai tujuan negara yang telah ditentukan, yaitu kegiatan yang dilakukan dalam suatu negara dari tingkat pemerintahan yang terendah sampai yang tertinggi dalam suatu negara, oleh karena itu administrasi negara mencakup berbagai aspek kegiatan termasuk proses suatu "*spesies*" dalam lingkungan pemerintahan yang mempunyai makna sebagai kegiatan manusia yang saling berkaitan dengan yang lainnya.

Keberhasilan penataan ketatalaksanaan administrasi dan manajemen KPU TP hendaknya meliputi 1) Mekanisme/sistem kerja internal; 2) Prosedur kerja; 3) Hubungan kerja eksternal; 4) Perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi dan pengendalian; 5) Pengelolaan sarana dan prasarana kerja; 6) Otomasi administrasi perkantoran; 7) Pemantauan teknonolgi informasi (eGov); 8) Pengelolaan kearsipan yang handal.

Sementara itu, kebijakan ketatalaksanaan administrasi dan manajemen KPU TP diarahkan pada perubahan sistem manajemen dengan konsep manajemen modern agar cepat, akurat, pendek jaraknya dan pemanfaatan teknologi modern di lingkungan instansi pemerintah. Arah ini ditempuh untuk mencapai tujuan penataan ketatalaksanaan yang selaras dengan tujuan reformasi birokrasi di lingkungan Direktorat Bea dan Cukai. Dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi, KPU mengupayakan peningkatan analisa staf terhadap sistem informasi yang ada sebagaimana disampaikan narasumber Wiyayanta (2012) :

Sistem informasi yang disiapkan oleh BC adalah tersentral, KPU hanya sebagai user sehingga memang relatif tidak diperlukan pelatihan khusus dalam pengoperasiannya, namun yang perlu adalah proses analisa data yang memang itu diperlukan pengalaman dan inovasi dari pegawai itu sendiri, hal ini karena banyak sistem yang digunakan sehingga untuk mengoptimalkan pemanfaatan sistem informasi pegawai harus menguasai semua system yang ada.

Kebijakan ketatalaksanaan diarahkan pada perubahan system manajemen dengan konsep manajemen modern agar cepat, akurat, pendek jaraknya dan pemanfaatan teknologi modern di lingkungan instansi pemerintah. Manajemen modern adalah manajemen dengan bertumpu pada beberapa landasan pemikiran seperti: konsep sistem, analisis keputusan, pentingnya faktor manusia, serta tanggung jawab sosial manusia dalam organisasi. Manajemen modern juga masih tetap bersumber pada pemikiran yang terbaik dari manajemen tradisional. Dengan demikian diharapkan bahwa pada akhirnya penerapan reformasi birokrasi di KPU TP diharapkan dapat mengembangkan suatu sistem manajemen modern dan profesional dalam menyelenggarakan pelayanan kepabeanan dan cukai yang berkualitas dan mampu memenuhi kebutuhan dan harapan para penerima layanan.

4.3.3. Penataan Sumber Daya Manusia

Terdapat 4 indikator untuk mengevaluasi penataan sumber daya manusia dengan hasil penilaian responden sebagaimana tersaji dalam **Tabel 4.3.**

Tabel 4.3. Hasil Survey Penataan Sumber Daya Manusia (n= 156)

Indikator	1	2	3	4	5	NI	NM
9. Pendidikan dan pelatihan	4,5	14,0	10,0	60,5	10,9	2.58	B
10. Prinsip Meritokrasi/ pola karier	5,4	20,4	17,1	52,8	4,1	2.21	C
11. Ketepatan penempatan SDM	2,6	26,3	11,5	55,8	3,8	2.38	C
12. Penilaian Kinerja	2,3	11,9	9,3	64,5	12,2	2.68	B
Rata-rata Hasil Survey Sumber Daya Manusia	3,7	18,2	12,0	58,4	7,7	2.46	B

Catatan :

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| 1 : Sangat Tidak Setuju | NI : Nilai Interval |
| 2 : Tidak Setuju | NM : Nilai Mutu |
| 3 : Tidak Tahu | |
| 4 : Setuju | |
| 5 : Sangat Setuju | |

Sumber : data diolah dari hasil kuesioner

Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut UU No. 43/1999 pasal 1 adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efektifitas, efisiensi dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian kesejahteraan dan pemberhentian. Tujuan manajemen PNS yaitu menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna dengan dukungan PNS yang professional, bertanggungjawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan system prestasi kerja dan system karier yang dititik beratkan pada system prestasi kerja. Inti penataan sumber daya manusia/aparatur adalah :Penerapan sistem merit dalam manajemen kepegawaian; Perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sistem, pendidikan dan latihan yang efektif; Standarisasi dan peningkatan kinerja; Pola karier yang jelas dan terencana.

Hasil kuisisioner menunjukkan 66,1 % responden memberikan penilaian positif (setuju dan sangat setuju) terhadap penataan Sumber Daya Manusia yang telah dilaksanakan. Nilai rata-rata unsur variable

Sumber Daya Manusia diperoleh nilai 2,46 dengan kriteria mutu Baik. Dari

Namun demikian perlu perbaikan mengingat terdapat pernyataan negatif (sangat tidak setuju dan tidak setuju yang cukup tinggi (di atas 20%) dalam indikator prinsip meritokrasi/ pola karier, dan ketepatan penempatan SDM, dengan nilai mutu C (Kurang Baik). Hal ini karena KPU tidak dapat sepenuhnya mengatur penempatan SDM dan hal-hal terkait SDM diluar KPU. Kondisi tersebut sejalan dengan pernyataan narasumber Wijayanta (2012) :

Masalah SDM memang masih terus dilakukan evaluasi yang terus menerus dan perlu pemikiran lebih mendalam karena KPU tidak berdiri sendiri tetapi merupakan bagian dari DJBC yang mempunyai kurang lebih 11.000 pegawai, terdiri dari 11 Direktorat, 16 Kantor Wilayah, 114 Kantor Pelayanan, 2 kantor Pelayanan Utama, 4 perwakilan luar negeri, 4 Pangkalan sarops, 3 Balai Pengujian dan Identifikasi Barang, tentunya akan sulit untuk membuat aturan tersendiri untuk pengembangan karier, pelatihan, mutasi, promosi, system penggajian karena kebijakan tersebut sangat bersinggungan dengan kantor lain diluar KPU.

Pendapat yang senada tentang SDM juga disampaikan narasumber Rubiyanto (2012) :

Permasalahan Meritokrasi/pola karier dan penempatan SDM memang bukan sepenuhnya dalam kendali KPU Bea Cukai Tanjung Priok, karena menyangkut pembinaan secara Nasional , sehingga perlu kesamaan pola kantor-kantor Bea Cukai diluar KPU Tanjung Priok. Ditargetkan pada tahun 2012 semua kantor akan dimodernisasikan. Diharapkan dengan kesamaan status dan kondisi kantor maka pola karier dan penempatan SDM akan lebih baik dan lebih tepat.

Dalam monitoring evaluasi dan quality assurance pelaksanaan Reformasi Birokrasi (Monev dan QA RB) di Ditjen Bea dan Cukai pada area perubahan *Sumber Daya Manusia*, hasil yang diharapkan adalah SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, capable, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera. Score yang diperoleh dalam area perubahan ini mencapai 96,88 dari slang nilai 0 sd 100 (Tim Monev, 2011). Ini menunjukkan penataan sistem SDM diposisi yang sangat baik.

Kekurangan yang terjadi karena masih kurangnya pembinaan sistem karier dan reward, hal ini karena belum semua kantor pelayanan mempunyai kebijakan yang sama dengan KPU Tanjung Priok, sementara pola mutasi dan promosi melibatkan semua kantor.

Penataan sumber daya manusia dalam proses penerapan reformasi birokrasi di lingkungan KPU TP dapat juga diartikan sebagai suatu bentuk pendekatan manajemen sumber daya manusia untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan fungsi kelembagaan dan fungsi ketatalaksanaan. Dalam perspektif reformasi birokrasi, pendekatan ini dilakukan dalam rangka menyikapi, mengatasi dan sekaligus mengantisipasi permasalahan sumber daya manusia dalam birokrasi. Dengan demikian, persoalan penerapan reformasi birokrasi di lingkungan KPU TP mengacu pada tantangan manajemen sumber daya manusia.

Manajemen personalia, atau manajemen sumber daya manusia menurut Handoko (1998:3) adalah penarikan, penyeleksian, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai baik tujuan-tujuan individu maupun tujuan organisasi. Nawawi (1998:42) mengemukakan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia adalah proses mendayagunakan manusia sebagai tenaga kerja secara manusiawi, agar potensi fisik dan spikis yang dimilikinya berfungsi maksimal bagi penacapai tujuan organisasi (perusahaan).

Dari pendapat-pendapat yang dikemukakan diperoleh pemahaman konseptual bahwa Manajemen Sumber Daya adalah proses pengelolaan sumber daya individu-individu dalam organisasi yang meliputi penarikan, penyeleksian, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan organisasi dan tujuan individu-individu yang berkerja dalam organisasi. Dari pemahaman konseptual inilah diperoleh pemahaman bahwa salah satu tahapan penting Manajemen Sumber Daya Manusia adalah Perencanaan Sumber Daya Manusia (*Human Resource Planning*), termasuk bagaimana perencanaan sumber daya manusia itu diterapkan pada KPU TP.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut UU No. 43/1999 pasal 1 adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efektifitas, efisiensi dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian kesejahteraan dan pemberhentian. Tujuan manajemen PNS yaitu menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna dengan dukungan PNS yang professional, bertanggungjawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan system prestasi kerja dan system karier yang dititik beratkan pada system prestasi kerja. Inti penataan sumber daya manusia/aparatur adalah :Penerapan sistem merit dalam manajemen kepegawaian; perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sistem, pendidikan dan latihan yang efektif; standarisasi dan peningkatan kinerja; pola karier yang jelas dan terencana.

Inti penataan sumber daya manusia yang demikian itulah yang perlu dilakukan oleh pimpinan KPU TP untuk mewujudkan efektivitas kelembagaan dan efektivitas ketatalaksanaan administrasi dan manajemen yang modern serta mampu menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* inilah yang menunjukkan keberhasilan penerapan reformasi birokrasi.

Secara umum prinsip-prinsip *good governance* yang dikenal publik mencakup desentralisasi, partisipasi, penegakan hukum, transparansi, responsivitas, orientasi pada consensus, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas dan visi strategis. Dalam konteks ini, menurut penulis perlu ditambahkan satu lagi prinsip *good governance* agar sesuai dengan kebudayaan masyarakat Indonesia yang agamis, yakni prinsip amanah. Mengapa prinsip ini perlu dimasukkan menjadi salah satu elemen *good governance* untuk mewujudkan *good government*, karena seluruh jabatan publik yang dijabat oleh para pejabat publik itu sesungguhnya adalah amanah publik yang harus diterima dengan kesadaran, komitmen dan integritas untuk mengaktualisasikannya secara konsisten dan konsekuen menurut ukuran-ukuran moralitas sebagaimana layaknya pihak yang

menerima amanah. Aktualisasi jabatan publik secara konsisten dan konsekuen menurut ukuran-ukuran moralitas inilah yang dimaksud sebagai pengejawantahan prinsip amanah.

Dalam konteks itu, jabatan publik apapun yang diterima oleh aparatur atau pejabat publik sesungguhnya mengandung sederetan tuntutan dan sejumlah tantangan yang menghendaki agar pejabat publik itu bersikap amanah sesuai amanah yang tertuang dalam sumpah jabatan serta ketentuan hukum yang mengatur fungsi jabatan tersebut. Apabila prinsip amanah ini dapat diaktualisasikan secara utuh, konsisten dan konsekuen – apapun resikonya – maka prinsip-prinsip *good governance* lainnya menjadi tidak terlalu sulit untuk diaktualisasikan. Mengapa demikian, karena orang yang bersikap amanah adalah orang yang rendah hati, jujur dan bersikap melayani kepada siapa saja yang bersentuhan dengan pelaksanaan fungsi jabatannya. Dalam konteks ini, *desentralisasi* dapat diartikan sebagai suatu proses pendelegasian wewenang atasan kepada bawahan untuk meningkatkan kinerja jabatan atau mencapai tujuan pelaksanaan fungsi jabatan. Karena itu pelaksanaan fungsi jabatan itu sesungguhnya tidak bergantung hanya pada satu orang saja yang menguasai jabatan, namun bergantung pada struktur jabatan yang membentuk sekian banyak orang untuk secara bersama-sama menjalin kerjasama dan kebersamaan yang saling mendukung dan memperlancar. *Partisipasi*, dapat diartikan bahwa potensi dan keterlibatan secara aktif setiap individu yang terstruktur dalam fungsi jabatan agar dapat memberikan kontribusinya secara efektif dalam pelaksanaan fungsi jabatan tersebut. Dalam konteks yang lebih luas, partisipasi itu juga dapat diartikan sebagai potensi dan keterlibatan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang terkait dengan pelaksanaan fungsi jabatan tersebut. Karena itu, salah satu tantangan yang dihadapi para pejabat publik adalah bagaimana mengembangkan sistem partisipasi yang konstruktif bagi pelaksanaan fungsi jabatan yang berdayaguna dan berhasilguna. *Penegakkan hukum*, dapat diartikan sebagai suatu upaya mewujudkan kinerja dan pelaksanaan fungsi jabatan agar selalu didasarkan pada aturan

hukum dan ketentuan administratif yang berlaku dengan selalu memperhatikan pentingnya ketertiban dan disiplin dalam pelaksanaan tugas. Karena itu, setiap pejabat tidak hanya dituntut untuk memahami persoalan hukum tetapi sekaligus juga dituntut untuk tidak melanggar atau mengabaikan ketentuan hukum, meskipun ketentuan hukum itu dapat diubah oleh otoritas jabatannya. **Transparansi**, dapat diartikan sebagai suatu keterbukaan sikap yang jujur dan demokratis dalam mengimplementasikan kebijakan publik dan penggunaan sumberdaya administrasi publik untuk mencapai tujuan pelaksanaan fungsi jabatan. **Transparansi** juga dapat diartikan terbangunnya suatu sistem komunikasi sosial yang efektif dengan berbagai pihak yang terkait dan atau berkepentingan dengan pelaksanaan fungsi jabatan. **Responsivitas**, dapat diartikan sebagai suatu manifestasi kepekaan dan daya tanggap terhadap segala permasalahan dan tuntutan yang menjadi konsekuensi dan atau resiko penerimaan dan pelaksanaan fungsi jabatan. **Orientasi pada consensus**, dapat diartikan sebagai kepatuhan pada kesepakatan dan norma-norma yang mendasari penerimaan jabatan. **Keadilan**, dapat diartikan sebagai suatu ungkapan sikap kepemimpinan pejabat publik yang bijaksana dan kepedulian sosial yang memandang penting kedudukan setiap pihak yang terkait dengan pelaksanaan fungsi jabatan. Untuk itu setiap pejabat publik hendaknya dapat menghindari kepentingan subyektif dan desakan ego sektoral. **Efektivitas dan efisiensi**, dapat diartikan sebagai proses pencapaian tujuan pelaksanaan fungsi jabatan secara optimal, dan penggunaan sumber daya jabatan secara maksimal. Untuk itu, setiap pejabat publik perlu memahami ukuran-ukuran pencapaian tujuan dan sasaran pelaksanaan fungsi jabatan. **Akuntabilitas**, dapat diartikan sebagai suatu pertanggungjawaban atas pelaksanaan fungsi jabatan, baik secara moral, hukum dan administratif. Dalam konteks ini, seorang pejabat publik perlu memiliki landasan moral, etika dan norma yang jelas. **Visi strategis**, dapat diartikan bahwa seorang pejabat publik perlu mengembangkan visi dan gaya kepemimpinannya yang selaras dengan dinamika perubahan lingkungan strategis organisasi, dan menguasai juga

strategi-startegi pendekatan yang tepat untuk mengatasi setiap permasalahan yang menuntut optimalisasi pelaksanaan fungsi jabatan. Untuk itu, setiap pejabat publik perlu mengembangkan wawasan dan kompetensinya agar mampu berperan dalam proses transformasi nilai-nilai yang terkait dengan fungsi jabatannya.

Dengan memahami, menghayati dan mengejawantahkan prinsip-prinsip *good governance* yang demikian itu ke dalam dinamika pelaksanaan fungsi jabatannya, maka dengan sendirinya seorang pejabat publik tentu dapat menjadi kontributor bagi terbentuknya *good government* di lingkungan tugasnya. Jika sebagian besar pejabat publik juga dapat mengaktualisasikan seluruh prinsip *good governance* secara konsisten dan konsekuen, maka tak sulit merealisasikan *good government*. Pandangan inilah yang perlu diaktualisasikan di lingkungan KP TP.

4.3.4. Akuntabilitas

Terdapat 4 indikator untuk mengevaluasi Akuntabilitas dengan hasil penilaian responden sebagaimana tersaji dalam **Tabel 4.4.**

Tabel 4.4. Hasil Survey Akuntabilitas (n= 156)

Indikator	1	2	3	4	5	NI	NM
13. Program kerja	0,0	2,0	5,5	73,4	19,3	3.01	B
14. Perhatian Pimpinan	0,0	5,8	4,5	78,2	11,5	2.92	B
15. Evaluasi kinerja	1,6	5,1	4,5	73,1	15,8	2.94	B
16. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi	1,3	7,0	12,2	71,8	7,7	2.62	B
17. Obyektifitas pelaporan	1,3	3,9	13,1	70,2	11,6	2.66	B
18. Tingkat penggunaan dana operasional	1,3	2,6	34,6	53,2	8,3	1.99	C
Rata-rata Hasil Survey Akuntabilitas	0,9	4,4	12,4	70,0	12,3	2.69	B

Catatan :

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| 1 : Sangat Tidak Setuju | NI : Nilai Interval |
| 2 : Tidak Setuju | NM : Nilai Mutu |
| 3 : Tidak Tahu | |
| 4 : Setuju | |
| 5 : Sangat Setuju | |

Sumber : data diolah dari hasil kuesioner

Menurut Gharthey dalam Sedarmayanti, (2009:105), akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan apa, siapa, kepada siapa, milik siapa, yang mana, dan bagaimana. Akuntabilitas juga merupakan instrument untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik. Secara absolute akuntabilitas memvisualisasikan ketaatan kepada peraturan dan prosedur yang berlaku, kemampuan untuk melakukan evaluasi kinerja, keterbukaan dalam pembuatan keputusan, mengacu pada jadwal yang telah ditetapkan dan menerapkan efisiensi dan efektifitas biaya pelaksanaan tugas-tugasnya.

Dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatan terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi/atasan. Tolok ukur/indikator mengukur kinerja adalah kewajiban individu dan organisasi untuk mempertanggungjawabkan pencapaian kinerja melalui pengukuran seobyektif mungkin. Akuntabilitas dapat hidup dan berkembang dalam suasana yang transparan, demokratis, dan adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat.

Dari hasil survey responden, lebih dari 82,3% responden menyatakan setuju dan sangat setuju terhadap indikator untuk akuntabilitas. Nilai rata-rata unsur variable akuntabilitas diperoleh nilai 2,69 dengan kriteria mutu Baik.

Terdapat satu indikator dengan jumlah responden yang menjawab tidak tahu cukup tinggi untuk tingkat penggunaan dana operasional dengan nilai mutu C (kurang Baik). Ini suatu hal yang wajar karena pelaporan dana operasi memang dikelola oleh bendaharawan dan pihak yang melakukan kegiatan. Pernyataan senada juga disampaikan narasumber Rubiyanto (2012) :

Untuk pelaporan dana dikelola oleh unit Bendaharawan namun untuk hasil kegiatan yang juga dibandingkan dengan anggaran yang dikeluarkan dievaluasi oleh masing-masing unit pelaksana kegiatan.

Pendapat senada tentang akuntabilitas penggunaan dana operasional juga disampaikan narasumber Wijayanta (2012) :

Sistem pelaporan dana operasional dikelola oleh Bendaharawan dan pelaporan dibuat oleh unit pelaksana kegiatan, sehingga tidak semua pegawai mengetahui. Mungkin nantinya perlu pelaporan yang dapat diketahui publik sehingga lebih transparan, dan diketahui oleh semua pihak.

Hasil yang diharapkan dari area perubahan Akuntabilitas seperti tercantum dalam monitoring evaluasi dan quality assurance pelaksanaan Reformasi Birokrasi (Monev dan QA RB) adalah meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Untuk area ini score nilai yang diperoleh 86,25 dari selang nilai 0 sampai dengan 100. (Tim Monev 2011). Perbaikan yang diperlukan dari area ini adalah perlunya peningkatan kualitas laporan akuntabilitas kinerja, perlunya dibangun sistem yang mampu mendorong tercapainya kinerja organisasi yang terukur.

Dalam konteks itu, kinerja organisasi yang terukur mengacu pada persoalan bagaimana akuntabilitas kinerja itu diaktualisasikan secara transparan, konsisten dan konsekuen. Asas akuntabilitas inilah yang harus dimengerti setiap pegawai KPU TP sebagai aparatur negara. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Asas Akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akuntabilitas pegawai negeri adalah salah satu nilai-nilai kunci demokrasi barat. Didalam perspektif yang lebih luas akuntabilitas adalah bagian daripada identitas administrasi yang terletak pada administrasi publik nasional, peradilan, perusahaan swasta, asosiasi atau kelompok. Dalam setiap lingkungan administrator adalah pelaksana, bukanlah atasan. Identitas ini menciptakan kewajiban untuk dapat bertanggungjawab dari tindakan seseorang pada pimpinan siapapun dia. Pemberdayaan pelaksana administratif bersamaan dengan perkembangan lembaga administrasi

modern telah menciptakan suatu kebutuhan mempertajam akuntabilitas mereka.

Dari sisi intern seseorang, akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban orang tersebut kepada Tuhannya. Akuntabilitas ini meliputi pertanggungjawaban sendiri mengenai segala sesuatu yang dijalankannya, hanya diketahui dan dipahami oleh dia sendiri. Oleh karena itulah akuntabilitas intern ini disebut juga sebagai akuntabilitas spiritual. Ledivina V. Carino mengatakan bahwa dengan disadarinya akuntabilitas spiritual ini, maka pengertian akan *accountable* atau tidaknya seseorang bukan hanya dikarenakan dia mencuri atau tidak sensitif terhadap lingkungannya, akan tetapi lebih jauh dari itu yakni seperti adanya perasaan malu-malu atas warna kulitnya, tidak bangga menjadi bagian suatu bangsa, kurang nasionalis dan lain-lain. (LAN RI dan BPKP, 2001 : 25)

Dari sisi ekstern, akuntabilitas seseorang adalah akuntabilitas orang tersebut kepada lingkungannya baik lingkungan formal (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Kegagalan seseorang memenuhi akuntabilitas ekstern mencakup pemborosan waktu, pemborosan sumber dana, dan sumber-sumber daya pemerintah yang lain, kewenangan, dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Akuntabilitas ekstern lebih mudah diukur mengingat norma dan standar yang tersedia memang sudah jelas. Kontrol dan penilaian eksternal sudah ada dalam mekanisme yang terbentuk dalam suatu system dan prosedur kerja. Seorang atasan akan memantau pekerjaan bawahannya serta memberikan teguran apabila terjadi penyimpangan. Rekan kerja akan saling mengingatkan dalam pencapaian akuntabilitas masing-masing. Hal ini dapat terwujud dikarenakan ada saling ketergantungan diantara mereka. Masyarakat akan bersuara dengan lantang apabila pelayanan yang diterima dari birokrasi tidak seperti yang diharapkannya. Dalam konteks inilah, maka pelaksanaan sistem akuntabilitas di lingkungan KPU TP perlu dilakukan secara terintegrasi dengan menerapkan pola kepemimpinan yang efektif untuk memandu dan mengarahkan akuntabilitas kinerja individu,

akuntabilitas kinerja kelompok dan akuntabilitas kinerja organisasi, termasuk akuntabilitas publik KPU TP dalam menyelenggarakan tugas pokok dan fungsi dibidang kepabeanaan dan cukai.

4.3.5. Pelayanan Umum

Terdapat 4 indikator untuk mengevaluasi Pelayanan Umum dengan hasil penilaian responden sebagaimana tersaji dalam **Tabel 4.5**.

Tabel 4.5. Hasil Survey Pelayanan Umum (n= 60)

Indikator	1	2	3	4	5	NI	NM
19. Ketersediaan sarana pengaduan	0,0	0,0	0,0	53,3	46,7	3.47	A
20. Pelayanan yang adil dan sesuai harapan	0,0	11,7	0,0	88,3	0,0	2.88	B
21. Tingkat Standar pelayanan	0,0	66,7	3,3	30,0	0,0	2.23	C
22. Semua keluhan direspon oleh petugas	0,0	3,3	0,0	93,4	3,3	3.00	B
Rata-rata Hasil Survey Pelayanan Umum	0,0	20,4	0,8	66,2	12,5	2.90	B

Catatan :

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| 1 : Sangat Tidak Setuju | NI : Nilai Interval |
| 2 : Tidak Setuju | NM : Nilai Mutu |
| 3 : Tidak Tahu | |
| 4 : Setuju | |
| 5 : Sangat Setuju | |

Sumber : data diolah dari hasil kuesioner

Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2007) mendefinisikan Pelayanan publik atau pelayanan umum sebagai bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada perinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Hardiyansyah 2011: 11).

Pelaksanaan reformasi birokrasi salah satunya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, secara ontologism perubahan paradigma government menuju governance berwujud pada pergeseran pola pikir dan orientasi yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan kualitas pelayanan publik. (Sedarmayanti 2009: 115). Pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Karena itu, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. (Dwiyanto 2006 : 136).

Berbeda dengan produk pelayanan berupa barang yang mudah dinilai kualitasnya, produk pelayanan jasa tidak mudah untuk dinilai kualitasnya. Meskipun demikian, antara pelayanan barang dan jasa seringkali bersifat komplementer atau saling melengkapi sehingga sulit dipisahkan. Pelayanan jasa tidak berwujud barang sehingga tidak nampak (intangible). Meskipun tidak nampak, proses penyelenggaraanya bisa diamati dan dirasakan, misalnya suatu layanan dapat dinilai cepat, lambat, menyenangkan, menyukitkan, murah atau mahal. Kemudian dilihat dari prosesnya, proses produksi, proses distribusi, dan konsumsi dalam penyediaan layanan jasa berlangsung secara bersamaan.

Menurut perspektif teoritik, telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model publik tradisional (old public administration) ke model manajemen publik baru (new public management), dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (new public service) Denhardt and Denhardt (2000). Dalam model new public service, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak diantara warga Negara. Dalam model ini, kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan.

Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peran pemerintah adalah

melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga Negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Pelayanan publik harus responsive terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik.

Satu hal yang harus dipahami bahwa pengguna jasa selalu mempunyai keinginan dan harapan yang terus meningkat dalam hal kecepatan, biaya, kenyamanan. Hal tersebut disampaikan narasumber penggunajasa Budiman (2012) :

KPU terus berusaha memberikan pelayanan yang adil, transparan, responsif terhadap pengguna jasa. Saya melihat telah ada upaya maksimal untuk memberi pelayanan yang adil, cepat dan tepat, tentunya dengan melihat keterbatasan dan peraturan yang berlaku, namun apa yang telah dilakukan pasti berada dibawah keinginan dan harapan pengguna jasa yang selalu menginginkan agar dilayani lebih baik, lebih cepat dan lebih murah, dan biasanya tanpa melihat keterbatasan tadi. Walau telah ditetapkan waktu layanan pada tiap kegiatan, namun kembali sifat pengguna jasa inginnya lebih cepat, lebih murah. Dan juga tentu dengan fasilitas pelayanan yang nyaman, ramah.

Upaya perbaikan terus dilaksanakan oleh KPU, sebagaimana dijeaskan narasumber Pramono (2012):

KPU terus berusaha memberikan pelayanan yang adil, transparan, responsif terhadap para pengguna jasa. Keluhan yang terjadi karena kurang pahaman pengguna jasa yang seharusnya dijelaskan pula oleh PPJK (pengusaha pengurusan jasa kepabeanan. Sebagian proses yang dilakukan telah menggunakan EDI (Electronic data interchange) sehingga tidak ada pertemuan antara petugas dan pengguna jasa, sehingga keadilan dan transparansi dapat dijamin.

Dari hasil survey 78,7% responden berpendapat sangat setuju dan setuju terhadap beberapa pernyataan tentang kegiatan pelayanan yang berarti sudah dapat dikatagorikan baik. Nilai rata-rata unsur variable pelayanan diperoleh nilai 2,90 dengan kriteria mutu Baik. Hal ini sejalan dengan hasil Monev dan QA RB yang memberi score 90 dari slang nilai 0 sd 100 (Tim Monev 2011).

Dari hasil survey diketahui adanya kurang puas pengguna jasa terhadap tingkat standar pelayanan (kenyamanan, keramahan dan kecepatan) dengan nilai mutu C (kurang baik), walaupun semua pelayanan telah melampaui batas standar minimal yang diberikan, hal ini terjadi

karena tuntutan pengguna jasa yang terus meningkat. Peningkatan tuntutan pengguna juga sebagaimana disampaikan dua nara sumber terhadulu, sehingga perlu dilakukan inovasi yang terus menerus untuk memenuhi keinginan pengguna jasa. Penilaian yang kurang baik juga terjadi karena adanya kekurangan unit lain di luar Bea Cukai, yang mempengaruhi kecepatan pelayanan, sebagaimana yang disampaikan nara sumber Budiman (2012):

Perlunya koordinasi instansi-instansi lain untuk ikut mereformasi, karena bila hanya Bea Cukai saja akan kurang dirasakan. Kami sebagai importir hasil bumi terkait kecepatan proses juga sangat dipengaruhi kecepatan proses di institusi karantina yang selama ini terkesan lamban karena mereka hanya bekerja senin sampai dengan sabtu dan sabtu-nya hanya sd jam 12:00 siang, pengelola Tempat Penimbunan Sementara yang selama ini juga kekurangan titik “plug” sumber listrik untuk kargo yang memakai mesin berpendingin termasuk juga agen pelayaran perlu untuk member pelayanan 24 jam. Mengingat adanya barang impor yang peka suhu juga peka waktu misalnya sayur, buah, daging segar, ikan dll. Kelambatan dan keterbatasan unit lain diluar Bea Cukai akan sangat berpengaruh terhadap pelayanan Bea Cukai, dan biasanya pengguna jasa akan tetap menyalahkan Bea Cukai, karena pemahaman masyarakat masalah di pelabuhan adalah masalah Bea Cukai.

Terdapat pula satu nilai mutu A (sangat baik) pada indikator ketersediaan sarana pengaduan. Kepuasan atas sarana pengaduan sejalan dengan yang disampaikan nara sumber Pramono (2012) :

Untuk pengaduan dari pengguna jasa saya melihat fasilitas yang disediakan cukup lengkap. Untuk kami sebagai partner kerja komunikasi untuk menghadapi permasalahan yang ada juga dengan mudah dilakukan serta sangat sering dilakukan melalui pertemuan antar instansi di pelabuhan.

Hasil survey opini stakeholder yang dilakukan oleh IPB juga menunjukkan hampir 90% menyatakan puas dan cukup puas atas kepuasan layanan bea cukai Jakarta, dan apabila dibandingkan antar waktu, menurut responden kualitas layanan tahun 2011 dibanding tahun 2010 terjadi sedikit peningkatan (lebih baik). Dalam konteks itu, peningkatan kualitas pelayanan dapat dijadikan salah satu indikator keberhasilan penerapan

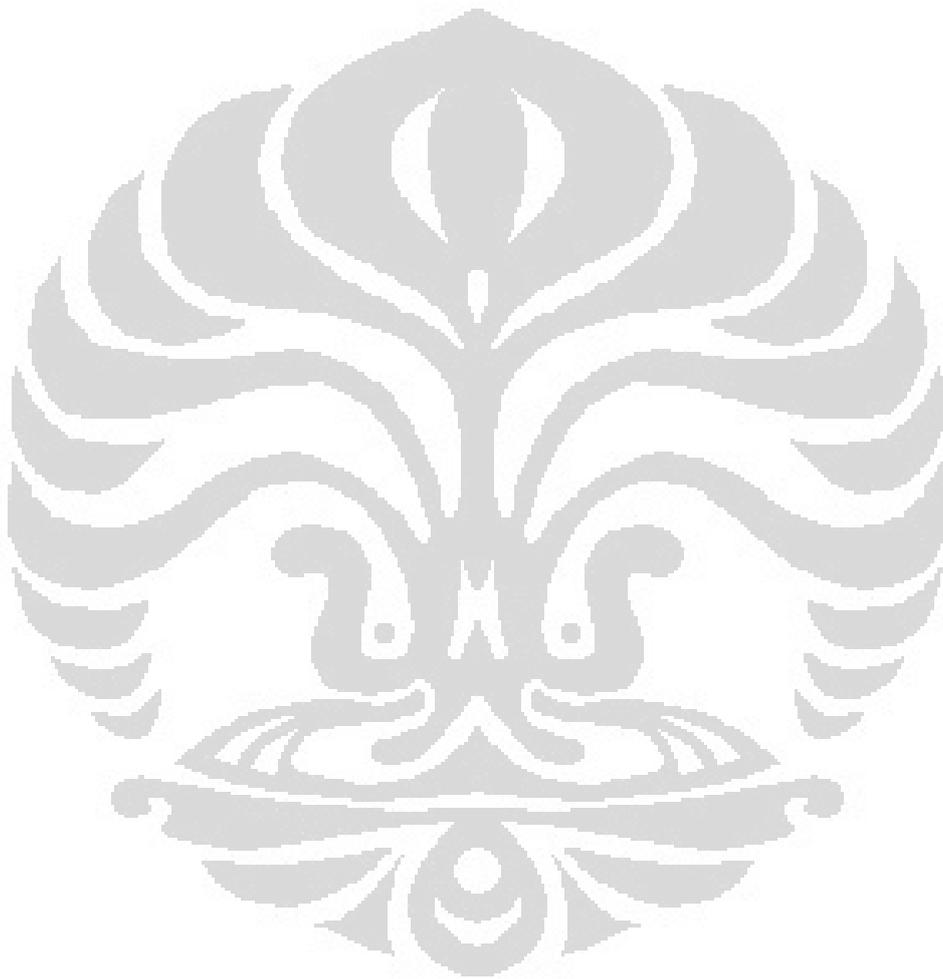
reformasi birokrasi di lingkungan KPU TP. Ukuran keberhasilan peningkatan kualitas pelayanan tidak terletak pada selera dan kepentingan pihak penyediaan layanan; tetapi justru terletak pada kebutuhan dan harapan pihak penerima layanan. Pihak penerima layanan akan merasa puas apabila kebutuhannya terpenuhi sesuai dengan harapannya.

Kepuasan penerima layanan sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan, seperti yang diungkapkan Tjiptono (1996:56), bahwa kualitas memiliki hubungan yang sangat erat dengan kepuasan pelanggan. Kotler (dalam Tjiptono, 1996:147) mengatakan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dia rasakan dibanding dengan harapannya. Setiap pelanggan atau penerima layanan tentu menghendaki kepuasan dalam menerima suatu layanan. Menurut Ratminto dan Atik (2005:28), ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima layanan. Kepuasan penerima layanan dicapai apabila penerima layanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Dengan demikian kebutuhan para penerima layanan harus dipenuhi oleh pihak penyelenggara pelayanan agar para penerima layanan tersebut memperoleh kepuasan. Untuk itulah diperlukan suatu pemahaman tentang konsepsi kualitas pelayanan.

Tuntutan para penerima layanan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik (*service excellence*) tidak dapat dihindari oleh penyelenggara jasa pelayanan. Tuntutan para penerima layanan untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik harus disikapi sebagai upaya untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan. Pelayanan yang berkualitas seringkali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai karena para pegawai tidak selalu memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang berkualitas. Kesulitan ini timbul karena para pegawai tidak kompeten atau tidak terlatih. Namun kualitas pelayanan tentu tidak hanya ditentukan oleh faktor sumber daya manusia saja.

Dalam konteks inilah, maka segenap aparaturnya KPU TP dituntut untuk mampu memberikan pelayanan yang prima yang sesuai dengan

kebutuhan dan harapan para penerima layanan. Keberhasilan mewujudkan kinerja pelayanan yang prima tentu tidak hanya mengangkat citra Direktorat Bea dan Cukai tetapi sekaligus juga mengangkat citra pelayanan publik secara nasional.



BAB 5

SIMPULAN DAN SARAN

5.1. Simpulan

Dari hasil penelitian disimpulkan bahwa penerapan reformasi birokrasi ditinjau dari lima aspek/ variable yaitu kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan umum di Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok sudah berjalan baik dengan nilai mutu B (baik). Dari 22 indikator diperoleh satu indikator mempunyai nilai mutu A (sangat baik), tujuh belas indikator dengan nilai mutu B (Baik) , dan empat indikator dengan nilai mutu C (kurang baik).

Nilai sangat baik pada indikator ketersediaan pengaduan dalam aspek pelayanan mencerminkan telah dilengkapi dan ditindak lanjutinya pengaduan yang disampaikan ke Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok. Empat indikator dengan nilai C (kurang baik) yaitu : prinsip meritokrasi/ pola karir, ketepatan penempatan SDM pada aspek SDM, tingkat penggunaan dana operasional pada aspek akuntabilitas dan tingkat standar pelayanan pada aspek pelayanan umum.

Nilai mutu kurang baik pada aspek SDM karena belum semua kantor pelayanan di Bea Cukai dimodernisasi sehingga terjadi ketidak sinkronan dalam pola karier, terutama terjadi saat SDM dari KPU Bea Cukai dipindahkan ke Kantor lain diluar KPU. Pelaporan penggunaan dana yang kurang baik terjadi karena tidak semua laporan penggunaan dana disampaikan ke seluruh pegawai. Untuk aspek pelayanan umum nilai kurang baik terjadi karena harapan pengguna jasa yang terus meningkat.

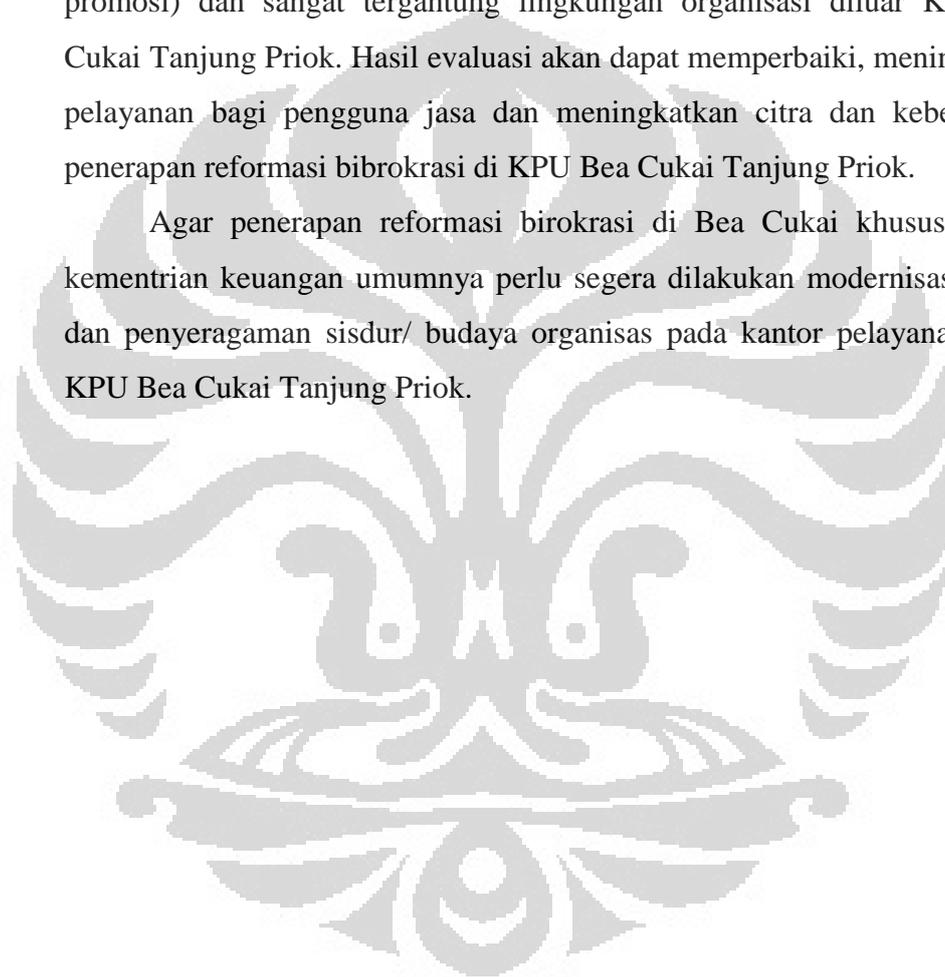
5.2. Saran

Dari hasil penelitian disarankan terhadap indikator dengan nilai mutu B(Baik) agar terus dipertahankan dan ditingkatkan hingga nilai terbaik. Langkah yang dilakukan dapat berupa pemberian motivasi dan refreasing terhadap seluruh pegawai serta pemahaman yang terus menerus ke pengguna jasa. Untuk nilai mutu C (kurang baik) agar segera dilakukan perbaikan,

terutama terkait tingkat standar pelayanan mengingat keinginan pengguna jasa yang terus meningkat. Langkah yang dilakukan dapat berupa penciptaan inovasi prosedur pelayanan yang baru, penggunaan teknologi informasi dengan keterpaduan sistem dan otomatisasi.

Analisis penerapan reformasi birokrasi perlu terus dilakukan agar proses dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Evaluasi sangat penting karena SDM sebagai pelaksanaan kegiatan sering dilakukan penggantian (mutasi/promosi) dan sangat tergantung lingkungan organisasi diluar KPU Bea Cukai Tanjung Priok. Hasil evaluasi akan dapat memperbaiki, meningkatkan pelayanan bagi pengguna jasa dan meningkatkan citra dan keberhasilan penerapan reformasi birokrasi di KPU Bea Cukai Tanjung Priok.

Agar penerapan reformasi birokrasi di Bea Cukai khususnya dan kementerian keuangan umumnya perlu segera dilakukan modernisasi kantor dan penyeragaman prosedur/ budaya organisasi pada kantor pelayanan diluar KPU Bea Cukai Tanjung Priok.



DAFTAR REFERENSI

Buku:

- Arens, Alvin A., dan Loebbecke, James. *Auditing An Integrated Approach*. Prentice Hall International, 2000.
- Arikunto, S. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : PT. Rineka Cipta, 1998.
- Arsyad, L. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*. Edisi Pertama, Yogyakarta : BPFE, 1999
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Dasar-dasarAdministrasi Negara*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990.
- Azizy, Achmad Qodri Abdillah dan Kristiawan, S Andry. *Change Management dalam Reformasi Birokrasi*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Barata, Atep Adya. *Dasar-DasarPelayanan Prima*. Jakarta : Elex Media Kompetindo, 2003.
- Blau, Peter M. & Meyer. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. Jakarta : Rineka Cipta, 2000.
- Certo, Samuel C and J. Paul Peter. *The Strategic Management Process*. New York : McGraw Hill, INC, 1991.
- Creswell, John W. *Research Design : Qualitative and Quantitative Approaches*. California : Sage Publicatons Inc, 1994.
- Denhardt, Janet V and Robert B. Denhadrt. *New Public Service : Serving, not steering*. London: M.E. Sharpe, 1985.
- Dwiyanto, Agus. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2005.
- Fama, E. F., dan J. Macbeth. *Risk, Return and Equilibrium : Empirical Test*. Journal of Political Economy, 1969.
- Gaspersz, Vincent . *Manajemen Kualitas Dalam Industri Jasa*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2002.

- Gedeian et.al. *Organizaton (Theory and Design)*. Denver : University of Colorado , 1991.
- Gibson, Jerry D. *Principle of Digital and Analog Communication*. Texas : College Station, 1989.
- Goss, Sue. *Making Local Governance Work : Network, Relationship and The Management of Change*. New York : Palgrave, 2001.
- Handoko, T. H. *DasarDasar Manajemen Produksi dan Operasi*. Yogyakarta : BPFE, 1998.
- Hermawan, Eko. *Evaluasi Reformasi Birokrasi pada Sektor Pelayanan di Kabupaten Kudus* (tesis). Semarang : Universitas Diponegoro, 2011.
- Inayat, Khan. *Spiritual Dimension of Psycology*. New York : Omega Publication, 1981.
- Indraswari, Y. *Analisis Strategi Reformasi Birokrasi di Departemen Keuangan Republik Indonesia* (Skripsi). Jakarta : Universitas Indonesia, 2008.
- Kanter, R.M. *World Class: Thriving Locally in the Global Economy*. New York : Simon & Schuster Inc., 1995.
- Kurniawan, Agung. *Transformasi Birokrasi*. Yogyakarta : Universitas Atma Jaya, 2005.
- Mahmudi. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta : UPP AMP YKPN, 2005.
- Manan, Bagir. 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH- I.
- Marquadts dan Reynolds. *Global Leaarning Organization*. New York : Irwin, 1994.
- Maykut, Pamela dan Richard Morehouse. *Beginning Qualitative Research: A Philosphic and Practical Guide*. Bristol: The Falmer Press, Taylor & Francis Inc., 1994 .
- Mosberg, Stewart. *The Best of Children Product Design*. New York : Pbc International, 1988.
- Mulyadi. *Pemeriksaan Akuntansi*, edisi kelima, Jakarta : Bagian Penerbitan STIE YKPN Salemba Empat, 1998.
- Nawawi, Hadari. *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta : PT. Erlangga, 1998.

- Nurbarani, Myrna. *Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Surakarta* (Tesis). Semarang : Universitas Diponegoro, 2009.
- Oates, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism*. The Journal of Economic Literatur. September 1999. Vol. 37 No. 3. 1999.
- Osborne, David and Peter Plastrik. *Banishing Bueraucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Harvard Univesity Press, 1997.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. *Mewirusahaakan Birokrasi :Mentransformasi Semangat Wirausaha kedalam Sektor Publik, Reinventing Government* (terjemahan). Jakarta : CV Teruna Grafica, 1996.
- Peters, B. Guy. *The Future of Governing: second edition, revised*, USA: University Press of Kansas, 2001.
- Ranin, Pinem. *Analisis Pengaruh Implementasi Kebijakan Desentralisasi terhadap Pembangunan Ekonomi Wilayah di Kabupaten Karo* (tesis), Medan : Universitas Sumatra Utara, 2011.
- Ratminto dan Winarsih Atik Septi. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta : Penerbit Pustaka Pelajar, 2005.
- Said, Mas'ud. *Birokrasi di Negara Birokratis*. Malang : UMM Press, 2007.
- Santosa, Pandji. *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung : PT RefikaAditama, 2008.
- Schmidtz, Richard. A. *Motor Learning and Performance*. Human Kinetic Book Publisher Inc., 1991.
- Sedarmayanti. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemerintahan yang Baik)*. Bandung : PT. RefikaAditaman, 2009.
- Sevilla, Consuello G., et. al. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1993.
- Setiyono, Budi. *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Semarang: Puskodak Undip, 2004.
- Silalahi, Bennett N.B. *Perencanaan Pembinaan Tenaga Kerja Perusahaan*, Jakarta : PT Pustaka Binaman Pressindo, 1994.
- Sinambela dkk. *Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2006,
- Sinclair, Andrew. *Jerusalem: The Endless Crusade* .Great Britain : Century, 1995.
- Siagian, Sondang P. *Teori Motivasi dan Aplikasinya*. Jakarta : RinekaCipta, 2004.

- Soekarno, K. *Dasar dasar Manajemen*. Jakarta : Miswar. 1986.
- Stair, Ralph, dan Reynolds, George. *Principles of Information System*, 7th Edition. USA : Thomson Course Technology, 2006.
- Steers, and Richard M. *Efektivitas Organisasi*, seri Manajemen no. 47. Penerjemah : Dra Magdalena Jamin. Jakarta : Erlangga, 1985.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : CV Alfabeta, 2002.
- Supramono dan Sugiarto. *Statistika*. Yogyakarta: Andi Offset, 1993.
- Supranto, J. *Riset Pemasaran untuk Pengembangan Ekspor*, Edisi 1. Jakarta : Erlangga, 1986.
- Supranto, J. *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan untuk Meningkatkan Pangsa Pasar*. Jakarta : PT.Rineka Cipta. 2006.
- Suradinata. *Manajemen Sumber Daya Manusia-Suatu Tinjauan Wawasan Masa Depan*. Bandung : Ramadan, 1996.
- Suradinata, Ermaya. *Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Bandung : Penerbit Ramadhan, 1998.
- Sutopo. *Metodolog Penelitian Kualitatif Dasar Teoridan Penerapannya dalam Penelitian*. Surakarta : Sebelas Maret University Press, 1990.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2007.
- _____. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta : Kencana Prenada, 2008.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta : CV. Masagung, 1995.
- Tjiptono, F. *Strategi Pemasaran*. Yogyakarta : Andi Offset, 1996.
- Turner, Mark, dan David Hulme. *Governance, Administration, and Development*. London : MacMillan Press, 1997.
- Tyson, Shaun dan Tony Jackson. *Perilaku Organisasi*. Yogyakarta : Andi, 2000.
- Umar, Husein. *Riset Sumber Daya Manusia Dalam Organisasi*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Virtanen, Turo. *Transformational Leadership and Commitment to Concepts in Knowledge Creation*. Research Paper Helsinky : University of Helsinky. 1997.

Zeithaml, V.A., Parasuramandan L.L. Berry. *Delivering Quality Services : Balancing Customer Perceptions and Expectation*. New York: The Free Press., 1990.

Undang-Undang/ Peraturan :

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan.

Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparat Pemerintah kepada masyarakat.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Kep/25/M/PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah

Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 30/KMK.01/2007 tentang Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan

Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 31/KMK.01/2007 tentang Pembentukan Tim Reformasi birokrasi Pusat tanggal 16 Januari 2007.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Reformasi Birokrasi.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 th 2010 tentang Roadmap Reformasi Birokrasi 2010 – 2014.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 10 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Perubahan

Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 68/PMK.01/2007 tanggal 27 Juni 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 87/PMK.01/2008 tanggal 16 Juni 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 100/757/OTDA Tahun 2002, Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara,

Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor 628/SK/R/UI/2008 tentang Pedoman Teknis Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Universitas Indonesia.

Dokumen :

Effendi, S. *Reformasi Administrasi*, Ceramah Pada Re-entry Workshop Strategic Management of Local Authorities tanggal 21 Juli 2000, Diselenggarakan oleh Badan Diklat Depdagri, Jakarta, 2000

Effendi, Taufiq, *Agenda Strategis Reformasi Birokrasi menuju Good Governance*, www.setneg.go.id.

Hasil survey integritas yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2009.

Hernadi Affandi, *Membenahi Birokrasi Luar dalam* (Pikiran Rakyat Indonesia, 18 Januari, 2008)

International Finance Corporation pada tahun 2009, 2010

LAN RI, 1997, *Modul Pembelajaran Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, Jakarta : Lembaga Administrasi Negara.

LAN-BPKP, 2001, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta: LANRI

Monitoring dan Evaluasi Dan Quality Assurance Reformasi Birokrasi Nasional Kemenkeu dengan Uji Petik pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai tahun 2011.

Prijono. *Reformasi Birokrasi di Indonesia* (Makalah), pada seminar di Universitas Indonesia tanggal 16 September 2009.

Reformasi Birokrasi Baru Tahap Rencana. Suara Merdeka, 5 juni 2009.

Suderajat, Herry. *Pengembangan Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah*. Jurnal. Unas.ac.id. 2012.

Transparency International Tahun 2009

<http://www.beacukai.go.id>

Wawancara:

Budiman, Bob. Wawancara Pribadi, 24 Mei 2012.

Pramono, Cipto. Wawancara Pribadi, 31 Mei 2012.

Rubiyanto, Iyan, Wawancara Pribadi, 29 Mei 2012.

Wijayanta, Bahaduri. Wawancara Pribadi, 30 Mei 2012.



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama lengkap : Rahmat Subagio
Tempat dan tanggal lahir : Surabaya, 09 Nopember 1964
Jenis kelamin : Laki-laki
Kewarganegaraan : Indonesia
Agama : Islam
Alamat : Pondok Bambu Rt. 005/11 no. 660 Duren Sawit
Jakarta 13430
Telepon / HP : 0811955483
Surat elektronik : r.soebagio@yahoo.co.id
Motto hidup : Usaha, doa dan tawakal
Hobi : Hiking

Riwayat pendidikan formal:

1. SD Negeri 02 Duren Tiga Jakarta, tahun 1970-1976
2. SMP Negeri 73 Jakarta, tahun 1977-1980
3. SMA Negeri 8 Jakarta, tahun 1980-1983
4. Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor, tahun 1983-1987

Riwayat pendidikan informal:

1. Diklat TPI (Tebang Pilih Indonesia) tahun 1988
2. Diklat Penyesuaian Tugas III Bea Cukai tahun 1991/1992
3. Diklat Pra Jabatan III tahun 1992
4. Diklat Administrasi Umum BPLK Departemen Keuangan tahun 1995
5. Diklat Spama BPLK Departemen Keuangan, tahun 2000
6. Cargo Processing and Electronic Data Interchange Course di Jepang 1996

Penghargaan:

1. Satyancana Karya Satya 10 tahun dari Presiden RI, tahun 2003
2. Penghargaan atas 'Services in Customs Administration' dari World Customs Organization, tahun 2008
3. Penghargaan Warga Utama dalam upaya P4GN (Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan Peredaran Gelap Narkotik) tingkat Nasional dari Presiden RI, tahun 2009
4. Satyancana Karya Satya 20 tahun dari Presiden RI, tahun 2011

Riwayat Pekerjaan :

1. Tenaga pembibitan Anggrek sistem kultur jaringan di Jakarta tahun 1987
2. Asisten Manager Industri Woodworking PT Mentaya Kalang di Sampit Kalimantan Tengah tahun 1988 - 1990
3. Camp Manager PT Garcia Sumatra Timber di Sumatra Selatan tahun 1990 - 1991
4. Pegawai di Direktorat Jenderal Bea dan Cukai tahun 1991 - sekarang

WAWANCARA
ANALISIS PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI
PADA KPU BEA DAN CUKAI TANJUNG PRIOK

Nama : Bob Budiman
Unit Kerja : Gisimindo (Gabungan Importir Hasil Bumi Indonesia)
Jabatan : Wakil Ketua
Hari/ Tanggal : Kamis/ 24 Mei 2012

Pembukaan

Dapat dijelaskan posisi Bapak di Asosiasi dan peran asosiasi :

Saya pemrakarsa Asosiasi para importir Hasil Bumi Indonesia, yg didirikan secara resmi th 2011, namun secara informal asosiasi ini sudah ada sejak tahun 2008. Disamping sebagai pendiri dan wakil ketua di GISIMINDO, Saya juga sebagai pimpinan beberapa perusahaan impor dan ekspedisi dan telah lama melakukan kegiatan di pelabuhan Tg Priok dan beberapa pelabuhan di Indonesia, sehingga tahu persis perkembangan Bea Cukai khususnya di Tanjung Priok Priok

Bagaimana pemahaman reformasi Birokrasi/ Administrasi menurut Bapak dan bagaimana pelaksanaannya di Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok :

Reformasi birokrasi sesuai pemahaman saya adalah perubahan kearah perbaikan, baik pelayanan, organisasi, prosedur dan SDM terutama untuk terciptanya organisasi bebas KKN(Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Di Bea Cukai Tanjung Priok telah terjadi perubahan yang sangat nyata dan mendasar, terutama sejak penyatuan 1 kantor dan dibentuknya KPU, pelayanan semakin cepat, transparan, dengan didukung oleh Teknologi Informasi, Sumber Daya Manusia, peraturan , sarana prasarana yang memadai.

Secara umum Apa permasalahan yang masih perlu diperbaiki/ kekurangan yang masih ditemui pada KPU BC Priok ?

Perlu diperbaiki :

1. Percepatan pelayanan dan keseragaman pelayanan seperti dalam menetapkan harga dan keinginan ini pasti terus bergulir walau kami tahu perbaikan telah ada. Dan kami juga tahu bahwa waktu pelayanan dibawah waktu pelayanan standar yang sudah ditetapkan, namun sebagai pengguna jasa tentunya kami selalu berharap pelayanan bisa lebih cepat lagi.
2. Perlunya koordinasi instansi-instansi lain untuk ikut mereformasi, karena bila hanya BC saja akan kurang dirasakan. Kami sebagai importir hasil bumi terkait kecepatan proses juga sangat dipengaruhi kecepatan proses di institusi karantina yang selama ini terkesan lamban karena mereka hanya bekerja senin sampai dengan sabtu dan sabtu-nya hanya sd jam 12:00 siang, pengelola Tempat Penimbunan Sementara yang selama ini juga kekurangan titik “plug” sumber listrik untuk kargo yang memakai mesin berpendingin termasuk juga agen

pelayanan perlu untuk member pelayanan 24 jam. Mengingat adanya barang impor yang peka suhu juga peka waktu misalnya sayur, buah, daging segar, ikan dll. Kelambatan dan keterbatasan unit lain diluar Bea Cukai akan sangat berpengaruh terhadap pelayanan Bea Cukai, dan biasanya pengguna jasa akan tetap menyalahkan Bea Cukai, karena pemahaman masyarakat masalah di pelabuhan adalah masalah Bea Cukai.

3. Perlu penambahan SDM baik untuk pelayanan maupun pengawasan mengingat semakin tingginya arus barang masuk maupun keluar melalui Tanjung Priok serta masih adanya upaya pihak tertentu melakukan kegiatan illegal atau segera dibuat instalasi karantina terpadu didalam wilayah kepabeanaan terkait importasi produk hortikultura untuk mengoptimalkan pencegahan terhadap penyelundupan dan hal-hal yang tidak diinginkan agar muncul suatu suasana yang kondusif untuk meminimalisasi suasana saling menyalahkan satu dengan yang lain terkait institusi-institusi.

Bila level reformasi/ pelayanan diberi nilai dari selang angka 0 sd 10, berapa nilai untuk proses Birokrasi di KPU?

mungkin saat ini diposisi 7,5 nilai sebelumnya mungkin sudah di posisi 8 namun karena tuntutan yang terus meningkat dari pengguna jasa, sementara perubahan berkelanjutan belum terjadi lagi sehingga secara rasio saya nilai sedikit menurun. Namun bila dibanding institusi lain terutama di Pelabuhan tanjung Priok, kami menganggap KPU BC yang terbaik.

Bagaimana pendapat/ penilaian Bapak tentang hal-hal berikut :

a. Penataan Kelembagaan

- 1) *Bagaimana tingkat efektivitas dan efisiensi KPU(Kantor Pelayanan Utama) Bea Cukai Tanjung Priok dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi kelembagaan (tingkat keberhasilan Organisasi mencapai sasaran dan kemampuan organisasi menyesuaikan perubahan lingkungan) :*

Oraganisasi KPU sudah sangat baik dan tepat dengan penggabungan beberapa kantor pelayanan dan kantor wilayah menjadi 1 KPU, hanya mungkin perlu pemakaian IT yang lebih banyak dan penggantian alat-alat IT yang lebih baru sehingga terjadi peningkatan kecepatan pelayanan.

Hal ini sejalan dengan perubahan perdagangan dunia, sehingga KPU juga harus menyesuaikan, memang untuk birokrasi agak sulit mengingat kendala pengadaan dan proses penggantian peralatan tidak dapat dilakukan sewaktu-waktu, demikian pula pengadaan dan penggantian SDM.

Untuk penyesuaian terhadap lingkungan saya melihat apa yang dilakukan KPU sudah sangat baik dan fleksibel.

- 2) *Apakah KPU BC Tanjung Priok memerlukan pengembangan Organisasi (unit baru dan bagaimana koordinasi pembagian tugas)*

Untuk penambahan unit baru saya rasa tidak perlu apa yang sudah ada dioptimalkan, karena dengan unit baru dikhawatirkan menambah panjang birokrasi.

Untuk pembagian tugas sudah sangat merata namun perlu peningkatan dalam koordinasi. Masih terlihat beberapa pejabat/ pegawai hanya melihat peraturan secara utuh tanpa melihat kesulitan di lapangan. Diharapkan dengan koordinasi antar unit pelayanan akan lebih cepat dan tepat.

- 3) *Apa langkah-langkah yang dilakukan oleh KPU BC Tanjung Priok dalam memanfaatkan teknologi informasi untuk mendukung ketatalaksanaan ?*

Untuk pelayanan barang impor. penggunaan teknologi informasi di KPU mungkin yang terunggul terutama dengan adanya INSW (Indonesia Nasional Single Window) yang saat ini sudah diikuti instansi lain. Yang perlu adalah penggabungan dengan system instansi lain terutama dengan perdagangan, pertanian, kesehatan, perbankan dan pengelola pelabuhan atau TPS, dan lain-lain.

b. Pelayanan Umum

- 4) *Apakah KPU BC Tanjung Priok memiliki sarana pengaduan terhadap keluhan pengguna jasa ? Jelaskan sistem pengaduan dan kerangka kerjanya!*

Tentang sarana pengaduan mungkin relative sama dengan instansi lain, yang sangat perlu adalah respon dari setiap pengaduan. Di KPU sendiri respon sudah sangat baik yang khusus ditangani ditangani bidang kepatuhan internal, namun kedepan perlu dipikirkan penunjukan tenaga spesialis untuk menerima dan memecahkan pengaduan dan penyegarkan terhadap pegawai yang ditunjuk. Saya merasakan adanya kejenuhan terhadap pegawai yang terlalu lama ditempatkan di unit tersebut.

- 5) *Apakah KPU BC Tanjung Priok memberikan pelayanan yang adil dan maksimal kepada pengguna jasa? Bagaimana terhadap keinginan dan harapan pelanggan? Jelaskan!*

KPU terus berusaha memberikan pelayanan yang adil, transparan, responsif terhadap pengguna jasa. Saya melihat telah ada upaya maksimal untuk memberi pelayanan yang adil, cepat dan tepat, tentunya dengan melihat keterbatasan dan peraturan yang berlaku, namun apa yang telah dilakukan pasti berada dibawah keinginan dan harapan pengguna jasa yang selalu menginginkan agar dilayani lebih baik, lebih cepat dan lebih murah, dan biasanya tanpa melihat keterbatasan tadi. Walau telah ditetapkan waktu layanan pada tiap kegiatan, namun kembali sifat pengguna jasa inginnya lebih cepat, lebih murah. Dan juga tentu dengan fasilitas pelayanan yang nyaman, ramah.

Penutup/ Simpulan

Apa pendapat Bapak tentang proses reformasi birokrasi yang ada di KPU Tg Priok ?
Secara umum saya dan mungkin sebagian besar pengguna jasa sudah merasakan reformasi birokrasi di KPU, semakin baik, nyaman, cepat, ramah., namun yang perlu diperhatikan adalah terus meningkatkan pelayanan, serta terus mencoba mengikuti keinginan pengguna jasa yang terus meningkat. Sehingga perlu terus dilakukan inovasi dan terobosan dalam pemberian layanan. Yang juga perlu adalah mengajak institusi lain untuk bersama-sama melakukan perbaikan yang signifikan di pelabuhan.

Jakarta, 24 Mei 2012

Narasumber :

Bob Budiman

WAWANCARA
ANALISIS PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI
PADA KPU BEA DAN CUKAI TANJUNG PRIOK

Nama : : Iyan Rubiyanto
Unit Kerja : Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok
Jabatan : Kepala Kantor
Hari/Tanggal : Selasa, 29 Mei 2012

Pembukaan

Saya menjabat sebagai kepala KPU (Kantor Pelayanan Utama) BC(Bea Cukai) Tg Priok sejak Mei 2011, sebelumnya sebagai Kepala Kantor Bea Cukai Kediri, yang juga merupakan kantor yang dimodernisasi sebagai kantor percontohan dalam rangka proses reformasi birokrasi/ administrasi. Sehingga sejak awal saya mengikuti proses reformasi di DJBC.

Bagaimana pemahaman reformasi menurut Bapak dan bagaimana pelaksanaannya di KPU BC Tg Priok :

Proses reformasi birokrasi di DJBC khususnya di KPU Priok sesuai pemahaman saya adalah perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi antara lain; kelembagaan, sumber daya manusia sebagai aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas aparatur, pengawasan dan pelayanan publik. Yang paling penting dari reformasi birokrasi itu sendiri adalah perubahan *mind set* dan *culture set* serta pengembangan budaya kerja.

Apa permasalahan yang timbul , beberapa masukan terdapat kekurangan terutama terkait kompensasi/penghasilan/renumerasi dan karir ?

Terkait dengan proses Reformasi, sesuai dengan hasil beberapa survey bahwa reformasi yang dijalankan di DJBC umumnya dan KPU Priok khususnya telah sesuai arah yang diharapkan. Permasalahan yang muncul dari pihak eksternal adalah belum berjalannya proses reformasi di instansi lain, beberapa ajakan telah dilakukan misalnya dengan melakukan kesepakatan bersama, melakukan kampanye pelaksanaan reformasi terutama terkait KKN.

Sedang di internal terkait kompensasi/ renumerasi memang terdapat beberapa janji yang dilontarkan saat pembentukan KPU maupun saat awal KPU berjalan belum direalisasikan diantaranya tentang tunjangan kegiatan 24 jam, serta proses pengurusan premi/ ganjaran yang lancar.

Untuk jenjang karir memang ada sedikit masalah karena DJBC tidak hanya bicara KPU tetapi harus memperhatikan SDM di Kantor Lain, sehingga untuk dapat memenuhi semua keiingan pegawai adalah hal yang sulit. Yang perlu dan saat ini terus dipikirkan adalah pola mutasi, rotasi dan penjenjangan yang transparan.

a. Penataan Kelembagaan

- 1) *Bagaimana tingkat efektivitas dan efisiensi KPU BC Tanjung Priok dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi kelembagaan (tingkat keberhasilan*

Organisasi mencapai sasaran dan kemampuan organisasi menyesuaikan perubahan lingkungan) :

Berdasar pengamatan jelas terjadi peningkatan efektivitas dan efisiensi, sebagai gambaran sebelum dibentuk KPU, di Priok terdapat 3 KPBC, 1 Kanwil kemudian disatukan dalam 1 KPU, jumlah SDM demikian pula terjadi pengurangan hampir 30 %, juga pengurangan pejabat struktural di level eselon IV dan penghapusan eselon V. Dari sisi pencapaian target penerimaan juga terjadi peningkatan yang sangat signifikan dan selalu melebihi target yang ditetapkan.

Demikian pula terhadap proses percepatan pengurusan dokumen dan barang telah berubah sangat drastis, saat ini KPU mempunyai jalur prioritas bagi importir tertentu dimana proses pengurusan barang impor hanya dalam hitungan detik.

- 2) *Apakah keberadaan KPU BC Tanjung Priok beserta anggota organisasi telah mampu memenuhi kebutuhan kelembagaan? Jelaskan!*

Hingga saat ini kebutuhan kelembagaan hampir semua terpenuhi, termasuk di dalamnya kemampuan dalam menyesuaikan perubahan lingkungan. Kendala klasik adalah kekurangan jumlah SDM karena peningkatan jumlah kegiatan, serta penambahan areal pengawasan.

- 3) *Apa langkah-langkah yang dilakukan oleh KPU BC Tanjung Priok dalam rangka mengatasi beban tugas yang diemban? Jelaskan!*

Terus berusaha menciptakan sistem pelayanan dan pengawasan yang lebih efisien dengan penggunaan teknologi informasi, peningkatan kualitas SDM, pemberian *reward* dan *punishment*, melakukan beberapa study banding, melakukan evaluasi yang terus menerus, pemberian motivasi baik dari pihak internal maupun eksternal.

- 4) *Apakah KPU BC Tanjung Priok memerlukan pengembangan Organisasi (unit baru dan bagaimana koordinasi pembagian tugas)*

Pengembangan organisasi belum perlu, hanya saja untuk lebih memudahkan pengaturan pembagian tugas sebaiknya dilakukan perubahan nomenklatur jabatan agar tidak mengikat, seperti adanya seksi manifest dalam bidang Pelayanan Pabean dan Cukai. Hal ini semata-mata agar organisasi lebih fleksibel dalam penyesuaian dengan lingkungan baik terhadap pelayanan maupun pengawasan.

Untuk struktur organisasi saat ini hanya sd level ess IV, perlu dipertimbangkan pembentukan ess V atau sedrajat untuk kontrol penugasan .

b. Penataan Ketatalaksanaan

- 5) *Bagaimana system pembagian tugas kepegawaian KPU BC Tanjung Priok disesuaikan dengan jabatan dan kompetensi pegawai?*

Tentang kompetensi ada satu keunggulan KPU, dimana sejak awal telah dilakukan uji tertentu bagi pegawai yang akan ditempatkan di KPU. Dengan kemampuan dan usia yang relatif muda dibanding pegawai di kantor lain maka pembagian tugas relatif

lebih mudah, khususnya bagi tenaga pelaksana, sedang untuk pejabat telah ditentukan oleh Kantor Pusat namun demikian saat akan ditetapkan pejabat di KPU, Kepala Kantor juga dapat memberi masukan terhadap calon yang akan ditempatkan di KPU. Untuk pembagian tugas tenaga pelaksanaan berdasar kemampuan/ pengalaman yang bersangkutan, tingkat kesulitan dan jumlah kegiatan. Diatur pula pembagian tugas khusus diluar jam kerja dan di hari libur, hal ini terkait pelayanan 24 jam selama 7 hari perminggu.

6) *Bagaiman sistem pengelolaan administrasi termasuk arsip yang diterapkan di KPU BC Tanjung Priok?*

Khusus arsip terdapat 2 kendala besar yaitu yang pertama saat perubahan 3 KPBC dan 1 Kanwil menjadi 1 KPU terdapat beberapa arsip yang tidak terserahterimakan . sedang kendala ke dua KPU belum memilik gudang arsip khusus. Namun saat ini telah disiapkan Gudang arsip khusus yang sangat representatif. Sedang untuk Sisdur telah disiapkan SOP semua kegiatan.

7) *Apa langkah-langkah yang dilakukan oleh KPU BC Tanjung Priok dalam memanfaatkan teknologi informasi yang mendukung ketatalaksanaan ?*

Disamping menggunakan TI yang telah disipkan Kantor Pusat, juga dibuatkan sistem sendiri sebagai sistem pelengkap. Dan sistem pelengkap ini terus dikembangkan oleh masin masing unit sesuai kebutuhan.

Untuk proses pengembangan dan pemanfaatan juga dilakukan study banding ke instansi lain, mengikuti seminar, workshop untuk mengetahui perkembangan TI

8) *Apakah KPU BC Tanjung Priok melakukan pendidikan dan pelatihan keterampilan teknologi informasi bagi pegawai?*

Diklat selalu dilakukan untuk meningkatkan ketrampilan dan pemahaman untuk pengembangan dan penggunaan TI

c. Penataan Sumber Daya Manusia/Aparatur

9) *Apa langkah-langkah yang ditempuh oleh KPU BC Tanjung Priok dalam rangka meningkatkan kapasitas/kompetensi pegawai?*

Melalui Diklat, seminar, workshop, mengikuti penyuluhan, sosialisasi,PPKP, juga melakukan pola rotasi tertentu sehingga bisa memahami semua kegiatan dan menambah wawasan atas berbagai kegiatan.

10) *Apa yang menjadi dasar pertimbangan jejang karir kepegawaian yang dilakukan oleh KPU BC Tanjung Priok?*

Jenjang kareir dengan melihat prestasi kerja, Integritas, serta pada kasus tertentu juag masukan dari pengguna jasa, terutama untuk yang bersifat penbgaduan.

11) *Apakah penempatan pegawai sesuai dengan kualifikasi dan kompetensi dasar yang dimiliki pegawai KPU BC Tanjung Priok? Jelaskan!*

Terdapat beberapa penempatan yang memang memerlukan kualifikasi tertentu misalnya untuk pejabat Auditor, penyidik (PPNS), petugas khusus di unit xray, pejabat di unit pengadaan, Pejabat fungsional. Sedang untuk jabatan lain berdasar pengamatan, diklat yang telah diikuti, pengalaman yang bersangkutan dan track record yang dipantau oleh Kepegawaian Kantor Pusat.

12) *Masih banyak permasalahan terkait peningkatan kapasitas SDM dan penilaian kinerja, hal ini terlihat dari hasil survey dimana responden masih belum menyetujui beberapa statemen terkait meritokrasi/ pola karier dan penempatan SDM. Bagaimana komentar Bapak ?*

Permasalahan Meritokrasi/pola karier dan penempatan SDM memang bukan sepenuhnya dalam kendali KPU Bea Cukai Tanjung Priok, karena menyangkut pembinaan secara Nasional, sehingga perlu kesamaan pola kantor-kantor Bea Cukai diluar KPU Tanjung Priok. Ditargetkan pada tahun 2012 semua kantor akan dimodernisasikan. Diharapkan dengan kesamaan status dan kondisi kantor maka pola karier dan penempatan SDM akan lebih baik dan lebih tepat.

d. Akuntabilitas

13) *Bagaimana pola penyusunan program kerja KPU BC Tanjung Priok ?*

Penyusunan program kerja dilakukan sebelum tahun berjalan yang kemudian dibicarakan bersama dengan Kantor Pusat, program kerja akan kait mengkait antar unit dalam KPU lkemudian akan dipadukan dengan program kerja DJBC secara keseluruhan.

14) *Bagaimana peran pimpinan dalam melaksanakan program kerja yang ditetapkan KPU BC Tanjung Priok?*

Peran pimpinan tentunya sangat tinggi karena masing masing pimpinan juga memiliki kontrak kerja yang dipantau terus menerus. Untuk selalu memantau pelaksanaan kerja dilakukan pertemuan secara rutin setiap minggu antara Kepala kantor dengan Pejabat ess III. Dalam proses reformasi sendiri pimpinan menjadi panutan dalam perubahan.

15) *Bagaimana system evaluasi kinerja pegawai yang diterapkan oleh KPU BC Tanjung Priok?*

Evaluasi dilakukan setiap bulan melalui rapat IKU, kemudian secara periodik KPU bersama KPM (Kantor Pelayanan Madya) melakukan evaluasi khusus kantor-kantor modern.

Untuk para pegawai masing-masing membuat kontrak kerja, untuk kinerjanya sendiri akan terus dipantau karena terkait dengan penetapan grading pegawai yang bersangkutan. Evaluasi grading dilakukan 2 kali dalam setahun.

Juga dilakukan Audit Internal Kinerja oleh KI

16) *Komponen apa sajakah yang menjadi fokus penilaian kinerja KPU BC Tanjung Priok?*

Fokus penilaian dituangkan dalam IKU yang terkait dengan Pelayanan, SDM, Penataan organisasi, pemanfaatan TI, Pengelolaan anggaran, Pengamanan hak negara, Kepatuhan pengguna jasa,

17) *Bagaimana system pelaporan kinerja pegawai yang diterapkan oleh KPU BC Tanjung Priok?*

Pelaporan mengikuti aturann/ sisdur. Untuk pelaporan tertentu harus tertulis misalnya Audit, penyidikan dan laporan lain yang memnag harus tertulis. Untuk yang tidak diharuskan tertulis dipantau oleh atasan masing-masing

18) *Bagaimana system pelaporan dana operasional kelembagaan yang diterapkan oleh KPU BC Tanjung Priok?*

Untuk pelaporan dana dikelola oleh unit Bendaharawan namun untuk hasil kegiatan yang juga dibandingkan dengan anggaran yang dikeluarkan dievaluasi oleh masing-masing unit pelaksana kegiatan.

e. Pelayanan Umum

19) *Apakah KPU BC Tanjung Priok memiliki sarana pengaduan terhadap keluhan pengguna jasa kelembagaan? Jelaskan system pengaduan dan kerangka kerjanya!*

Pengaduan disiapkan melalui beberapa sarana diantaranya melalui email, sms, kotak pengaduan, telephon. Pengaduan dikelola oleh unit Bidang BKLI (Bimbingan Kepatuhan dan Layanan Informasi), hasil pengolahan dapat diteruskan ke bidang lain sesuai permasalahannya atau ditindaklanjuti sendiri oleh Bidang tersebut.

Khusus pengaduan berkaitan dengan pegawai akan diproses oleh unit Kepatuhan Internal.

20) *Apakah KPU BC Tanjung Priok memberikan pelayanan yang adil dan maksimal kepada pengguna jasa? Jelaskan!*

KPU terus berusaha memberikan pelayanan yang adil, transparant, responsif terhadap para pengguna jasa. Keluhan yang terjadi karena kurang pahaman pengguna jasa yang seharusnya dijelaskan pula oleh PPK (pengusaha pengurusan jasa kepubeanan. Sebagian proses yang dilakukan telah menggunakan EDI (Electronic data interchange) sehingga tidak ada pertemuan antara petugas dan pengguna jasa, sehingga keadilan dan transparanti dapat dijamin.

21) *Bagaimana system standar pelayanan yang diterapkan KPU BC Tanjung Priok dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa?*

Semua pelayanan telah dibuat standar layanan baik SOP. Biaya dan waktu. Permasalahan pengguna jasa biasanya ingin lebih cepat dari waktu standar tersebut.

Penutup/ Simpulan

Apa pendapat Bapak tentang proses reformasi birokrasi yang ada di KPU ?

Setelah dimulainya reformasi melalui beberapa tahap persiapan kemudian dilakukan penggabungan 3 KPBC dan 1 Kanwil menjadi 1 KPU terjadi perubahan yang sangat besar dan mendasar. Perubahan dalam pelayanan, pengawasan, pengaturan SDM, pembentukan unit KI dan BKLI, pembuatan kontrak kinerja dan evaluasi yang dilakukan terus menerus. Secara internal perubahan dan perbaikan telah terus dilakukan, dan kedepan ini harus terus dipertahankan dan ditingkatkan. Dan seharusnya juga dilakukan oleh instansi lain mengingat pengelolaan pelabuhan dan kegiatan import eksport melibatkan banyak institusi yang saling terkait.

Jakarta, 29 Mei 2012

Nara Sumber

Iyan Rubiyanto

WAWANCARA
ANALISIS PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI
PADA KPU BEA DAN CUKAI TANJUNG PRIOK

Nama : Bahaduri Wijayanta BM
Unit Kerja : Ditjen Bea dan Cukai
Jabatan : Tenaga Pengkaji Bidang Pengembangan Kapasitas dan Kinerja Organisasi selaku Ketua Tim RB Ditjen Bea dan Cukai
Hari/tanggal : Rabu / 30 Mei 2012

Pembukaan

Saya menjabat sebagai Tenaga Pengkaji Bidang Pengembangan Kapasitas dan Kinerja Organisasi juga selaku Ketua Tim RB Ditjen Bea dan Cukai.

Bagaimana pemahaman reformasi menurut Bapak dan bagaimana pelaksanaannya di KPU BC Tg Priok :

Reformasi Birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan Pemerintahan terutama menyangkut aspek Kelembagaan (Organisasi), Ketatalaksanaan (Proses Bisnis) dan Sumber Daya Manusia (SDM). Ketiga Pilar /Aspek tersebut dengan di iringi sistem penilaian berdasarkan kinerja (IKU dan Remunerasi) diharapkan dapat mencapai sasaran Reformasi Birokrasi yaitu Good Governance, Peningkatan Kinerja, dan Peningkatan Pelayanan Publik yang akhirnya bermuara pada penciptaan Kepercayaan Publik terhadap Birokrasi Pemerintahan.

Pelaksanaan di KPU :

- Proses reformasi di DJBC khususnya di KPU melalui beberapa tahapan. Secara umum proses percepatan dimulai tahun 1995 dengan penetapan UU Kepabeanan dan UU Cukai, tahun 2002 dilakukan Reformasi Kebijakan Makro DJBC, tahun 2006 dilakukan Amandemen UU Kepabeanan serta Identifikasi Permasalahan Reformasi yang dituangkan dalam Cetak Biru Kantor Modern, tahun 2007 Amandemen UU Cukai dan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan di tingkat DJBC dengan pembentukan Kantor Modern, tahun 2010 – Sekarang Reformasi Lanjutan dan Transformasi Kelembagaan.

Untuk KPU Tg Priok beberapa proses Reformasi yang telah dilakukan :

1. Penataan Organisasi :
 - Peleburan kantor wilayah VII, KPBC Tg. Priok I, II, III
 - Pembentukan unit kerja Kepatuhan Internal dan unit Penyuluhan dan Layanan Informasi.
 - Penerapan pelayanan terpadu melalui fungsi client coordinator
2. Penyempurnaan proses Bisnis

- Penetapan jumlah SOP yang terus meningkat dari tahun ketahun (thn 2008 : 2 buah, thn 2009 : 16 buah; thn 2010: 67 buah, thn 2011 sd triwulan ke tiga 81 buah) dengan jumlah ABK dari 1600 sebelum 2007 dan saat ini skitar 1100 orang, serta mpengurangan jumlah pejabat struktural.
 - Penerapan sistem risk management dan profiling importir dengan penciptaan Jalur Prioritas bagi MITA dan Non MITA. Jalur Prioritas merupakan suatu mekanisme pelayanan dan pengawasan bagi importir yang mempunyai predikat sangat baik sehingga tidak dilakukan pemeriksaan fisik maupun pemeriksaan dokumen saat clearance di pelabuhan.
3. Peningkatan Disiplin dan manajemen SDM
- Pelaksanaan seleksi pegawai untuk ditempatkan di KPU
 - Penggantian 1.100 pegawai lama dengan 800 pegawai baru hasil seleksi.
 - Pelaksanaan berbagai training dan motivasi pegawai
 - Penandatanganan Pakta Integritas dan penegakan disiplin.
4. Pengelolaan Kinerja dan Program Pendukung RB
- Penerapan IKU dari level esalon II sampai dengan level pelaksana
 - Pelaksanaan berbagai survey interen dan survey independen
 - Pelaksanaan kegiatan komunikasi publik oleh Bidang BKLI (Bimbingan Kepatuhan dan Layanan Informasi)
 - Pelaksanaan evaluasi tahunan kantor modern
 - Penerapan system remunerasi yang mempertimbangkan kinerja dan resiko.

Tahapan tersebut dilaksanakan sesuai yang direncanakan dan berdasar evaluasi berbagai pihak apa yang telah dilakukan sudah “on the track”

Sesuai arah strategis reformasi adalah peningkatan integritas dan profesionalisme SDM, efisiensi dalam organisasi pelayanan, serta efektivitas dalam pengawasan. Kesemua sasaran itu telah terlihat dan terus semakin baik. Hasil evaluasi terakhir yang dilakukan oleh TIM QA RBN (Tim Quality Assurance Reformasi Birokrasi Nasional) yang diketuai oleh Kepala BPKP yang melakukan monitoring dan evaluasi pada 8(delapan) area perubahan di DJBC diperoleh hasil 91,21 dari rentang 0 sd 100 dengan kualifikasi sangat baik. Rician hasil penilaian dari setiap areal perubahan dapat dilihat di Monitoring dan evaluasi quality assurance Reformasi Birokrasi Nasional Kemenkeu dengan uji petik pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Hasil Monitoring dan evaluasi ini tentunya dapat sebagai bahan telaah lebih lanjut atas hasil penerapan Reformasi Birokrasi di Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok.

Dari monev , walaupun hasil sangat baik masih terdapat area perbaikan berupa rekomendasi yang dapat dilakukan untuk peningkatan Reformasi Birokrasi. Dalam area pelayanan publik

Pendalaman dari hasil survey :

a. Penataan Kelembagaan

- 1) *Dari hasil survey yang dilakukan didapat bahwa sejumlah pegawai KPU dianggap belum memenuhi kualifikasi yang dibutuhkan KPU, bagaimana penilaian Bapak?*

Kita harus lihat kualifikasi mana yang dimaksud, jika sifatnya sangat teknis memang agak sulit misalnya seorang PFPD (Pejabat Fungsional Pemeriksa Dokumen) harus menguasai ilmu tentang barang, tentang harga atau mungkin seorang tenaga di unit pengawasan harus seorang dengan kualifikasi penyidik atau intelijen, tentunya untuk memenuhi seperti itu sangat sulit karena di birokrasi untuk menerima pegawai sesuai keinginan organisasi perlu pentahapan dan waktu sehingga yang dilakukan adalah memberi pengetahuan dan kemudian para pegawai yang harus mengembangkan. Dan satu hal yang harus dipahami bahwa memang pegawai dituntut untuk mengetahui semua kegiatan yang ada di KPU BC sehingga bila terjadi alih tugas baik mutasi maupun rotasi yang bersangkutan menguasai permasalahan, apalagi saat ini KPU dituntut memberi layanan 24 jam.

Solusi yang dilakukan adalah penguasaan materi oleh para pimpinan dan komunikasi antar unit sehingga bila ada permasalahan mereka langsung dapat memberi bimbingan atau keputusan terhadap permasalahan yang timbul dan dapat saling berhubungan untuk memberikan solusi.

- 2) *Demikian pula tentang pembagian tugas berdasar keahlian dan ketrampilan pegawai juga terdapat masalah, bagaimana komentar Bapak ?*

Kondisi sama dengan di atas, pada dasarnya semua pegawai yang ditempatkan di unit tertentu telah mendapat pendidikan dan latihan namun penerapan dan pengembangan sangat tergantung pada masing-masing pegawai serta kontrol dari pimpinan unit. Memang untuk KPU terjadi sedikit masalah karena kegiatan rutin para pimpinan unit sangat tinggi sehingga waktu untuk pemberian bimbingan ke bawah sangat kurang.

Di KPU memang semua diharapkan siap bekerja sesuai tugas masing-masing, dan harus terus mengembangkan diri untuk menguasai aturan dan permasalahan yang ada.

b. Penataan Ketatalaksanaan

- 3) *Bagaimana system pengelolaan administrasi termasuk arsip yang diterapkan di KPU BC Tanjung Priok?*

Untuk arsip memang ada masalah karena KPU belum memiliki gudang khusus arsip. Sehingga agak kesulitan untuk pengaturan, namun tahun ini telah diperoleh beberapa gudang arsip sehingga diharapkan pengelolaan harus lebih baik..

Khusus untuk arsip kepegawaian memang masih menggunakan sistem manual sehingga setiap proses kepegawaian masih perlu data berupa copy yang terus berulang baik saat mutasi, promosi atau untuk kegiatan lain. Saat ini sedang

dalam proses komputerisasi kepegawaian, dan itu memerlukan koordinasi unit lain seperti Biro kepegawaian BAKN, Kementerian PAN.

- 4) *Bagaimana dengan kegiatan pelatihan bagi pegawai untuk pengoprasian system informasi ?*

Sistem informasi yang disiapkan oleh BC adalah tersentral, KPU hanya sebagai user sehingga memang relatif tidak diperlukan pelatihan khusus dalam pengoprasianya, namun yang perlu adalah proses analisa data yang memang itu diperlukan pengalaman dan inovasi dari pegawai itu sendiri, hal ini karena banyak system yang digunakan sehingga untuk mengoptimalkan pemanfaatan sistem informasi pegawai harus menguasai semua sistem yang ada.

c. Penataan Sumber Daya Manusia/Aparatur

- 5) *Masih banyak permasalahan terkait peningkatan kapasitas SDM dan penilaian kinerja, hal ini terlihat dari hasil survey dimana responden masih belum menyetujui beberapa statemen terkait meritokrasi/ pola karier dan penempatan SDM. Bagaimana komentar Bapak ?*

Masalah SDM memang masih terus dilakukan evaluasi yang terus menerus dan perlu pemikiran lebih mendalam karena KPU tidak berdiri sendiri tetapi merupakan bagian dari DJBC yang mempunyai kurang lebih 11.000 pegawai, terdiri dari 11 Direktorat, 16 Kantor Wilayah, 114 Kantor Pelayanan, 2 kantor Pelayanan Utama, 4 perwakilan luar negeri, 4 Pangkalan sarops, 3 Balai Pengujian dan identifikasi Barang, tentunya akan sulit untuk membuat aturan tersendiri untuk pengembangan karier, pelatihan, mutasi, promosi, sistem penggajian karena kebijakan tersebut sangat bersinggungan dengan kantor lain diluar KPU. Selama pegawai tersebut di KPU permasalahan tersebut sangat diperhatikan, masalah akan timbul saat terjadi mutasi ke luar dari KPU.

Saat ini kantor lain juga dalam proses modernisasi sehingga diharapkan tidak terjadi ketimpangan anatar KPU dengan kantor lain.

d. Akuntabilitas

- 6) *Bagaimana system pelaporan dana operasional kelembagaan yang diterapkan oleh KPU BC Tanjung Priok, mengingat hasil survey masalah tersebut masih mendapatkan penilaian kurang baik?*

Sistem pelaporan dana operasional dikelola oleh Bendaharawan dan pelaporan dibuat oleh unit pelaksana kegiatan, sehingga tidak semua pegawai mengetahui. Mungkin nantinya perlu pelaporan yang dapat diketahui publik sehingga lebih transparan, dan diketahui oleh semua pihak.

Penutup/ Simpulan

Apa pendapat Bapak tentang permasalahan dan tantanganRB ?

Mungkin dapat saya buat menjadi 2 katagori yaitu internal dan eksternal. Untuk internal mungkin perlu kosistensi dari semua pihak dengan terus melakukan perbaikan secara konsistem dan berkesinambungan, berdasarkan pilar-pilar reformasi birokrasi dan 8 area perubahan kemenkeu, sedang faktor eksternal yang harus disegerakan adalah jalannya proses reformasi pada instansi lain serta kesadaran masyarakat/ pengguna jasa yang masih kurang dalam rangka penegakan ketentuan yang menjadi tugas BC.

Beberapa tantangan internal kedepan bagi KPU adalah terkait hal-hal berikut:

1. Integrasi Teknologi Informasi dan Komunikasi yang selaras dengan perkembangan customer oriented services dan perkembangan dunia perdagangan & industri tanpa menghilangkan unsur pengawasan.
2. Koordinasi dengan pihak-pihak atau institusi yang terlibat dalam proses clearance barang di Pelabuhan, sehingga membentuk suatu sinergi dalam pelayanan dan pengawasan.
3. Program nasional terkait Sistem Logistik Nasional yang menjadikan KPU Tj. Priok (DJBC secara umum) terlibat dalam rantai suplai logistik nasional yang berkaitan dengan kegiatan ekspor dan impor barang.
4. Mempertahankan dan meningkatkan pelaksanaan reformasi birokrasi yang telah berjalan agar tetap berjalan pada jalurnya karena KPU Tj. Priok menjadi cermin pelayanan dan pengawasan administrasi pabean di Indonesia

DJBC dalam perjalanannya juga tidak lepas dari Komunitas Dunia baik di bidang Perdagangan Internasional maupun Administrasi Pabean. Oleh karena itu, sebagai Kantor Utama yang menjadi pintu gerbang kegiatan ekspor dan impor di Indonesia, KPU Tanjung Priok juga mempunyai beberapa tantangan terkait dengan kedudukannya sebagai bagian dari komunitas dan institusi dunia dibidang kepabeanaan, antara lain:

1. Modernisasi Institusi Administrasi Pabean dalam menghadapi perkembangan ekonomi dan perdagangan internasional di abad 21 (C21) yang telah di tuangkan dalam SAFE Framework of Standard (SAFE FoS) oleh World Customs Organization (WCO) sebagai institusi yang menaungi administrasi pabean di seluruh dunia. Salah satu program yang diterapkan adalah penerapan Authorized Economic Operator (AEO) dan peluang terbesar pelaksanaannya akan ada di KPU Tj. Priok
2. Perkembangan perjanjian perdagangan internasional dalam skema Free Trade Area (FTA) baik secara bilateral maupun multilateral
3. Tren peredaran narkoba, psikotropika dan prekursor (NPP) dan kejahatan lintas negara, sehingga membutuhkan strategi dan teknik yang tepat dalam rangka pengawasan untuk mencegah, mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang dapat terjadi.

4. Rencana pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN (Asean Economic Community) yang akan diimplementasikan pada tahun 2020 (dipercepat tahun 2015), sehingga perlu strategi dalam rangka integrasi Customs

Sedang beberapa tantangan akan keberhasilan RB diantaranya adanya FTZ, layanan 24 jam sehari, *logistic supply chain management*,.

Jakarta, 30 Mei 2012

Narasumber

Bahaduri Wijayanta BM



WAWANCARA
ANALISIS PENERAPAN REFORMASI BIROKRASI
PADA KPU BEA DAN CUKAI TANJUNG PRIOK

Nama : Cipto Pramono
Unit Kerja : Pelindo II
Jabatan : GM Priok
Hari/ tanggal : Kamis/ 31 Mei 2012

Pembukaan

Saya menjabat sebagai GM Pelindo II Tg Priok sejak Maret 2008, sebelumnya juga bertugas di Pelindo II Tg. Priok, sehingga sejak awal saya mengikuti perkembangan Bea Cukai Tg. Priok

Bagaimana pemahaman reformasi Birokrasi/ Administrasi menurut Bapak dan bagaimana pelaksanaannya di KPU BC Tg Priok :

Reformasi birokrasi sesuai pemahaman saya pada hakekatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap system penyelenggaraan pemerintahan, terutama menyangkut aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (proses), dan SDM.

Untuk Di BC Tg. Priok sendiri saya melihat dan mengamati telah terjadi perubahan yang besar dan mendasar pada ketiga aspek diatas. Di kelembagaan terjadi penyederhanaan dan efisiensi ketika terjadi penggabungan 1 kanwil dan 3 KPBC menjadi 1 KPU, kemudian penyederhanaan dan percepatan proses, hingga saat ini dikenal jalur prioritas, jalur kuning, hijau dan merah., di bidang SDM juga demikian tenaga yang ada relative muda dan relative lebih energik dan terus menerus melakukan perubahan/ inovasi baik dalam pelayanan maupun pengawasan.

Secara umum, apa permasalahan yang masih perlu diperbaiki/ kekurangan yang masih ditemui pada KPU BC Priok ?

Perlu diperbaiki :

- Perlu mengintegrasikan system yang ada di BC dengan system di instansi lain baik yang ada di TPS, karantina , perdagangan dll, mengingat semakin kompleks nya kegiatan bila harus ditanganin secarasistem yang sendiri-sendiri,
- Perlu terus melakukan terobosan terutama di system pelayanan untuk percepatan arus barang dan penyederhanaan kegiatan.
- Perlu penambahan SDM mengingat semakin tingginya arus barang masuk maupun keluar melalui Tg. Priok.

Dengan skala nilai 0 sd 10, menurut Bapak berapa nilai untuk pelaksanaan reformasi birokrasi di KPU BC ?

Agak sulit untuk menilai karena hanya melihat dari luar, namun bila harus memberikan penilaian dengan membandingkan instansi lain mungkin sudah di posisi 8, sudah berjalan dengan baik namun masih ada yang dapat dan harus diperbaiki, seperti yang saya sebutkan di atas..

Bagaimana pendapat/ penilaian Bapak tentang hal-hal berikut :

Penataan Kelembagaan

- 1) *Bagaimana tingkat efektivitas dan efisiensi KPU BC Tanjung Priok dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi kelembagaan (tingkat keberhasilan Organisasi mencapai sasaran dan kemampuan organisasi menyesuaikan perubahan lingkungan) :*

Organisasi KPU seperti yang saya sebutkan terdahulu sangat baik, sudah lebih efisien, namun sebagaimana kondisi di kantor lain faktor kepemimpinan sangat penting untuk mengarahkan organisasi agar tetap baik dan menjadi lebih baik.

Untuk pencapaian sasaran organisasi saya hanya mendapat info tentang pencapaian target serta meningkatnya keberhasilan penangkapan berbagai upaya pelanggaran, serta tingkat kepuasan para stakeholder yang memberikan penilaian bahwa apa yang dilakukan Bea Cukai Priok terus mengarah perbaikan.

Tentang penyesuaian terhadap perubahan lingkungan saya melihat bahwa KPU terus mengikuti dan menyiapkan diri terhadap perubahan yang terjadi di lingkungan sekitarnya.

- 2) *Apakah KPU BC Tanjung Priok memerlukan pengembangan Organisasi (unit baru dan bagaimana koordinasi pembagian tugas)*

Untuk penambahan unit baru mungkin BC yang lebih tahu, dan KPU Bea Cukai secara aktif terus mengikuti rencana perluasan pelabuhan. Rencana perluasan sendiri, sudah keluar dari lokasi pelabuhan priok yaitu ke Kalibaru atau Cimalaya. Rencana pengembangan organisasi atau penambahan SDM saya rasa sudah disiapkan Bea Cukai khususnya KPU Tanjung Priok.

- 3) *Menurut Bapak apa langkah-langkah yang telah dilakukan oleh KPU BC Tanjung Priok dalam memanfaatkan teknologi informasi yang mendukung ketatalaksanaan ?*

Saya melihat penggunaan TI sudah sangat maju dan telah digunakan secara Nasional dengan adanya NSW, justru yang belum dilakukan adalah penggabungan dengan system yang ada di pelabuhan itu sendiri.

Diharapkan system TI KPU bias terhubung dengan system Gate, TPS, TradeNet, perbankan, karantina dll.

Pelayanan Umum

- 4) *Apakah KPU BC Tanjung Priok memiliki sarana pengaduan terhadap keluhan pengguna jasa kelembagaan? Jelaskan system pengaduan dan kerangka kerjanya!*

Untuk pengaduan dari pengguna jasa saya melihat fasilitas yang disediakan cukup lengkap. Untuk kami sebagai partner kerja komunikasi untuk menghadapi permasalahan yang ada juga dengan mudah dilakukan serta sangat sering dilakukan melalui pertemuan antar instansi di pelabuhan.

- 5) *Apakah KPU BC Tanjung Priok memberikan pelayanan yang adil dan maksimal kepada pengguna jasa? apakah pelayanan yang diberikan telah memenuhi keinginan pengguna jasa? Jelaskan!*

Saya melihat KPU terus berusaha memberikan pelayanan yang adil, transparan, responsif terhadap para pengguna jasa. Keluhan yang terjadi karena kekurangan pemahaman pengguna jasa yang seharusnya dijelaskan pula oleh pihak customs broker/ PPIK (pengusaha pengurusan jasa kepabeanan).

Sebagian proses yang dilakukan telah menggunakan EDI (Electronic data interchange) sehingga tidak ada pertemuan antara petugas dan pengguna jasa, sehingga keadilan dan transparansi dapat dijamin.

Untuk memenuhi keinginan semua pengguna jasa tentu suatu masalah tersendiri dan biasanya keinginan pastilah diatas kesanggupan penyedia jasa.

- 6) *Bagaimana system standar pelayanan yang diterapkan KPU BC Tanjung Priok dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa?*

Semua pelayanan telah dibuat standar layanan baik SOP. Biaya dan waktu. Permasalahan pengguna jasa biasanya ingin lebih cepat dari waktu standar tersebut.

Penutup/ Simpulan

Apa pendapat Bapak tentang proses reformasi birokrasi yang ada di KPU ?

Setelah dimulainya reformasi melalui beberapa tahap persiapan kemudian dilakukan penggabungan 3 KPBC dan 1 Kanwil menjadi 1 KPU terjadi perubahan yang sangat besar dan mendasar. Perubahan dalam pelayanan, pengawasan, pengaturan SDM, pembentukan unit KI dan BKLI, pembuatan kontrak kinerja dan evaluasi yang dilakukan terus menerus. Secara internal perubahan dan perbaikan telah terus dilakukan, dan kedepan ini harus terus dipertahankan dan ditingkatkan. Dan seharusnya juga dilakukan oleh instansi lain mengingat pengelolaan pelabuhan dan kegiatan import ekspor melibatkan banyak institusi yang saling terkait.

Bagaimana dengan pelayanan yang diberikan :

Secara umum Pelayanan terhadap publik terus membaik, namun seperti instansi lain pasti ada ketipuasa karena tuntutan yg terus meningkat, sehingga diharapkan terus melakukan perbaikan dan inovasi.

Jakarta, 31 Mei 2012

Nara Sumber

Cipto Pramono

