

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Manajemen Sumber Daya Manusia

1. Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia

Menurut Hasibuan (2002: 89), manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Manajemen ini terdiri dari enam unsur (6 M) yaitu: *men, money, methode, materials, machines, dan market*. Unsur *men* (manusia) ini berkembang menjadi suatu bidang ilmu manajemen yang disebut Manajemen Sumber Daya Manusia yang merupakan terjemahan dari *man power management*. Manajemen yang mengatur unsur manusia ini ada yang menyebutnya manajemen kepegawaian atau manajemen personalia (*personnel management*). Persamaan manajemen sumber daya manusia dengan manajemen personalia adalah keduanya merupakan ilmu yang mengatur unsur manusia dalam suatu organisasi, agar mendukung terwujudnya tujuan.

Sejalan dengan teori itu, manajemen sumber daya manusia menurut Umar (2004: 3), adalah suatu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan atas pengembangan, pengadaan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja dengan maksud untuk mencapai tujuan organisasi secara terpadu.

Pada dasarnya manajemen sumber daya manusia berfungsi dalam menghadapi berbagai tantangan organisasi di bidang pengelolaan sumber daya manusia, yaitu:

- a. Bagaimana merancang dan mengorganisasikan dan mengalokasikan pekerjaan kepada para karyawan.
- b. Bagaimana merencanakan, menarik, menyeleksi, melatih, mengembangkan dan mengelola sumber daya manusia secara efektif untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan.
- c. Bagaimana menciptakan kondisi dan lingkungan kerja yang dapat memuaskan berbagai kebutuhan karyawan. Organisasi perlu merancang kesempatan karir, sistem pemberian kompensasi, hubungan serikat manajemen karyawan dan berbagai bentuk pelayanan karyawan lainnya.
- d. Bagaimana menjamin dan mengendalikan efektivitas dan efisiensi kerja karyawan serta manajemen sumber daya manusia (Hasibuan, 2002: 119)

2. Fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia

Kegiatan manajemen sumber daya manusia berbeda-beda dalam setiap organisasi, disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan organisasi. Suatu perusahaan dapat berjalan dengan baik serta mengarah kepada pencapaian tujuan apabila kegiatan tersebut diatur secara baik. Untuk mengatur kegiatan perusahaan tersebut, khususnya dibidang kepegawaian diperlukan manajemen personalia.

Fungsi-fungsi manajemen sumber daya manusia adalah sebagai berikut:

- a. **Pengadaan**

Fungsi pengadaan adalah untuk memperoleh jumlah dan jenis karyawan yang tepat untuk mencapai tujuan organisasi. Fungsi ini terutama menyangkut

tentang penentuan kebutuhan tenaga kerja dan penarikannya, seleksi dan penempatannya. Menentukan kebutuhan tenaga kerja menyangkut baik mutu maupun jumlah tenaga kerjanya, sedangkan seleksi dan penempatan menyangkut masalah bagaimana memilih dan menarik tenaga kerja, pembahasan formulir lamaran, test psikologi dan wawancara.

b. Pengembangan

Fungsi pengembangan dilakukan untuk meningkatkan ketrampilan melalui training yang diperlukan untuk dapat menjalankan tugas dengan baik. Kegiatan ini penting karena perkembangan teknologi dan makin kompleksnya tugas-tugas manajer.

c. Kompensasi

Fungsi kompensasi dapat diartikan sebagai pemberian penghargaan yang adil dan layak terhadap para karyawan sesuai dengan sumbangan mereka untuk mencapai tujuan organisasi.

d. Integrasi

Fungsi integrasi menyangkut kemajuan individu dengan keinginan organisasi dan masyarakat. Dengan demikian, kita perlu menahan perasaan dan sikap karyawan untuk dipertimbangkan dalam pembuatan kebijaksanaan organisasi.

e. Pemeliharaan

Fungsi pemeliharaan adalah mempertahankan dan meningkatkan kondisi yang telah ada. Fungsi ini mengharuskannya dilaksanakan keempat fungsi lainnya secara terus menerus. Fungsi ini perhatiannya dititikberatkan pada pemeliharaan kondisi fisik para karyawan (kesehatan dan keamanan), dan pemeliharaan sikap yang menyenangkan (program pelayanan karyawan).

f. Kedisiplinan

Kedisiplinan merupakan fungsi manajemen personalia yang terpenting dan kunci terwujudnya tujuan, karena tujuan tanpa disiplin yang baik sulit terwujudnya tujuan yang maksimal. Kedisiplinan adalah keinginan dan kesadaran untuk mentaati peraturan-peraturan dan norma sosial.

g. Pemberhentian

Pemberhentian adalah putusnya hubungan kerja seseorang dari suatu perusahaan. Pemberhentian ini disebabkan oleh keinginan karyawan, keinginan perusahaan, kontrak kerja berakhir, pensiun, dan sebab-sebab lainnya (Hasibuan, 2002: 106).

Selain fungsi-fungsi tersebut, manajemen sumber daya manusia juga memandang karyawan sebagai unsur dalam proses produksi. Adapun unsur-unsur tersebut dapat dilihat dari dua segi, yaitu segi manusia yang mempunyai kebudayaan, rasa sosial dan rasa harga diri yang dilihat pada diri setiap tenaga kerja dan sifat naluri yang merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Apabila dipandang manusia sebagai faktor produksi, yang dapat tergambarkan adalah bagaimana perusahaan memanfaatkan tenaga kerja sebagai faktor produksi. Memanfaatkan tenaga kerja berarti memberikan kemungkinan kepada karyawan untuk dapat bermanfaat kepada perusahaan, harus diusahakan pemimpin agar kemungkinan itu menjadi kenyataan (Siagian, 2001: 69).

3. Tujuan Manajemen Sumber Daya Manusia

Tujuan utama dari manajemen sumber daya manusia adalah untuk meningkatkan kontribusi sumber daya manusia (karyawan) terhadap organisasi dalam rangka

mencapai produktivitas organisasi yang bersangkutan. Hal ini dapat dipahami bahwa semua kegiatan organisasi dalam mencapai misi dan tujuannya adalah sangat tergantung kepada manusia yang mengelola organisasi itu. Oleh sebab itu sumber daya manusia (karyawan) tersebut harus dikelola sedemikian rupa sehingga berdaya guna dan berhasil guna dalam mencapai misi dan tujuan organisasi (Notoatmodjo, 1998: 112).

Tujuan tersebut dapat dijabarkan ke dalam empat tujuan yang lebih operasional sebagai berikut:

a. Tujuan masyarakat (*Societal objective*)

Untuk bertanggung jawab secara sosial, dalam hal kebutuhan dan tantangan-tantangan yang timbul dari masyarakat. Suatu organisasi yang berada di tengah-tengah masyarakat dapat membawa manfaat atau keuntungan bagi masyarakat. Oleh sebab itu, organisasi mempunyai tanggung jawab dalam mengelola sumber daya manusianya agar tidak mempunyai dampak negatif terhadap masyarakat.

b. Tujuan organisasi (*Organizational objective*)

Untuk mengenal bahwa manajemen sumber daya manusia itu ada, perlu memberikan kontribusi terhadap pendayagunaan organisasi secara keseluruhan. Manajemen sumber daya manusia bukanlah suatu tujuan dan akhir suatu proses, melainkan suatu perangkat atau alat untuk membantu tercapainya suatu tujuan organisasi secara keseluruhan. Oleh sebab itu suatu unit atau bagian manajemen sumber daya di suatu organisasi diadakan untuk melayani bagian-bagian lain organisasi tersebut.

c. Tujuan Fungsi (*Functional objective*)

Untuk memelihara kontribusi bagian-bagian lain agar mereka (sumber daya manusia dalam tiap bagian) melaksanakan tugasnya secara optimal. Dengan kata lain setiap sumber daya manusia atau karyawan dalam organisasi dapat menjalankan fungsinya dengan baik.

d. Tujuan Personal (*Personnel objective*)

Untuk membantu karyawan atau pegawai dalam mencapai tujuan-tujuan pribadinya dalam rangka pencapaian tujuan organisasinya. Tujuan pribadi karyawan seharusnya dipenuhi, dan ini sudah merupakan motivasi dan pemeliharaan (*maintain*) terhadap karyawan itu.

3. Pengembangan Sumber Daya Manusia

Pengembangan sumber daya manusia mempunyai dimensi luas yang bertujuan meningkatkan potensi yang dimiliki oleh sumber daya manusia, sebagai upaya meningkatkan profesionalisme dalam organisasi. Pengembangan sumber daya manusia yang terarah dan terencana disertai pengelolaan yang baik akan dapat menghemat sumber daya lainnya atau setidaknya pengolahan dan pemakaian sumber daya organisasi dapat secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pengembangan sumber daya manusia merupakan keharusan mutlak bagi suatu organisasi dalam menghadapi tuntutan tugas sekarang maupun dan terutama untuk menjawab tantangan masa depan (Siagian, 2001: 182). Kondisi "*conditio sine quanon*" ini dapat dikategorikan sebagai bentuk investasi yaitu *human investasi*. Meskipun program orientasi pengembangan ini memakan waktu dan dana, semua organisasi mempunyai keharusan untuk melaksanakannya, dan menyebut biaya-

biaya untuk berbagai program tersebut sebagai investasi dalam sumber daya manusia. Ada dua tujuan utama dalam hal ini, pertama, pengembangan dilakukan untuk menutup “gap” antara kecakapan atau kemampuan karyawan dengan permintaan jabatan. Kedua, program tersebut dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja karyawan dalam mencapai sasaran-sasaran kerja yang ditetapkan (Handoko, 1998: 103).

Pencapaian keselarasan tujuan tersebut tentunya harus ditempuh melalui suatu proses tahapan panjang yang dimulai dari perencanaan sampai dengan pengelolaan dan pemeliharaan potensi sumber daya manusia. Pengembangan sumber daya manusia merupakan suatu proses peningkatan kualitas atau kemampuan manusia, yaitu mencakup perencanaan, pengembangan dan pengelolaan sumber daya manusia (Notoatmodjo, 1998: 2-3). Dalam hal ini pengembangan sumber daya manusia mempunyai ruang lingkup lebih luas dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan pengetahuan, kemampuan, sikap dan sifat-sifat kepribadian, sehingga dapat memegang tanggung jawab di masa yang akan datang (Handoko, 1998: 104).

Pada sisi lain pengembangan sumber daya manusia tidak hanya sebatas menyangkut internal sumber daya manusia sendiri (yaitu antara lain pengetahuan, kemampuan, sikap, tanggung jawab) namun juga terkait dengan kondisi eksternal, seperti lingkungan organisasi dan masyarakat. Hal ini tercermin dari tuntutan pengembangan sumber daya manusia sendiri yang pada dasarnya timbul karena pertimbangan: (1) pengetahuan karyawan yang perlu pemutakhiran, (2) masyarakat selalu berkembang dinamis dengan mengalami pergeseran nilai-nilai

tertentu, (3) persamaan hak memperoleh pekerjaan, (4) kemungkinan perpindahan pegawai yang merupakan kenyataan dalam kehidupan organisasional (Siagian, 2001: 199).

Secara khusus dalam pengembangan sumber daya manusia yang menyangkut peningkatan segala potensi internal kemampuan diri manusia ini adalah didasarkan fakta bahwa seseorang karyawan akan membutuhkan serangkaian pengetahuan, keahlian dan kemampuan yang berkembang untuk bekerja dengan baik dalam suksesi posisi yang ditemui selama karier. Dalam hal ini merupakan persiapan karier jangka panjang seseorang. (Simamora, 1995: 287). Sehingga cakupan pengembangan sumber daya manusia selanjutnya adalah terkait dengan sistem karier yang diterapkan oleh organisasi dan bagaimana sumber daya manusia yang ada dapat mengakses sistem yang ada dalam rangka mendukung harapan-harapan kerjanya (Simamora, 1995: 323).

B. Tinjauan Tentang Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

1. Pengertian *Good Governance*

Menurut Meutia Gani dan Rochman (2000: 7), *Governance* yang diterjemahkan menjadi tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka.

Menurut Sedarmayanti (2006: 12), istilah *governance* menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan negara sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahan di mana pemerintah melakukan interaksi dengan sektor swasta dan masyarakat.

Menurut Lembaga Administrasi Negara (2000: 6), *good governance* adalah sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sector swasta dan masyarakat (*society*). Pada tataran ini, *good governance* berorientasi pada dua hal pokok, yakni: *Pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, *good governance* mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya, seperti *legitimacy*, *accountability*, *scuring of human right*, *autonomy and devolution of power* dan *assurance of civilian control*; *Kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, *good governance* tergantung pada pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas maka dapat dinyatakan bahwa *good governance* merupakan nilai-nilai yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban

yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna dan berhasil guna. Kondisi semacam ini perlu adanya akuntabilitas dan tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas.

2. Ciri-Ciri *Good Governance*

Menurut Keban (2000: 52), konsep *good governance* memiliki ciri-ciri antara lain:

- 1) Demokrasi, desentralisasi dan peningkatan kemampuan pemerintah;
- 2) Hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku;
- 3) Partisipasi rakyat;
- 4) Efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah dan administrasi publik;
- 5) Pengurangan anggaran militer;
- 6) Tata ekonomi yang berorientasi pasar.

Menurut Thoha (2000: 13-14), *good governance* memiliki beberapa karakteristik, yaitu sebagai berikut:

1. *Participation*; Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun secara intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar keabsahan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. *Rule of Law*; Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
3. *Transparancy*; Transparansi dibangun atas dasar keabsahan arus informasi. Proses-proses, lembaga dan informasi yang secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan.
4. *Responsive*; Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. *Consensus Orientation*; *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*; Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and effeciency*; Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*; Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*; Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Sementara itu menurut Keban (2000: 52), beberapa ciri *good governance* meliputi:

1. Kemampuan, yaitu kemampuan yang cukup untuk melaksanakan kebijakan dan fungsi-fungsi pemerintah, termasuk sistem administrasi publik efektif dan responsif;
2. Akuntabilitas dalam kegiatan pemerintah dan transparan dalam pengambilan keputusan;
3. Partisipasi dalam proses demokrasi, dengan memanfaatkan sumber informasi dari publik dan dari swasta
4. Perhatian terhadap pemerataan dan kemiskinan;
5. Komitmen terhadap kebijakan ekonomi yang berorientasi kepada pasar.

Wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid yang bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang positif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Sebagai fondasi legitimasi dalam sistem demokrasi, maka prosedur dan metode pembuatan keputusan harus transparan agar supaya memungkinkan terjadinya partisipasi efektif. Kondisi semacam ini mensyaratkan bagi siapa saja yang terlibat dalam pembuatan keputusan, baik itu pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat, harus bertanggung jawab kepada publik serta kepada institusi *stakeholders*. Selain itu, institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, memberikan fasilitas dan peluang ketimbang melakukan kontrol serta melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Menurut Menurut Meutia Gani dan Rochman (2000: 12-16), *good governance* dapat dilaksanakan dengan berdasar pada beberapa prinsip sebagai berikut:

1. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kemampuan untuk mempertanggungjawabkan semua tindakan dan kebijakan yang telah ditempuh. Prinsip ini mengandung makna meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memahami kebijakan yang diambil harus dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat. Untuk mengukur kinerja secara obyektif perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperkuat dan hasil audit harus dipublikasikan, dan apabila terdapat kesalahan harus diberi sanksi.

Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawaban, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sistem pengawasan dengan sanksi yang jelas dan tegas.

Prinsip akuntabilitas menuntut dua hal yaitu kemampuan menjawab dan konsekuensi. Komponen pertama (istilah yang bermula dari *responsibilitas*) adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber daya telah

dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut.

Secara garis besar dapat dinyatakan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi. Karena pemerintah bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat.

2. Partisipasi

Prinsip partisipasi mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi sebagai tindakan ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan di dalam organisasi

Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis. Bentuk lain untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui

perencanaan partisipatif untuk menyiapkan agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

Instrumen dasar partisipasi adalah peraturan yang menjamin hak untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah pedoman-pedoman pemerintahan partisipatif yang mengakomodasi hak penyampaian pendapat dalam segala proses perumusan kebijakan dan peraturan, proses penyusunan strategi pembangunan, tata-ruang, program pembangunan, penganggaran, pengadaan dan pemantauan.

Good governance digunakan untuk melihat partisipasi melalui Tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah, tingkat kuantitas dan kualitas masukan (kritik dan saran) untuk pembangunan daerah dan terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan

3. Transparansi

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.

Transparansi menunjukkan adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik.

Prinsip ini memiliki dua aspek, yaitu komunikasi publik oleh pemerintah, dan hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi.

Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga, dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Dengan kata lain transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

4. Kepastian Hukum

Hukum merupakan faktor penting dalam penegakan *good governance*. Kekurangan atau kelemahan sistem hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dapat dipastikan, *good governance* tidak akan berjalan mulus di atas sistem hukum yang lemah.

Oleh karena itu penguatan sistem hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya *good governance*.

Penegakan hukum adalah pelaksanaan semua ketentuan hukum dengan konsisten tanpa memandang subjek dari hukum itu. Prinsip penegakan hukum mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa kecuali, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Berdasarkan kewenangannya, pemerintah daerah harus mendukung tegaknya supremasi hukum dengan melakukan berbagai penyuluhan peraturan perundang-undangan dan menghidupkan kembali nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku di masyarakat. Instrumen dasar penegakan hukum adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik terhadap penegakan hukum maupun keterpaduan dari sistem yuridis (kepolisian, pengadilan dan kejaksaan), sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah penyuluhan dan fasilitas

C. Tinjauan Tentang Profesionalisme

1. Pengertian Profesionalisme

Istilah profesionalisme berasal dari kata *professio*, dalam Bahasa Inggris *professio* memiliki arti sebagai berikut *A vocation or occupation requiring advanced training in some liberal art or science and usually involving mental rather than manual work, as teaching engineering, writing, etc* (Sebuah panggilan atau pekerjaan yang membutuhkan pelatihan lanjutan dalam beberapa seni liberal atau ilmu dan biasanya melibatkan mental dalam sebuah pekerjaan manual, seperti

mengajar teknik, menulis, dll), (Hughes, 2004:163). Berdasarkan kata profesional tersebut melahirkan arti *professional quality, status, etc* yang secara komprehensif memiliki arti lapangan kerja tertentu yang diduduki oleh orang-orang yang memiliki kemampuan tertentu pula (Pamudji, 2005:89).

Menurut Korten dan Alfonso, (dalam Tjokrowinoto, 2006:178) yang dimaksud dengan profesionalisme adalah kecocokan (*fitness*) antara kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi (*bureaucratic-competence*) dengan kebutuhan tugas (*task-requirement*). Terpenuhi kecocokan antara kemampuan aparatur dengan kebutuhan tugas merupakan syarat terbentuknya aparatur yang profesional artinya keahlian dan kemampuan aparat merefleksikan arah dan tujuan yang ingin dicapai oleh sebuah organisasi. Apabila suatu organisasi berupaya untuk memberikan pelayanan publik secara prima maka organisasi tersebut mendasarkan profesionalisme terhadap tujuan yang ingin dicapai.

Menurut Mulyasa (2006: 46), profesionalisme adalah kondisi, arah, nilai, tujuan, dan kualitas keahlian dan kewenangan yang berkaitan dengan mata pencaharian seseorang. Menurut Kusnandar (2007: 214), profesionalisme adalah sebutan yang mengacu pada sikap mental dalam bentuk komitmen dari para anggota suatu profesi untuk senantiasa mewujudkan dan meningkatkan kualitas profesionalnya. Profesionalisme sebagai komitmen para anggota suatu profesi untuk meningkatkan kemampuan profesionalnya dan terus-menerus mengembangkan strategi-strategi yang digunakannya dalam melakukan pekerjaan sesuai dengan profesinya itu.

Menurut A.S. Moenir (2002: 69), profesionalisme kerja merupakan tolak ukur dalam menilai efektivitas dan efisiensi kinerja instansi pemerintah dalam melaksanakan program kerjanya. Secara konseptual prosedur diartikan sebagai langkah-langkah sejumlah instruksi logis untuk menuju pada suatu proses yang dikehendaki. Proses yang dikehendaki tersebut berupa pengguna-pengguna sistem proses kerja dalam bentuk aktivitas, aliran data, dan aliran kerja. Prosedur operasional standar adalah proses standar langkah- langkah sejumlah instruksi logis yang harus dilakukan berupa aktivitas, aliran data, dan aliran kerja.

Profesionalisme kerja pegawai digunakan dalam kebijakan pemerintah dalam upaya mewujudkan kinerja pelayanan publik di lingkungan unit kerja pemerintahan yang terukur dan dapat dievaluasi keberhasilannya, pemerintah daerah perlu memiliki dan menerapkan prosedur kerja yang standar. Prosedur kerja merupakan pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan.

Tuntutan profesionalisme di semua unit kerja pemerintahan dipengaruhi oleh perkembangan paradigma tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Paradigma ini membawa pergeseran dalam pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat sebagai konsekuensi dari penerapan prinsip-prinsip *good governance*. Penerapan prinsip *good governance* juga berimplikasi pada perubahan manajemen pemerintahan menjadi lebih terstandarisasi, artinya ada sejumlah kriteria standar yang harus dipatuhi instansi pemerintah dalam

melaksanakan aktivitas-aktivitasnya. Standar kinerja ini sekaligus dapat menilai kinerja instansi pemerintah secara internal dan eksternal. Standar internal yang bersifat prosedural inilah yang disebut dengan prosedur.

Profesionalisme kerja tidak saja bersifat internal tetapi juga eksternal, karena prosedur selain digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik yang berkaitan dengan ketepatan program dan waktu, juga digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hasil kajian menunjukkan tidak semua satuan unit kerja instansi pemerintah memiliki prosedur, karena itu seharusnya setiap satuan unit kerja pelayanan publik instansi pemerintah memiliki standar operasional prosedur sebagai acuan dalam bertindak, agar akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dievaluasi dan terukur.

Selanjutnya menurut Handoko (2004: 43), profesionalisme kerja adalah suatu sistem kerja dan aliran kerja yang teratur, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan; menggambarkan bagaimana tujuan pekerjaan dilaksanakan sesuai dengan kebijakan dan peraturan yang berlaku; menjelaskan bagaimana proses pelaksanaan kegiatan berlangsung; sebagai sarana tata urutan dari pelaksanaan dan pengadministrasian pekerjaan harian sebagaimana aturan yang ditetapkan; menjamin konsistensi dan proses kerja yang sistematis; dan menetapkan hubungan timbal balik antarsatuan kerja. Metode merupakan gambaran langkah-langkah kerja (sistem, mekanisme dan tata kerja internal) yang diperlukan dalam pelaksanaan suatu tugas untuk mencapai tujuan instansi.

Profesionalisme kerja sebagai suatu sistem yang memuat tentang proses dan prosedur suatu kegiatan yang bersifat efektif dan efisien berdasarkan suatu standar yang sudah baku. Pengembangan instrumen manajemen tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa proses pelayanan di seluruh unit kerja pemerintahan dapat terkendali dan dapat berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebagai suatu instrumen manajemen, prosedur berlandaskan pada sistem manajemen kualitas, yaitu yakni sekumpulan prosedur terdokumentasi dan praktek-praktek standar untuk manajemen sistem yang bertujuan menjamin kesesuaian dari suatu proses dan produk (barang dan/atau jasa) terhadap kebutuhan atau persyaratan tertentu. Sistem manajemen kualitas berfokus pada konsistensi dari proses kerja. Hal ini mencakup beberapa tingkat dokumentasi terhadap standar-standar kerja.

Menurut Martin, Jr, (dalam Islamy, 2008:25-26) karakteristik ciri-ciri sosok yang profesional aparatur sesuai dengan *good governance* diantaranya meliputi:

1. *Equality*, perlakuan yang sama atas pelayanan yang diberikan, hal ini didasarkan atas tipe pelaku birokrasi rasional yang secara konsisten memberikan pelayanan yang berkualitas kepada semua pihak tanpa memandang afiliasi politik, status sosial dan lain sebagainya. Bagi mereka yang memberikan perlakuan yang sama identik dengan berlaku jujur.
2. *Equety*, perlakuan yang sama dengan masyarakat tidak cukup, selain itu juga perlakuan yang adil, untuk masyarakat pluralistik kadang-kadang diperlukan yang adil dan perlakuan yang sama misalnya menghapus deskriminasi pekerja, sekolah, perumahan dan sebagainya. Selain itu kadang-kadang pula

diperlukan yang adil tapi tidak sama kepada orang tertentu, misalnya pemberian kredit tanpa bunga kepada pengusaha lemah.

3. *Loyalty*, kesetiaan diberikan kepada konstitusi, hukum, pimpinan bawahan dan rekan kerja, berbagai jenis kesetiaan tersebut terkait satu sama lain dan tidak ada kesetiaan yang mutlak diberikan kepada satu jenis kesetiaan tertentu dengan mengabaikan yang lainnya.
4. *Accountability*, setiap aparatur pemerintah harus siap menerima tanggung jawab atas apapun yang ia kerjakan dan harus menghindari diri dari sindroma “saya sekedar melaksanakan tugas atasan”.

Setelah mencermati dan memahami berbagai pendapat dan pandangan para pakar tentang konsep profesionalisme, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa profesionalisme tidak hanya berbicara tentang soal kecocokan antara keahlian dan kemampuan yang dimiliki oleh seseorang saja tetapi juga menyangkut kemampuan dalam mengantisipasi segala perubahan lingkungan termasuk kemampuan dalam merespon aspirasi publik dan melakukan inovasi yang pada akhirnya membuat pekerjaan menjadi mudah dan sederhana.

Terbentuknya aparatur profesional menurut pendapat di atas memerlukan pengetahuan dan keterampilan khusus yang dibentuk melalui pendidikan dan pelatihan sebagai instrumen pemutakhiran. Pengetahuan dan keterampilan khusus yang dimiliki oleh aparat memungkinkannya untuk menjalankan tugas dan menyelenggarakan pelayanan publik dengan mutu tinggi, tepat waktu dan prosedur yang sederhana. Terbentuknya kemampuan dan keahlian juga harus diikuti dengan perubahan iklim dalam dunia birokrasi yang cenderung bersifat

kaku dan tidak fleksibel. Sudah menjadi kebutuhan bagi aparat untuk bekerja secara profesional serta mampu merespon perkembangan global dan aspirasi masyarakat dengan mengedepankan nilai-nilai pelayanan yang responsif, inovatif, efektif dan mengacu kepada visi dan nilai-nilai organisasi.

Kemampuan untuk beradaptasi menurut pendapat tersebut merupakan jawaban terhadap dinamika global yang tumbuh dan berkembang secara cepat, pesatnya kemajuan teknologi merupakan salah satu diantara dinamika global yang membuat birokrasi harus segera beradaptasi jika tidak ingin ketinggalan zaman dan terbelakang dalam hal kemampuan. Kemampuan beradaptasi merupakan jawaban bagi dinamika global yang tidak pasti sehingga dalam menjalankan tugasnya, aparat tidak lagi terikat secara kaku kepada petunjuk dan teknis pelaksanaan tapi terikat kepada apa yang ingin dicapai oleh organisasi *organization-mission* (misi organisasi). Fleksibilitas aparat dalam menjalankan tugas dan berorientasi kepada hasil dan visi yang ingin dicapai oleh organisasi merupakan langkah positif untuk meninggalkan cara kerja yang kaku dan reaktif.

Bergulirnya angin perubahan (*wind of change*) pada pertengahan tahun 1998 lalu sebagai awal baru bagi bangsa Indonesia untuk lebih serius membenahi kinerja organisasi pemerintah dan meraih kembali kepercayaan masyarakat yang sempat mengalami krisis. Sehingga dengan melandaskan pemikiran terhadap permasalahan yang dihadapi oleh aparatur birokrasi Indonesia maka sebagai upaya untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan mengantisipasi perubahan lingkungan maka diperlukan sebuah pemikiran untuk membangun aparatur birokrasi Indonesia yang handal, profesional dan menjunjung tinggi nilai

kejujuran serta etika profesi dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara kegiatan pembangunan dan penyelenggara pelayanan publik.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka profesionalisme yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kesesuaian dan kecocokan antara keahlian dan kemampuan yang dimiliki oleh seseorang saja tetapi juga menyangkut kemampuan dalam mengantisipasi segala perubahan lingkungan termasuk kemampuan dalam merespon aspirasi publik dan melakukan inovasi yang pada akhirnya membuat pekerjaan menjadi mudah dan sederhana.

2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Profesionalisme

Salah satu faktor yang menghambat kelancaran dan efektivitas birokrasi publik adalah tidak profesionalnya aparatur birokrasi publik dalam menjalankan fungsi dan tugas, tidak profesionalnya aparatur birokrasi publik Indonesia dapat dilihat dari banyaknya temuan para pakar dan pengalaman pribadi masyarakat di lapangan tentang pelayanan publik yang diselenggarakan birokrasi. Lambannya birokrasi dalam merespon aspirasi publik serta pelayanan yang terlalu prosedural (*red tape*) merupakan sedikit contoh diantara sekian banyak ketidakberesan dalam dunia birokrasi publik Indonesia.

Menurut Siagian, (2004:164) faktor-faktor yang menghambat terciptanya aparatur yang profesional antara lain lebih disebabkan oleh profesionalisme aparatur yang sering terbentur dengan tidak adanya iklim yang kondusif dalam dunia birokrasi untuk menanggapi aspirasi masyarakat dan tidak adanya kesediaan pemimpin untuk memberdayakan bawahan.

Pendapat tersebut meyakini bahwa sistem kerja birokrasi publik yang berdasarkan *juklak* dan *juknis* membuat aparat menjadi tidak responsif serta juga karena tidak berperannya pemimpin sebagai pengarah (*katalisator*) dan pemberdaya bagi bawahan.

Menurut Tjokrowinotono, (2006:193) menyatakan bahwa profesionalisme tidak hanya cukup dibentuk dan dipengaruhi oleh keahlian dan pengetahuan agar aparat dapat menjalankan tugas dan fungsi secara efektif dan efisien, akan tetapi juga turut dipengaruhi oleh filsafat-birokrasi, tata-nilai, struktur, dan prosedur-kerja dalam birokrasi.

Mewujudkan aparatur yang professional diperlukan *political will* (kemauan politik) dari pemerintah untuk melakukan perubahan besar dalam organisasi birokrasi publik agar dapat bekerja secara profesional dan responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan publik. Perubahan tersebut meliputi perubahan dalam filsafat atau cara pandang organisasi dalam mencapai tujuan yang dimulai dengan merumuskan visi dan misi yang ingin dicapai dan dijalankan oleh organisasi, membangun struktur yang *flat* dan tidak terlalu hirarkis serta prosedur kerja yang tidak terlalu terikat kepada aturan formal.

Sedangkan menurut Numberi, (2000:100) sebagai upaya untuk merespon aspirasi publik yang juga sebagai bagian dari perubahan lingkungan maka perlu diambil tindakan sebagai berikut:

Serangkaian tindakan yang perlu ditempuh pemerintah untuk merespon aspirasi publik dan perkembangan lingkungan dengan serangkaian tindakan efisiensi yang meliputi penghematan struktur organisasi, penyederhanaan prosedur, peningkatan profesionalisme aparatur menuju peningkatan pelayanan publik.

Upaya untuk mewujudkan hal tersebut maka diperlukan penerapan manajemen modern untuk penataan kelembagaan sebagai salah satu kecenderungan global. Berdasarkan pandangan Osborne dan Plastrik, (2007:16) dijelaskan bahwa untuk membangun dan melakukan transformasi sistem organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektifitas, efisiensi, dan kemampuan melakukan inovasi maka harus dicapai melalui: perubahan tujuan, sistem insentif, pertanggung-jawaban, struktur kekuasaan dan budaya sistem serta organisasi pemerintah.

Menurut pendapat tersebut dapat dinyatakan bahwa untuk melakukan perubahan dalam organisasi dan meningkatkan profesionalisme aparatur maka penting untuk mendefinisikan kembali apa yang hendak di capai oleh organisasi, membangun sistem penggajian yang mengedepankan nilai keadilan serta membangun struktur organisasi yang memungkinkan untuk terjadinya proses pengambilan keputusan yang cepat.

Secara keseluruhan dengan mendasarkan kepada kenyataan yang ada pada dunia birokrasi yang diperkuat oleh argumen dan temuan para teorisi seperti di atas maka di tarik kesimpulan bahwa banyak faktor yang dapat mempengaruhi profesionalisme aparatur antara lain yaitu budaya organisasi yang timbul dan mengkristal dalam rutinitas birokrasi, tujuan organisasi, struktur organisasi, prosedur kerja dalam birokrasi, sistem insentif dan lain lain.

a. Visi-Misi Organisasi

Keberadaan visi-misi sangat diperlukan bagi organisasi untuk menentukan arah dan tujuan dari sebuah organisasi. Menurut (Utomo, 2006:38) yang dimaksud dengan “visi” adalah cita-cita dimasa depan yang ada dalam pemikiran para pendiri sebuah organisasi dan yang dimaksud “misi” merupakan upaya-upaya konkrit yang ditempuh untuk mewujudkan visi tersebut. Menurut (Ancok, 2000:12) yang dimaksud dengan “visi-misi organisasi adalah harapan tentang masa depan organisasi yang realistik, dapat dicapai dan menarik yang dijabarkan dalam misi sebagai pernyataan untuk apa organisasi dibangun. Sedangkan ciri efektif dari visi yang efektif adalah terfokus, jelas, mengandung sesuatu hal yang mulia serta peluang sukses untuk mencapainya cukup besar.

Keberadaan visi diperlukan untuk setiap organisasi guna menentukan cita-cita yang ingin dicapai namun cita-cita tersebut hendaknya bersifat realistik dan tidak terlalu normatif. Berdasarkan pandang Siagian, (2004:168) menyatakan sebagai berikut visi merupakan bintang penuntun bagi bagi suatu organisasi termasuk negara yang didirikan untuk tujuan tertentu, tidak perlu dipersoalkan siapa yang menentukan tujuan tersebut akan tetapi bagaimana menumbuhkan persepsi yang sama dari semua pihak dalam organisasi tersebut untuk mencapai tujuan tersebut dengan menetapkan misi sebagai langkah-langkah utama yang harus diemban dalam rangka pencapaian tujuan tersebut.

Visi-misi yang baik tentunya merupakan hasil dari suatu kebersamaan dalam organisasi dan juga menyesuaikan terhadap kemampuan individu serta kemampuan finansial yang dimiliki organisasi. Agar visi-misi organisasi tidak

menjadi sekedar hiasan dinding serta lemari organisasi maka harus disosialisasikan kepada aparaturnya untuk diaplikasikan kedalam pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi. Berdasarkan pandangan Salusu, (2006:91) dijelaskan bahwa misi yang baik mengekspresikan produk atau pelayanan apa yang dihasilkan, kebutuhan apa yang ditanggulangi, sasaran dari pelayanan, bagaimana kualitas pelayanan tersebut, dan apa yang diinginkan oleh organisasi dalam masa depan.

Menurut Osborne dan Gaebler, (2002:133) terdapat beberapa keunggulan organisasi yang digerakkan oleh misi adalah organisasi yang digerakkan oleh misi “lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, lebih fleksibel dan lebih mempunyai semangat ketimbang organisasi yang digerakkan oleh peraturan

Berdasarkan mendasarkan pemikiran kepada pendapat para pakar di atas, maka disimpulkan arti penting keberadaan visi-misi bagi organisasi untuk menentukan tujuan apa yang hendak dicapai oleh organisasi pada masa depan.

b. Struktur Organisasi

Struktur bagi suatu organisasi sangat berguna untuk memperjelas dan memahami tugas dan fungsi masing masing bagian dalam suatu organisasi struktur, tugas masing masing bagian dalam organisasi menjadi jelas. Struktur yang baik adalah struktur yang berorientasi kepada visi-misi organisasi yang pada akhirnya dapat meningkatkan kinerja organisasi dan profesionalisme jajarannya di dalamnya.

Menurut Gibson, (2005:101) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan struktur organisasi sebagai pola dan kelompok pekerjaan dalam suatu organisasi. Berdasarkan pandangan Wright dkk, (2006:188) dijelaskan bahwa yang dimaksud

dengan struktur organisasi adalah sebagai bentuk cara dimana tugas dan tanggung jawab di alokasikan kepada individu, dimana individu tersebut di kelompokkan ke dalam kantor, departemen, dan divisi. Struktur organisasi hendaknya selalu menyesuaikan dengan perkembangan kebutuhan publik dan lingkungan hal tersebut bertujuan untuk terciptanya kinerja organisasi yang efektif dan proses kerja yang cepat.

Struktur organisasi yang terlalu hirarkis hanya akan memperlambat proses kerja dan cenderung tidak efisien terdapatnya berbagai macam tugas dalam organisasi yang harus diselesaikan menuntut kemampuan dan keahlian aparatur. Struktur yang membagi tugas organisasi dalam kelompok-kelompok bukan berarti struktur menjadi kotak-kotak. Adanya pengotakan hanya sebagai alat untuk menunjukkan bahwa suatu kegiatan dan pekerjaan dalam organisasi berinduk pada kotak tersebut. yang menjadi pertanyaan adalah “ketika kotak atau bagan dalam organisasi tersebut dipecah kedalam kotak-kotak yang lebih kecil” sehingga hanya memperpanjang hirarki dalam organisasi yang dapat berdampak kepada kelambanan organisasi dalam menyelesaikan tugas dan pekerjaan.

Sebagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang desentralis diperlukan organisasi yang bersifat ramping (*flat*) yang dengan menggabungkan bagian bagian yang memiliki banyak kemiripan dalam tugas dan fungsi, dimana organisasi yang ramping serta didukung dengan desentralisasi kewenangan membuat organisasi menjadi fleksibel dalam memberi respon, lebih cepat beradaptasi dengan perubahan, lebih efektif dan inovatif, serta lebih komitmen kepada tujuan. Struktur ideal dalam merespon perubahan lingkungan adalah

struktur yang memberikan ruang bagi anggota organisasi untuk langsung berhadapan dengan konsumen dan dapat mengambil keputusan tanpa melalui proses hirarkis yang terlalu panjang. Sebagaimana yang dikatakan oleh Negak, (2004:239) bahwa struktur organisasi yang yang beroreintasi kepada masyarakat dapat menggalakkan inovasi yang dapat dilakukan dengan cara meminimalkan hirarki, keseimbangan yang cukup antara organisasi yang di standarkan serta beroreintasi kepada pasar (*market oriented*).

Selanjutnya Ancok, (2004:97) menjelaskan bahwa untuk menghadapi tantangan kedepan di perlukan desentralisasi kewenangan kepada daerah, membangun struktur organisasi yang ramping dimana dengan terjadinya desentralisasi kewenangan dan struktur yang ramping memungkinkan bagi organisasi untuk beroreintasi kepada masyarakat.

Berdasarkan pendapat dan penjelasan diatas maka dapat dinyatakan bahwa struktur organisasi agar memberikan kontribusi positif bagi profesionalisme aparturnya adalah struktur yang memungkinkan bagi terjadinya pendelegasian wewenang dari pimpinan puncak kepada manajemen lini tengah untuk mensikapi setiap pekerjaan masing-masing bagian secara mandiri tanpa harus melalui proses pengambilan keputusan yang terlalu panjang dan menunggu instruksi atasan. Adanya pendelegasian wewenang dan pembagian tugas yang jelas dan tegas mampu membuat aparat menjadi lebih profesional dan bertanggung gugat kepada masyarakat.

c. Kepemimpinan

Kepemimpinan dalam organisasi memiliki peran penting untuk mencapai tujuan organisasi melalui kepemimpinan organisasi dapat mengerahkan segala sumber daya untuk mencapai tujuan. Kepemimpinan yang responsif sangat diperlukan untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi kinerja organisasi dan menggerakkan bawahan. Kepemimpinan menurut Bernard, (dalam Gibson, 2005:5) adalah agen perubahan, orang yang perilakunya akan lebih mempengaruhi perilaku dan kinerja bawahan. Sedangkan kepemimpinan menurut Terry (dalam Thoha, 2009:227) adalah aktivitas untuk mempengaruhi orang-orang agar diarahkan mencapai tujuan organisasi.

Dimana pengaruh dan kemampuan pemimpin dalam pendapat tersebut sangat dominan bagi tercapainya tujuan organisasi. Pemimpin dengan otoritas yang dimiliki mampu untuk memimpin bawahan serta mengorganisir bawahan dan meminimalisir perbedaan kepentingan (*conflict interest*) antara ambisi individu, maupun kelompok dalam mencapai tujuan organisasi. Pendapat senada juga diutarakan oleh Kartono, (2008:163) bahwa kepemimpinan merupakan kemampuan mendorong dan mengajak orang lain untuk berbuat sesuatu guna mencapai tujuan bersama dimana kepemimpinan tersebut harus memenuhi kompetensi tertentu agar proses pencapaian tujuan organisasi menjadi lebih mudah kompetensi tersebut meliputi, akseptansi/penerimaan dari kelompok dan pemilikan keahlian khusus pada satu situasi khusus.

Berdasarkan berbagai pendapat di atas maka dapat dinyatakan bahwa kemampuan seorang pemimpin untuk menempatkan dirinya sebagai agen perubahan bagi

organisasi yang dapat mempengaruhi perilaku dan berdampak terhadap peningkatan kinerja organisasi. Kepemimpinan bagi sebagian ahli terjadi dan terbentuk dengan sendirinya dan sebagian lain menyatakan bahwa kepemimpinan dibentuk melalui lingkungan.

Menurut Karjadi, (2009:17) terdapat berbagai teori tentang kepemimpinan antara lain adalah *Teori bakat*, Bahwa kepemimpinan diawali dari bakat individu akan tetapi bakat tersebut harus dikembangkan dengan melatih diri dalam sifat-sifat dan kebiasaan tertentu dengan berpedoman kepada suatu teori tentang sikap mental yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin. *Teori lingkungan*, bahwa waktu, periode, tempat, situasi dan kondisi tertentu sebagai akibat dari pada suatu peristiwa penting, akan menampilkan seorang pemimpin yang dikehendaki oleh lingkungannya pada waktu tertentu. *Teori hubungan kepribadian dengan situasi*, Bahwa kepemimpinan seseorang ditentukan oleh kepribadian yang menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi yang dihadapi berupa tugas dan pekerjaan yang dihadapi, orang-orang yang dipimpin, keadaan yang mempengaruhi pekerjaan serta orang-orang yang harus menjalankan pekerjaan tersebut.

Sedangkan menurut Philip Crosby (dalam Gibson, 2005:56) menyatakan bahwa kepemimpinan tidak hanya terbentuk begitu saja, akan tetapi kepemimpinan dapat dipelajari, dimana seseorang sebenarnya dapat belajar untuk menjadi eksekutif dan karakteristik terpenting untuk menjadi seorang pemimpin adalah sifat terbuka, konstan dan belajar terus-menerus.

Berdasarkan kepemimpinan terdapat berbagai bentuk kepemimpinan antara lain: *Kepemimpinan demokratis* yang dikaitkan dengan kekuatan personel dan

terdapatnya partisipasi bawahan dalam permasalahan organisasi. *Kepemimpinan otokratis* didasarkan kepada kekuatan posisi dan penggunaan otoritas. Perbedaan mendasar antara kedua gaya kepemimpinan terletak pada kepemimpinan demokratis terdapat kerja-sama dalam bekerja, kepemimpinannya dihormati dan disegani, kedisiplinan tertanam dengan kesukarelaan, tanggung-jawab ada ditangan seluruh anggota, dan komunikasi bersifat dua arah serta semangat kooperatif yang tinggi (Kartono, 2008:167). Terbentuknya kepemimpinan yang ideal dan demokratis tersebut tentunya tidak terlepas dari kompetensi tertentu, menurut Gibson dkk, (2005:11) bahwa kompetensi yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin setidaknya tidaknya memenuhi 3 (tiga) unsur berikut inteligensi, kemampuan pengawasan, kepribadian dan karakter fisik.

Sedangkan menurut pendapat (Utomo dan Abidin, 2008:92) lain persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang pemimpin adalah vitalitas fisik dan stamina, inteligensi dan kearifan, rasa tanggung-jawab yang besar, semangat tinggi dalam meraih kesuksesan, aspiratif, kemampuan beradaptasi dan fleksibilitas, berkompetensi dalam bidangnya.

Terpenuhinya kompetensi tersebut dalam diri seorang pemimpin sedikit banyak akan memberikan arti positif bagi iklim kerja yang kondusif dalam pencapaian tujuan organisasi. Tipe kepemimpinan demokratis merupakan tipe kepemimpinan yang ideal dan terbaik menurut Sayless dan Strauss (dalam Kartono, 2008:121) dijelaskan dalam kepemimpinan pada suatu organisasi secara umum terbagi 2 (dua) bentuk komunikasi:

1. Komunikasi satu arah (*one way communication*).
Keuntungannya adalah terjadinya komunikasi secara cepat dan efisien, berlangsung *top down* dapat melindungi kesalahan pemimpin, sedangkan kelemahan dari model ini dimana kepemimpinan bersifat otoriter, dapat menimbulkan ketidakjelasan serta kesalahan pemahaman pada bawahan.
2. Komunikasi dua arah (*two way communication*).
Keuntungannya seperti perintah atasan dapat dengan mudah dipahami secara akurat, iklim kerja menjadi demokratis. tingkat kesalah-pahaman bawahan terhadap perintah atasan dapat di minimalisir.

Berdasarkan dua model komunikasi tersebut dapat dinyatakan bahwa model komunikasi dua arah sangat relevan untuk membangun suasana kerja yang kondusif dan berdampak positif bagi peningkatan produktivitas organisasi. Berdasarkan penjelasan di atas maka yang dimaksud dengan kepemimpinan yang demokratis adalah kepemimpinan yang memungkinkan dan memberikan ruang bagi bawahan untuk berpartisipasi dalam mengambil keputusan organisasi dan kepemimpinan yang mau mendengarkan masukan dan kritikan dari bawahan sehingga terjadi komunikasi yang sifatnya 2 (dua) arah atau (*two way communication*) sedangkan ciri-ciri dari kepemimpinan otokratis adalah kebalikan dari kepemimpinan yang demokratis.

d. Penghargaan

Penghargaan atau kompensasi merupakan tujuan dari setiap individu dalam bekerja guna memenuhi kebutuhan hidup bagi individu tersebut maupun keluarga. Untuk mendapatkan penghargaan yang layak dan mencukupi seseorang mau bekerja keras demi terpenuhinya kebutuhan tersebut setiap organisasi menyediakan bentuk penghargaan kepada karyawan sebagai bentuk hasil dari apa yang diberikan oleh individu terhadap organisasi. Menurut Maslow (dalam Warsito dan Abidin, 2008:35) yang terkenal dengan sebutan teori *Maslow's Needs* dijelaskan bahwa terdapat unsur-unsur tertentu yang membuat individu

melakukan pekerjaan apa saja untuk pemenuhan kebutuhannya dan membuat dirinya menjadi dinamis dan berkembang yakni:

1. Kebutuhan fisiologis (*the physiological needs*) seperti sandang, pangan, papan dan lain-lain
2. Kebutuhan rasa aman (*the safety needs*) seperti perlindungan diri, keluarga, pekerjaan tetap, jaminan hari tua
3. Kebutuhan sosial (*the social needs*) seperti diterima dalam pergaulan masyarakat
4. Kebutuhan harga diri (*the esteem needs*) untuk pemenuhan egonya seperti memiliki mobil bagus, berpakaian bagus, rumah bagus, memiliki gelar
5. Kebutuhan aktualisasi diri (*self actualizing needs*) kepuasan untuk mengembangkan potensi yang ada dalam diri, berkreasi serta berinovasi

Berdasarkan pemberian penghargaan kepada pegawai seperti pemberian gaji harus mengedepankan nilai-nilai keadilan seperti adanya ratio gaji yang diterima oleh seorang atasan dengan bawahan. Diungkapkan oleh Effendi, (2000:78) adalah dengan ratio gaji sebesar 12 berbanding 1 antara pimpinan tertinggi dengan jajaran terendah.

Pemberian kompensasi kepada karyawan dikenal teori-teori antara lain adalah Teori keadilan (*equity theory*) dimana individu-individu membuat perbandingan sosial dalam menilai imbalan dan status mereka sendiri, antara lain dengan membandingkan rasio input (*input ratio*) dalam dirinya seperti pendidikan, keahlian, pengalaman, tanggung jawab dan kondisi kerja dengan (*outcomes*) atau imbalan yang diterimanya. Teori pengharapan (*expectancy theory*) dimana individu-individu membandingkan gaji yang diharapkan dengan gaji yang diterima dalam teori ini tolak ukur untuk melihat pengharapan individu dilakukan dengan (1) persepsi individu bahwa kinerja dihargai, (2) imbalan yang diberikan berdasarkan produktivitas individu, (3) menghargai gaji yang akan memotivasi individu untuk bekerja (Simamora, 2005:418-419). Berdasarkan teori dan

pendapat para pakar di atas maka dalam penulisan ini mengadopsi sebagian dari berbagai teori di atas, antara lain adalah terdapatnya rasio gaji yang jelas antara bawahan dan atasan (Effendi, 2000:97-43), terdapatnya rasio antara *input* individu dengan *output* yang diterima (teori keadilan), terdapatnya penghargaan tambahan bagi individu berdasarkan prestasi (teori pengharapan), (Simamora, 2005:95).

Kebutuhan dengan berbagai macam bentuk dan jenisnya telah memotivasi individu untuk berkompetisi meraih yang terbaik bagi dirinya dalam suatu lingkungan dimana individu tersebut bekerja. Penghargaan sebagai manifestasi dan perwujudan usaha individu terbagi kedalam dua bentuk seperti yang dijelaskan oleh Barnes, (2007:190) penghargaan yang diberikan kepada karyawan berbentuk; *Penghargaan keuangan*, berupa insentif yang bersifat jangka pendek dan terdiri dari gaji ditambah bonus jangka panjang yang mencakup pembagian keuntungan organisasi, dan lainnya. Tunjangan tambahan bagi pegawai, seperti adanya jaminan asuransi diri dan keluarga, biaya pengobatan yang dibantu, uang pensiun, mobil, cuti, dan lainnya. *Penghargaan non keuangan* yang bersifat intrinsik (*intrinsic rewards*) itu melekat/inheren pada aktivitas itu sendiri, seperti penghargaan terhadap motivasi pegawai yang berasal dari dirinya untuk bekerja yang memuaskan baginya. Imbalan yang diberikan berupa pemberian tanggung jawab lebih besar lagi, partisipasi dalam mengambil langkah organisasi, serta ruang dimana pegawai dapat mengoptimalkan kemampuan yang dimiliki. Sedangkan yang bersifat ekstrinsik (*extrinsic rewards*) seperti memberikan pujian oleh manajemen puncak secara langsung kepada pegawai, promosi jabatan, serta fasilitas kantor yang memuaskan.

3. Pengukuran Profesionalisme

Menurut Ancok, (2000:90) dijelaskan tentang pengukuran profesionalisme sebagai berikut *kemampuan beradaptasi*, Kemampuan dalam menyesuaikan diri dengan fenomena global dan fenomena nasional. Mengacu kepada misi dan nilai (*mission and values-driven professionalism*), birokrasi memposisikan diri sebagai pemberi pelayanan kepada publik dan dalam mewujudkan tujuan organisasi yang berorientasi kepada hasil yang ingin dicapai organisasi.

Profesionalisme dalam pandangan Korten dan Alfonso, (2001:110) diukur melalui *keahlian* yang dimiliki oleh seseorang yang sesuai dengan *kebutuhan tugas* yang dibebankan organisasi kepada seseorang. Alasan pentingnya kecocokan antara disiplin ilmu atau keahlian yang dimiliki oleh seseorang karena jika keahlian yang dimiliki seseorang tidak sesuai dengan tugas yang dibebankan kepadanya akan berdampak kepada inefektivitas organisasi.

Menurut Mulyasa (2006: 39), profesionalisme pada umumnya berkaitan dengan pekerjaan, namun pada umumnya tidak semua pekerjaan adalah profesi, karena profesi memiliki karakteristik sendiri yang membedakannya dari pekerjaan lainnya. Profesionalisme berkaitan dengan mutu, kualitas, dan tindak tanduk yang merupakan ciri suatu profesi atau ciri orang yang profesional. Pengertian ini menggambarkan bahwa profesionalisme memiliki dua kriteria pokok, yaitu keahlian dan bayaran. Kedua hal itu merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan. Seseorang dikatakan memiliki profesionalisme manakala memiliki dua hal pokok tersebut, yaitu keahlian (kompetensi) yang layak sesuai bidang tugasnya dan pendapatan yang layak sesuai kebutuhan hidupnya.

Menurut Mulyasa (2006: 40), beberapa pengukuran profesionalisme kerja adalah sebagai berikut:

a. Keterampilan

Keterampilan yang berdasarkan pada pengetahuan teoritis: Professional dapat diasumsikan mempunyai pengetahuan teoritis yang ekstensif dan memiliki keterampilan yang berdasarkan pada pengetahuan tersebut dan bisa diterapkan dalam praktik

b. Pendidikan yang ekstensif

Profesi yang prestisius biasanya memerlukan pendidikan yang lama dalam jenjang pendidikan tinggi

c. Pelatihan institusional

Selain ujian, juga biasanya dipersyaratkan untuk mengikuti pelatihan institusional dimana calon profesional mendapatkan pengalaman praktis sebelum menjadi anggota penuh organisasi. Peningkatan keterampilan melalui pengembangan profesional juga dipersyaratkan.

d. Kode etik

Organisasi profesi biasanya memiliki kode etik bagi para anggotanya dan prosedur pendisiplinan bagi mereka yang melanggar aturan. Kode etik profesi adalah pedoman sikap, tingkah laku dan perbuatan dalam melaksanakan tugas dan dalam kehidupan sehari-hari.

Sedangkan dalam pandangan Tjokrowinoto, (2006:190) birokrasi dapat dikatakan profesional atau tidak, diukur melalui kompetensi sebagai berikut:

a. Profesionalisme yang Wirausaha (*Entrepreneurial Profesionalism*)

Kemampuan untuk melihat peluang-peluang yang ada bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional, keberanian mengambil risiko dalam memanfaatkan peluang dan kemampuan untuk menggeser alokasi sumber dari kegiatan yang berproduktivitas rendah ke produktivitas tinggi yang terbuka dan memberikan peluang bagi terciptanya lapangan kerja dan peningkatan pendapatan nasional

b. Profesionalisme yang Mengacu Kepada Misi Organisasi (*Mission driven Profesionalism*)

Kemampuan untuk mengambil keputusan dan langkah langkah yang perlu dan mengacu kepada misi yang ingin dicapai (*mission driven professionalism*), dan tidak semata mata mengacu kepada peraturan yang berlaku (*rule driven professionalism*)

c. Profesionalisme Pemberdayaan (*Empowering Profesionalism*)

Kemampuan ini diperlukan untuk aparatur pelaksana atau jajaran bawah *grassroots* (rakyat) yang berfungsi untuk memberikan pelayanan publik *service provider* (penyedia layanan). Profesionalisme yang dibutuhkan dalam hal ini adalah profesionalisme pemberdayaan (*empowering profesionalism*) yang sangat berkaitan dengan gaya pembangunan. Konsep birokrasi berperan sebagai fasilitator atau meningkatkan kemampuan masyarakat untuk tumbuh berkembang dengan kekuatan sendiri (*enabler*).

Menurut Siagian, (2004:97) profesionalisme diukur dari segi kecepatannya dalam menjalankan fungsi dan mengacu kepada prosedur yang telah disederhanakan.

Konsep profesionalisme dalam diri aparat dilihat dari segi:

a. Kreativitas (*creativity*)

Kemampuan aparatur untuk menghadapi hambatan dalam memberikan pelayanan kepada publik dengan melakukan inovasi. Perlunya diambil untuk mengakhiri penilaian miring masyarakat kepada birokrasi publik yang dianggap kaku dalam bekerja. Terbentuknya aparatur yang kreatif hanya dapat terjadi apabila, terdapat iklim yang kondusif yang mampu mendorong aparatur pemerintah untuk mencari ide baru dan konsep baru serta menerapkannya secara inovatif, adanya kesediaan pemimpin untuk memberdayakan bawahan antara lain melalui partisipasi dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pekerjaan, mutu hasil pekerjaan, karier dan penyelesaian permasalahan tugas.

b. Inovasi (*innovasi*)

Perwujudannya berupa hasrat dan tekad untuk mencari, menemukan dan menggunakan cara baru, metode kerja baru, dalam pelaksanaan tugasnya. Hambatan yang paling mendasar dari perilaku inovatif adalah rasa cepat puas terhadap hasil pekerjaan yang telah dicapai.

c. Responsivitas (*responsivity*)

Kemampuan aparatur dalam mengantisipasi dan menghadapi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan baru, birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan beberapa indikator yang dikemukakan di atas maka pengukuran profesionalisme yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada pendapat Siagian (2004:97), bahwa profesionalisme diukur melalui adanya kreativitas, inovasi dan responsivitas dalam proses memberikan pelayanan publik.

D. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik

Untuk menelaah konsep pelayanan publik secara konseptual perlu dibahas tentang pelayanan dan pengertian publik. Pengertian pelayanan menurut Moenir (2010:27) adalah serangkaian kegiatan karena itu merupakan sebuah proses. Sebagaimana proses pelayanan yang langsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi keseluruhan kehidupan orang dan masyarakat. Menurut Lukman (2000:6) pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Ivancevich dkk (1997:448) mengatakan bahwa pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Definisi yang lebih rinci diberikan oleh Gronroos (1990:27) yang mengatakan bahwa pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bermanfaat tidak kasat mata (tidak bisa diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, Ndraha (1997:14) memberikan batasan pengertian pelayanan (*service*) meliputi jasa dan pelayanan, jasa adalah komoditi sedangkan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Dalam hubungan ini dikenal dengan hak bawahan (sebagai manusia) dan hak pemberi. Hak bawahan selalu bersifat individu dan pribadi sedangkan hak

harian meliputi hak sosial, politik dan hak individu, lembaga yang berkewajiban memenuhi hak tersebut adalah pemerintah kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawahan dan hak harian inilah yang disebut dengan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Aparat pelayanan hendaknya memahami variabel-variabel pelayanan prima yang dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik Sespanas LAN (Sinambela, 2000:8) variabel yang dimaksud adalah:

1. Pemerintah yang bertugas melayani
2. Masyarakat yang dilayani oleh pemerintah
3. Kebijaksanaan yang dijadikan landasan pelayanan publik
4. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih
5. Resources yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan
6. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standard dan asas pelayanan masyarakat
7. Manajemen kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat
8. Perilaku pejabat yang terlibat dalam masyarakat apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka.

Sedangkan menurut Ratminto dan Winarsih (2005:245:249) beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintah adalah:

1. Empati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan, hal ini dapat dilakukan dengan mengharuskan semua pegawai dan unit kerja serta organisasi penyelenggaraan jasa pelayanan melakukan identifikasi momen kritis pelayanan dan merumuskan lingkaran pelayanan

2. Pembatasan prosedur, prosedur harus dirancang sependek mungkin dengan demikian konsep *one stop shop* benar-benar diterapkan
3. Kejelasan tatacara pelayanan, tatacara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan
4. Meminimalisir persyaratan pelayanan, persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan
5. Kejelasan kewenangan, kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa-jasa pelayanan harus dirumuskan sejelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan, dengan demikian tidak terjadi duplikasi tugas atau kekosongan tugas
6. Trasparan biaya, pelayanan biaya harus ditetapkan seminimal mungkin dan strasparan mungkin
7. Kepastian jadwal dan durasi pelayanan

Pembicaraan pelayanan kepada masyarakat akan melibatkan 4 (empat) unsur yang terkait, (Sudarsono, 1996:10) yaitu:

1. Pihak pemerintah yang birokrasinya melayani
2. Pihak masyarakat yang dilayani
3. Terjalin hubungan antara yang melayani dan yang dilayani, hubungan ini sangat menentukan tingkat pelayanan pemerintah dan pemanfaatan pelayanan tersebut oleh masyarakat
4. Adanya pengaruh lingkungan di luar birokrasi dan masyarakat seperti politik, sosial dan sebagainya.

Berkaitan dengan hal di atas maka keterlibatan pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan berkembang seiring dengan munculnya paham atau pandangan tentang filsafat Negara, hal ini diungkapkan oleh Prawirohardjo (1993:8) bahwa semenjak dilaksanakannya cita-cita Negara kesejahteraan maka pemerintah semakin intensif melakukan campur tangan terhadap intruksi kekuatan-kekuatan kemasyarakatan dengan tujuan agar setiap warga dapat terjamin kepastian hidup minimalnya. Oleh karena itu secara berangsur-angsur fungsi awal dari pemerintah yang bersifat represif (polisi dan pengadilan) kemudian bertambah dengan fungsi-fungsi lain yang bersifat melayani.

Negara sesungguhnya adalah Negara yang melayani (*service state*) di mana pemerintah menyelenggarakan kepentingan umum, hal ini diungkapkan oleh Lubis (1989:196-200) dan Siagian (2003:133-142), yaitu negara melayani kepentingan umum (*public service*) cakupannya meliputi seluruh peranan dan fungsi pemerintah sebagai *political state* (negara politik) ataupun sebagai *legal state* (negara hukum) dan sebagai *administrative state* (negara administrasi).

Fungsi pelayanan yang dijalankan oleh pemerintah saat ini terkait dengan tujuan dibentuknya pemerintah seperti dikemukakan oleh Rasyid (2000:11), yaitu tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu system ketertiban dalam mana masyarakat bisa melayani kehidupan secara wajar, pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat membangun

kemampuan dan kreativitas setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitas dalam mencapai kemajuan bersama.

Secara umum terminologi publik atau *public* mempunyai arti masyarakat atau umum (diperlawankan dengan privat), lebih jauh Sugiyanto (2004:63-64), menyatakan bahwa istilah *public* maupun *privat* berasal dari bahasa latin dimana *public* berarti *of the people* (menyangkut rakyat atau masyarakat sebagai bangsa berhadapan dengan Negara) dengan demikian istilah *public* dapat disimpulkan sebagai sekumpulan orang atau manusia dalam hubungannya dengan atau kapasitasnya selaku penyandang kepentingan komunal dari kewarganegaraan suatu negara. Istilah *privat* penunjuk kepada orang per orang dalam kapasitas individu berhadapan dengan individu yang lain.

Berdasarkan penjelasan di atas maka pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional, (Rasyid, 2008:12).

Berdasarkan beberapa uraian tentang pelayanan publik di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah proses pemenuhan kebutuhan dan solusi atas berbagai permasalahan yang menyertai kehidupan masyarakat setiap saat oleh

pemerintah berupa barang dan jasa yang disediakan dan diberikan ketika masyarakat memnuhi kebutuhan atau sebelumnya mereka meminta. Pelayanan publik merupakan pelayanan yang diselenggarakan pemerintah menyangkut kepentingan umum, bahkan kepentingan rakyat secara keseluruhan yaitu untuk memnuhi kebutuhan yang diharapkan masyarakat.

E. Kerangka Pikir

Setiap aparat pemerintahan harus bekerja secara profesional serta dan merespon perkembangan global serta aspirasi masyarakat dengan mengedepankan nilai-nilai pelayanan yang responsif, inovatif, efektif, efisien dan mengacu kepada visi serta nilai-nilai organisasi. Pesatnya kemajuan teknologi merupakan salah satu diantara dinamika global yang membuat birokrasi harus segera beradaptasi. Kemampuan beradaptasi merupakan jawaban bagi dinamika global yang tidak pasti sehingga dalam menjalankan tugasnya, aparat tidak lagi terikat secara kaku kepada petunjuk-dan teknis-pelaksanaan tapi terikat kepada apa yang ingin dicapai oleh organisasi (*organizationmission*).

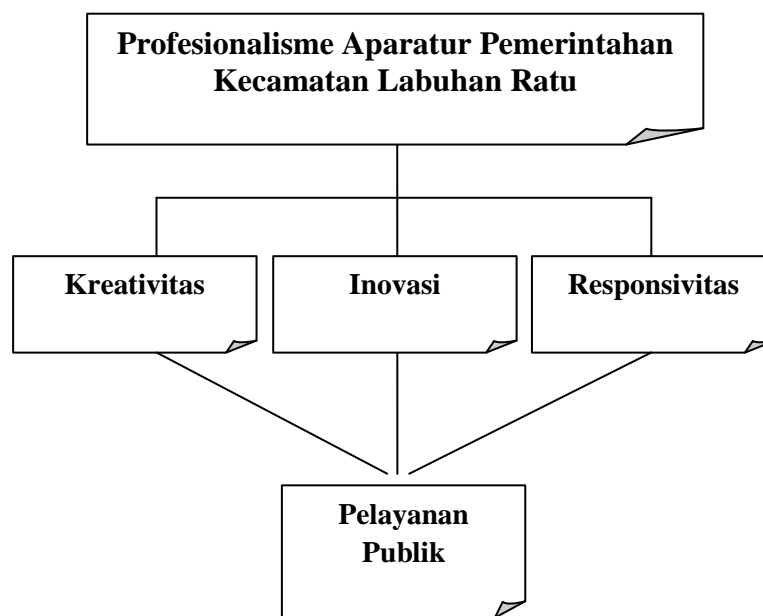
Salah satu faktor yang menghambat kelancaran dan efektivitas birokrasi publik adalah tidak profesionalnya aparatur birokrasi publik dalam menjalankan fungsi dan tugas. Tidak profesionalnya aparatur birokrasi publik Indonesia dapat dilihat dari banyaknya temuan para pakar dan pengalaman pribadi masyarakat di lapangan tentang pelayanan publik yang diselenggarakan birokrasi. Lambannya birokrasi dalam merespon aspirasi publik serta pelayanan yang terlalu prosedural (*red tape*) merupakan sedikit contoh diantara sekian banyak ketidakberesan dalam dunia birokrasi publik Indonesia.

Menurut Siagian (2004,164) faktor-faktor yang menghambat terciptanya aparatur yang profesional antara lain lebih disebabkan karena profesionalisme aparatur sering terbentur dengan tidak adanya iklim yang kondusif dalam dunia birokrasi untuk menanggapi aspirasi masyarakat dan tidak adanya kesediaan pemimpin untuk memberdayakan bawahan.

Menurut Tjokrowinotono (2006:193) menyatakan bahwa profesionalisme tidak hanya cukup dibentuk dan dipengaruhi oleh keahlian dan pengetahuan agar aparat dapat menjalankan tugas dan fungsi secara efektif dan efisien akan tetapi juga turut dipengaruhi oleh filsafat-birokrasi, tata-nilai, struktur dan prosedur-kerja dalam birokrasi .Untuk mewujudkan aparatur yang professional diperlukan *political will* dari pemerintah untuk melakukan perubahan besar dalam organisasi birokrasi publik agar dapat bekerja secara profesional dan responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan publik. Perubahan tersebut meliputi perubahan dalam filsafat atau cara pandang organisasi dalam mencapai tujuan yang dimulai dengan merumuskan visi dan misi yang ingin dicapai dan dijalankan oleh organisasi, membangun struktur yang flat dan tidak terlalu hirarkis serta prosedur kerja yang tidak terlalu terikat kepada aturan formal.

Upaya untuk melakukan perubahan dalam organisasi dan meningkatkan profesionalisme aparatur maka penting untuk mendefinisikan kembali apa yang hendak di capai oleh organisasi, membangun sistem penggajian yang yang mengedepankan nilai keadilan serta membangun struktur organisasi yang memungkinkan untuk terjadinya proses pengambilan keputusan yang cepat.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui profesionalisme aparatur pemerintahan Kecamatan Labuhan Ratu dalam pelayanan publik, yang didasarkan pada pendapat Siagian (2004:97), bahwa profesionalisme diukur melalui adanya kreativitas, inovasi dan responsivitas dalam proses memberikan pelayanan publik. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat penulis gambarkan dalam bentuk kerangka pikir yang penulis sesuaikan dengan teori di atas:



Gambar 1
Kerangka Pikir Penelitian