

# jendela

Jurnal Pemikiran, Sosial dan Budaya

Kabupaten  
Takalar

Edisi 1, Desember 2009

5

**Dr. H. Ibrahim Rewa, MM.**

Sekitar Pengelolaan Sumberdaya  
Pesisir dan Laut Kab. Takalar

7

**Dr. Ignas Kleden**

Pemimpin Panutan atau Pemimpin Demokratis?

9

**H. Dahyar Daraba**

Otonomi Daerah dan Peningkatan  
Kualitas Pelayanan Publik:

*Urgensi Pengalihan Sebagian Kewenangan Instansi Teknis  
ke Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Takalar*

16

**Ir. Nirwan Nasrullah, M.Si.**

Takalar dalam Kawasan Metropolitan MAMMINASATA

18

**Dr. Mohd. Sabri AR, M.A.**

Indonesia: Demokrasi Transisional dan Himpitan Hiperialitas:  
Sebuah Permenungan bagi Generasi Baru

25

**Moch. Ikhsan AR, M.Ag.**

Abdul Rahman Wahid: Pluralisme, Demokrasi dan Pribumisasi

33

**Hamdan**

Radikalisme Hasrat dan Tantangan Kebudayaan

37

**R. William Liddle**

Politik sebagai Perjuangan atau Pengeboran?

39

**Syamsiar S.**

Pesan Jupri (Cerpen)



# jendela

Jurnal Pemikiran, Sosial dan Budaya

## **PENASEHAT**

DR. H. Ibrahim Rewa, M.M. (Bupati Takalar)  
Drs. H. A. Makmur A. Sadda, M.M. (Wakil Bupati Takalar)  
Drs. H. Abd. Madjid Makkarraeng, M.M. (Ketua DPRD Takalar)

## **PEMIMPIN UMUM**

Sekretaris Daerah Kabupaten Takalar

## **WAKIL PEMIMPIN UMUM**

Basri Sulaiman, S.E., M.M. (Kabag HUMAS Kabupaten Takalar)

## **PEMIMPIN REDAKSI**

DR. Mohd. Sabri AR, M.A.

## **WAKIL PEMIMPIN REDAKSI**

Ir. Nirwan Nasrullah, M.Si.

## **REDAKTUR AHLI**

Prof. DR. H. A. Qadir Gassing, HT, M.Sc.  
Prof. DR. H. Moch. Qasim Mathar, M.A.  
Prof. DR. H. Aminuddin Salle, S.H.  
Prof. DR. H. Baso Midong, M.A.

## **SEKRETARIS REDAKSI**

Anzar Hasanuddin, S. Kom.

## **STAF REDAKSI**

Moch. Ikhsan AR, M.A.  
Drs. Syahrudin, M.Si., Drs. H. Anis Malik, M.A.  
Drs. Mansyur Ganyang, Hamdan.  
Yardi, ST

## **BENDAHARA REDAKSI**

S. 'Inayah', S.E.

## **SIRKULATOR**

Kamaluddin Lawa  
Basri Nai

## **LAYOUT**

Hamdan

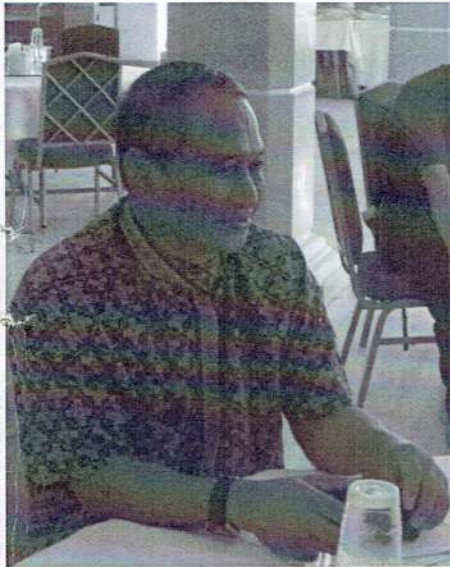
## **PENERBIT**

Sekretariat Daerah Kabupaten Takalar

## **ALAMAT REDAKSI**

Sekretariat Daerah Kabupaten Takalar

jendela  
Jurnal Pemikiran, Sosial dan Budaya



H. Dahyar Daraba

## Otonomi Daerah dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik:

Urgensi Pengalihan Sebagian Kewenangan Instansi Teknis ke Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Takalar

Transisi Indonesia menuju demokrasi terhitung sejak tumbangannya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 dari kekuasaan yang digenggamnya selama tak kurang dari 30 tahun agaknya tak mungkin lagi berjalan mundur (*point of no return*). Perubahan Indonesia menuju demokrasi jelas sangat dramatis. Setelah lebih tiga dasawarsa berada di bawah kekuasaan represif, Indonesia mengalami liberalisasi politik dan demokratisasi. Hasilnya, Indonesia kini mulai disebut-sebut sebagai salah satu negara demokrasi terbesar di dunia, persisnya *third largest democracy in the world*, setelah India dan Amerika Serikat.

**P**roses liberalisasi politik dan demokratisasi tersebut pada urutannya melahirkan berbagai perubahan multidimensional hampir di semua bidang kehidupan, baik di bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan bidang-bidang lainnya. Tidak luput dari perubahan tersebut jalannya pemerintahan pun mengalami perubahan yang sangat dominan, ini tercermin dari perubahan paradigma pemerintahan dari *government* menjadi *governance*, yang berporos pada pencapaian kesejahteraan masyarakat secara meluas dan merata.

### Otoda dan Pelayanan Publik

Hal di atas sejalan dengan tujuan otonomi daerah berdasarkan penjelasan umum (butir a) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yakni untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Tujuan pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dalam bingkai negara kesejahteraan (*welfare state*). Oleh karena itu pemerintah daerah dituntut untuk terus-menerus

meningkatkan pelayanan kepada masyarakat seiring dengan tuntutan masyarakat yang juga kian meningkat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas.

Reformasi yang telah melahirkan otonomi daerah, menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Dengan begitu, otonomi daerah berarti telah memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di pemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga pemerintah daerah otonom dapat lebih cepat dalam merespons tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Dalam pelaksanaan pemerintahan, pemerintah pusat tidak mungkin dapat melaksanakan sendiri semua urusannya yang ada di daerah. Hal ini tidak lain karena terlalu luas dan kompleksnya urusan yang harus diselesaikan oleh pemerintah pusat. Hal inilah yang menjadikan sebagian urusan pemerintah pusat diserahkan kepada daerah. Oleh karena itu kewenangan membuat kebijakan

(perda) sepenuhnya menjadi wewenang daerah otonom, maka dengan otonomi daerah pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan akan dapat berjalan lebih cepat dan lebih berkualitas.

Pemberian otonomi daerah tersebut kian menemukan momentumnya menyusul kian terbukanya akses dan partisipasi masyarakat yang luas dalam proses pembangunan. Otonomi akan mengurangi beban pemerintah pusat dengan memberikan kesempatan yang lebih luas kepada daerah untuk mengembangkan sasaran-sasaran kebijakan yang lebih strategis, dan berdampak lebih luas terhadap pencapaian tujuan pembangunan. Otonomi daerah, karena itu, berorientasi pada perwujudan kemandirian daerah, efisiensi, dan efektifitas dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, termasuk fungsi pelayanan publik. Itu sebab, di era otonomi daerah, fungsi pelayanan publik menjadi salah satu fokus perhatian dalam upaya peningkatan kinerja pemerintahan daerah.

Dalam rangka mengemban fungsi pelayanan publik, maka pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan



Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) yang mengatur tentang kelembagaan dan SDM, proses dan mekanisme pemberian pelayanan perijinan, standar kinerja, koordinasi antar instansi, keterbukaan informasi, penanganan pengaduan, pengukuran kepuasan masyarakat, pembinaan dan pengawasan, serta pelaporan dan penghargaan. Selanjutnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dalam Pasal 47 disebutkan perlu menetapkan Pedoman Organisasi dan Tatakerja unit pelayanan perijinan terpadu dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, yang ditindaklanjuti melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008. Pada pasal 4 disebutkan Badan dan/atau Kantor mempunyai tugas melaksanakan koordinasi dan menyelenggarakan pelayanan administrasi di bidang perijinan secara terpadu dengan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi, keamanan dan kepastian.

Sejatinya, ruang lingkup pelayanan dan jasa-jasa publik (*public services*) meliputi aspek kehidupan masyarakat yang sangat luas. Pelayanan umum yang berjalan

efektif dapat memberikan manfaat yang lebih kepada pemerintah maupun masyarakat. Euforia yang berkembang di masyarakat yang menginginkan perubahan nyata atas pemerintah dan penyalenggaraan negara yang bersih dan bertanggung jawab, lalu menjadi kebutuhan yang mendesak.

Karena itu, pemerintah daerah sebagai penyedia layanan publik senantiasa dituntut kemampuannya meningkatkan kualitas layanan, mampu menetapkan standar layanan yang berdimensi menjaga kualitas hidup, melindungi keselamatan dan kesejahteraan rakyat. Kualitas layanan juga dimaksudkan agar semua masyarakat dapat menikmati layanan secara memadai, sehingga menjaga kualitas layanan publik juga berarti menjamin hak-hak asasi warga negara (Joe Fernandes, dkk, 2002).

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemerintah dalam melaksanakan kegiatan untuk pencapaian tujuan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat, seyogianya dilaksanakan secara terencana, terkonsep dan mempertimbangkan keberlanjutannya. Dengan begitu, restrukturisasi organisasi yang hadir sebagai respons terhadap perubahan yang bergulir demikian cepat di masyarakat, menjadi sebuah tuntutan yang niscaya.

#### Konsep Pelayanan Terpadu

Lahirnya konsep layanan prima

(*prime service*) menjadi model yang diterapkan guna meningkatkan kualitas layanan publik. Pelayanan prima merupakan strategi mewujudkan budaya kualitas dalam pelayanan publik. Orientasi dari pelayanan prima adalah kepuasan masyarakat pengguna layanan. Membangun pelayanan prima harus dimulai dari ikhtiar peningkatan profesionalisme SDM untuk dapat memberi pelayanan yang terbaik, mendekati atau bahkan melebihi standar pelayanan yang ada (Sedaryanti, 2004).

Prinsip pelayanan prima oleh aparatur pemerintah, benar-benar *prime performance* dari *good governance*, sebagaimana telah berlangsung di negara-negara maju karena memang imperatif. Tidak saja secara ideal membuka jalan meningkatnya daya saing bangsa dan memenangkan kompetisi antar negara yang bermuara naiknya kesejahteraan rakyat, tetapi juga merupakan bagian dari reformasi birokrasi nasional.

Pelayanan publik yang bermutu dan menjamin hak-hak asasi warga negara sering gagal diwujudkan oleh pemerintah (Frederickson, 1996). Bahkan, seiring dengan dahsyatnya gelombang kapitalisme yang mengusung konsep *reinventing government* dan *entrepreneurship government* (lihat Osborn & Gaebler, 1992; Osborn & Plastrick, 1997), sosok birokrasi pelayanan publik yang nampak justru birokrasi yang kapitalis. Dimensi profit menjadi orientasi utama, akibatnya dimensi keadilan kurang diperhatikan, sehingga pelayanan yang diberikan lebih memihak pada "orang yang bisa membayar" dan terjadi diskriminasi pelayanan publik. Pelayanan publik menjadi memihak pada orang kaya (*pro rich*) dan meminggirkan orang miskin (*anti poor*).

Sudah sejak lama masyarakat mengeluh terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang dirasakannya amat jauh dari harapannya. Tetapi sejauh ini



ternyata tidak ada perbaikan yang berarti dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan, harapan masyarakat bahwa pergantian rezim akan membawa perbaikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik ternyata makin jauh dari kenyataan.

Citra layanan publik di Indonesia, lebih dominan sisi gelapnya ketimbang sisi terangnya. Selain berbelit-belit akibat birokrasi yang kaku, juga perilaku oknum aparat yang memberikan layanan kepada masyarakat kadang kala kurang bersahabat sehingga tidak kurang terjadi perang mulut dan bahkan hingga ke adu fisik pun tidak dapat terhindarkan antara oknum aparat dengan oknum masyarakat yang merasa dirugikan. Selain itu banyak terjadi praktik kolusi dalam pelayanan yang diberikan. Orang yang memiliki uang biasanya lebih diutamakan dalam pelayanan, sementara yang tidak mempunyai uang mereka harus mengikuti proses yang berbelit-belit.

Sudah tidak asing pula kalau layanan publik di Indonesia dicitrakan sebagai salah satu sumber korupsi. Tidak mengherankan jika *World Bank*, dalam *World Development Report 2004*, misalnya memberikan stigma bahwa layanan publik di Indonesia sangat buruk: sulit diakses oleh orang miskin, dan menjadi pemicu ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang pada akhirnya membebani kinerja ekonomi makro, dimana masyarakat adalah komponen yang paling terbebani.

Realitas yang demikian ini, memerlukan kepedulian dari kalangan aparat, sehingga dalam memberikan layanan kepada masyarakat benar-benar prima. Keprimaan ini pada gilirannya akan mendapatkan pengakuan atas kualitas pelayanan yang datang dari masyarakat itu sendiri.

Untuk optimalisasi layanan publik, dibutuhkan kemudian *reform* administrasi dan kelembagaan pelayanan terpadu satu pintu dalam manajemen pemerintahan. Dari

kesadaran itu pula terbit gagasan perlunya restrukturisasi organisasi dan manajemen pelayanan public guna mengaktualkan pelayanan prima secara efektif.

#### Identifikasi Masalah

Tak dapat dipungkiri bila perubahan organisasi (*organization change*) dapat menimbulkan berbagai dampak baik positif maupun negatif terhadap pemilik, anggota, maupun *stakeholders* organisasi. Lazimnya, perubahan menyisakan sejumlah masalah.

Seperti diketahui, pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparat, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Sejalan dengan itu, prinsip *market oriented* organisasi pemerintahan harus diartikan bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah mengandaikan pelayanan prima terhadap masyarakat. Demikian juga prinsip *catalitic government*, mengandung pengertian bahwa aparat pemerintah harus bertindak sebagai katalisator dan bukannya penghambat dari kegiatan pembangunan, termasuk di dalamnya mempercepat pelayanan masyarakat, sehingga fungsi pemerintah lebih dititikberatkan sebagai regulator dibanding implementator atau aktor pelayanan. Konsekuensi dari gagasan ini, pemerintah perlu memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat sendiri sebagai penyedia atau pelaksanaan jasa pelayanan umum.

Sejatinya, kesadaran akan pentingnya membentuk citra

pelayanan publik ke arah yang lebih baik, telah tampak dari lahirnya Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Perijinan Satu Atap dan telah diperkuat melalui Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP).

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik dikenal adanya model *pelayanan pembagian* dan model *pelayanan terpadu*. Model pelayanan pembagian ditandai dengan pemberian layanan oleh masing-masing sektor/dinas sesuai kewenangannya. Dengan model ini masyarakat aktif mendatangi instansi yang berwenang. Apabila diperlukan beberapa ijin, maka masyarakat mendatangi satu persatu loket instansi yang bersangkutan. Di Kabupaten Takalar model ini diawali dengan pembentukan Kantor Pelayanan Satu Atap (SIMTAP) yang berdasarkan Surat Keputusan Bupati Nomor: KPTS.18/IV/1999 tentang Tata Laksana Pelayanan Umum melalui Satu Atap bersama sejumlah peraturan dan perundang-undangan yang menjadi konsiderannya. Pada 2000 diresmikanlah Kantor Pelayanan Terpadu SIMTAP sebagai wujud penerapan *e-Government* di Kabupaten Takalar yang mengadopsi model pelayanan pembagian ini. Secara umum model ini diterapkan melalui pembentukan unit pelayanan satu atap sebagai satu unit tersendiri dengan mengambil alih beban kerja pelayanan umum

**... Pemerintah daerah sebagai penyedia layanan publik senantiasa dituntut kemampuannya meningkatkan kualitas layanan, mampu menetapkan standar layanan yang berdimensi menjaga kualitas hidup, melindungi keselamatan dan kesejahteraan rakyat.**



instansi sektoralnya, mulai dari pekerjaan administratif sampai dengan pemeriksaan substantif permohonan ijin. Kelebihan dari model ini dapat mempermudah masyarakat dalam mengurus perijinan melalui pelayanan terpadu satu atap dengan seluruh kelengkapannya, sehingga pengurusan perijinan dan non perijinan akan menjadi lebih mudah dan murah. Hal tersebut membuat pelaku usaha terhindar dari biaya ekonomi tinggi dan waktu yang lama, seperti sejauh ini terjadi pada setiap saat proses pengurusan ijin. Kekurangannya, penandatanganan perijinan dan non perijinan masih dilakukan oleh masing-masing instansi teknis.

Model kedua adalah pelayanan terpadu. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, kantor SIMTAP yang sedianya hanya merupakan Unit Pelaksana Teknis Dinas yang dipimpin oleh seorang pejabat eselon IVa berubah menjadi Kantor Pelayanan Terpadu dan berdiri sendiri sebagai SKPD yang dipimpin oleh pejabat eselon IIIa.

Keberadaan Kantor Pelayanan Terpadu ini mengambil konsep pelayanan prima (*Excellent Service*). Melalui penerapan sistem ini, maka efisiensi, efektifitas dan transparansi dapat terwujud sebab sistem sudah terkomputerisasi, tersentralisasi serta sistem dokumentasi digital. Penandatanganan ijinpun hanya dilakukan oleh Kepala kantor Pelayanan Terpadu. Hal ini membawa konsekuensi adanya pengalihan sebagian wewenang dan otoritas instansi teknis ke kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Metode pendekatan sistem merupakan salah satu cara penyelesaian persoalan yang dimulai dengan dilakukannya identifikasi terhadap adanya sejumlah kebutuhan, sehingga dapat menghasilkan suatu operasi dari sistem yang dianggap efektif (Eriyatno 1999).

Upaya peningkatan kualitas layanan publik melalui pelayanan prima mengandung makna menutup

kesenjangan antara persepsi pemberi layanan dan harapan pengguna layanan akan proses dan hasil layanan. Dalam perspektif pengguna layanan kriteria kualitas layanan meliputi, murah, mudah dan baik. Oleh sebab itu pemerintah daerah berkewajiban memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat sesuai fungsi utama institusi birokrasi sebagai pegawai negeri (*public servant*) dengan menyediakan layanan yang terjangkau: dekat, tepat dan cepat.

#### Tinjauan Teoritis

Bagi organisasi pemerintah (birokrasi), perubahan adalah sebuah keniscayaan dan menjadi kebutuhan yang tak kalah pentingnya dengan unsur lain dalam sebuah organisasi, seperti penetapan tujuan, adaptasi teknologi baru, pengaturan mekanisme dan prosedur kerja, struktur dan kultur, dan seterusnya. Disadari, organisasi pemerintah tidak mungkin mencapai tingkat kinerja yang optimal jika menempatkan perubahan organisasi (*organizational change*) sebagai sekadar agenda imperior dengan tingkat intervensi yang sangat rendah. Sejumlah kasus public menunjukkan, bahwa organisasi birokrasi pemerintah memiliki kelemahan dalam merancang dan mengimplementasikan perubahan, terutama kenyataan tentang minimnya kemampuan birokrasi dalam menyiapkan desain perubahan yang bersifat proaktif, yakni suatu model perubahan di mana organisasi pemerintahan menyiapkan desain perubahan secara sistemik dan terencana mendahului gemuruh perubahan yang melingkari kehidupan masyarakat yang dilayani.

Tak sedikit kalangan menilai bahwa penyebab dari ketidakmampuan pemerintah dalam mengelola manajemen pemerintahan secara efektif, lebih karena lambannya birokrasi merespons perubahan. Di samping itu, juga karena inovasi proses manajemen pemerintahan yang tidak berjalan dengan baik. Karena itu, tak kurang

dari Peter Drucker dalam *The Sage of Management Theory* seperti dikutip Muljarto (2001) menyebutkan bahwa: "*the most entrepreneurial, innovative people behave like the most time surviving bureaucrat of lower hungry politician six month after they have taken over the management of public service institutions*".

Dari sebuah studi yang cermat, tampak jelas jika tantangan yang dihadapi birokrasi pemerintahan, khususnya di daerah saat reformasi menggelinding, adalah rendahnya kapabilitas dan kapasitas untuk melakukan perubahan dan adaptasi atas lingkungan yang semakin cepat berubah, terutama sekali perubahan yang lahir sebagai akibat tuntutan dan ekspresi pelayanan public yang kian meningkat seiring dengan meningkatnya kualitas hidup, peningkatan pengetahuan dan ekonomi masyarakat.

Dalam identifikasi permasalahan transformasi birokrasi di Indonesia, sedikitnya terdapat tiga indikator penting yang menunjukkan lambatnya proses perubahan dalam organisasi pemerintahan:

- (1) Hirarki organisasi pemerintahan belum mengalami perubahan signifikan, terutama di daerah. Malahan terdapat kecenderungan untuk terus mengalami *innersia* atau problem. Tumpang tindih kewenangan, hamper menjadi paradigm dominan di setiap struktur birokrasi, yang berakibat kian tidak efisiennya pelaksanaan pemerintahan sesuai semangat dan tuntutan desentralisasi.
- (2) Masih relatif rendahnya profesionalitas aparat birokrasi local. Harapan masyarakat dalam pelaksanaan otonomi agar terlayani secara lebih baik baik secara kuantitatif maupun kualitatif belum dapat diwujudkan sebagai akibat relatif rendahnya profesionalitas aparat birokrasi local.
- (3) Masih tingginya biaya administrasi (*administrative cost*) yang disebabkan oleh manajemen

pelayanan yang belum memiliki prosedur yang jelas. Dalam konteks ini, system dan tatalaksana penyelenggaraan pemerintahan belum dapat memberikan kontribusi yang memadai bagi percepatan reformasi birokrasi di daerah.

Perubahan organisasi lazimnya dikenal juga dengan istilah transformasi organisasi. Yang terakhir ini, terutama menggambarkan perubahan ke arah penyesuaian antara karakter

lingkungan kerja dengan unsur-unsur penentu kesuksesan organisasi. Sejumlah aspek atau unsur perubahan dalam terminologi transformasi organisasi telah berhasil diidentifikasi. Colin Bainbridge (1996:49) menyebutkan aspek tersebut dapat dibagi ke dalam dua bagian yakni: (1) sisi lunak atau piranti lunak (*soft side of change*); (2) sisi keras atau piranti keras (*hard side of change*). Baik piranti lunak maupun piranti keras mempunyai kontribusi yang sangat

penting dalam menentukan keberhasilan transformasi organisasi keduanya saling berkaitan.

Dalam pandangan Kossen (1995:266) dan Wheeler (1992:32), perubahan organisasi secara sistematis dan terencana, ditujukan untuk meningkatkan efektifitas budaya organisasi. Perubahan organisasi bermakna pula sebagai usaha untuk menghasilkan prestasi keseluruhan individu, kelompok dan organisasi dengan mengubah struktur, perilaku, dan proses. Jadi

### Beberapa Regulasi yang Mendukung Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kabupaten Takalar

No	Regulasi/Kebijakan Pemerintah
1.	Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha
2.	Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum
3.	Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat
4.	Surat Edaran Menko Wasbangpan No. 56/Wasbangpan/6/98 tentang Langkah-langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat. Instruksi Mendagri No. 20/1996
5.	Inmendagri No. 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Perijinan Satu Atap di Daerah
6.	Keputusan Bupati Nomor:KPTS.18/IV/1999 tentang Tata Laksana Pelayanan Umum melalui Satu Atap
7.	Surat Edaran Menkowasbangpan No. 56/MK. Wasbangpan/6/98; Surat Menkowasbangpan No. 145/MK. Waspan/3/1999; hingga Surat Edaran Mendagri No. 503/125/PUOD/1999, yang kesemuanya itu bermuara pada peningkatan kualitas pelayanan
8.	Kep. Menpan No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum
9.	Surat Edaran Depdagri No. 100/757/OTDA tentang Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimum, pada tahun 2002
10.	Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik
11.	Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum
12.	Kepmenpan Nomor : KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik
13.	Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor:25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Indeks Kepuasan Masyarakat
14.	Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2005 tentang Standar Pelayanan Minimal
15.	Kepmenpan Nomor: KEP/24/M.PAN/2/2007 tentang Pedoman Penyelenggaraan Unit Pelayanan Satu Atap
16.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi Dan Tatakerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu DI Daerah
17.	Peraturan Daerah Kabupaten Takalar No. 12 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Takalar



setiap perubahan organisasi akan mempengaruhi kinerja individu, kelompok serta keseluruhan organisasi (Gibson et.al. 1996:18).

Namun demikian, tak sedikit pula hasil penelitian menunjukkan tentang implikasi perubahan atau restrukturisasi organisasi dari sisi negatifnya. Sebut saja di antaranya, penelitian yang dilakukan Band & Tustin (1999), Barling, Dupre & Hepburn (1998), Barling, Zacharatos & Hepburn (1999), Kinnunen, Mauno, Natti & Happonen (2000) menemukan bahwa perubahan organisasi yang dilakukan secara tidak sistematis dan terencana baik akan berdampak negative, terutama yang berkaitan dengan *job insecurity* atau ketidakamanan dalam pekerjaan. Sementara itu, Pasewark dan Strawse (1996) dalam sebuah hasil penelitian mereka menggambarkan bahwa persepsi *job insecurity* diikuti dengan berbagai dampak negative, baik secara psikologis maupun non psikologis. Dari aspek psikologis dapat dijumpai pada perilaku kinerja yang muncul antara lain dalam bentuk menurunnya kreativitas, rendahnya kepuasan kerja, kekhawatiran, serta tingkat emosional yang labil dan cenderung meningkat (Band & Tustin, 1999).

Penelitian ini merujuk pada konstruksi teori birokrasi yang telah dibuktikan secara utuh oleh sosiolog kesohor Max Weber (1922) dengan teori "*social action*" di mana dalam perspektif pemerintahan lebih dikenal dengan teori birokrasi rasional administrasi model. Teori

tersebut menekankan bahwa birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang didasarkan pada system peraturan yang rasional yang tidak berdasarkan pada paternalisme kekuasaan dan kharismatik. Birokrasi harus dibentuk secara rasional sebagai organisasi yang dapat diandalkan, teratur, dapat diprediksikan, dan efisien. Untuk dapat menciptakan birokrasi yang efektif dalam menjalankan tugas negara, maka dibutuhkan organisasi yang terstruktur, kuat, dan memiliki system kerja yang terorganisir dengan baik, yang pada urutannya akan tercipta legalisme formal yang dapat mendukung kegiatan ekonomi, politik, *law enforcement*, serta mampu memberikan pelayanan secara efektif.

Sekaitan dengan itu, konsep perubahan (*change*) dalam organisasi di Indonesia, merujuk pada apa yang dirumuskan Miftah Thoha (2003:37) yang penekanannya lebih banyak menelaah *change* dalam tiga *term* yaitu: (1) perubahan; (2) pembaharuan, dan (3) penyempurnaan. Dengan demikian bila penggunaan konsep *change* berarti juga telah melakukan pembaharuan dan penyempurnaan organisasi ke arah yang lebih baik, terutama penekanannya penekanannya pada organisasional *outcome*, kualitas kerja organisasi, efisiensi dan efektifitas, kesesuaian strategi, serta iklim organisasi.

Perubahan organisasi pada prinsipnya berusaha merespons dua hal pokok yang menyebabkan

munculnya ketidakpastian (*incertainty*) lingkungan yang mengitari organisasi. Yaitu ketidakmampuan organisasi untuk memprediksi pergerakan lingkungan (*unpredictability*) dan tingginya kompleksitas lingkungan (*complexity*). Berkaitan dengan itu, maka Van de Ven & Huber seperti dikutip Ming Ji & Millette (2001:37) dan Khaerani (2004:47), menawarkan sebuah model perubahan organisasi yang disebutnya dengan teori "*in*" dalam perubahan.

Model teori "*in*" terdiri atas tiga blok bangunan. Blok bangunan pertama adalah *inovasi*. Rogers (Ming Ji & Millette, 2001:37) mendefinisikan inovasi sebagai "...an idea practice or object that is perceived as new by an individual or other unit of adoption". Clary et.al. (2000:238) memaknai inovasi sebagai "proses adaptasi yang membawa ide-ide baru". Inovasi tidak hanya mencakup produk atau teknologi tetapi juga ide atau proses yang mengstimulasi pengembangan potensi SDM dan proses-proses organisasional.

Stimulasi inovasi berasal dari lingkungan eksternal maupun internal. Stimulasi internal maupun eksternal inilah yang membantu memahami anggota organisasi mana yang dapat terpengaruh langsung dan merupakan kendali organisasi eksternal yang membutuhkan kemampuan adaptasi.

Blok bangunan yang kedua adalah *inertia*. Kelly & Amburgey (Ming Ji & Millette, 2001:39) memandang *inertia* terjadi apabila "organisasi secara kontinyu mengeksploitasi kecenderungan masa lampau ketika menjumpai perubahan organisasi". Ada dua sumber internal *inertia* menurut beberapa temuan penelitian (Ming Ji & Millette, 2001:39) yaitu, kapabilitas dan kognisi berbagai tekanan eksternal membatasi pula kemampuan organisasi untuk berubah. Pada tingkat makro, sumber *inertia* adalah tekanan kelembagaan dan kondisi persaingan.







“

Untuk dapat menciptakan birokrasi yang efektif dalam menjalankan tugas negara, maka dibutuhkan organisasi yang terstruktur, kuat, dan memiliki system kerja yang terorganisir dengan baik, yang pada urutannya akan tercipta legalisme formal yang dapat mendukung kegiatan ekonomi, politik, *law enforcement*, serta mampu memberikan pelayanan secara efektif.

”

Blok bangunan yang ketiga adalah *organizational tensions* (ketegangan organisasional). Ketegangan organisasional teridentifikasi melalui kesenjangan persepsi dalam otonomi dan control serta pemrosesan informasi. Ketegangan organisasional termanifestasi pula melalui ketidakserasian antara organisasi dan lingkungannya, pengaturan kerja yang tidak tepat, ketidaksejajaran di antara elemen-elemen organisasi, onflik disfungsi-sional, gangguan kognitif, emosi yang negative, serta kemerosotan psikologi. Semua itu menjadi tekanan untuk berubah atau stabil. Selanjutnya, perubahan organisasi akan mengarah ke berbagai bentuk *outcomes*.

Sementara itu, Burke & Litwin (1992: 525) menyajikan sebuah model perubahan organisasi berupa kerangka kausal yang menjelaskan "apa" dan "bagaimana" dimensi organisasional apa yang menjadi kunci kesuksesan perubahan dan bagaimana keterkaitan kausal dari dimensi tersebut untuk mencapai tujuan perubahan.

Dari model di atas, dapat pula dipahami bahwa perubahan yang terjadi pada salah satu variable akan menimbulkan dampak tertentu bagi

variable lainnya sehingga dikatakan bahwa model ini merupakan model "kausal" atau sebab-akibat yang sangat kompleks. Jadi perubahan organisasi secara khusus, akan diikuti dengan perubahan pada strategi bisnis perubahan, yang lebih banyak ditimbulkan oleh perubahan factor lingkungan daripada factor lainnya.

Kedua model tersebut pada dasarnya menjelaskan hal yang sama, bahwa perubahan organisasi terjadi karena adanya tekanan lingkungan yang perlu direspons dengan berbagai bentuk perubahan internal organisasi, baik menyangkut perubahan, strategis maupun operasionalnya. Bedanya adalah pada model pertama, menjelaskan perubahan organisasi secara umum dilihat dari segi sumber maupun konsekuensinya sehingga lebih

komprensif, sementara model kedua lebih menjelaskan aspek-aspek apa saja yang mengalami perubahan serta bagaimana aspek tersebut mempengaruhi kinerja individu maupun organisasi sehingga kedua model yang tersaji saling melengkapi satu sama lainnya.

Implikasi perubahan struktur organisasi pada umumnya melahirkan dampak baik yang positif maupun negative. Implikasi perubahan biasa juga dipahami sebagai risiko atau *impact* perubahan, (Bainbridge, 1999). Beberapa penelitian yang pernah dilakukan mengungkapkan bahwa perubahan struktur yang dilakukan akan membawa dampak negative, baik pada individu maupun pada organisasi (Band & Tustin, 1999; Barling, Dupre & Hupburn, 1998; Berling, Zacharatos & Hupburn, 1999; Kinnunen, Mauro, Natti dan Hoppen 2000).

Perubahan organisasi, khususnya perubahan struktur atau restrukturisasi, dari sejumlah penelitian menemukan akibat pada adanya ketidakamanan kerja (*job insecurity*). Restrukturisasi pada urutannya akan membawa dampak pada organisasi secara cepat dan efek langsung yang terasa adalah ketidakamanan kerja dari para individu dalam organisasi. Perubahan telah memunculkan implikasi persepsi *job insecurity* atau ketidakamanan dalam pekerjaan (Pasewark & Traswer, 1996). Persepsi *job insecurity* berakibat pada sejumlah dampak negative, baik dari aspek psikologis maupun aspek non psikologis seperti diungkapkan sebelumnya. ●

