

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Kajian

Dalam perspektif manajemen negara modern, hakekat pemerintahan adalah pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, pemerintah memiliki tugas untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya guna mencapai tujuan bersama. Namun demikian, kebanyakan layanan publik pemerintah di Indonesia dewasa ini masih banyak kelemahan sehingga belum dapat memenuhi hakekat pemerintahan yang diharapkan masyarakat.

Secara faktual paradigma pelayanan publik di Indonesia belumlah tumbuh dengan baik dan kondusif untuk penciptaan *good governance* (Partini dan Wicaksana, 2004: 4-5). Pada dasarnya *good governance* jika diamati dari sisi luar organisasi seolah merupakan refleksi perilaku lembaga. Namun, jika dikaji lebih mendalam, *good governance* sebuah organisasi pemerintah, merupakan agregat perilaku birokrasi yang taat dan tunduk pada ketentuan (*regulatory*) yang telah ditetapkan.

Ketentuan tersebut biasanya menyangkut tentang batasan mana yang boleh dan tidak boleh dilakukan, dan atau petunjuk/prosedur pelaksanaan suatu aktivitas dalam rantai nilai pelayanan kepada *stakeholder* (lihat Setiyadi, 2004: 2 atau pemikiran Islamy, 2000: 1; Rusli, 2004: 55).

Hasil kajian lembaga-lembaga internasional menyimpulkan, Indonesia saat ini belum mampu mengembangkan *good governance* (Sofian effendi, 2005; Muhammad Ray Akbar, 2008; Djoko B, 2008). Penyelenggaraan layanan publik juga belum efisien, adil, responsif, dan akuntabel (SIDA, 2007; Iqra Azza, 2008; Riant Nugroho, 2009). Sementara ciri yang mengemuka adalah adanya kecenderungan birokrasi yang ber-*mindset* mengontrol masyarakat, bukan melayani (Taufiq Effendi, 2008; Agus Dwiyanto, 2008).

Implementasi kebijakan otonomi daerah di Jawa Timur berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 membawa perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari bersifat sentralistis menjadi desentralistis. Paradigma pemerintahan desentralistis memberikan kewenangan kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk mengeksplorasi, mengelola dan mengembangkan potensi daerah, guna peningkatan kesejahteraan warga (Islamy, 1999).

Kehadiran UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan salah satu titik tolak bagi peningkatan kualitas layanan publik di Indonesia. Namun, optimasi layanan publik, terutama di lingkungan pemerintahan bukan pekerjaan yang semudah membalik telapak tangan. Banyak faktor yang memengaruhi, khususnya berbagai aspek yang telah membudaya dalam lingkaran birokrasi pemerintahan.

Beberapa terobosan telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, salah satunya untuk menjalankan misi peningkatan layanan publik sebagaimana tergambar dalam tabel berikut ini:

Tabel 1. Misi Peningkatan Layanan Publik Pemerintah Provinsi Jawa Timur

Misi Percepatan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi, dan Peningkatan Pelayanan Publik.
<ul style="list-style-type: none"> (a) mempercepat perwujudan perubahan pola berpikir dan orientasi birokrasi dari dilayani menjadi melayani masyarakat; (b) mempercepat perwujudan birokrasi yang efisien, kreatif, inovatif, bertanggung jawab, dan profesional untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (<i>good governance</i>), yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme; (c) meningkatkan efektivitas dan efisiensi ketatalaksanaan dan prosedur pada semua tingkat dan lini pemerintahan; (d) meningkatkan kualitas pelayanan publik menjadi pelayanan prima; dan (e) mendorong partisipasi masyarakat untuk turut merumuskan program dan kebijakan layanan publik.

Sumber: RPJM Pemerintah Provinsi Jawa Timur

Kebijakan yang dilaksanakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu konsekuensi dari otonomi daerah. Guna memastikan semua kebijakan tersebut berjalan dengan baik, salah satu hal yang paling mendesak dilakukan

adalah revitalisasi organisasi agar dapat lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat (Prasojo, 2012). Dalam aktivitas tersebut, selain memperbaiki kualitas pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan, revitalisasi organisasi sangat penting dilakukan secara berkala agar layanan yang berkualitas bisa terpenuhi (Dwiyanto, 2002).

Pada dasarnya, pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu pilar penyelenggaraan pemerintahan yang lebih berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat (Supriyono, 2002; Dwiyanto, 2002). Agar suatu organisasi dapat berjalan dengan baik dalam arti dapat memaksimalkan tujuan secara efektif dan efisien, perlu diperhatikan beberapa asas atau prinsip-prinsip organisasi. Menurut Manullang (1983) prinsip-prinsip tersebut adalah perumusan tujuan dengan jelas, pembagian kerja, delegasi wewenang, rentangan kekuasaan, tingkat pengawasan, kesatuan komando dan tanggung jawab koordinasi.

Meskipun seringkali terjadi restrukturisasi formal badan-badan publik baik dari aspek kelembagaan maupun personilnya, namun hal tersebut belum mampu mengubah secara substantif budaya dan kinerja badan-badan publik di Indonesia (Indrawijaya, 1989). Hal ini dilandasi dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur pemerintah (Prasojo, 2012).

Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Apalagi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Di Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) mengamanatkan kepada negara agar memenuhi kebutuhan dasar setiap warganya demi kesejahteraannya, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik.

Dengan demikian, pemerintah provinsi harus mampu meredefinisikan kembali fungsi dan peranan yang dimainkan organisasi birokrasi agar bisa memberi pelayanan yang optimal sesuai dengan paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan atau melakukan revitalisasi organisasi (Siagian, 2000). Untuk melakukan hal itu dibutuhkan strategi yang sejalan dengan visi dan misi organisasi masing-masing lembaga.

1.2. Perumusan Masalah

Berbagai upaya untuk menciptakan organisasi publik yang lebih sesuai dengan tuntutan masyarakat telah dilakukan dengan berbagai resep misalnya *redesigning*, *reengineering*, *debirokratisasi*, *perampingan*, *reformasi*, *banishing* dan sebagainya. Fakta menunjukkan ada nilai yang lebih penting, ketimbang sekedar nilai ekonomi, yang harus diwujudkan organisasi publik. Sifat dan misi publik (*publicness*) dari administrasi publik adalah melayani masyarakat sebagai warga negara, sebagai manusia yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama terlepas dari identitas dan kapasitas sosial, politik maupun ekonomi.

Di Jawa Timur, pengembangan sarana dan prasarana, sistem dan prosedur yang berkelanjutan (*sustainable*) berbasis teknologi informasi diarahkan untuk meningkatkan kualitas layanan publik. Selain itu sarana prasarana pelayanan publik juga mencakup beragam kebutuhan operasional dan pengelolaan administrasi perkantoran.

Sebagai bagian dari pengembangan organisasi, revitalisasi organisasi merupakan respons terhadap perubahan, yang berhubungan dengan segi pendidikan yang kompleks untuk mengubah keyakinan, sikap, nilai-nilai dan struktur organisasi, agar mampu mengadaptasi secara baik teknologi baru.

Biro Organisasi Sekretariat Provinsi Jawa Timur juga mengembangkan program Pembinaan Pengendalian Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota untuk mendukung peningkatan layanan publik, termasuk pemanfaatan sarana dan prasarana layanan. Namun, revitalisasi di sisi lain, berkaitan dengan perubahan masyarakat yang dilayani dan tantangan-tantangan di dalam

perubahan tersebut. Terutama dalam aspek penyesuaian dengan sumber daya dan potensi yang dimiliki oleh organisasi. Oleh karena itu, diperlukan fokus perubahan struktural adalah teknik atau strategi yang mempunyai dampak terhadap sistem struktur organisasi.

Sesuai dengan latar belakang yang ada, masalah dalam kajian ini dirumuskan sebagai berikut:

- (1) Bagaimana kondisi pemanfaatan sarana dan prasarana pelayanan di Jawa Timur?** Seperti apa gambaran sarana dan prasarana layanan, dukungan sumber daya manusia, struktur organisasi dan keterkaitan antar ketiga aspek tersebut?
- (2) Bagaimana gambaran rencana pengembangan organisasi birokrasi untuk optimalisasi pelayanan di Jawa Timur?** Seperti apa saja dokumen pengembangan organisasi yang berkaitan dengan sarana dan prasarana layanan, sumber daya manusia, struktur organisasi, serta pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi?
- (3) Bagaimana model pengembangan revitalisasi organisasi untuk optimalisasi sarana dan prasarana pelayanan di Jawa Timur?** Apa sajakah potensi yang bisa dioptimalkan? Bagaimana strategi mengelola teknologi informasi dan komunikasi untuk revitalisasi sarana dan prasarana layanan? Seperti apa model revitalisasi organisasi yang sesuai untuk di Jawa Timur?

1.3. Tujuan Kajian

Adapun tujuan Kajian Terhadap Revitalisasi Organisasi Birokrasi Dalam Upaya Optimalisasi Pemanfaatan Sarana Prasarana Pelayanan di Jawa Timur ini antara lain:

- (1) Mengumpulkan data dan menganalisis pemanfaatan sarana dan prasarana pelayanan di Jawa Timur, yang mencakup sarana dan prasarana layanan, sumber daya manusia, struktur organisasi dan keterkaitan antarketiga aspek tersebut.

- (2) Mengumpulkan data dan menganalisis rencana pengembangan organisasi birokrasi untuk optimalisasi pelayanan di Jawa Timur khususnya yang berkaitan dengan sarana dan prasarana layanan, sumber daya manusia, struktur organisasi, serta pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.
- (3) Merumuskan strategi dan model pengembangan revitalisasi organisasi untuk optimalisasi sarana dan prasarana pelayanan di Jawa Timur, baik berbasis kondisi lokal dan teknologi informasi dan komunikasi untuk revitalisasi sarana dan prasarana layanan.

1.4. Hasil Yang Diharapkan

Adapun hasil yang diharapkan dari Kajian Terhadap Revitalisasi Organisasi Birokrasi Dalam Upaya Optimalisasi Pemanfaatan Sarana Prasarana Pelayanan di Jawa Timur ini antara lain:

- (1) Terkumpulnya data dan hasil analisis mengenai pemanfaatan sarana dan prasarana pelayanan di Jawa Timur, yang mencakup sarana dan prasarana layanan, sumber daya manusia, struktur organisasi dan keterkaitan antartiga aspek tersebut.
- (2) Terkumpulnya data dan hasil analisis rencana pengembangan organisasi birokrasi untuk optimalisasi pelayanan di Jawa Timur khususnya yang berkaitan dengan sarana dan prasarana layanan, sumber daya manusia, struktur organisasi, serta pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.
- (3) Tersusunnya strategi pengembangan revitalisasi organisasi untuk optimalisasi sarana dan prasarana pelayanan di Jawa Timur, baik berbasis kondisi lokal dan teknologi informasi dan komunikasi untuk revitalisasi sarana dan prasarana layanan.
- (4) Tersusunnya model pengembangan revitalisasi organisasi untuk optimalisasi sarana dan prasarana pelayanan di Jawa Timur yang

mempertimbangkan aspek kondisi lokal dan teknologi informasi dan komunikasi untuk revitalisasi sarana dan prasarana layanan.

1.5. Ruang Lingkup

Ruang lingkup kegiatan dalam Kajian Terhadap Revitalisasi Organisasi Birokrasi Dalam Upaya Optimalisasi Pemanfaatan Sarana Prasarana Pelayanan di Jawa Timur ini antara lain:

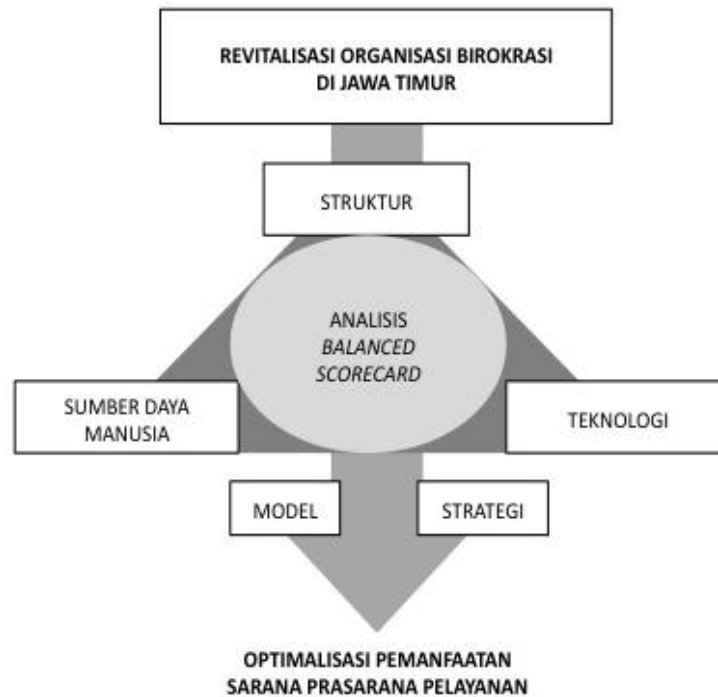
- (1) Pengumpulan dan analisis data primer dan sekunder mengenai pemanfaatan sarana dan prasarana pelayanan di Jawa Timur, yang mencakup sarana dan prasarana layanan, sumber daya manusia, struktur organisasi dan keterkaitan antartetiga aspek tersebut.
- (2) Pengumpulan data dan analisis rencana pengembangan organisasi birokrasi untuk optimalisasi pelayanan di Jawa Timur khususnya yang berkaitan dengan sarana dan prasarana layanan, sumber daya manusia, struktur organisasi, serta pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.
- (3) Perumusan strategi pengembangan revitalisasi organisasi untuk optimalisasi sarana dan prasarana pelayanan di Jawa Timur, yang berbasis kondisi lokal dan teknologi informasi dan komunikasi untuk revitalisasi sarana dan prasarana layanan.
- (4) Penyusunan model pengembangan revitalisasi organisasi untuk optimalisasi sarana dan prasarana pelayanan di Jawa Timur, yang berbasis kondisi lokal dan teknologi informasi dan komunikasi untuk revitalisasi sarana dan prasarana layanan.

1.6. Kerangka Konsep

Dalam kajian ini digunakan beberapa konsep untuk mengungkap Revitalisasi Organisasi Birokrasi dalam upaya Optimalisasi Sarana Prasarana Pelayanan di Jawa Timur, yaitu aspek struktur kelembagaan yang mencakup regulasi dan wewenang kelembagaan dalam pengelolaan sarana dan prasarana layanan. Selain itu aspek teknologi yang merupakan sisi teknis dari sarana dan

prasarana layanan, serta sisi *humanware* yaitu sumber daya manusia pengguna sarana dan prasarana layanan.

Gambar 1. Kerangka Konsep



Dari gambar di atas, dapat disimak bahwa ketiga konsep yaitu struktur, teknologi, dan sumber daya manusia digunakan sebagai basis untuk melakukan *analisis balanced scorecard* guna mendapatkan strategi dan model untuk mengembangkan optimalisasi pemanfaatan sarana dan prasarana layanan di lingkungan birokrasi layanan publik yang ada di Jawa Timur.