

DISERTASI

**REFORMASI BIROKRASI PELAYANAN KESEHATAN DI
KABUPATEN MERAUKE DALAM PERSPEKTIF
TEORI AGENSI**

*BUREAUCRACY REFORMATION OF HEALTH SERVICE IN MERAUKE
IN AGENCY THEORY PERSPECTIVE*

SAMEL W. RIRIHENA
P0900311419



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2015**

**REFORMASI BIROKRASI PELAYANAN KESEHATAN DI
KABUPATEN MERAUKE DALAM PERSPEKTIF
TEORI AGENSI**

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk mencapai Gelar Doktor

Program Studi

Ilmu Administrasi Publik

Disusun dan diajukan oleh

SAMEL W. RIRIHENA

Kepada

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2015

DISERTASI

**REFORMASI BIROKRASI PELAYANAN KESEHATAN
DI KABUPATEN MERAUKE DALAM PERSPEKTIF TEORI AGENSI**

Disusun dan diajukan oleh

SAMEL W. RIRIHENA

Nomor Pokok P0900311419

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi
pada tanggal **4 Juni 2015**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Tim Promotor,

Prof. Dr. H. Suratman, M.Si.
Promotor

Dr. A I w i, M.Si.
Kopromotor

Ketua Program Studi
Ilmu Administrasi Publik,

Prof. Dr. Haselman, M.Si.

Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si.
Kopromotor

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS.

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Samel W. Ririhena
Nomor mahasiswa : P0900311419
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri. Bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 4 Juni 2015
Yang menyatakan,

Samel W. Ririhena

PRAKATA

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa karena Berkat dan KaruniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini dengan judul: Reformasi Birokrasi Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Merauke dalam Persepektif Teori Agensi. Dapat diselesaikan yang tentunya penulis sebagai manusia biasa diakui bahwa tulisan ini masih memiliki keterbatasan dan kelemahan. Untuk itu penulis tidak menutup kemungkinan menerima kritikan dan saran yang bersifat membangun kepada semua pihak.

Dalam merampungkan disertasi ini cukup banyak hambatan dan rintangan yang penulis hadapi. Mulai dari merumuskan judul dan mencari literature yang relevan dengan permasalahan yang diajukan sampai pada penulisan laporan hasil penelitian. Namun berkat kesungguhan dan keseriusan Promotor dan Ko Promotor dalam mengarahkan dan membimbing penulis serta menunjukkan strategi yang sesuai sehingga pada akhirnya disertasi ini dapat diselesaikan. Oleh karena itu penulis menyampaikan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

Pertama, Bapak Prof. Dr. H. Suratman, M.Si selaku Promotor serta Bapak Dr. Alwi, M.Si dan Ibu Dr. Gita Susanti, M.Si selaku Ko Promotor yang dengan penuh kesabaran serta keiklasan membimbing penulis serta mengarahkan sehingga disertasi ini dapat diselesaikan. Kepada Tim Penguji, Bapak Prof. Dr. Haselman, M.Si yang juga bertindak selaku Ketua Program Studi Administrai Publik, Bapak Dr. H. Baharuddin, M.Si, Bapak Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si sebagai Penguji Internal, Bapak Dr. H. Muhlis Madani, M.Si sebagai Penguji Eksternal, yang telah memberikan saran

penyempurnaan dengan memberikan masukan demi kesempurnaan disertasi ini.

Kedua, Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA, selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH, M.S, Selaku Direktur Pascasarjana UNHAS, Bapak Prof. Dr. Andi Alimuddin Unde, M.Si, Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNHAS, penulis menghaturkan banyak terimakasih atas kebijakan, bimbingan dan petunjuk yang sangat berharga sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini. Dan tidak lupa penulis haturkan banyak terimakasih kepada seluruh staf pengajar Program Studi Administrasi Publik UNHAS atas jasa-jasa yang diberikan selama mengikuti program doctoral di FISIP UNHAS, serta jajaran Program Pascasarjana, Asisten Direktur I, Asisten Direktur II, Asisten Direktur III, Kepala Sub Bagian Tata Usaha Pascasarjana UNHAS serta seluruh pegawai yang telah banyak membantu penulis dalam merampungkan disertasi dan merupakan bagian yang urgen dalam proses penyelesaian disertasi ini.

Ketiga, Ucapan terimakasih kami sampaikan kepada Rektor Universitas Musamus Merauke yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti program S3 Administrasi Publik, Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Merauke, Kepala-kepala Puskesmas di Kabupaten Merauke atas bantuan dan izin yang diberikan untuk melakukakn pengumpulan data di lokasi penelitian. Selain itu kepada seluruh informan baik dari unsur birokrat Dinas dan Puskesmas maupun unsur masyarakat atas bantuan memberi data dan informasi yang berkaitan dengan objek penelitian disertasi ini.

Keempat, ucapan terimakasih yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada kedua orang tua Dominggus Ririhena (Almarhum) dan Jacoba Salakory (Almarhumah) atas jasa-jasa dan pengorbanan selama ini.

Kepada Istri tercinta Ledy Paays, S.sos, anak-anak tercinta Reinzky Ririhena, S.Kom, Refilya Anina Ririhena, S.KM, Rondinelli Dominiq Ririhena yang dengan penuh ketabahan dan kesabaran mendampingi dan memberi dorongan kepada penulis selama perjalanan studi ini. Dan juga kepada Kakanda tercinta, Ir Julianus Ririhena, Fientje Ririhena, Amd.Keb, Drs John Ririhena, dan kedua adik tercinta Tina Ririhena, dan Pdt Dani Ririhena, S.Si, M.Si yang dengan ikhlas memberikan bantuan moril dan material dalam penyelesaian studi kami.

Kelima, Terimakasih juga kepada sahabat-sahabat seangkatan Program Administrasi Publik, Dr. Alexander Phuk Tjilen, SE, M.Si, Dr Syahrudin, SE, M.Si, Dr Nur Jalal, M.Si; Samuel Atbar, S.Sos, M.Si, yang selalu saling memberi dorongan dan motivasi bagi penulis

Dengan selesainya Disertasi ini semoga dapat berguna dan bermanfaat, bagi penulis maupun pda orang lain/instansi yang terkait. Semoga Tuhan memberikan karuniaNya kepada Bapak, Ibu, serta Saudar/l atas segala bantuannya kepada Penulis, Amin.

Makassar, 2015

Samel W. Ririhena

ABSTRAKSI

Samel W. Ririhena. Reformasi Birokrasi Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Merauke dalam Perspektif Teori Agensi (Dibimbing oleh: H. Suratman, Alwi, dan Gita Susanti)

Reformasi birokrasi merupakan tuntutan dalam meningkatkan pelayanan khususnya pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke. Adapun tujuan penelitian ini adalah menganalisis teori agensi dalam memverifikasi reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke yang meliputi Adverse selection, moral hazard, Output yang terukur, ketidakpastian output, tugas yang terprogram, konflik tujuan, dan lama hubungan agen.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara, dokumentasi, dan pengamatan yang didasarkan pada model interaktif yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Reformasi birokrasi di Dinas Kesehatan Kabupaten Merauke telah dilaksanakan namun belum maksimal, 2) Masih terjadi asimetri informasi sehingga menimbulkan masalah adverse selection dan moral hazard, 3) Output yang terukur belum optimal, 4) Ketidakpastian output masih terjadi, 5) masih terdapat tugas-tugas yang tidak terprogram, 6) Masih terdapat konflik tujuan antara Dinas dan Puskesmas, 7) Lama hubungan agen masih relative pendek.

ABSTRACT

SAMUEL W. RIRIHENA. *Bureaucracy Reformation of Health Service in Merauke in Agency Theory Perspective* (supervised by **H. Suratman, Alwi, and Gita Susanti**)

The aim of the research was to analyze agency theory in verifying bureaucracy reformation of health service in Merauke Regency involving adverse selection, moral hazard, measured output, uncertainty output, programmed tasks, conflicting goal, and the length of agency relationship.

The research used qualitative approach and the techniques of obtaining the data were interview, documentation, and observation based on interactive model proposed by Miles and Huberman.

The results of the research indicate that (1) bureaucracy reformation in Health Department of Merauke Regency has been implemented but not maximum, (2) there is still asymmetry information resulting in adverse selection and hazard moral, (3) measured output is not optimal, (4) uncertainty output still occurs, (5) there are still unprogrammed tasks, (6) there are still conflicting goals between Department and Health Center, (7) the length of agency relationship is still relatively short.



Daftar Isi

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iv
PRAKATA	v
ABSTRAKSI	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I	I
PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG PENELITIAN	1
B. RUMUSAN MASALAH PENELITIAN	18
C. TUJUAN PENELITIAN	19
D. MANFAAT PENELITIAN	20
BAB II	22
TINJAUAN PUSTAKA	22
A. KONSEP DAN TEORI BIROKRASI	22
B. PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK	34
1. Old Public Administration (OPA)	35
2. New Public Management (NPM)	37
3. New Public Service (NPS)	40
C. REFORMASI BIROKRASI	43
D. PRINCIPAL-AGENT	67
1. Teori Prinsipal Agen	67
2. Hubungan Agency	80
3. Type Hubungan Agency	81
4. Asumsi tentang Hubungan Agency	82
5. Masalah Adverse Selection	86
6. Masalah Moral Hazard	89
7. Biaya Agency dan Variabel Agency	90
E. PELAYANAN PUBLIK	93

1. Tujuan dan Prinsip Pelayanan Publik	107
2. Pelayanan Kesehatan.....	110
F. PENELITIAN TERDAHULU	113
G. KERANGKA PIKIR.....	117
BAB III.....	120
METODE PENELITIAN	120
A. PENDEKATAN DAN TIPE PENELITIAN.....	120
B. INSTRUMEN PENELITIAN.....	121
C. FOKUS PENELITIAN.....	122
D. INFORMAN PENELITIAN.....	124
E. TEKNIK PENGUMPULAN DATA	125
F. SUMBER DATA	126
G. TEKNIK ANALISA DATA	126
H. VALIDITAS DATA.....	129
BAB IV.....	130
GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....	130
A. DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN	130
1. Keadaan Geografis.....	130
2. Keadaan Iklim	132
3. Pemerintahan	132
4. Kependudukan.....	135
5. Kesehatan dan Keluarga Berencana	137
B. GAMBARAN UMUM DINAS KESEHATAN KABUPATEN MERAUKE.....	137
1. Visi dan Misi.....	137
1.1. Visi	137
1.2. Misi.....	138
2. Situasi Derajat Kesehatan	138
2.1. Kematian	138
2.2. Angka Kematian Bayi (AKB; IMR = Infant Mortality Rate) per 1.000 kelahiran hidup	139
2.3. Angka Kematian Balita (AKABA) per 1.000 KH.....	141
2.4. Angka Kematian Ibu (AKI, MMR = Maternal Mortality Rate) per 100.000 kelahiran hidup.....	142
2.5. Angka Harapan Hidup (AHH)	143
3. Pembiayaan Kesehatan.....	144

BAB V	146
HASIL DAN PEMBAHASAN	146
A. REFORMASI BIROKRASI.....	146
1. Otonomi	148
1.1. Anggaran.....	148
1.2. Sumber Pendapatan	150
2. Adaptasi.....	152
3. Kompleksitas	155
4. Koherensi	159
B. ADVERSE SELECTION DAN MORAL HAZARD	161
1. Adverse Selection.....	161
1.1. Kontrak berbasis perilaku.....	162
1.2. Kontrak Berbasis Hasil	165
2. Moral Hazard	168
C. VARIABEL-VARIABEL AGENSI.....	174
1. Output yang Terukur.....	174
1.1. Promosi.....	174
1.2. Preventif.....	175
1.3. Kuratif.....	176
1.4. Rehabilitif	178
2. Ketidak Pastian Hasil.....	182
2.1. Perilaku	182
2.2. Lingkungan.....	184
3. Tugas yang Terprogram	188
3.1. Kompleksitas pekerjaan	189
3.2. Perbedaan Geografis	190
4. Konflik Tujuan.....	195
4.1. Perbedaan Tujuan.....	196
4.2. Keketatan Keuangan.....	198
5. Lama Hubungan Agen.....	200
BAB VI	204
PENUTUP	204
A. KESIMPULAN	204
B. SARAN	206
C. IMPLIKASI EMPIRIS.....	208

D. IMPLIKASI TEORITIS	210
DAFTAR PUSTAKA.....	212

DAFTAR TABEL

Tabel		Hal
Tabel	2.1. Paradigma Pelayanan Publik.....	100
Tabel	2.2. Perbandingan Aspek Kualitas Pelayanan.....	107
Tabel	2.3. Penelitian Terdahulu.....	113
Tabel	3.1. Fokus Penelitian.....	123
Tabel	4.1. Jumlah Kelahiran menurut Jenis Kelamin, Kecamatan dan Puskesmas Kabupaten Merauke Tahun 2012.....	140
Tabel	4.2. Jumlah Kematian Bayi dan Balita Menurut Jenis Kelamin, Kecamatan, dan Puskesmas Kabupaten Merauke Tahun 2012.....	141
Tabel	4.3. Angka Kematian Ibu (Aki, MMR=Maternal Mortality Rate) Per 100.000 Kelahiran hidup.....	143

DATAR GAMBAR

Tabel	Hal
Gambar 2.1. <i>Principal-Agen-Client-Model</i>	72
Gambar 2.2. Segitiga Pelayanan Publik.....	102
Gambar 2.3. Kerangka Pikir Penelitian.....	119
Gambar 3.1. Model Interaktif (Milles dan Huberman).....	128
Gambar 4.1. Presentase Luas Wilayah Menurut Distrik Kabupaten Merauke.....	131
Gambar 4.2. Presentase Pegawai Negeri Sipil Otonom Menurut Tingkat Pendidikan di Kabupaten Merauke.....	134
Gambar 4.3. Presentase Jumlah Anggota DPRD Menurut Tingkat Pendidikan di Kabupaten Merauke.....	135
Gambar 4.4. Jumlah Penduduk Kabupaten Merauke 2000-2012....	136
Gambar 4.5. Presentase Penduduk Menurut Jenis Kelamin Di Kabupaten Merauke.....	136

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pembangunan Nasional yang dilaksanakan hingga sekarang ini, kesejahteraan yang menjadi titik perhatian yang sentral. Kesejahteraan masyarakat sangat tergantung kepada kemampuan mereka mendapat akses dan kemampuan untuk dapat menggunakan pelayanan publik. Di lain sisi di negara-negara berkembang seperti Indonesia, kemampuan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pelayanan publik masih terbatas jika dibandingkan dengan tuntutan masyarakat akan pelayanan. Dengan keterbatasan yang ada maka salah satu upaya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan pelayanan, maka dikeluarkan kebijakan menyangkut dengan otonomi daerah, dalam mengatasi keterbatasan tersebut karena sistem sentralisasi yang dilaksanakan selama ini belum dapat menjawab kebutuhan akan pelayanan.

Pelayanan publik sebagai salah satu isu strategis untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik, di mana terjadi interaksi antara pemerintah dengan pihak di luar pemerintah agar lebih mudah diwujudkan melalui proses pelayanan publik. Kondisi demikian mengharuskan pemerintah untuk mereduksi peran termasuk penyediaan pelayanan publik.

Seperti telah dikemukakan di atas, dengan sistem pemerintahan yang sentralistis tidak akan mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat, di mana pemerintah menjadi sentral dari proses pemberian pelayanan sehingga membuat birokrasi mempunyai pengaruh politik luar biasa atas berbagai kehidupan masyarakat sehingga pelayanan publik sangat tergantung kepada pemerintah.

Melalui pemberian otonomi daerah dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang menggunakan sistem desentralisasi guna melaksanakan pemerintahan sendiri selain dipandang positif dari sisi efektifitas manajemen pemerintahan, pelaksanaan desentralisasi juga dipandang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang memungkinkan setiap warga negara untuk menentukan sendiri nasib dan mengapresiasi keinginannya secara bebas (Setiyono, 2004: 205).

Namun dengan adanya otonomi yang telah diberikan ternyata menimbulkan masalah lain di daerah, di mana orang berlomba untuk mendapatkan kekuasaan demi kepentingan individu maupun kelompok. Kenyataannya dengan adanya pemberian kewenangan dari pusat ini tidak merubah kinerja dari birokrasi yang ada di daerah dalam upaya pemberian pelayanan kepada masyarakat, malah terkesan ada unsur pembiaran sehingga sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah.

Di era otonomi daerah, birokrasi lebih dekat dan secara langsung berhadapan dengan masyarakat serta merupakan perwujudan dan perpanjangan tangan pemerintah. Pelayanan yang diberikan birokrasi di daerah identik dengan pelayanan pemerintah. Amanah otonomi daerah yang mengutamakan peningkatan kualitas pelayanan publik di berbagai sektor kehidupan harus menjadi acuan dan mendarah daging dalam diri birokrasi di daerah. Rasyid (1997:18) menyatakan birokrasi di daerah mempunyai peran besar dalam pelaksanaan urusan-urusan publik.

Hadirnya otonomi yang diberikan kepada daerah lewat Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan lewat Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menunjukkan bahwa semakin dekat upaya pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Tidak terlepas dari itu, Kebijakan pemerintah mendesentralisasi sektor kesehatan dengan tujuan dapat meningkatkan layanan kepada masyarakat di daerah. Kebijakan tersebut merupakan strategi penting dalam rangka reformasi manajemen pelayanan kesehatan di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Pembangunan sektor kesehatan memberikan proporsi yang besar dalam upaya perbaikan taraf kesejahteraan masyarakat. Untuk menjamin tercapai maksud tersebut pemerintah mengeluarkan Undang-undang nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan, dan sesuai dengan Peraturan Menteri

Kesehatan nomor 741/Menkes/Per/VII/2008 tentang Standar Pelayanan Kesehatan Minimal di Kabupaten/kota yang juga sejalan dengan Keputusan Menpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Selanjutnya lewat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 128/Menkes/SK/II/2004 tentang kebijakan Dasar Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS). Dari sudut perspektif teori organisasi mengandung makna perubahan organisasi publik yang bersifat mendasar, paradigma pengelolaan birokrasi Puskesmas melalui reformasi birokrasi yang mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan sesuai tuntutan kebijakan di Indonesia Sehat, yang mencakup: Pertama. Penetapan Visi kecamatan Sehat menuju terwujudnya Indonesia sehat. Kedua, puskesmas merupakan unit pelaksana teknis Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota sebagai pusat pelayanan tingkat pertama yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan dan pelayanan kesehatan, diberikan insentif dalam bentuk alokasi kewenangan, diberikan insentif dalam bentuk alokasi kewenangan dan finansial untuk menggerakkan pelayanan kesehatan primer. Ketiga, puskesmas bekerja berdasarkan asas pertanggung jawaban (akuntabilitas) dengan mendesain dan melayani sesuai dengan standar pelayanan Minimal (SPM). Keempat, Puskesmas menjadi pusat pemberdayaan masyarakat, baik dalam upaya *preventif, promotif* dan *kuratif*.

Kelima, adanya pergeseran orientasi dari pelayanan yang berpusat pada penyedia pelayanan kepada masyarakat sebagai customer, atau perubahan paradigma budaya birokrasi pelayanan.

Puskesmas (Pusat Kesehatan Masyarakat) sebagai salah satu institusi pemerintah daerah dan sebagai lini terdepan dalam pemberian pelayanan kesehatan non-profit kepada masyarakat dan merupakan ujung tombak dalam sistem kesehatan Nasional, juga dituntut untuk dapat memberikan pelayanan dengan baik berdasarkan wewenang tugas pokok dan fungsinya yang disesuaikan dengan situasi, kondisi, masalah dan kemampuan Puskesmas tersebut. Masalah globalisasi kesehatan membawa konsekuensi, yaitu kompetensi pelayanan kesehatan pemerintah akan terdesak oleh investasi asing dan minimal membentuk persepsi masyarakat tentang pelayanan yang layak diterima. Akibat dari tuntutan masyarakat tersebut, profesionalisme pelayanan semakin dipacu tetapi berdasarkan koridor kebijakan standar pelayanan yang telah disusun.

Prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, keadilan, profesionalisme dan demokratis seperti yang dikumandangkan oleh *World Bank*, UNDP, Unit Nations dan beberapa lembaga internasional lainnya, belum dapat dilaksanakan secara baik bahkan ada sumber menunjukkan bahwa ada aparat pemerintah masih mengabaikan pekerjaan melayani yang sebenarnya menjadi tanggungjawabnya. Hal itu terlihat dari kenyataan bahwa aparat

pemerintah masih berada dan bekerja pada lingkungan yang hirarkis, birokratis, monopolis dan terkait dengan *political authority* (Utomo,2003;54) .

Bertolak dari kondisi yang demikian, maka dalam proses penyediaan pelayanan publik yang dalam hal ini pelayanan di bidang kesehatan, perlu adanya reformasi di tubuh birokrasi itu sendiri dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan akan sangat berpengaruh terhadap proses pemberian pelayanan kepada masyarakat. Reformasi birokrasi bertujuan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia sehingga memberikan kesejahteraan dan rasa keadilan pada masyarakat banyak.

Sejalan dengan upaya untuk reformasi birokrasi di Indonesia, pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 mengamanatkan bahwa pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk mendukung keberhasilan pembangunan bidang lainnya. Sebagai wujud komitmen nasional untuk melakukan reformasi birokrasi, pemerintah telah menetapkan reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan menjadi prioritas utama dalam Perpres Nomor 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014.

Salah satu makna dari reformasi birokrasi adalah upaya menata ulang proses birokrasi dari tingkat tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis,

sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan yang ada, dan upaya merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan kebijakan dan praktek manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas dan fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru. Untuk merealisasi apa yang diharapkan di atas, maka dikeluarkannya Peraturan Presiden No 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, dan Permenpan Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014. Pelaksanaan reformasi birokrasi di masing-masing instansi pemerintah dilakukan berdasarkan kebijakan/program/kegiatan yang telah digariskan dalam Grand Design Reformasi Birokrasi dan Road Map reformasi Birokrasi, serta berbagai pedoman pelaksanaannya.

Tugas utama pemerintah terhadap rakyatnya adalah memberikan pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan yang diinginkan masyarakat. Demikian pentingnya pelayanan publik oleh pemerintah ini sehingga sering dijadikan tolak ukur keberhasilan suatu rezim pemerintah, terlebih sekarang terdapat paradigma *good governance* (kepemerintahan yang baik) dikedepankan dimana akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dijadikan tolak ukur dalam pelayanan publik.

Denhardt & Denhardt (2000) menyatakan bahwa Baik buruknya organisasi birokrasi bukan terletak pada apakah mereka memenuhi standart nilai-nilai pasar atau tidak, melainkan pada persoalan apakah mereka bisa

memberikan pelayanan yang terbaik bagi rakyat. Sehingga peranan birokrasi justru harus dikembalikan kepada fitrahnya yaitu sebagai pelayan publik. Birokrasi adalah alat rakyat belaka, dan harus tunduk kepada apapun suara rakyat, sepanjang suara itu sah, dan legitimate secara normatif dan konstitusional.

Untuk merespon secara tepat isu-isu pokok tata pemerintahan yang baik dan meningkatkan kapasitas birokrasi publik yang akan berkembang, maka dalam pelaksanaan reformasi birokrasi perlu penerapan reformasi pelayanan publik. Reformasi pelayanan publik diarahkan pada peningkatan cakupan dan mutu pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Secara teoritis, Petters Guy (Farazmand2002:3) mengemukakan beberapa perspektif dapat diidentifikasi untuk menjelaskan reformasi administrasi. Perspektif tersebut mencerminkan kerangka pengetahuan dalam teori organisasi dengan berbagai aliran pemikiran untuk aksi bersama. Mulai dari klasik, teori formal organisasi, reorganisasi, dan perubahan dan pengembangan teori pasar kontemporer, serta teori elit organisasi terbaru untuk perubahan fundamental dan reformasi dalam struktur dan proses sistem administrasi.

Guy Peters mengklasifikasikan sebagian besar literatur teoretis ini menjadi tiga perspektif yang luas mengenai reformasi administrasi atau birokrasi dan reorganisasi yakni : purposive (*top-down*) model, lingkungan

(*bottom-up*) model, dan model kelembagaan. Model ini berguna untuk menjelaskan dan memahami pendekatan dan motif reformasi dan reorganisasi yang dilakukan oleh pemerintah modern.

Model institusional atau kelembagaan merupakan kelompok yang terpisah dari pendekatan reorganisasi dan reformasi. Selain itu keduanya bereaksi terhadap teori-teori perilaku organisasi sebelumnya dan respon organisasi dan reorganisasi terhadap kelemahan dari model lainnya. Hal ini terlihat pada peningkatan minat dalam gerakan institusionalisme baru di mana perubahan organisasi harus dilakukan melalui perubahan dan modifikasi nilai-nilai internal dan budaya serta struktur. Model kelembagaan fokus pada kebutuhan untuk mengubah nilai-nilai kolektif, budaya, dan struktur yang membuat organisasi adaptif dan dinamis (March dan Olsen , 1984; Farazmand, 1997a).

Selanjutnya, dalam menganalisis reformasi birokrasi dari sisi kelembagaan dapat digunakan teori agensi. Horn (1995) mengemukakan bahwa Model principal-agent telah digunakan sangat eksplisit dalam beberapa kasus reorganisasi birokrasi. Secara khusus, di Selandia Baru, model digunakan untuk mendesain ulang organisasi sektor publik dan hubungan struktur antara sistem organisasi dalam sistem reformasi.

Salah satu hasil penelitian Gomes-Mejia dan Balkin (1992) menerapkan teori keagenan untuk menguji hipotesis pada factor-faktor

penentu fakultas di universitas. Menurut Gomes-Mejia dan Balkin administrator perguruan tinggi (principal) menghadapi masalah keagenan klasik yang berhubungan dengan fakultas (agen). Hal ini karena asimetri informasi antara fakultas dan administrator membuat biaya agensi tinggi antara keduanya, jika administrator mencoba langsung untuk memonitor perilaku fakultas. Karena sifat kompleks karya akademis, pemantauan tidak mudah atau murah. Oleh karena itu administrator dapat mengikat fakultas untuk membayar hasil perilaku seperti produktivitas penelitian untuk menyelaraskan kepentingan fakultas dengan orang-orang dari universitas. Pandangan Gomes-Mejia dan Balkin mengenai penerapan teori keagenan dalam pengaturan penelitian tampaknya sangat positif. Menurut mereka, teori keagenan dapat bermakna digunakan untuk menganalisis hubungan antara pengendalian penyalur internal (principal) dan mereka yang menerima alokasi (agen), dan bahwa teori keagenan adalah kuat dan berguna sebagai kerangka penjelasan untuk memeriksa masalah pemantauan atau agensi problem internal organisasi.

Teori yang melandasi penelitian ini adalah teori *prinsipal-agen*. Teori ini menjadi mainstream dalam ilmu ekonomi (termasuk ilmu akuntansi) dan ilmu politik, di pemerintahan daerah dalam konteks otonomi daerah di Indonesia. Teori yang menjelaskan hubungan prinsipal dan agen ini salah satunya berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori

organisasi. Teori *prinsipal-agen* menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*prinsipal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agen*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal (dalam hal ini terjadi pendelegasian wewenang). Lupia & McCubbins (2000: : 291) menyatakan pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok orang (prinsipal) memilih orang atau kelompok lain (agen) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal.

Selanjutnya, guna lebih memahami proses reformasi yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, pendekatan yang digunakan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat digunakan melalui pendekatan *prinsipal-agen*. Di mana, prinsipal yang dimaksudkan di sini adalah masyarakat sipil sebagai pihak yang menerima pelayanan dan agen adalah pihak *officials* yang dalam hal ini para birokrat atau pegawai negeri sipil. Kenyataan yang terjadi nampak bahwa birokrasilah yang bertindak sebagai prinsipal bukan sebagai agen yang melaksanakan kepentingan rakyat. Hal inilah yang menyebabkan kegagalan dalam proses reformasi yang dilaksanakan selama ini.

Dengan demikian Reformasi Birokrasi merupakan bagian dari reformasi manajemen publik. Dengan kata lain, reformasi birokrasi

merupakan langkah strategis dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good governance*) dan membangun aparatur negara yang profesional.

Pernyataan di atas menyatakan bahwa reformasi manajemen publik biasanya dianggap sebagai alat untuk mencapai tujuan, bukan tujuan itu sendiri. Untuk lebih tepat bahwa hal ini berpotensi menjadi sarana untuk tujuan ganda. Ini termasuk membuat penghematan (ekonomi) dalam belanja publik, meningkatkan kualitas publik, membuat operasi pemerintah lebih efisien dan meningkatkan kemungkinan bahwa kebijakan yang dipilih dan diimplementasikan akan efektif.

Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Pemerintah (Taufiq Effendi, Ujung Pandang Ekspres, 13 Mei 2007), menilai reformasi birokrasi yang selama ini masih jauh dari yang diharapkan, hal ini karena belum adanya kesamaan persepsi dan kesatuan tujuan. Selanjutnya dikatakan bahwa upaya pembenahan birokrasi harus dimulai dengan pembenahan kelembagaan (organisasi) dan Sumber Daya Manusia (SDM) aparat. Menurutnya, hal yang paling mendesak dewasa ini dibenahi adalah pelayanan publik. Untuk meningkatkannya setiap unit harus menerapkan *Total Quality Management (TQM) ISO 9001 ; 2000*.

Kebijakan mereformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan *good governance* telah dilakukan pemerintah melalui berbagai upaya diantaranya

adalah melalui standarisasi pelayanan, menerapkan *e-government*, *e-procurement*, *e-bidding* dan *e-office*. Selain itu, pemerintah membenahi aturan yang tumpang tindih yang mengakibatkan tindakan koruptif atau tidak wajar.

Birokrasi mempunyai makna penting dalam kaitannya dengan administrasi negara dan pelayanan masyarakat. Eksistensi birokrasi ini sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Menurut Blau (2000:4), birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis. Inti dari definisi di atas adalah bahwa birokrasi merupakan alat untuk memuluskan atau mempermudah jalannya penerapan kebijakan pemerintah dalam upaya melayani masyarakat.

Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan Thoha (2008 :6-7) yang mana Weber telah memberikan konsep tipe ideal birokrasi modern yang rasional dengan mengedepankan mekanisme sosial yang memaksimalkan efisiensi. Pengertian efisiensi digunakan secara netral mengacu pada aspek administrasi dan organisasi. Dalam pandangan ini, birokrasi dimaknai sebagai institusi formal yang memerankan fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat. Jadi, birokrasi dalam

pengertian Weber adalah fungsi dari biro untuk menjawab secara rasional terhadap serangkaian tujuan yang ditetapkan pemerintahan. Meskipun banyak mendapat kritikan, tipe ideal birokrasi modern weber ini telah menjadi tonggak adanya upaya perbaikan birokrasi.

Dalam konteks ini, *reinventing* dimaknai sebagai penciptaan kembali birokrasi dengan mendasarkan pada sistem wirausaha, yakni menciptakan organisasi dan sistem publik yang terbiasa memperbarui secara berkelanjutan, memperbaiki kualitasnya tanpa harus memperoleh dorongan dari luar. Dengan demikian, *reinventing* berarti menciptakan sektor publik yang memiliki dorongan dari dalam untuk memperbaiki apa yang disebut dengan “sistem yang memperbarui kembali secara sendiri”. Dengan kata lain, *reinventing* menjadikan pemerintah siap menghadapi tantangan yang mungkin tidak dapat diantisipasi. Di samping itu, *reinventing* tidak hanya memperbaiki keefektifan pemerintah sekarang ini, tetapi juga dapat membangun organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki keefektifannya di masa mendatang pada waktu lingkungan organisasi mengalami perubahan.

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

Said, 2007:6).

Dalam hubungannya dengan pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke, masih diwarnai dengan sejumlah persoalan yang terjadi. Kabupaten Merauke merupakan salah satu kabupaten terluas di mana luas kabupaten Merauke adalah 46.790,63 km persegi. Dengan luas wilayah tersebut, di mana jumlah penduduk sampai dengan tahun 2012 sebanyak 213.075 jiwa dan jumlah distrik/kecamatan sebanyak 20, serta jumlah kampung sebanyak 160 kampung ditambah dengan 8 kelurahan. Selanjutnya, dalam proses pemberian pelayanan kepada masyarakat di Kabupaten Merauke hanya di dukung dengan 5 buah rumah sakit di, mana 1 rumah sakit yang bertipe C, dan jumlah Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS) berjumlah 21 buah.

Sesuai dengan pengamatan awal yang penulis lakukan terlihat bahwa pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Kesehatan Kabupaten Merauke beserta jajarannya belum mampu untuk memberikan pelayanan kesehatan yang optimal kepada masyarakat sebagai penerima layanan.

Indikasi yang menunjukkan bahwa pelayanan kesehatan yang diberikan belum optimal, disebabkan oleh beberapa faktor umum yang menghambat terlaksananya pelayanan publik khususnya pelayanan kesehatan kepada masyarakat antara lain: (1) Pemahaman aparat dalam menjalankan tugas

dan fungsinya belum sepenuhnya dilaksanakan dengan baik. Hal tersebut terjadi karena birokrasi yang terlalu panjang, berbelit-belit dan pembekalan kepada aparat yang tidak memadai, (2) Moral dan mentalitas pegawai atau aparat selaku pemberi pelayanan belum disadari dengan baik, terlihat dalam proses pemberian pelayanan kepada masyarakat masih dipengaruhi oleh kepentingan individu, (3), Wilayah kerja dari Dinas Kesehatan Kabupaten Merauke sangat luas, sehingga sangat berpengaruh terhadap pemberian pelayanan kesehatan kepada masyarakat, hal ini membutuhkan waktu yang cukup lama dan biaya yang besar sehingga aparat atau pegawai Dinas Kesehatan maupun yang berada di puskesmas sulit untuk melaksanakan tugas pelayanannya dengan baik, (4) terbatasnya jumlah petugas kesehatan sehingga berdampak pada proses pemberian pelayanan kepada masyarakat secara memadai, 5) Kualifikasi petugas kesehatan yang masih relatif rendah, di mana rata-rata adalah lulusan sekolah keperawatan.

Selain itu, pelayanan kesehatan kepada masyarakat di Kabupaten Merauke belum dapat dilaksanakan secara maksimal atau dalam arti bahwa perlu ada upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan beberapa fakta yang menunjukkan bahwa pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke belum maksimal, yakni :

- a. Angka Kematian Bayi (AKB) Kabupaten Merauke Tahun 2012 jika dikonversikan dari jumlah kematian bayi (64 bayi) adalah $17,1/1.000$

KH, dimana target MDG's Tahun 2015 adalah $< 17/1.000$ KH.

Sedangkan AKB Nasional saat ini adalah $35/1.000$ KH;

- b. Angka Kematian Balita (AKABA) di Kabupaten Merauke Tahun 2012 jika dikonversikan dari jumlah kematian balita (30 balita) adalah $25,1/1.000$ KH, dimana target MDG's Tahun 2015 adalah $< 23/1.000$ KH;
- c. Angka Kematian Ibu (AKI) di Kabupaten Merauke Tahun 2012 jika dikonversikan dari jumlah kematian ibu (2 Bumil, 16 Bulin, 2 Bufas) adalah $533/100.000$ KH, dimana target MDG's Tahun 2015 adalah $< 118/100.000$ KH. AKI Nasional saat ini adalah $307/100.000$ KH;
- d. Angka Usia Harapan Hidup (UHH) di Kabupaten Merauke sebesar 62,25 tahun, lebih rendah dari UHH Papua 64,53 tahun (UHH Nasional adalah 71,76 tahun).
- e. Jumlah kematian karena AIDS Tahun 2012 sebanyak 25 orang, sehingga jumlah kematian sampai dengan 31 Desember 2012 adalah 380 orang.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan diatas dapat dikatakan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan belum optimalnya pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke disebabkan oleh faktor birokrasi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Merauke, Propinsi Papua dalam memberikan pelayanan kepada para masyarakat, Upaya peningkatan

kualitas pelayanan publik, ditentukan oleh kemampuan birokrasi sehingga dapat menjawab harapan dari masyarakat atau yang berkedudukan sebagai penerima layanan. Bertitik tolak dari hal tersebut penulis tertarik untuk mengkaji secara mendalam menyangkut reformasi birokrasi dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kesehatan melalui penelitian disertasi dengan judul; **“Reformasi Birokrasi Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Merauke dalam Perspektif Teori Agency”**

B. Rumusan Masalah Penelitian

Upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat merupakan salah satu faktor yang sangat urgen dalam pelaksanaan pembangunan bangsa. Pemberian pelayanan kesehatan sangat tergantung pada kualitas birokrasi yang melaksanakan proses pelayanan tersebut. Untuk menciptakan suatu sistem pelayanan yang baik kepada masyarakat, birokrasi dituntut untuk melakukan perubahan-perubahan dalam tubuh birokrasi sehingga dapat memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Pemahaman ini juga terjadi di Kabupaten Merauke, di mana pemberian pelayanan kesehatan kepada masyarakat masuk dalam skala prioritas, dengan demikian rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: Bagaimana Menganalisis teori agensi dalam memverifikasi reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke yang meliputi: Adverse selection, Moral Hazard, Ketidakpastian output, output yang terukur, tugas yang terprogram,

konflik tujuan, dan lama hubungan agen. Adapun secara jelasnya rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Reformasi Birokrasi Pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke dalam perepektif teori agensi?
2. Bagaimana Masalah Adverse selection dan moral hazard dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?
3. Bagaimana hasil yang terukur dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?
4. Bagaimana ketidak pastian hasil dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?
5. Bagaimana tugas-tugas yang terprogram dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?
6. Bagaimana konflik tujuan dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?
7. Bagaimana Lama hubungan agen dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah dalam penelitian ini maka penelitian ini memiliki tujuan untuk Menganalisis teori agensi dalam memverifikasi reformasi yang adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis Reformasi Birokrasi Pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke dalam perspektif teori agensi?
2. Menganalisis Masalah Adverse selection dan moral hazard dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?
3. Menganalisis hasil yang terukur dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?
4. Menganalisis ketidak pastian hasil dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?
5. Menganalisis tugas-tugas yang terprogram dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?
6. Menganalisis konflik tujuan dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?
7. Menganalisis Lama hubungan agen dalam reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke?

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Dari sisi teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk:

- a. Pengembangan Ilmu Administrasi public melalui konsep dan teori reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan public di bidang kesehatan khususnya yang berhubungan dengan teori principal-agen, yang dapat menghasilkan konsep baru dalam pengembangan Ilmu Administrasi Publik.
- b. Sebagai bahan kajian dan sumber informasi bagi peneliti yang berminat melakukan kajian yang sama dalam aspek yang berbeda berkenan dengan perespektif teori agensi.

2. Secara Praktis

- a. Aplikasi penerapan prinsip reformasi birokrasi yang pada gilirannya akan dapat meningkatkan kemampuan pelayanan kesehatan masyarakat.
- b. Peningkatan profesionalisme birokrasi yang berbungan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi untuk peningkatan proses pemberian pelayanan kepada masyarakat di Kabupaten Merauke.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep dan Teori Birokrasi

Birokrasi adalah salah satu bentuk organisasi yang dibahas dalam berbagai literatur tentang teori organisasi (Robbins1995, Shafritz dan Ott 1987, Hatch 2006, Jones 2007, Robbins 2008). Di lingkungan organisasi publik, birokrasi sebagai salah satu bentuk desain organisasi yang lebih umum dikenal (Suratman 2006, Moloney2007, Sangkala 2010). Teori organisasi kini telah mengalami perkembangan dari teori klasik hingga ke teori kontingensi (Huber dalam Bollingtoft dkk 2009, Robbins, 1995). Dalam perkembangan tersebut, teori birokrasi dikelompokkan ke dalam kelompok teori klasik (Hatch 2006, Shafritz, Hyde, Parkes 2004, Robbins 1995, Cunliffe 2008) dengan ciri-cirinya yang menonjol seperti tertutup, hirarkis, rasional, efisiensi dan mekanik (Robbins 1995) sulit menerima hal-hal dari luar termasuk nilai-nilai demokrasi.

Birokrasi berasal dari bahasa Perancis "*bureau*" yang berarti kantor. Konsep birokrasi mengaplikasikan prinsip-prinsip organisasi yang dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi administrasi, meskipun birokrasi yang keterlaluan seringkali justru menimbulkan efek yang tidak baik. Biasanya masalah administrasi yang kompleks dan ruwet terdapat pada organisasi besar, seperti organisasi pemerintahan. Dalam perkembangannya

istilah birokrasi tidak hanya berlaku pada bidang pemerintahan semata, tetapi berlaku pada dunia bisnis. Hal ini sejalan dengan dengan apa yang dikemukakan oleh Said (2007:1): “dalam bidang public konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan system yang diciptakan untuk menjamin mekanisme dan system kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan. Sedangkan dalam dunia bisnis, konsep birokrasi diarahkan untuk efisiensi pemakaian sumberdaya dengan pencapaian *output* dan keuntungan yang optimal.

Makna birokrasi yang berasal dari kata *bureau* artinya tulis, selalu diartikan sebagai suatu tempat pejabat bekerja. Kemudian istilah *bureaucracy* di definisikan sebagai pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional, inilah esensi dari birokrasi (Albrow,2005: 9), Selanjutnya Albrow mengemukakan bahwa dalam pengertian birokrasi mengandung tujuh makna, antara lain: (1) *Rational Organization*; (2) *Organizational inefficiency*. (3) *Rule of official*; (4) *Publik administration*; (5) *Administration by official*; (6) *Type of Organization* (7) *An essential quality of modern society*.

Diketahui bahwa, birokrasi dalam pengertian sehari-hari diidentikkan dengan ketidakefisienan (*inefficiency*) dalam arti pemerintahan (Peter Blau dan Marshall W. Meyer: 2000). Walaupun bukan pengertian sesungguhnya dari birokrasi, namun dalam ranah empirik sering dijumpai streatip bernada

negatif yang dialamatkan kepada birokrasi. Stereotip ini menandai ciri-ciri dan gejala-gejala yang terkait dengan implikasi model kelembagaan birokrasi dari Weber antara lain sebagai berikut:

1. Birokrasi tradisional, yang berorientasi kosmologi belum berstatus birokrasi kesejahteraan dan pendidikan, bermental priyayi dan feodalistik.
2. Birokrasi yang tidak bertanggung jawab, dalam hubungannya dengan ketidakbecusan mengurus mandat legislatif dalam eksekusi ketetapan-ketetapan yang telah digariskan.
3. Birokrasi disfungsional, yang berada di bawah standar mengacu pada prevalensi-prevalensi dari sisi ketidaklayakan-kelayakan fungsi distributive dalam konteks efektivitas kinerja instrument pemerintahan demokratis dan partisipatif.
4. Birokrasi patrimonial dan korporatis, yang dibentuk oleh sejarah dan realita kepolitikan yang bekerja dalam langgam otoritarian yang sangat aktif dalam mengambil peran inisiatif dan paling tahu dalam penyusunan kebijakan publik dengan orientasi vertikal melalui jaringan korporatis yang menggantung ke atas dan kompleks.
5. Birokrasi nan pongah, yang dikaitkan dengan kinerja kurang menanggapi dan memfasilitasi isu dan praktek demokratisasi pemerintahan untuk menanggapi kepentingan rakyat.

Sedarmayanti (2009:68) berkata birokrasi merupakan organisasi formal bersifat hierarki, yang ditetapkan oleh aturan-aturan legal rasional untuk mengoordinasikan pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas administrasi agar mencapai tujuan dengan lebih efektif dan efisien. Ciri birokrasi ialah adanya sebuah pembagian kerja secara hierarkis dan rinci yang didasarkan pada aturan-aturan tertulis yang diterapkan secara impersonal, yang dijalankan oleh *staff* yang bekerja *full time*, seumur hidup dan professional, yang sama sekali tidak turut memegang kepemilikan atas “alat-alat pemerintahan” atau pekerjaan, maupun keuangan

jabatannya. Mereka hidup dari gaji dan pendapatan yang diterimanya dan tidak didasarkan secara langsung atas dasar kinerja mereka (Sedarmayanti, 2009:68). Said (2007:3) menyatakan bahwa birokrasi adalah institusi pemerintahan yang melaksanakan tugas negara. Dikatakan, bahwa tugasnya adalah *organizing and administering modern states is a massive process that requires skill, experience and expertise*.

Weber (David Beentham dalam Thoha, 2004), memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokasinya, antara lain: pertama, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (technical instrument); kedua, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (inherent tendency) pada penerapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut; ketiga, pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingan sebagai suatu kelompok masyarakat yang particular, akibatnya birokrasi bisa keluar dari fungsinya yang tepat karena anggotanya cenderung datang dari kelas sosial yang partikular tersebut. Model birokrasi yang diperkenalkan dan dikembangkan oleh Weber tersebut, menunjukkan bahwa birokrasi dipahami sebagai sebuah mesin atau sarana yang dipergunakan untuk merealisasikan tujuan-tujuan tertentu yang telah dirumuskan oleh pejabat politik. Pemahaman seperti ini memberikan arahan bahwasanya setiap orang atau pejabat dalam birokrasi pemerintahan

merupakan stimuler dan pionir dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Ini berarti bahwa setiap pejabat pemerintahan tidak mempunyai tanggungjawab publik kecuali pada bidang tugas dan tanggungjawab yang dibebankan kepadanya. Ketika tugas dan tanggungjawab yang dibebankan kepadanya dilaksanakan sesuai dengan proses dan prosedur yang berlaku, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintahan telah diwujudkan. Sebaliknya jika setiap orang atau pejabat dalam birokrasi pemerintahan tidak memiliki kemampuan lagi untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya, karena alasan apapun juga, maka seharusnya yang bersangkutan dikeluarkan dari mata rantai sistem birokrasi dan gantikan dengan yang lain. Hal ini dimaksud untuk mempertahankan eksistensi birokrasi agar tetap survival, karena birokrasi pemerintahan pada hakikatnya merupakan suatu sistem yang terstruktur, dengan hirarki, pembagaian pekerjaan, dan promosi yang jelas dan tegas berdasarkan kemampuan, kualifikasi teknis dan prestasi, tidak bersifat impersonal, serta digerakan dan dikendalikan berdasarkan prosedur dan aturan yang ketat.

Birokrasi sebagai sebuah organisasi pemerintah, menurut Abdullah (1991:229) dapat dibedakan dalam tiga kategori yaitu: 1) birokrasi pemerintahan umum, seperti memelihara ketertiban dan keamanan (*regulative function*), 2) birokrasi pembangunan yaitu organisasi

pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan (*development function*), 3) birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakekatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat (*service function*).

Berdasarkan pandangan birokrasi yang bervariasi, pengertian birokrasi dapat diklasifikasikan dalam tiga kategori (Santoso, 2008:14) yaitu:

- 1) Birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (*bureacrationality*) seperti yang terkandung dalam pengertian Hegelian Bureaucracy dan Weberian bureaucracy.
- 2) Birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (*bureau pathology*) yang diungkapkan oleh Karl Marx, Laski, Robert Michels, Donald P. Warwick, Michael Crocieer, Fred Luthan dan sebagainya.
- 3) Birokrasi dalam pengertian netral (*value free*) artinya tidak menganggap birokrasi sebagai suatu yang baik atau buruk.

Pengertian birokrasi netral sejalan dengan istilah *govertal bureau cracy* seperti yang dikemukakan oleh Almond dan Powel (Santoso 2008:19) yaitu: *the governmental bureaucracy is a group of formally organization offies and duties linked in a complex grading subordinates to the formal role-makers*". Dengan demikian, birokrasi antara lain sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisir secara formal.

Weber (1948) mengemukakan teori birokrasi adalah hubungan antara organisasi dengan masyarakat yang tersusun secara ideal. Selanjutnya Ludwig Von Mises (1944) menyatakan bahwa birokrasi merupakan formalisasi aturan, struktur, dan proses dalam organisasi. Dengan demikian birokrasi akan memberikan manfaat bila dilaksanakan sesuai dengan prosedural.

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

yang mempunyai kontribusi terhadap kebulatan organik sebuah negara.

Menurut Sulistiyani (2004: 16-18), model birokrasi yang diajukan Weber memiliki karakteristik ideal sebagai berikut :

1. Pembagian kerja

Dalam menjalankan tugasnya, birokrasi membagi kegiatan pemerintahan menjadi bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang khas. Pembagian kerja seperti ini memungkinkan terjadinya spesialisasi fungsi. Dengan cara seperti ini, penugasan spesialis untuk tugas-tugas khusus dapat dilakukan dan setiap mereka bertanggung jawab atas penyelesaian pekerjaannya masing-masing.

2. Hirarki wewenang

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

3. Pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi

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

4. Impersonalitas hubungan

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

5. Kemampuan teknis

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

6. Karier

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

Guna meningkatkan efektivitas administrasi organisasi, organisasi birokrasi yang ideal yang sesuai dengan model birokrasi yang dikemukakan oleh Weber, maka harus dilaksanakan sesuai dengan cara-cara berikut ini (Thoha:2009:18):

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

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

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

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

Lebih lanjut, Said (2007: 3) memberikan batasan tentang pengertian

birokrasi sebagai tata kerja pemerintahan agar tujuan negara dapat tercapai secara efektif dan efisien. Sebagai suatu cara atau metode, maka sikap masyarakat terhadap birokrasi haruslah objektif, terbuka terhadap inovasi sesuai dengan kebutuhan konteks ruang dan waktunya. Sebagai sebuah cara atau metode pengorganisasian kerja, birokrasi tidak boleh menjadi tujuan dalam dirinya sendiri.

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

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

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

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

1. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan.
2. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang yang berbeda sesuai dengan fungsinya, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat tertentu.
3. Jabatan tersusun secara hirarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan (*complaint*).

4. Aturan disesuaikan dengan pekerjaan, diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Dalam hal tersebut, manusia yang terlatih menjadi diperlukan.
5. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi.
6. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya.
7. Administrasi didasarkan pada dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern.
8. Sistem otoritas legal memiliki berbagai bentuk, tetapi dilihat pada aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu *staff* administrasi birokratik.

B. Paradigma Administrasi Publik

Berbicara tentang birokrasi, merupakan salah satu faktor yang tidak dapat dipisahkan dari persoalan administrasi publik yang dalam hal ini berkaitan antara pemerintahan dan aparatur pemerintah. Ketika tugas-tugas pemerintah semakin kompleks dan kekuasaan pemerintah semakin besar akan sangat diperhadapkan dengan kegagalan oleh pemerintah dalam mengimplementasikan program-program pembangunan. Dengan adanya kegagalan-kegagalan tersebut yang paling bertanggung jawab adalah birokrasi pemerintah. Dalam perkembangan administrasi publik Denhardt (2003;26) mengemukakan bahwa terdapat 3 (tiga) Perspektif utama dalam perkembangan teori administrasi publik, yakni *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM), dan *New Public Service* (NPS).

1. *Old Public Administration (OPA)*

Perspektif pertama yang merupakan perspektif klasik dikemukakan oleh Woodrow Wilson pada tahun 1887 di Amerika Serikat. Wilson berargumentasi bahwa ada 4 (empat) konsep penting administrasi publik (Kurniawan 2005:3) yaitu: (1) adanya pemisahan antara politik dan administrasi publik; (2) Perlunya mempertimbangkan aktivitas pemerintah dari perspektif bisnis; (3) Analisis perbandingan antara organisasi politik dan privat melalui skema politik; serta (4) Pencapaian manajemen yang efektif melalui pemberian pelatihan kepada aparat negeri dan dengan penilaian kualitas.

Pemisahan antara politik dan administrasi publik ini menjadi subjek perdebatan hangat dalam kurun waktu lama. Melalui konsep tersebut dikenal sebagai *The Old of Public administration* yang bertugas untuk melaksanakan kebijakan pemerintah dan memberikan pelayanan. Perbedaan pandangan terhadap pemisahan politik dan administrasi menjadikan pembeda terhadap sejumlah pemikiran dalam ilmu administrasi publik.

Fondasi yang telah diletakan Wilson, administrasi publik memperoleh perkembangan baru yang dikenal dengan konsep rasional model oleh Herbert A.Simon dalam tulisannya *Administration Behavior* (1957) dan konsep tentang *Public Choice* (Thoha 2008:73). *Administration Behavior* dalam pandangan Simon bahwa preferensi individu dan kelompok seringkali

berpengaruh pada berbagai urusan manusia. Konsep rasionalitas dalam pandangan ini di posisi sama dengan efisiensi, karena orang-orang akan berusaha mencapai tujuan organisasi dengan cara yang rasional dan menjamin perilakunya untuk selalu mengikuti langkah-langkah yang paling efisien bagi organisasi. Teori *Public Choice*, bagi Simon merupakan penafsiran baru atas perilaku administrasi yang lebih dekat dengan pandangan ekonomi.

The Old Public Administration, pada prinsipnya memiliki sembilan ide inti. Ke sembilan ide pokok itu diasumsikan dapat beroperasi pada semua sektor kehidupan pemerintahan, baik sektor pertanian, kesejahteraan rakyat, pendidikan, transportasi, kesehatan dan sebagainya. Ke sembilan pokok tersebut sebagaimana dengan apa yang dikemukakan Thoha (2008:73), dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh dan melalui instansi-instansi pemerintah yang berwenang.
- 2) *Public Policy* dan *Administration* berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah ketimbang tujuan-tujuan politik.
- 3) Administrasi publik hanya memainkan peran yang lebih kecil dari proses pembuatan kebijakan pemerintah ketimbang upaya untuk

melaksanakan (implementation) kebijakan publik.

- 4) Upaya memberikan pelayanan harus dilakukan oleh para administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat politik dan yang diberikan diskresi terbatas untuk melaksanakan tugasnya.
- 5) Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
- 6) Program-program kegiatan diadministrasikan secara baik melalui garis hirarki organisasi dan dikontrol oleh para pejabat dari hirarki atas organisasi.
- 7) Nilai-nilai utama (*the primary values*) dari administrasi publik antara lain efisiensi dan rasionalitas.
- 8) Administrasi publik dijalankan sangat efisien dan sangat tertutup karena itu warga negara keterlibatannya amat terbatas.
- 9) Peran dari administrasi publik dirumuskan secara luas seperti planing, organizing, staffing, directing, reporting, budgeting.

2. New Public Management (NPM)

Pollitt dan Bouckaert, (2011:14) mengemukakan bahwa hampir pasti menjadi semacam 'multiplier' efek. Artinya, karena perhatian telah difokuskan pada reformasi NPM bisnis yang diturunkan, masyarakat telah tumbuh yang dalam kepentingan itu adalah untuk menciptakan ide-ide dan teknik baru, dan reformasi karena itu lebih lanjut. Ada tidak selalu sinis tentang hal ini, bahkan

jika itu sering dapat ditafsirkan sebagai bentuk *self interest*. Ini hanyalah bahwa semakin banyak orang mengambil peran sektor publik setelah beberapa pelatihan dalam 'manajemen', dan semakin banyak konsultan bergantung pada kemenangan dan kemudian mempertahankan kontrak untuk memfasilitasi reformasi. Dengan demikian paradigma yang mendasari reformasi dalam penelitian ini ditujukan pada paradigma New Public Management (NPM).

Dalam perkembangan selanjutnya pada dekade akhir 1980-an hingga pertengahan tahun 1990-an sebagai perspektif yang kedua, muncul Model New Public Management (Loffer ed al, 2001:3-6), yang merupakan kritik terhadap model birokrasi klasik, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) *Orienting to service consumer or customers;*
- 2) *Personnel management and resource*
- 3) *Flexible in financial management;*
- 4) *Performance measured, comparison cost and achievement calculated;*
- 5) *Investment of development personnel quality and technology;*
- 6) *Listen carefully to competition (in) market.*

Bertolak dari ciri-ciri birokrasi yang dikemukakan di atas, maka pada prinsipnya model *New Public Management*, menghendaki agar pelaksanaan birokrasi dikelola sebagaimana mengelola birokrasi perusahaan swasta atau privat.

Terdapat empat model (Ferlie, et.al.1997;9-15) yang dapat dipergunakan untuk menggambarkan model *New Public Management* yaitu:

1. *The Efficiency Drive,*

Muncul pada sekitar pertengahan tahun 1980 yang menghendaki sektor publik dikelola secara bisnis dengan prinsip efisiensi dan berorientasi pada pencapaian keuntungan sebesar-besarnya, dan menerapkan fungsi-fungsi manajemen sektor privat ke dalam sektor publik.

2. *Doensizing and Decentralization*

Merupakan perbaikan dari model *The efficiency Drive*, yaitu melakukan pergeseran dari manajemen hirarkis kepada kontrak (*flat*). Birokrasi yang paling ideal adalah dengan menerapkan manajemen kontrak dan struktur organisasi yang mendatar (*flat*), menjadikan birokrasi ramah terhadap setiap pengguna jasa atau publik. Model ini birokrasi memberikan kesempatan kepada aparat untuk melakukan inovasi dan kreativitas dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa.

3. *In Search of Excellence*

Model ini menganggap perlunya inovasi dalam birokrasi. Selain itu model ini juga menekankan pentingnya menerapkan budaya organisasi. Sistem rekrutmen aparat dan pengembangan dilakukan

dengan sistem merit dan terbuka.

4. *Public Service Oriented*

Model ini berupaya memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat sebagai pengguna jasa dengan menggunakan prinsip-prinsip yang dilakukan sektor swasta dalam melayani publik. Model ini menekankan perlunya tetap menjaga kualitas dan pelayanan yang maksimal dan prima yang diberikan kepada masyarakat sebagai pengguna jasa sebagaimana layaknya sektor swasta memperlakukan publiknya.

3. *New Public Service (NPS)*

Perspektif *Old Public Administration* dengan sistem hirarkinya dan *New Public Management* dengan mekanisme pasar yang digunakan pada akhirnya juga mendapat kritikan. Salah satu kritikan berasal dari Denhardt & Denhardt (2003;26) yang menyatakan bahwa OPA Dan NPM keduanya lebih mementingkan efisiensi, rasionalitas produktivitas, dan ekonomis. Akibatnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik seringkali bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi yang mengabaikan kepentingan publik.

Menurut Denhardt & Denhardt (2003;27), kepentingan publik adalah merupakan milik masyarakat atau warga negara (*citizen*), warga negara tidak hanya dipandang sebagai persoalan kepentingan pribadi, namun harus juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Oleh

karena itu masyarakat tidak lagi dianggap sebagai *customer* tetapi dianggap sebagai *citizen*. Perubahan orientasi inilah yang memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut dengan *New Public Service* (NPS).

Pada perspektif ini Denhardt & Denhardt (2003;42) memperkenalkan tujuh prinsip, yang adalah sebagai berikut:

- 1) *Serve Citizen Not Customers* (Pelayanan kepada warga negara, bukannya pelanggan). Kepentingan publik lebih merupakan hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama dari pada kumpulan kepentingan individu, oleh karena itu aparaturnya pelayanan publik tidak merespons keinginan pelanggan (*customer*) akan tetapi lebih fokus pada upaya membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antar warga negara.
- 2) *Seek The Public Interest* (mencari perhatian publik); administrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun kepentingan kolektif dan pemahaman bersama dari kepentingan publik. Tujuannya tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat dan dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu. Lebih dari itu, hal itu adalah kreasi dari kepentingan dan tanggung jawab bersama.
- 3) *Value Citizen Over Entrepreneurship* (Nilai kewarganegaraan melalui kewirausahaan); Kepentingan publik harus lebih dikedepankan oleh komitmen aparaturnya pelayanan publik dan warga negara untuk membuat

kontribusi lebih berarti ketimbang oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang publik merupakan milik mereka.

- 4) *Think Strategically, Act Democratically* (berpikir strategis, bertindak demokratis); Kebijakan-kebijakan dan program-program yang memenuhi kebutuhan public dapat dicapai secara paling efektif dan bertanggung jawab melalui upaya kolektif dan proses-proses kolaborasi.
- 5) *Recognized that Accountability is Not Simple* (mengetahui bahwa akuntabilitas itu tidak sederhana); Aparatur pelayanan public seharusnya penuh perhatian lebih dari perhatian mereka pada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga Negara.
- 6) *Serve Rather Than Steer* (melayani lebih dari pada mengendalikan); adalah semakin penting bagi pelayanan public untuk menggunakan kepemimpinan bersama dan kepemimpinan yang berbasis nilai-nilai dalam membantu masyarakat mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan bersama dari pada berusaha mengendalikan atau mengarahkan masyarakat ke arah baru.
- 7) *Value People, Not Just Productivity* (nilai orang bukan hanya dari produktivitas); organisasi-organisasi public dan kerangka kerjanya di mana mereka berpartisipasi berpeluang lebih sukses dalam kegiatannya

jika mereka dioperasikan melalui proses kolaborasi dan berbagi kepemimpinan berdasarkan rasa hormat pada semua orang.

Semua paradigma di atas menunjukkan bahwa dalam beberapa dasawarsa terakhir telah terjadi perubahan orientasi administrasi public yang sangat cepat. Kegagalan dalam pembuatan kebijakan dan hasil-hasil pembangunan yang dialami oleh suatu Negara, telah disadari dan disimpulkan sebagai akibat dari kekeliruan perspektif administrasi public. Ini menunjukkan bahwa perhatian terhadap pengaruh administrasi public pada kehidupan bernegara dan bermasyarakat semakin tinggi. Hal yang muncul untuk digarisbawahi adalah paradigma *New Public Management* berorientasi kepada kepuasan pelanggan, sedangkan NPS orientasinya pada kualitas pelayanan public.

C. Reformasi Birokrasi

Masyarakat umum menilai kondisi birokrasi di Indonesia memiliki rapor buruk, terutama pada masa orde baru, yang menjadikan birokrasi sebagai mesin politik. Imbas dari itu semua, masyarakat harus membayar biaya yang mahal. Ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya, dan ketidakpastian siapa yang bertanggung jawab adalah beberapa fakta empiris rusaknya layanan birokrasi. Lebih dari itu, layanan birokrasi justru menjadi salah satu penyebab utama terhadap maraknya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Pejabat

politik yang mengisi birokrasi pemerintahan sangat dominan. Kondisi ini cukup lama terbangun sehingga membentuk sikap, perilaku, dan opini bahwa pejabat politik dan pejabat birokrat tidak dapat dibedakan. Surbakti dalam Santoso (2008:116) mengatakan, kewenangan besar dimiliki birokrat, sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu, bahkan akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan ketimbang pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai daripada melayani masyarakat. Akhirnya, wajar saja jika kemudian birokrasi dianggap sebagai sumber masalah atau beban masyarakat ketimbang sumber solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat. Fenomena itu terjadi karena tradisi birokrasi yang dibentuk lebih sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dan segala sumber dayanya. Dengan kata lain, birokrasi lebih bertindak sebagai *pangreh praja* daripada *pamong praja*.

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

Pembahasan Reformasi birokrasi tidak hanya mencakup aspek

organisasi, tapi juga mencakup hal hal yang dicakup dalam Reformasi administrasi sebagaimana disampaikan Effendi (2000) bahwa reformasi administrasi adalah inovasi secara terencana untuk meningkatkan kemampuan sistem administrasi sebagai *social agent* yang lebih efektif, instrumen yang lebih baik untuk menyelenggarakan demokratisasi politik, keadilan sosial, dan pertumbuhan ekonomi, yang merupakan unsur terpenting dalam proses *nation-building* dan pembangunan.

Reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, dan komprehensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Secara sederhana reformasi dapat dipahami sebagai perubahan menuju tatanan yang lebih baik. Jadi bukan sekedar perubahan karena tidak semua perubahan dapat dikategorikan sebagai reformasi. Hanya perubahan sistematis dan terencana (*systematic and planned change*) yang diarahkan untuk melakukan transformasi secara mendasar dengan *outcomes* yang lebih baiklah yang dapat disebut sebagai reformasi (Cooper, 1998:14). Miftah Thoha (2008:23) mengatakan reformasi adalah suatu proses yang tidak bisa diabaikan, sehingga reformasi secara naluri harus dilakukan karena tatanan pemerintahan yang baik pada suatu masa, dapat menjadi tidak sesuai lagi karena perkembangan jaman.

Reformasi birokrasi berdasarkan teori Max Weber dalam Setiyono (2004:17) adalah upaya-upaya strategis dalam menata kembali birokrasi

yang sedang berjalan sesuai prinsip-prinsip *span of control*, *division of labor*, *line and staff*, *rule and regulation*, and *professional staff*. Reformasi birokrasi merupakan perubahan (transformasi) yang terencana, yang berfokus pada perubahan kelembagaan yang berdampak pada perubahan ketatalaksanaan dan kultur birokrasi. Secara umum tujuan reformasi birokrasi adalah membangun aparatur negara yang efektif dan efisien serta membebaskan aparatur negara dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dan perbuatan tercela lainnya agar birokrasi pemerintah mampu menghasilkan dan memberikan pelayanan publik yang prima (Sedarmayanti, 2009:75).

Secara teoritis, beberapa perspektif dapat diidentifikasi untuk menjelaskan reformasi administrasi atau birokrasi. Perspektif tersebut mencerminkan kerangka pengetahuan dalam teori organisasi dengan berbagai aliran pemikiran untuk aksi bersama. Mulai dari teori organisasi klasik, teori organisasi formal sampai dengan teori perubahan dan reformasi dalam struktur dan proses sistem administrasi.

Seperti yang telah dikatakan di awal Guy Peters (1994) dalam Farazmand (2002:3) mengklasifikasikan sebagian besar literatur teoritis menyangkut dengan reformasi administrasi dan reorganisasi ke dalam tiga perspektif, yakni: (1) Purposive (*top-down*) Model, (2) Lingkungan (*Bottom-up*) Model, dan (3), Model Kelembagaan. Ketiga model ini berguna untuk menjelaskan dan memahami pendekatan dan motif reformasi dan

reorganisasi yang dilakukan oleh pemerintah modern.

1) Purposive (*Top Down*) Model

Model ini mengasumsikan bahwa aktor elit tertentu, individu yang berkuasa atau pemerintah memiliki tujuan tertentu dalam upaya mengejar reformasi dan reorganisasi. Selanjutnya dikatakan bahwa para pemimpin politik memandang masalah dalam mengembangkan ide-ide inovatif dilaksanakan melalui reformasi dan reorganisasi sektor publik. Menurut Pollitt (1984) pendekatan ini adalah tradisional pragmatis atau pendekatan roda dan perubahan administrasi pemerintah.

Pendekatan Ilmu politik adalah kategori kedua dalam model top-down. Di sini alasan politik “ungovernability,” Pemerintah “overload” dan alasan-alasan yang sama dianggap sebagai alasan-alasan perubahan dalam pemerintahan yang mempengaruhi administrasi publik, terjadi pemangkasan manajemen, privatisasi, dan perampingan organisasi. Meskipun model ini sangat membantu dan dianggap bahwa aktor utama dalam proses adalah pemerintah pusat, seleksi dan pelaksanaan perubahan administratif. Kelemahan utama dalam model ini adalah sangat elitis dalam pendekatan untuk reformasi, anggota organisasi pemerintah kurang terlibat dalam proses dan seluruh ide reformasi sepenuhnya didikte ke bawah.

2) Lingkungan (*Bottom-up*) Model

Model ini di anggap bahwa pemerintah dan struktur sistem administrasi harus beradaptasi dengan kondisi lingkungan yang cenderung mendikte perubahan dalam struktur. Lingkungan baik ekonomi, politik, budaya, atau sosial tetapi logika yang mendasari pendekatan ini sangat mirip. Struktur harus beradaptasi dengan lingkungan untuk bertahan hidup dan melanjutkan keberadaannya serta mengembangkan pola organisasi yang fungsional untuk pencapaian tujuan kolektif.

Pemerintah dan elit politik/administrasi mendeteksi inovasi atau tekanan dalam lingkungan yang memerlukan respon pemerintah. Akibatnya, struktur administrasi negara atau organisasi tertentu bereaksi dengan mengadopsi perubahan melalui reformasi dan reorganisasi untuk beradaptasi dengan lingkungan.

3) Model Kelembagaan

Model kelembagaan merupakan kelompok yang terpisah dari pendekatan untuk reorganisasi dan reformasi. Selain itu, reaksi keduanya terhadap teori-teori perilaku sebelumnya organisasi dan reorganisasi serta respon terhadap kelemahan dari model lainnya. Ini terlihat terutama pada meningkatnya minat dalam "institutional baru" gerakan di mana perubahan organisasi harus dilakukan melalui perubahan dan modifikasi nilai-nilai organisasi internal dan budaya, serta struktur. Daripada melihat perubahan organisasi sebagai berasal dari pemimpin organisasi / politik

individu di bawah model purposive atau menanggapi perintah lingkungan, model kelembagaan fokus pada kebutuhan untuk mengubah nilai-nilai kolektif, budaya, dan struktur yang membuat organisasi adaptif dan dinamis (March dan Olsen , 1984; Farazmand, 1997a).

Budaya adalah sebuah konsep, tapi itu adalah kemampuan adaptasi dan pelembagaan nilai-nilai dan budaya yang diperoleh dari lingkungan di satu sisi, dan pelembagaan lingkungan dengan nilai-nilai organisasi dan budaya di sisi lain. Ini penyesuaian yang saling menguntungkan merupakan karakteristik kunci dari model kelembagaan perubahan dan pengembangan organisasi, dan oleh karena itu untuk reorganisasi dan reformasi administrasi publik. Dengan demikian, sebanyak yang mereka mewakili pencarian untuk administrasi dan manajemen yang efisien, administrasi lembaga-birokrasi pemerintah dan nilai-mewakili nilai-nilai sosial dan politik yang penting. Reformasi dan reorganisasi yang lebih politis dan membawa nilai lebih signifikan daripada yang sering dijumpai (Peters, 1994).

Lee (1970:8) mengemukakan teori yang berhubungan dengan kegiatan reformasi administrasi/birokrasi dalam mencapai tujuan pembangunan nasional ialah dengan menggunakan tiga kategori yakni:

1. *The nature of reform* (Dasar reformasi);
2. *The reform agents* (Agen reformasi); dan
3. *The environment* (Lingkungan).”

Dari tiga kategori yang dikemukakan di atas, dapat diuraikan sebagai berikut:

1). *The Nature of reform* (Dasar Reformasi)

Dasar reformasi dapat dibagi menjadi beberapa sub variabel sebagai objek(substansi, kerumitan, sasaran reformasi) dan lingkup dari pekerjaan tersebut. Lee(1991:8) menyebutkan bahwa “ *this is the most flexible variable which is closelylinked with strategy and conduct of reform*” pendapat tersebut melihat bagaimana variabel yang paling fleksibel yang sangat berhubungan sekali dengan strategi dan tata pelaksanaan reformasi.

Agen reformasi dapat dibagi menjadi : 1) karakteristik agen reformasi, dan 2) struktur internal dari agen reformasi dan agen-agen lain yang terkait. Ini adalah faktor internal dari reformasi birokrasi. Selanjutnya, lingkungan adalah faktor eksternal. Variabel-variabel dari lingkungan adalah : 1) struktur politis, khususnya hubungan antara agen-agen reformasi dengan pimpinan-pimpinan politik, dan 2) waktu dari reformasi itu sendiri, termasuk keadaan sosial dan politik secara umum dan tahapan dari perkembangan sosial-ekonomi.

Lee (1991:9) menyebutkan bahwa : “*in the past few decades administrative reforms have mainly been associated in many developing contries with staff services such as personnel, budgeting, and organizational and method*”. Lee melihat bahwa beberapa dekade terakhir di banyak negara

berkembang, reformasi administrasi seringkali dihubungkan sebagai hal-hal yang berhubungan dengan pelayanan staf seperti pegawai, anggaran, organisasi dan metode. Prosedur dan teknik pengelolaan administrasi adalah objek utamanya. Hanya sedikit sekali pelaksanaan reformasi yang mengandung unsur-unsur yang bersifat substantif secara program dan institusional. Contoh yang lain, reformasi administrasi seringkali hanya dipahami sebagai sebuah perubahan dalam skala besar, seperti perubahan klasifikasi-klasifikasi posisi pada administrasi pemerintahan dalam skala luas, atau peningkatan performa sistem anggaran. Perubahan-perubahan skala kecil dalam peningkatan organisasional dan pengaturan program-program, jarang sekali dianggap sebagai sebuah reformasi administrasi. Oleh karena itu, banyak sekali reformasi-reformasi penting yang sangat potensial dalam usaha mereformasi suatu organisasi, terkubur dalam ketidakjelasan karena dianggap kecil dan tidak penting atau lupa memasukan reformasi-reformasi administrasi yang bersifat substantif.

Pilihan mengenai objek, area, dan lingkup dari reformasi sangat berhubungan erat dengan dua variabel besar lainnya yaitu agen reformasi dan lingkungan. Hubungan antar ketiganya akan merumuskan tahapan selanjutnya, yaitu strategi reformasi.

2) *The reform agents* (Agen reformasi)

Lee (1970:10) menyebutkan “ *the reformer is the most crucial variabel in an administrative reform*”. Lee menyebutkan bahwa Individu yang melakukan perubahan adalah variabel yang paling krusial di dalam sebuah reformasi administrasi. Seseorang dapat dilihat dari kepribadiannya, pengetahuan dan pengalaman yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kerjanya, aspek dukungan baik dari dalam organisasi maupun dari luar organisasi yang ikut terlibat, jika dilihat dari hal tersebut di atas maka apakah agen-agen reformasi ini memiliki kelompok-kelompok tertentu, Jika ada, apakah orientasi dari kelompok tersebut, seberapa kuat kedudukan kelompok ini dalam struktur kepentingan organisasi secara keseluruhan. Sehingga posisi agen reformasi pada struktur pemerintahan secara umum berkaitan dengan karakteristik dari agen reformasi .

Pada negara berkembang, dorongan untuk melakukan reformasi lebih sering berasal dari luar, tetapi untuk sebuah reformasi, agar tujuan organisasi dapat tertanam dengan baik dan terus berkelanjutan di lingkungan dimana reformasi itu akan dilakukan, maka masukan dan dorongan itu sebaiknya berasal dari dalam. Hal ini sebisa mungkin masuk jauh kedalam struktur internal dari agen reformasi itu sendiri. Reformasi memerlukan massa yang kritis untuk agen reformasi. Kepemimpinan yang soliter, meskipun memiliki dukungan dan dorongan yang kuat dari luar, tidaklah cukup. Sebuah kelompok sebaiknya memiliki agen reformasi yang cukup secara internal

untuk mendukung sebuah kepemimpinan yang baik di dalam kelompok. Hal ini memerlukan sebuah metode pelatihan dan perekrutan yang sistematis. Ini juga memerlukan pembentukan elemen-elemen reformis yang tertanam di agen-agen reformasi dan juga organisasi-organisasi lain yang berkaitan. Proses reformasi dengan dukungan kekuatan internal yang tidak memadai, cenderung untuk mengalami kegagalan sedari awal.

Faktor yang memiliki efek besar di dalam struktur internal dari agen reformasi adalah budaya birokrasi di sebuah negara. Bagaimana birokrasi yang ada Apakah sangat sensitif untuk dirubah, Atau apakah memang tidak mungkin dirubah dan sulit terjamah oleh inovasi-inovasi reformasi, di Negara berkembang terutama negara yang merdeka dari penjajahan, situasi yang paling mudah diamati dari birokrasi lokal adalah yang dibangun atas pengkultusan senioritas yang berasal dari “promosi yang berlebihan dalam euforia kemerdekaan”, karena posisi-posisi penting dan strategis yang sebelumnya diduduki oleh pejabat senior dari luar, seketika digantikan dengan penduduk lokal meskipun belum memiliki kompetensi yang cukup.

3). *The environment* (Lingkungan).”

Lee (1991:12) menyebutkan bahwa “*The political environment is no less important than the internal structure of the bureaucracy*”. Pandangan tersebut memandang bahwa lingkungan politik tidak kalah penting dibandingkan dengan struktur internal birokrasi. Dukungan dan bahkan kadang inisiatif dari

pucuk pimpinan politis suatu negara, kadang menentukan nasib dari reformasi itu. Berkaitan dengan hal itu, apakah sistem politik mengizinkan atau tidaknya sebuah proses reformasi untuk berjalan, ditentukan oleh sikap politis. Ketika sistem politik tidak apatis, maka reformasi administrasi dapat berjalan dalam arti yang sesungguhnya.

Aspek lain dari waktu adalah tahapan perkembangan sosial-ekonomi yang sangat relevan untuk pemilihan jenis dan lingkup reformasi pada saat ini. Proses reformasi yang mungkin sudah terbukti tidak cocok dan tidak sukses diimplementasikan pada periode waktu tertentu sebelumnya, mungkin dapat berubah menjadi lebih baik ketika timbul sebuah perubahan sosial dan politik.

Untuk lebih memahami model atau perspektif reformasi administrasi/birokrasi yang dikemukakan Peters di atas, menyangkut dengan model institusionalisme atau kelembagaan. Di mana sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Samuel Huntington (1968: 17) di mana lebih ditekankan pada masalah struktur organisasi. Dikatakan bahwa ada empat dimensi di mana kita dapat menilai tingkat struktur institusionalisasi apapun yang kita amati yang adalah sebagai berikut:

(1) Otonomi

Otonomi merupakan kepedulian dengan kapasitas lembaga untuk membuat dan melaksanakan keputusan sendiri. Diperdebatkan,

sejauh mana mereka tidak tergantung pada organisasi atau lembaga mereka dapat dikatakan dilembagakan. Konsep ini mungkin dioperasionalkan dalam hal anggaran dan sumber pendapatan otonom;

(2) Adaptabilitas

Adaptasi di mana sejauh mana lembaga mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan, atau lebih penting mampu menciptakan lingkungan. Seperti dengan pendekatan sistem terbuka terhadap kehidupan sosial lembaga harus mampu untuk terus mengimpor sumber daya yang dibutuhkan meskipun perubahan dalam lingkungan yang relevan;

(3) Kompleksitas

Kompleksitas menunjukkan kapasitas lembaga untuk membangun struktur internal untuk memenuhi tujuan dan untuk mengatasi dengan lingkungan. Sekali lagi, konsep ini analog dengan berpikir dalam teori sistem dan fungsionalisme struktural yang membahas pentingnya diferensiasi struktural.

Kompleksitas menunjukkan kapasitas lembaga untuk membangun struktur internal untuk memenuhi tujuan dan untuk mengatasi dengan lingkungan. Sekali lagi, konsep ini analog dengan berpikir dalam teori

sistem dan fungsionalisme struktural yang membahas pentingnya diferensiasi struktural (lihat Almond dan Powell, 1967);

(4) Koherensi

Koherensi merupakan kapasitas lembaga untuk mengelola beban kerja sendiri dan untuk mengembangkan prosedur untuk proses tugas secara tepat waktu dengan cara yang wajar. Ini juga merupakan kapasitas lembaga untuk membuat keputusan tentang tugas-tugas inti dan keyakinan dan untuk menyaring diversifikasi dari mereka.

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

Selanjutnya, Taufiq Effendi (2008: 80) Pelayanan publik hanyalah merupakan salah satu manifestasi fungsi birokrasi, namun yang terpenting adalah bagaimana memberikan pelayanan publik yang berkualitas yang merupakan kunci utama dalam rangka memenuhi hak-hak dasar/

konstitusional rakyat sehingga pembangunan nasional dapat dilakukan secara berkelanjutan. Membatasi fungsi birokrasi hanya pada pelayanan publik akan menjadikan birokrasi berfungsi pada level teknis rutin dan jangka pendek. Padahal birokrasi tidak hanya melayani tujuan teknis rutin dan jangka pendek, namun birokrasi dibentuk dalam rangka untuk tercapainya tujuan bangsa dan negara, seperti yang tercantum dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan Umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, serta
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

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

pengembangan karir pegawai, sistem rekrutmen pegawai yang perlu ditata dan terakhir peningkatan remunerasi.

Menurut Thoha (2008: 15), reformasi adalah suatu proses yang tidak dapat diabaikan. Reformasi secara naluri harus dilakukan karena tatanan pemerintahan yang baik pada suatu masa, dapat menjadi tidak sesuai lagi karena perkembangan jaman. Reformasi birokrasi yang mendasar semestinya memberikan perspektif rancangan besar yang akan dilakukan. Perbaikan di satu bidang harus menunjukkan kaitannya dengan bidang yang lain. Apalagi dengan menganut sistem pemerintahan yang demokratis, maka setiap kebijakan publik harus mengakomodasi setiap kebutuhan rakyat. Thoha (2008:16) menegaskan, pemimpin daerah seharusnya mengenal warganya secara baik, sehingga pelayanan publik tidak lagi berorientasi pada kepentingan penguasa, tetapi lebih kepada kepentingan publik. Antrian panjang dalam memperoleh bantuan (saat ditimpa bencana dan masih dipersulit dengan birokrasi yang panjang), adalah contoh bahwa pelayanan publik belum berorientasi pada kepentingan publik. Kelemahan lain birokrasi di Indonesia antara lain karena banyak kegiatan yang tidak perlu dilakukan, tetapi tetap dipaksakan untuk dijalankan oleh pemerintah.

Pemerintah dapat saja sebenarnya mengawali reformasi birokrasi dengan mengubah budaya aparatur negara yang menganut tradisi lisan, suka “omong-omong” di seminar atau di berbagai forum tanpa ada keputusan yang

konkret karena tidak ada satupun yang dapat diminta pertanggungjawabannya dengan tindakan nyata, cepat dan tepat. Namun untuk mengubah budaya birokrasi memang tidak mudah dan membutuhkan waktu yang lama, sehingga pemerintah pun dituntut untuk segera memulainya.

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

Salah satu proposisi Weber tentang birokrasi, adalah “administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (*biro*) sebagai pusat organisasi modern”. Berdasarkan proposisi ini dapat diketahui bahwa budaya tulis menjadi ciri utama birokrasi. Sesuai prinsip impersonal dari birokrasi, budaya tulis merupakan perwujudan

tanggung jawab dalam rangka pelaksanaan tugas sehari-hari. Dengan dokumentasi secara tertulis, juga akan memperjelas tanggung jawab setiap eselon organisasi dalam menjalankan fungsinya.

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

Tahun 1998 adalah pintu gerbang reformasi Indonesia. Reformasi ini dimaknai sebagai reformasi yang menyentuh berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, seperti politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam aspek politik dan hukum pemerintahan, reformasi

birokrasi menjadi isu yang sangat kuat untuk direalisasikan. Terlebih lagi karena birokrasi pemerintah Indonesia telah memberikan sumbangsih yang sangat besar terhadap kondisi keterpurukan bangsa Indonesia dalam krisis multidimensi yang berkepanjangan. Birokrasi yang telah dibangun oleh pemerintah sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi yang kental dengan KKN. Tetapi, pemerintahan pasca reformasi pun tidak menjamin keberlangsungan reformasi birokrasi terealisasi secara baik. Kurangnya komitmen pemerintah pasca reformasi terhadap reformasi birokrasi ini cenderung berbanding lurus dengan kurangnya komitmen pemerintah terhadap pemberantasan KKN yang sudah menjadi penyakit akut dalam birokrasi pemerintah Indonesia.

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

menggunakan pendekatan kekuasaan harus diubah menjadi suka menolong menuju kearah yang lebih fleksibel kolaboratis dan dialogis serta yang dahulu menerapkan cara-cara yang sloganis menuju cara kerja yang lebih realistis pragmatis.

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

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

Goss (2001:65) menyatakan bahwa penekanan pengertian birokrasi sebagai sebuah mesin tersebut dinilai sangat berbahaya karena akan

mempengaruhi pemikiran masyarakat terhadap sebuah organisasi dimana masyarakat beranggapan bahwa untuk menggerakkan organisasi tersebut sama seperti mesin, dijalankan dalam kegiatan yang rutin, dengan cara-cara yang dapat ditebak dan efisien. Metafora tersebut sangat besar pengaruhnya sehingga dapat mengubah cara pandang kita dalam melihat proses birokrasi.

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

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

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

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

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

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

Reformasi menuntut perubahan dalam berbagai komponen sebelumnya menjadi lebih fleksibel efisien dan efektif dalam pelaksanaan fungsinya. Reformasi didefinisikan sebagai suatu proses untuk mengubah proses prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional.

Menurut Warsito Utomo (2003:60) pada hakikatnya pengertian reformasi itu menyangkut empat aspek dasar: (1), reformasi mengandung pertalian adanya inovasi dan transformasi; (2), kesuksesan reformasi membutuhkan perubahan yang sistematik dan dalam rangka yang luas, dan perubahan tersebut harus dengan cara hati-hati dan direncanakan; (3), tujuan reformasi adalah untuk mencapai efisiensi dan efektivitas; (4), reformasi haruslah dapat menanggulangi perubahan lingkungan. Karena itu reformasi tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku.

Sedarmayanti (2009: 75) menyampaikan bahwa tujuan reformasi birokrasi secara umum adalah mewujudkan pemerintahan yang baik, didukung oleh penyelenggaraan Negara yang profesional, bebas korupsi kolusi dan nepotisme dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga tercapai pelayanan prima. Sedang tujuan secara khusus antara lain :

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

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

Selanjutnya, Sedarmayanti (2009:76) menjelaskan bahwa untuk mencapai tujuan reformasi birokrasi dapat dilakukan dengan penataan kelembagaan; penataan ketatalaksanaan; penataan sumber daya manusia; akuntabilitas dan pelayanan umum.

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

Dari penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa kondisi perubahan ekonomi, globalisasi dan penyatuan regional menyebabkan tekanan untuk melakukan reformasi di semua level pemerintahan. Eliassen & Sitter (2008) dalam Sangkalan (2012; 47-48), menyatakan bahwa respon politik terhadap tantangan terhadap kapasitas negara untuk menjalankan pemerintahan berada pada tiga garis: 1) reformasi program yang didesain untuk mengurangi ruang lingkup aktivitas negara dengan melakukan privatisasi terhadap pelayanan publik tertentu dan memperkenalkan prinsip persaingan dengan cara meliberalisasi pasar monopoli yang selama ini dijalankan oleh

pemerintah. Hal ini menyangkut pergeseran dari berpusat pada negara ke pasar dan kontrol sentralistik ke desentralisasi; 2) perubahan yang memperkenalkan pada perbaikan efektivitas pelayanan, hal ini mencakup elemen desentralisasi dalam pembuatan keputusan, dan juga pergeseran dari administrasi ke manajemen; 3) negara mencari penguatan melalui kerja sama regional. Hal ini mencakup pergeseran dari level negara ke level regional atau paling kurang berbagi kompetensi antara kedua level tersebut dan berbagai bidang kebijakan. Respon pertama dan kedua merupakan upaya memodernisasi penyediaan layanan publik, sedangkan yang ketiga upaya melakukan kerjasama regional.

D. Principal-Agent

1. Teori Prinsipal Agen

Teori yang menjelaskan hubungan prinsipal dan agen ini salah satunya berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi. Teori prinsipal-agen menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (principal) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (agent) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal (dalam hal ini terjadi pendelegasian wewenang). Lupia & McCubbins (2000)

menyatakan pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok orang (prinsipal) memilih orang atau kelompok lain (agent) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal. Menurut Ross (1973) contoh-contoh hubungan prinsipal-agen sangat universal.

Hubungan prinsipal-agen terjadi apabila tindakan yang dilakukan seseorang memiliki dampak pada orang lain atau ketika seseorang sangat tergantung pada tindakan orang lain (Stiglitz, 1987 dan Pratt & Zeckhauser, 1985 dalam Gilardi, 2001). Pengaruh atau ketergantungan ini diwujudkan dalam kesepakatan-kesepakatan dalam struktur institusional pada berbagai tingkatan, seperti norma perilaku dan konsep kontrak.

Menurut Lane (2003a) teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik. Ia menyatakan bahwa negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan prinsipal-agen (Lane, 2000:12-13). Hal senada dikemukakan oleh Moe (1984) yang menjelaskan konsep ekonomika organisasi sektor publik dengan menggunakan teori keagenan. Bergman & Lane (1990) menyatakan bahwa kerangka hubungan prinsipal agen merupakan suatu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik. Pembuatan dan penerapan kebijakan publik berkaitan dengan masalah-masalah kontraktual, yakni informasi yang tidak simetris (*asymmetric information*), *moral hazard*, dan *adverse selection*.

Petrie (2002) mendefinisikan *moral hazard* dan *adverse selection* sebagai berikut:

Moral hazard refers to the tendency of an agent, after the contract is entered into, to shirk or otherwise not fully seek to promote the principal's interests.

Adverse selection refers to the inability of a principal to determine, before the contract is entered into, which among several possible agents is most likely to promote the principal's interests; and, given this imperfect information, the tendency for candidates with less than average motivation or qualifications to apply.

Menurut Carr & Brower (2000), model keagenan yang sederhana mengasumsikan dua pilihan dalam kontrak: (1) *behavior-based*, yakni prinsipal harus memonitor perilaku agen dan (2) *outcome-based*, yakni adanya insentif untuk memotivasi agen untuk mencapai kepentingan prinsipal. Para teoretisi berpegang pada proposisi bahwa *agents behave opportunistically toward principals*. Oportunisme bermakna bahwa ketika terjalin kerjasama antara prinsipal dan agen, kerugian prinsipal karena agen mengutamakan kepentingannya (*agent self-interest*) kemungkinan besar akan terjadi.

Menurut Andvig et al. (2001) *principal-agent* model merupakan kerangka analitik yang sangat berguna dalam menjelaskan masalah insentif dalam institusi publik dengan dua kemungkinan kondisi, yakni (1) terdapat

beberapa prinsipal dengan masing-masing tujuan dan kepentingan yang tidak koheren dan (2) prinsipal juga bisa bertindak tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat, tetapi mengutamakan kepentingannya yang sifatnya lebih sempit.

Secara umum dapat dikatakan bahwa *delegation is certainly problematic and entails danger* (Lupia & McCubbins, 2000). Dalam demokrasi modern, setidaknya terdapat empat ciri pendelegasian (Lupia & McCubbins, 2000), yakni: (1) adanya prinsipal dan agen, (2) kemungkinan terjadinya konflik kepentingan, (3) adanya asimetri informasi, dan (4) prinsipal kemungkinan dapat mengurangi masalah keagenan. Prinsipal sendiri harus mengeluarkan biaya (*costs*) untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam memonitor kinerja agents dan untuk menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien (Petrie, 2002).

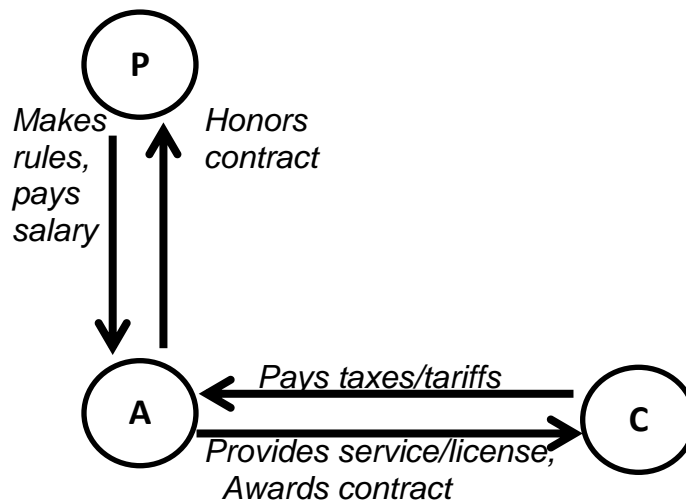
Asumsi-asumsi berperilaku (*behavioral assumptions*) dalam teori public choice menyatakan bahwa politisi terutama berkepentingan dengan memaksimalkan prospek untuk dipilih kembali dan birokrat terutama berkepentingan dengan memaksimalkan kenikmatan (*enjoyment*), yang berasal dari pemanfaatan fasilitas tempat kerja (misalnya prestise dan pengaruh) (Von Hagen, 2002).

Di sektor publik, (*principal-agent*) dapat timbul dalam suatu instansi pemerintah, dengan tingkatan atas seperti manajemen sebagai prinsipal dan

tingkatan yang lebih rendah sebagai agen, atau antara agen dan supervisor yang di satu ujung dan pemasok atau klien di ujung lain. Isu kunci dalam perumusan principal-agent masalah organisasi publik adalah bagaimana informasi asimetris antara berbagai tingkat hirarki dapat dikurangi. Situasi informasi asimetris dapat mengalir baik dari informasi yang tersembunyi (*adverse selection*) atau "tindakan tersembunyi (*moral hazard*). Dixit (2002) berpendapat bahwa *moral hazard* "adalah yang paling banyak digunakan dalam berpikir tentang insentif sektor publik " tetapi, dalam prakteknya, tindakan tersembunyi dan informasi tersembunyi saling terkait dalam konteks yang paling hirarkis.

Para agen tidak dianggap pasif dalam model ini hubungan antara aktor-aktor institusional. Apakah agen dikonseptualisasikan sebagai organisasi maupun sebagai birokrat individual, agen memiliki tujuan sendiri, dan diasumsikan menggunakan strategi untuk mencapai tujuan mereka. Secara khusus, diasumsikan bahwa agen memiliki tujuan kebijakan sendiri dan karenanya memiliki insentif untuk menghindar dari kontrol oleh prinsipal. Model ini kemudian menjadi salah satu dari merancang struktur insentif dan hukuman untuk menghasilkan sebanyak kepatuhan mungkin, mengingat kemungkinan biaya untuk memperoleh kepatuhan itu.

Model yang dikembangkan oleh Johann Graf Lambsdorff dalam hubungan principal-agent pada gambar berikut :

Gambar :2.1 *Principal-Agen-Client-Model*

Sumber :Johann Graf Lambsdorff. (2007:19)

Selanjutnya teori *principal-agent* juga berpendapat bahwa masyarakat (sebagai prinsipal), atas nama siapa politisi dan birokrat (sebagai agen) seharusnya mengatur, tidak dapat memegang kedua akuntabel karena informasi yang tidak memadai (asimetri informasi), ketidak lengkapan kontrak pekerjaan, dan masalah perilaku monitoring (Walsh, 1995; Lane, 1995). Sektor publik di bawah melakukan karena pejabat negara mengejar kepentingan sempit diri mereka sendiri dari pada kepentingan publik. Sulit untuk mengekstrak akuntabilitas dan kinerja yang baik dari pegawai negeri sipil (agen) karena karakteristik monopoli pelayanan publik, informasi yang tidak sempurna tentang layanan, dan tentang kemampuan dan kepentingan karyawan publik, dan biaya transaksi yang sangat besar yang akan terlibat dalam upaya untuk menulis dan memantau kontrak lengkap . Salah satu

solusi untuk masalah sektor publik adalah untuk mengekspos pelayanan publik persaingan yang lebih besar.

Selanjutnya dalam menganalisis masalah institusional atau kelembagaan, maka teori yang digunakan dalam penelitian ini, penulis lebih menitikberatkan pada teori prinsipal-agen. Penekanan utama dari teori ini ditekankan pada masalah mengendalikan lembaga atau individu yang melakukan kontrak. Yang terakhir dua lembaga adalah "prinsipal", yang mencoba untuk membuat agen-agen mereka - birokrasi - bertindak dengan cara prinsipal (dan secara tidak langsung masyarakat) ingin mereka untuk berperilaku. Ini adalah pertanyaan kuno dalam politik demokratis, namun pendekatan pilihan rasional tidak memberikan beberapa *leverage* analitik yang mungkin kasus seperti Amerika Serikat atau Uni Eropa di mana ada beberapa prinsipal, atau di mana ia tidak selalu jelas siapa yang prinsipal dan yang agent (Peters, 1997c).

Para institusionalis historis memberikan teori yang luas untuk memahami kelembagaan dan perubahan organisasi (Gains 1999; Hall dan Taylor 1996; March dan Olsen 1984) tetapi sedikit yang secara langsung relevan untuk memahami konsekuensi efisiensi. Ada juga literatur ekonomi normatif mengenai peran pemerintah secara tepat (Vining dan Weimer 1990; Williamson 1996). Sekali lagi, ini tidak langsung menangani pilihan bentuk organisasi jika hasil terus diberikan dalam pemerintahan.

Jawaban atas pertanyaan tentang apa bentuk organisasi sektor publik yang membuat perbedaan membutuhkan teori yang secara khusus mempertimbangkan keuntungan relatif dari berbagai pengaturan organisasi (Dixit dalam Nancy Bilodeau dan Claude Laurin; 2002: 4). Teori *principal-agent* menyediakan organisasi seperti teori, yaitu teori hubungan ekonomi di mana satu pihak (prinsipal) keinginan untuk mempengaruhi tindakan lain (agen) dengan cara insentif (Dixit 2002). Selain itu, dapat diterapkan untuk sektor publik dalam pengaturan organisasi di berbagai tingkat.

Hasil penjelasan di atas untuk perubahan adalah bahwa peran dan karakter kelembagaan negara telah berada di bawah tekanan yang meningkat untuk menjadi lebih berorientasi pasar dan berorientasi, manajemen dengan penekanan pada melakukan lebih banyak dengan sedikit. Model tradisional organisasi dan pelayanan publik, didasarkan pada prinsip-prinsip hirarki birokrasi, perencanaan, sentralisasi, kontrol langsung dan swasembada digantikan oleh model manajemen publik baru (NPM).

Teori yang menjelaskan hubungan prinsipal dan agen ini salah satunya berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi. Teori prinsipal-agen menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan

bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal (dalam hal ini terjadi pendelegasian wewenang). Lupia & McCubbins (2000:291-307) menyatakan pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok orang (prinsipal) memilih orang atau kelompok lain (agent) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal.

Di negara-negara berkembang, reformasi sarat dengan kepentingan politik. Kerangka kerja *principal-agent* ini digunakan untuk menggambarkan siapa aktornya, bagaimana kepentingannya dan hubungan di dalam reformasi yang dilakukan dalam bidang-bidang pelayanan publik tertentu di masing-masing negara. Ketika model pendekatan ini dilakukan di beberapa negara sedang berkembang (Ghana, Zimbabwe, India, Sri Lanka, Bolivia, Argentina, Venezuela, Kenya dan Thailand), ada empat bidang pelayanan publik yang dapat dijadikan studi kasus untuk dilakukan reformasi. Yaitu, bidang kesehatan, pelayanan air minum, bidang pertanian, dan bisnis. Hal ini dipilih dengan alasan bahwa bidang-bidang tersebut langsung bersentuhan dengan kehidupan sehari-hari masyarakat dan dampaknya juga dapat kita lihat, dari ke empat bidang tersebut juga dapat dilihat bagaimana hubungan antara para pembuat kebijakan (*policy maker*) dan masyarakat dengan melihat apakah program-program tersebut bisa dilihat keberhasilannya.

Dari studi penelitian yang dilakukan, untuk melakukan reformasi pada keempat bidang pelayanan publik tersebut yang disebut dengan “*New Management*”, dapat ditandai dengan adanya:

- 1) Pengurangan peran langsung pemerintah dalam pengelolaan ekonomi dan penyelenggaraan pelayanan publik;
- 2) Ada penyerahan kepercayaan (*trust*) kepada pasar, masyarakat dan peran individu untuk dapat mengelola pelayanan itu secara mandiri;
- 3) Penguatan fungsi *steering* dari pemerintah ketimbang menyediakannya secara langsung. *Steering* yang dimaksud adalah lebih kepada merancang kerangka kebijakan, membuat regulasi/aturan, serta mendukung program-program yang dijalankan pada level di bawahnya;
- 4) Menciptakan insentif untuk mencapai efisiensi dan efektifitas (Batley, 2004: 32).

Menurut Lane, Stiglitz, dan Walsh, pada teori *principal-agent*, *agent* berusaha memenuhi keinginan dari *principal*, karena *principal* pada dasarnya adalah merupakan representasi kepentingan publik. Dengan kata lain, *principal* disini dapat juga berperan sebagai “*controller*” *agent*. Hal ini dikarenakan dalam kondisi politik yang demokratis, pemegang kekuasaan tertinggi adalah warga masyarakat (*citizen*) atau konsumen dari pelayanan publik (Batley, 2004: 38). Pendekatan *principal-agent* ini menjadi dasar untuk

menempatkan birokrat sebagai pelayan masyarakat yang sebenarnya. Penerapan pendekatan ini diharapkan mampu menyadarkan birokrat sebagai *agent* yang bertanggung jawab kepada masyarakat (*client*) dan bukan sebaliknya. Akibat yang ditimbulkan dari penerapan teori keagenan dapat menimbulkan hal positif dalam bentuk efisiensi, tetapi lebih banyak yang menimbulkan hal negatif dalam bentuk perilaku oportunistik (*opportunistic behaviour*), hal tersebut terjadi karena pihak agensi memiliki informasi pelayanan yang lebih daripada pihak prinsipal (keunggulan informasi), sedang dari pihak prinsipal memanfaatkan kepentingan pribadi atau golongannya sendiri (*self-interest*) karena memiliki keunggulan kekuasaan (*discretionary power*). Masalah keagenan yang timbul di kalangan eksekutif cenderung memaksimalkan utiliti (*self-interest*).

Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi: agen mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja actual, motivasi, dan tujuan yang berpotensi menciptakan moral hazard dan *adverse selection*. Prinsipal sendiri harus mengeluarkan biaya (*Costs*) untuk memonitor kinerja agen dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien (Petrie, 2002).

Eisenhardt (1989) menyatakan bahwa hal yang penting adalah bahwa terdapat dua aliran yang saling melengkapi yakni: teori positivis yang mengidentifikasi berbagai alternative kontrak, dan teori principal-agent yang

menunjukkan kontrak yang paling efisien di bawah berbagai tingkat ketidakpastian hasil, risk aversion, informasi, dan variable lainnya seperti Hasil yang terukur, tugas yang terprogram, konflik tujuan, dan lamanya hubungan agensi.

Focus dari literature principal-agent terletak pada penentuan kontrak yang optimal, perilaku dibandingkan hasil antara principal dan agen, hasil yang mudah diukur dan agen lebih segan dibandingkan risiko principal. Pendekatan model sederhana dapat digambarkan dalam hal kasus (misalnya, Demski & Feltham, 1978). Kasus pertama, kasus sederhana informasi yang lengkap, adalah ketika prinsipal tahu apa yang agen telah lakukan. Mengingat bahwa prinsipal adalah membeli perilaku agen, maka kontrak yang didasarkan pada perilaku yang paling efisien. Kontrak berbasis hasil akan sia-sia mengalihkan risiko tersebut kepada agen, yang dianggap lebih segan dibandingkan risiko principal.

Kasus kedua adalah ketika prinsipal tidak tahu persis apa yang telah dilakukan telah dilakukan oleh agen. Mengingat kepentingan agen, agen mungkin atau mungkin tidak berperilaku sesuai dengan kesepakatan. Masalah keagenan muncul karena (a) prinsipal dan agen memiliki tujuan yang berbeda dan (b) prinsipal tidak dapat menentukan apakah agen telah berperilaku tepat. Dalam literatur formal, dua aspek yang dirujuk dari masalah keagenan adalah Moral hazard mengacu pada kurangnya upaya pada bagian

dari agen. Argumen di sini adalah bahwa agen hanya mungkin tidak diajukan upaya disepakati. Artinya, kelalaian adalah agen. Misalnya, moral hazard terjadi ketika seorang ilmuwan penelitian bekerja pada sebuah proyek penelitian pribadi pada perusahaan, tetapi penelitian ini begitu rumit sehingga manajemen perusahaan tidak dapat mendeteksi ilmuwan benar-benar melakukan penelitian dengan baik. Adverse selection mengacu pada kemampuan yang tidak sesuai dari agen. Argumen di sini adalah bahwa agen mungkin mengklaim memiliki keahlian atau kemampuan tertentu ketika ia disewa. Adverse selection muncul karena prinsipal tidak dapat sepenuhnya memverifikasi keterampilan ini atau kemampuan baik pada saat perekrutan atau sementara agen bekerja. Misalnya, adverse selection terjadi ketika seorang ilmuwan penelitian mengklaim memiliki pengalaman dalam spesialisasi ilmiah dan prinsipal tidak bisa menilai apakah hal ini terjadi atau tidak.

Dalam kasus perilaku yang tidak teramati (karena moral hazard atau adverse selection), prinsipal memiliki dua pilihan. Salah satunya adalah untuk menemukan perilaku agen dengan berinvestasi dalam sistem informasi seperti sistem penganggaran, prosedur pelaporan, dewan direksi, dan lapisan tambahan manajemen. Investasi tersebut mengungkapkan perilaku agen untuk prinsipal, dan situasi beralih ke kasus informasi yang lengkap. Secara formal,

2. Hubungan Agency

Jensen dan Meckling (1976) juga menyoroti sifat umum dari hubungan agency dengan argumentasi sebagai berikut: Masalah mendorong sebuah 'agen' untuk berperilaku seolah-olah sedang memaksimalkan kesejahteraan 'prinsipal' cukup umum. Hubungan Agency ada di semua organisasi dan dalam semua usaha koperasi - pada setiap tingkat manajemen dalam perusahaan, di universitas, di perusahaan bersama, di koperasi, di instansi pemerintah dan biro, dalam serikat, dan dalam hubungan biasanya diklasifikasikan sebagai hubungan agency seperti yang umum dalam seni pertunjukan dan pasar untuk real estat. (Jensen & Meckling, 1976:309).

Dalam arti yang luas, setiap kali salah satu pihak (prinsipal) tergantung pada tindakan pihak lain (agen), hubungan keagenan muncul (Pratt & Zeckhauser, 1985:3). Alasan mendasar untuk membangun hubungan keagenan biasanya bahwa prinsipal membutuhkan tugas tertentu yang harus dilakukan. Prinsipal memperoleh layanan dari agen biasanya karena agen memiliki keterampilan dan kemampuan yang diperlukan untuk melakukan tugas. Prinsipal utama mungkin tidak memiliki keterampilan ini dan kemampuan atau dia kurang efektif dalam melaksanakan tugas-tugas dari agen (Petersen, 1993:278).

3. Type Hubungan Agency

Dalam kebanyakan konteks hubungan agency yang timbal balik misalnya dalam hubungan pasien-dokter, hubungan tuan-budak. Hubungan ini sering ada di perusahaan swasta dan lingkungan pasar, tetapi juga dapat ditemukan di biro umum dan hirarkhis lingkungan. Secara tradisional, hubungan agency telah dianggap sebagai hubungan kontrak (lihat Jensen & Meckling, 1976; Fama, 1980; Fama & Jensen, 1983). Kontrak adalah konsep untuk para ahli teor agensi karena teori agensi dibedakan dari ekonomi klasik dan neo klasik, di mana kekuatan pasar bertindak sebagai mekanisme pendisiplinan pada pemilik/pengusaha yang aktif mengelola perusahaan (Tosi et al., 1997, hal. 584). Dalam konteks ini, kontrak yang luas dan samar-samar dipahami sebagai mekanisme governance mulai dari karakter formal ke informal, eksplisit ke implisit, dan tujuan subyektif (Barney & Ouchi, 1986: 211). Terlepas dari karakter, tujuan utama dari kontrak telah (a) menetapkan tugas untuk agen, dan (b) memperkenalkan cara melalui mana agen akan dikompensasi (Perrow, 1986:224;. Mason & Slack , 2003:40). Dengan demikian, kontrak dalam hubungan agensi dapat dipahami sebagai instrumen yang memungkinkan berbagai bentuk kerjasama dan kontrol antara prinsipal dan agen. Bahkan, beberapa sarjana termasuk Eisenhardt (1989, hal. 58) dan Bergen et al. (1992:1) tampaknya telah ditafsirkan kontrak untuk menjadi

lebih seperti "metafora" dari hubungan agency, bukan sebagai konstruksi yang spesifik dan rinci yang harus secara ketat dioperasionalkan.

Hubungan kelembagaan dapat berkisar dari hubungan tunggal-prinsipal-single-agen untuk lebih kompleks multi-prinsipal-single-agen atau hubungan tunggal-prinsipal-*multiple-agent* (Waterman & Meier, 1998:178-180). Sebagai contoh, salah satu pemilik (prinsipal) mungkin hanya memiliki satu penyewa (agen), salah satu Bengkel mobil (agen) mungkin memiliki jumlah klien (prinsipal) dan majikan (prinsipal) dapat menggunakan jumlah karyawan (agen). Juga, prinsipal dan agen mungkin memiliki peran ganda dengan cara yang prinsipal dapat bertindak secara bersamaan karena beberapa pelaku lainnya 'agen, dan agen karena beberapa agen lain prinsipal. Misalnya, rantai representasi dalam demokrasi parlementer dapat menggambarkan aspek ini dengan cara berikut: legislator (parlemen) adalah agen dari warga negara, tetapi juga para pelaku pemerintah, yang mereka memilih. Demikian juga, pemerintah adalah agen dari pembentuk undang-undang, tetapi juga kepala birokrasi nasional. Birokrasi nasional, pada gilirannya, adalah agen dari pemerintah, tetapi juga kepala lembaga regional atau lokal (Vedung, 1997:107).

4. Asumsi tentang Hubungan Agency

Literatur tentang teori keagenan menghadirkan sejumlah perilaku sebagai asumsi mengenai principal, agen, dan hubungan lembaga.

Tampaknya bahwa beberapa asumsi ini tergantung pada pendekatan disiplin dan paradigma yang berbeda, dan bahkan bertentangan. Misalnya literatur positif teoritis lembaga biasanya berbagi asumsi rasionalitas terikat dengan teori biaya transaksi (Barney & Ouchi, 1986:205;. Eisenhardt, 1989:64). formal, berorientasi matematis, individu diasumsikan bahwa mereka dapat mengantisipasi dan menilai kemungkinan semua kontingensi di masa depan. Principal dan agen dianggap actor mementingkan diri sendiri. Selain itu beberapa ahli teori agensi mendalilkan principal dan agen sebagai maximizers utilitas sedangkan yang lain (secara eksplisit) membuat asumsi seperti itu. Asumsi maksimalisasi utilitas sangat penting untuk berorientasi peneliti matematis principal-agen, karena memungkinkan situasi yang berbeda untuk di modelkan dan diprediksi secara matematis dengan cara yang yang mungkin tidak akan dinyatakan (Hendry, 2005, hal. 257). Apakah agen dianggap sebagai maximizers utilitas atau tidak, kepentingan agen diasumsikan mendorong mereka bertindak oportunistik terhadap principal mereka. Menurut Oliver Williamson (1985:47), oportunitisme mengacu pada pengungkapan lengkap atau terdistorsi informasi, terutama untuk dihitung upaya untuk menyesatkan, mendistorsi, menyamar, mengaburkan, atau membingungkan. Ini adalah kepentingan mencari dengan tipu daya yang antara lain adalah hampir terbatas pada bentuk yang lebih terang-terangan, seperti berbohong, mencuri, dan kecurangan.

Beberapa ahli teori agensi juga telah membuat asumsi tentang preferensi risiko prinsipal dan agen. Preferensi risiko dapat dianggap sebagai tingkat preferensi aktor untuk petualangan dari pada keamanan. Seorang aktor menghindari risiko lebih suka keamanan dan karena itu berusaha beberapa jaminan untuk pencapaian hasil yang diinginkan. Seorang aktor risiko netral, di sisi lain, acuh tak acuh terhadap petualangan atau keamanan (Bergen et al, 1992, p 4;.. Lihat juga Pratt, 1964; Arrow, 1971). Biasanya diasumsikan bahwa prinsipal adalah netral terhadap risiko dan agen adalah menolak risiko. Alasannya adalah bahwa agen, yang biasanya lebih mampu diversifikasi pekerjaan mereka, cenderung lebih mau menanggung risiko dari prinsipal, yang biasanya lebih mampu dalam diversifikasi investasi mereka (Eisenhardt, 1989:60-61;. Bergen . et al, 1992: 4).

Salah satu asumsi penting dan diterima secara luas adalah bahwa agen berbeda dalam jenis mereka. Jenis agen dapat merujuk kepada hal-hal seperti apakah agen berhati-hati terhadap kecerobohan, produktif dibandingkan tidak produktif, berbakat dibandingkan tidak berbakat, dapat dipercaya dibandingkan tidak dapat dipercaya, rajin dibandingkan malas, dan sebagainya. Singkatnya, ia mengatakan sesuatu tentang kesediaan agen dan kapasitas (yaitu kemampuan) untuk melakukan tugas-tugas yang disepakati. (Petersen, 1993,:278.) Hal ini juga umumnya diasumsikan, bahwa selain tindakan agen (alias 'usaha'), faktor lingkungan mempengaruhi hasil dari

hubungan. Hasilnya biasanya entah bagaimana diamati dengan baik terhadap agen dan prinsipal, dan juga bisa memiliki banyak sisi, seperti kualitas dan kuantitas. Hal ini dapat, misalnya, jumlah sepatu yang diproduksi oleh pekerja pabrik, volume penjualan yang dihasilkan oleh penjual department store, keberhasilan prosedur bedah, dan sebagainya. Faktor lingkungan (alias 'faktor acak') - seperti kondisi ekonomi di pasar, tindakan pesaing, dan cuaca - adalah isu-isu atau kondisi yang lazim di luar kendali agen dan prinsipal. (Bergen et al, 1992:3-4;.. Petersen, 1993:278-279..). Sebagian besar literatur teoritis keagenan mengadopsi dua asumsi yang sangat penting mengenai hubungan agensi. Harus ada (a) asimetri informasi dan (b) konflik tujuan secara bersamaan hadir dalam hubungan keagenan (misalnya Moe, 1984:754;. Eisenhardt, 1989:58;. Barney & Hesterly 1996:125). Asimetri informasi hanya dapat dianggap sebagai klaim bahwa agen memiliki lebih atau lebih baik informasi tentang rincian tugas individu yang ditugaskan kepadanya, tindakan sendiri, kemampuan dan preferensi (Eggertsson, 1990, hal. 41). Tingkat asimetri informasi tidak perlu stabil; dapat bervariasi dari satu situasi ke yang berikutnya. Persyaratan dasar adalah, bahwa prinsipal harus menghadapi kesulitan dalam memperoleh informasi yang dimiliki oleh agen. Asumsi lainnya, konflik tujuan, dapat dipahami sebagai situasi di mana prinsipal dan keinginan dan kepentingan mengenai tujuan tertentu agen bertentangan satu sama lain dan karena itu

mereka akan lebih memilih berbagai tindakan yang berbeda. Dari perspektif teori keagenan, konflik muncul karena tujuan dari kepentingan agen sendiri dan kecenderungan untuk memaksimalkan atau mengejar utilitas individualnya. Konflik antara prinsipal dan tujuan agen tidak harus bersifat permanen atau konstan, tetapi harus ada potensi tertentu bagi mereka untuk terjadi (Milgrom & Roberts, 1992, hal. 185).

5. Masalah *Adverse Selection*

Masalah *Adverse Selection* yang merugikan membahas masalah yang timbul karena asimetri informasi yang terjadi sebelum prinsipal masuk ke dalam hubungan keagenan dengan agen. Prinsipal diasumsikan untuk mengetahui sifat tugas agen yang harus melaksanakan tugas dan karakteristik pribadi yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas dengan sukses (Bergen et al., 1992, hal. 6). Namun, dalam situasi *adverse selection*, masalah berevolusi dari ketidakpastian prinsipal mengenai jenis sejati agen. Masalah *adverse selection* dapat dikembangkan ketika agen memiliki informasi pribadi tentang jenis pekerjaan bahwa prinsipal tidak dapat bebas memperoleh informasi. Informasi pribadi ini bersama-sama dengan 'kepentingan agen dapat menciptakan insentif bagi agen untuk menggambarkan oportunistik diri sendiri sebagai sesuatu yang pada kenyataannya mereka tidak (Barney & Ouchi, 1986:439-440.) Dalam prakteknya, masalah *adverse selection* mungkin terjadi, misalnya, di pasar

kerja. Pelamar kerja biasanya berbeda dalam tipe dan pengusaha tidak selalu membedakan tipe yang benar pekerjaan pemohon. Pengusaha, misalnya, mungkin tidak dapat mengamati produktivitas intrinsik pelamar pekerjaan itu, dan tidak bisa mengandalkan pernyataan calon pekerja mengenai atribut mereka sendiri karena semua pekerja cenderung mengklaim bahwa mereka sangat mampu. Oleh karena itu, pengusaha mungkin berakhir dengan mempekerjakan karyawan dari tipe yang salah.

Tanpa tindakan untuk mencoba mengurangi asimetri informasi, masalah *adverse selection* dapat menyebabkan penurunan kualitas rata-rata agen atau produk yang mereka tawarkan. Agen berkualitas tinggi mungkin ingin menarik diri dari pasar jika kualitas mereka tidak mungkin untuk mengenali tanpa biaya tambahan. Masalah ini pertama kali disorot oleh Akerlof (1970), yang menunjukkan bahwa proses akan berlanjut sampai kualitas agen terendah yang tersedia di pasar. Akerlof menggunakan contoh dari pasar mobil bekas, di mana asimetri informasi biasanya tinggi. Pemilik mobil bekas memiliki informasi yang lebih baik tentang kualitas dari calon pembeli yang sering tidak dapat membedakan apakah mobil tersebut berkualitas rendah atau berkualitas tinggi. Kadang-kadang asimetri informasi yang bertanggung jawab untuk masalah *adverse selection* dapat dikurangi dengan memperluas usaha dan perhatian. Hal ini dapat dilakukan melalui mekanisme yang disebut *screening* dan *signaling*. Perbedaan utama antar

mereka tergantung pada apakah itu agen atau principal yang membuat langkah pertama.

Dalam pemeriksaan, principal membuat langkah pertama dan memilih untuk implementasi beberapa set prosedur pengumpulan informasi untuk menentukan secara akurat jenis agen yang potensial dan yang tepat (misalnya Bergen et al, 1992:6). Sebagai contoh majikan dapat menggunakan wawancara kerja dan periode percobaan untuk belajar tentang jenis pelamar sejati pekerjaan ini. Selain itu, ia mungkin memerlukan surat rekomendasi atau dapat melacak majikan pemohon sebelumnya dalam rangka untuk mengetahui apakah mereka telah puas dengan kontribusi kerja pemohon (Bergen et al, 1992:6;.. Petersen, 1993: 280). Skrining yang paling mungkin menjadi solusi yang efisien ketika relative mudah bagi principal untuk mendapatkan informasi tentang jenis agen yang potensial. Oleh karena itu, skrining yang paling mungkin untuk digunakan secara luas ketika tindakan jenis agen telah terbukti menjadi predictor yang valid dari kinerja dan masa depan mereka ketika langkah-langkah diperoleh oleh principal dengan relative sedikit usaha atau beban. Bahkan skrining yang sangat mahal, hal itu mungkin menjadi solusi terbaik untuk masalah adverse selection jika konsekuensi dari jenis yang buruk mempekerjakan agen akan lebih mahal untuk principal.

Dalam sinyal agen sendiri membuat langkah pertama dengan mengadopsi perilaku yang mengungkapkan informasi pribadi mereka. Mengingat bila agen tahu dia memiliki kemampuan tertentu yang diinginkan, dan bahwa itu adalah untuk keuntungannya akan ditawarkan kontrak, agen dapat melakukan tindakan yang ditujukan untuk pemberian signal kepada principal bahwa ia adalah jenis agen utama yang dicari (Bergen et al., 1992:6). Misalnya di pasar kerja, pelamar kerja memberikan signal informasi pribadi mereka kepada majikan misalnya dengan menghadirkan referensi dari mantan majikan, dan diploma atau prestasi pendidikan lainnya (Spence, 1973, hal. 357). Majikan bisa menafsirkan ungkapan-ungkapan ini sebagai sinyal dari jenis agen yang benar pemohon pekerjaan.

6. Masalah *Moral Hazard*

Adverse selection adalah oportunisme pra-kontrak yang memanfaatkan asimetri informasi tentang kinerja masa depan, *moral hazard* adalah oportunisme pasca-kontrak yang memanfaatkan asimetri informasi tentang kinerja saat ini (Barney & Ouchi, 1986, hlm. 440). Seperti yang telah dibahas dalam bagian sebelumnya, bahaya moral oportunisme yang melibatkan kelalaian atau bentuk perilaku yang disukai oleh agen, tetapi tidak dalam kepentingan terbaik prinsipal. Perilaku *Moral hazard* oleh agen juga mencakup tindakan-tindakan di mana kepentingan agen menyebabkan keengganan untuk berbagi informasi dengan prinsipal, atau bahkan lebih

buruk, memotivasi agen untuk mengirim informasi yang salah kepada prinsipal.

Pada dasarnya setiap tindakan dan upaya Puskesmas bisa berubah menjadi bentuk perilaku *moral hazard* ketika alasan sebenarnya di balik perilaku ini adalah mementingkan diri sendiri dan tidak dalam kepentingan terbaik Dinas Kesehatan. Pengamatan ini mencakup perilaku yang terjadi baik di tingkat individu dan institusi. Ketika itu terjadi pada tingkat individu, setiap individu petugas atau pimpinan puskesmas mencoba untuk mengejar utilitas sendiri dengan mengorbankan Dinas Kesehatan maupun masyarakat. Perilaku ini mungkin kadang-kadang tidak konsisten dengan tujuan Puskesmas itu sendiri, tetapi tidak selalu. Pada tingkat kelembagaan oportunistik, perilaku *moral hazard* disetujui, terstruktur, terorganisir atau dikoordinasikan oleh otoritas pengambilan keputusan lembaga. Hal ini juga, tentu saja, selalu konsisten dengan tujuan operasi kelembagaan.

7. Biaya Agency dan Variabel Agency

Tantangan utama bagi principal adalah struktur hubungan mereka dengan agen mereka untuk memaksimalkan control di bawah kendala anggaran yang terbatas (McLendon 2003:174). Untuk tantangan ini, teori keagenan menyajikan dua konsep yang saling terkait dari biaya agensi dan variable agency.

Jensen dan Meckling (1976) yang pertama memberi definisi untuk biaya agensi, yang mereka anggap sebagai jumlah dari "(1) memantau pengeluaran oleh prinsipal, (2) pengeluaran hutang oleh agen, (3) residual loss" (Jensen & Meckling, 1976: 308) . Karena definisi klasik ini, konsep biaya agensi telah didefinisikan pada beberapa kesempatan kurang lebih dengan cara yang sama. Terlepas dari perbedaan-perbedaan definisi, dalam biaya agensi arti luas dapat dipahami sebagai total biaya dari pilihan kontraktor yang berbeda, yaitu biaya yang dihasilkan dari menetralkan asimetri informasi (kontrak perilaku berbasis) dan konflik tujuan (kontrak berbasis hasil) ditambah biaya dihasilkan dari oportunisme agen, yaitu kerugian ditanggung oleh principal yang disebabkan oleh agen bertindak sesuai dengan kepentingan sendiri dengan mengorbankan prinsipal.

Variabel Keagenan, terkait hanya dengan situasi pasca kontrak dan masalah moral hazard, variable lembaga menggambarkan tingkat kondisi internal dan eksternal yang berbeda terhubung ke hubungan agen yang memungkinkan memiliki implikasi untuk biaya agensi dan pilihan kontrak, dengan kata lain, variable keagenan diyakini dapat memprediksi pilihan kontrak yang paling efisien untuk situasi tertentu. Meskipun jumlah yang pasti variable keagenan telah bervariasi dalam pengaturan penelitian yang berbeda, setidaknya lima variable dapat diidentifikasi yang adalah sebagai berikut: (Eisenhardt, 1989:60-63).

1. Variabel Hasil yang terukur, mengacu pada sejauh mana hasil dari tugas-tugas yang terukur. Beberapa hubungan agen dapat terdiri dari tugas-tugas yang menghasilkan hasil yang sederhana dan terukur, sedangkan tugas-tugas lain tidak menghasilkan hasil yang mudah diukur.
2. Variabel Ketidak Pastian Hasil, ketidakpastian hasil sebagai variable agen mengacu pada sejauh mana tindakan agen berdampak pada hasil tugasnya. Luasnya tingkat ketidakpastian hasil mungkin tergantung pada sifat pekerjaan agen, factor lingkungan, atau keduanya. Ketidakpastian hasil yang tinggi membuat penggunaan kontrak berbasis ketidakpastian hasil efektif, karena upaya seorang agen akan memiliki dampak yang merugikan terhadap hasil. Hal ini juga membuat kontrak berbasis hasil lebih mahal, karena menjadi lebih mahal bagi principal untuk meminimalkan resiko bagi agen.
3. Variable Tugas yang Terprogram. Variable tugas yang terprogram dapat didefinisikan sejauh mana perilaku yang sesuai dan tindakan oleh agen dapat ditentukan dan diverifikasi. Diharapkan perilaku agen yang terlibat dalam pekerjaan yang lebih terprogram dan lebih murah untuk mengamati dan mengevaluasi dari pada tugas yang tidak terprogram. Tugas yang terprogram lebih mudah mengungkapkan usaha perilaku agen, sehingga mengurangi asimetri informasi. Di sisi lain, tugas-tugas kompleks dan tidak terstruktur cenderung lebih sulit dan mahal untuk monitoring.

4. Variabel Konflik Tujuan. Variable ini mengacu pada tujuan sejauh mana minat, keinginan dan kebutuhan principal dan agen saling bertentangan satu sama lain. Jika tidak ada konflik tujuan, agen ingin berperilaku sebagai principal, terlepas dari apakah agen dikendalikan atau tidak. Bila konflik tujuan meningkat, ada potensi yang lebih besar untuk oportuniste agen terjadi.
5. Variabel Lama Hubungan Agen. Ketika principal dan agen terlibat dalam hubungan jangka panjang, ada kemungkinan principal akan belajar hal yang berbeda tentang agen, dan selanjutnya akan dapat menilai perilaku agen lebih mudah dan murah. Sebaliknya, dalam hubungan keagenan jangka pendek, asimetri informasi antara principal dan agen akan cenderung lebih besar, karena principal kurang akrab dengan perilaku dan kebiasaan kerja agen.

E. Pelayanan Publik

Konsep pelayanan publik merupakan salah satu konsep yang dalam penerapannya sering juga di anggap sebagai pelayanan umum atau pelayanan kepada masyarakat dan ketiga istilah ini sering digunakan secara bergantian karena dari ke tiga konsep ini memang tidak ada perbedaan pengertian yang mendasar tentang konsep ini. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pelayanan diartikan sebagai suatu usaha untuk membantu dan menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan konsep

service dalam Oxford (2000) didefinisikan sebagai “*a system that provides somethings that the public needs, organized by the government or a private company*”.

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP?M.PAN/7/2003 memberikan pengertian pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Oxford (2009) dijelaskan public service sebagai “*a service such as transport or health care that a government or an official organization provides in a particular society*”. Fungsi pelayanan publik adalah salah satu fungsi fundamental yang harus ditangani pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah.

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

Inspection Era : Dalam jaman ini, kualitas produk terbatas pada atribut yang

elekat pada produk. Oleh karena itu, kualitas hanya dipandang sebagai masalah yang berkaitan dengan produk rusak, cacat, atau penyimpangan yang terjadi dalam atribut yang melekat pada produk.

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

Quality Assurance Era : Dalam jaman *quality assurance*, konsep kualitas mengalami perluasan, dari konsep yang sempit, hanya terbatas pada tahap produksi, ke tahap desain dan koordinasi dengan departemen jasa (seperti bengkel, energi, perencanaan dan pengendalian produksi, pergudangan). Dalam jaman ini *statistical quality control* (TQC) tetap penting di dalam penanganan kualitas.

Strategic Quality Management : Dalam jaman *strategic quality management* ini, untuk pertama kalinya dalam sejarah penanganan kualitas, keterlibatan manajemen puncak sangat besar dan menentukan dalam menjadikan kualitas untuk menempatkan perusahaan pada posisi kompetitif. Oleh karena itu, kualitas produk menjadi tanggungjawab setiap orang di dalam organisasi,

sejak manajemen puncak sampai dengan karyawan, dari fungsi produksi dan inspeksi sampai dengan fungsi-fungsi lain dalam organisasi perusahaan. Penanganan kualitas produk dalam jaman *strategic quality management* ini mengakomodasi semua unsur-unsur penanganan kualitas yang dikembangkan di jaman sebelumnya.

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

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

Jika dicermati secara mendalam kriteria tersebut jelas mengarah pada pemenuhan kepuasan para penerima layanan. Kepuasan para penerima layanan ini merujuk pada ciri-ciri atau atribut-atribut pelayanan yang antara

lain sebagaimana dikatakan oleh Tjiptono (1996 : 56) berikut :

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan-kesalahan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi, dan lain-lain.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan, dan lain-lain.

Dalam proses pemberian pelayanan dikenal dua jenis pelayanan, yaitu penyedia layanan dan penerima layanan. Penyedia layanan *service provider* (Barata, 2003 :11) adalah pihak yang dapat memberikan layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan atau *service receiver* adalah publik (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan. Adapun berdasarkan status keterlibatannya dengan pihak yang melayani terdapat dua golongan pulik, yaitu:

- a. Publik internal, yaitu orang-orang yang terlibat dalam proses penyediaan jasa atau proses produksi barang, sejak dari perencanaan, penciptaan jasad atau pembuatan barang, sampai dengan pemasaran barang, penjualan dan pengadministrasiannya.
- b. Publik eksternal, yaitu semua orang yang berada di luar organisasi yang menerima layanan penyerahan barang dan jasa.

Pada prinsipnya pelayanan publik berbeda dengan pelayanan swasta,

namun demikian ada terdapat kesamaan diantara kedua jenis layanan ini, yakni:

- a. Keduanya berusaha memenuhi harapan publik, dan mendapatkan kepercayaan;
- b. Kepercayaan publik adalah jaminan atas kelangsungan hidup organisasi.

Selanjutnya karakteristik khusus dari pelayanan publik yang membedakannya dari pelayanan swasta adalah:

- a. Sebagian besar layanan pemerintah berupa jasa, dan barang tak nyata. Misalnya perijinan, sertifikat, peraturan, informasi keamanan, ketertiban, kebersihan, transportasi dan lain sebagainya;
- b. Selalu terkait dengan jenis pelayanan-pelayanan yang lain, dan membentuk sebuah jalinan sistem pelayanan yang berskala regional, atau bahkan nasional. Contohnya dalam hal pelayanan transportasi, pelayanan bis kota akan bergabung dengan pelayanan mikrolet, bajaj, ojek, taksi dan kereta api untuk membentuk sistem pelayanan angkutan umum.
- c. Publik internal cukup menonjol, sebagai akibat dari tatanan organisasi pemerintah yang cenderung birokratis. Dalam dunia pelayanan berlaku prinsip utamakan publik eksternal lebih dari dari publik internal. Namun situasi nyata dalam hal hubungan antara lembaga pemerintahan

sering menonjolkan petugas layanan agar mendahulukan publik internal.

- d. Efisiensi dan efektivitas pelayanan akan meningkat seiring dengan peningkatan tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan.
- e. Masyarakat secara keseluruhan diperlakukan sebagai publik tak langsung, yang sangat berpengaruh kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan. Desakan untuk memperbaiki pelayanan oleh polisi bukan dilakukan oleh hanya publik langsung (yang pernah mengalami gangguan keamanan saja) akan tetapi juga oleh seluruh lapisan masyarakat.
- f. Tujuan akhir dari pelayanan publik adalah terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing.

Dalam perspektif teoretik telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik baru (*new public management*), dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*) menurut Denhardt dan Denhardt seperti digambarkan pada

Tabel 2.1.:Paradigma Pelayanan Publik

Aspek	Old Public Administration	New Public Administration	New Public Service
Dasar Teoretis	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan Publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai.
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggungjawab	<i>Clients</i> dan pemilih	<i>Customers</i>	Warganegara (<i>citizens</i>)
Peranan pemerintah	<i>Rowing</i> (pengayuh)	<i>Steering</i> (mengarahkan)	Negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hierarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan <i>customers</i>	Multiaspek: Akuntabel pada hukum, nilai komunitas norma politik, standar professional, kepentingan warga negara

Sumber : Denhardt dan Denhardt, 2000: 28-29

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan

sebagai hasil dialog yang emansipatoris dan partisipatoris dari berbagai nilai dan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Kepentingan publik bukan dibakukan oleh elite politik seperti yang tertuang dalam aturan-aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus berorientasi dan bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan

Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini, birokrasi publik bukan sekadar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, tetapi juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Itulah serangkaian konsep pelayanan publik yang ideal masa kini di era demokrasi.

Dasar teoretis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

Di samping itu, pelayanan publik model baru harus bersifat

nondiskriminatif sebagaimana dasar teoritis yang digunakan, yakni teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membeda-bedakan asal usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.

Kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yakni sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan *customer*, seperti nampak pada Gambar 2.1



Gambar 2.2.
Segitiga Pelayanan Publik
Sumber : Albrecht and Zemke (2004)

Selanjutnya Kotler (1997:93), mengemukakan dimensi Kualitas Jasa, yang adalah sebagai berikut:

- 1) Kepercayaan, keandalan (*Reliability*), yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan secara cepat dan akurat dengan jenis pelayanan yang dijanjikan kepada konsumen atau publik.
- 2) Ketanggapan (*responsiveness*), yaitu kesadaran atau keinginan untuk membantu konsumen dengan memberikan pelayanan secara tepat.
- 3) Keyakinan (*Confidence*), yaitu pengetahuan atau wawasan dan kemampuan pemberi layanan untuk menimbulkan kepercayaan/keyakinan dan menjamin keamanan (*assurance*) konsumen/penggunaan jasa pelayanan.
- 4) Kepedulian, empati (*emphaty*), yaitu kesediaan untuk memberikan pelayanan melalui pendekatan pribadi, memberikan perlindungan serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.
- 5) Berwujud, bukti nyata (*tangible*), yaitu penampilan para aparat, penampilan fasilitas sarana dan prasarana, dan sarana komunikasi.

Kualitas pelayanan biasanya tergantung dari persepsi penggunaan jasa atau konsumen mengenai kegiatan sosialisasi yang dilakukan. Adapun hal-hal seperti kecepatan pelayanan, keramahan petugas kesehatan, biaya terjangkau atau tidak masyarakat dan lain sebagainya.

Faktor-faktor yang menyebabkan kelambatan dalam pelayanan kepada masyarakat adalah kelambatan pelayanan umum tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan di tingkat bawah, tetapi juga disebabkan oleh buruknya tatakerja dalam birokrasi. Sikap pandang organisasi birokrasi pemerintah, misalnya selalu berorientasi pada kegiatan, dan pertanggung jawaban formal. Kurang penekanan pada persoalan hasil

atau kualitas pelayanan.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik atau masyarakat, maka pemerintah mengeluarkan Ketentuan tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM), sesuai dengan Surat Edaran Menteri dalam Negeri Nomor 100/757/OTDA/2002, yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah/kota dalam melaksanakan kegiatan pelayanan kepada masyarakat.

Penerapan Standar Pelayanan Minimum (SPM) ini, oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk menjamin kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Dengan adanya SPM diharapkan akan terjadi pemerataan pelayanan yang diberikan dan tidak ada lagi kesenjangan pelayanan kesehatan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya.

Selain itu agar proses pemberian pelayanan kepada masyarakat dapat dilakukan dengan baik oleh aparatur pemerintah, maka lewat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 tentang Standar Pelayanan. Di mana standar pelayanan yang ditetapkan meliputi 14 unsur minimal yang harus ada sebagai dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat, antara lain:

- 1) Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.

- 2) Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
- 3) Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
- 4) Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 5) Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
- 6) Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan dan menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
- 7) Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
- 8) Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
- 9) Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati,

- 10) Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
- 11) Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
- 12) Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 13) Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
- 14) Keamanan Pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Bertolak dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa untuk mengukur kualitas pelayanan publik tidak cukup hanya menggunakan indikator tunggal, tetapi harus menggunakan *multi-indicator* dari aspek proses pelayanan dan aspek output atau hasil pelayanan. Dari beberapa aspek kualitas pelayanan tersebut, dapat di kelompokkan menjadi dua yaitu aspek kualitas pelayanan berorientasi pada proses, dan aspek kualitas pelayanan berorientasi pada

hasil. Pengelompokan ke dua aspek tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel: 2.2. Perbandingan Aspek Kualitas Pelayanan

Sumber Teori	Aspek Pelayanan yang berorientasi proses	Aspek Pelayanan yang berorientasi hasil
Zeitham.et.al (1990)	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Reliability ❖ Responsiveness ❖ Assurance ❖ Emphaty 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tangiable
Kotler (1997)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reliability ▪ Responsiveness ▪ Confidance ▪ Emphaty 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Fasilitas pelayanan ❖ Fasilitas pendukung ❖ Akurasi ❖ Ketepatan waktu
Kep.Menpan Nomor 63 Tahun 2004 tentang Standar Pelayanan Publik	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Produr Pelayanan ✓ Kompetensi petugas 	<ul style="list-style-type: none"> • Waktu penyelesaian • Biaya penyelesaian • Produk pelayanan • Sarana pelayanan

1. Tujuan dan Prinsip Pelayanan Publik

Sherwood menyatakan bahwa profesionalisme pemerintah sering menunjukkan adanya masalah. Saat ini lebih banyak pejabat politik dalam birokrasi, dan lingkungan kerja belum mendukung atau dapat dipercaya. Tetapi pejabat pemerintah mempunyai peranan yang penting untuk memulihkan lingkungan kerja agar sesuai dengan standar profesionalisme. Dengan demikian bidang pelayanan publik masih perlu mendapat perhatian dan pembenahan yang sungguh-sungguh dalam berbagai sektor yang menjadi pendukung terselenggaranya pelayanan publik yang efektif,

sehingga dapat menjawab tantangan yaitu pemberian pelayanan yang profesional dan berkualitas dalam memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat sebagai penerima layanan pemerintah.

Fungsi pelayanan yang dijalankan pemerintah saat ini sesungguhnya sebagaimana yang dikatakan Rasyd (1988:11) adalah untuk melayani masyarakat. Hal ini berarti pelayanan merupakan sesuatu yang terkait dengan peran dan fungsi pemerintah yang harus dilaksanakannya. Peran dan fungsi itu dimaksudkan selain untuk melindungi, juga memenuhi kebutuhan dasar masyarakat secara luas guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Sementara itu masih dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan publik, ada banyak variasi dalam upaya mendefinisikan kualitas pelayanan pada sektor publik. Namun demikian menurut Denhardt dan Denhardt (2003:61) satu yang istimewa adalah dikembangkannya daftar ukuran komprehensif untuk pemerintah daerah. Adapun ukuran yang komprehensif untuk kualitas pelayanan sektor publik tersebut adalah:

- 1) *Convenience*, (kemudahan): merupakan ukuran tingkat di mana pelayanan pemerintah adalah mudah diperoleh dan di dapat masyarakat.
- 2) *Security* (Keamanan), merupakan ukuran tingkat di mana pelayanan yang telah disediakan membuat masyarakat merasa

aman dan yakin ketika masyarakat menerimanya.

- 3) *Reliability* (kehandalan), merupakan penilaian terhadap tingkatan, di mana pelayanan pemerintah disediakan secara benar dan tepat waktu.
- 4) *Personal Attention* (Perhatian pada orang), merupakan ukuran tingkat di mana aparat pelayanan menyediakan informasi kepada masyarakat dan bekerja dengan mereka untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka.
- 5) *Problem solving approach* (pendekatan pemecahan masalah), merupakan ukuran bagaimana setiap pelayanan yang mengalami kendala dapat diselesaikan dengan baik.
- 6) *Faireness* (keadilan) merupakan tingkatan ukuran di mana masyarakat percaya pemerintah memperlakukan sama untuk semua orang.
- 7) *Fiscal responsibility* (tanggung jawab keuangan) merupakan ukuran tingkat di mana masyarakat percaya bahwa pemerintah daerah menyediakan pelayanan sebagaimana mestinya yang menggunakan uang secara bertanggung jawab.
- 8) *Citizen Influence* (pengaruh Masyarakat), merupakan ukuran tingkat di mana masyarakat percaya bahwa mereka dapat mempengaruhi kualitas pelayanan yang mereka terima dari

pemerintah.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi semua bentuk pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan tujuan:

- 1) Mewujudkan kepastian hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
- 2) Mewujudkan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang baik, sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*);
- 3) Terpenuhinya hak-hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik secara maksimal;
- 4) Mewujudkan partisipasi dan ketaatan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

2. Pelayanan Kesehatan

Pelayanan kesehatan yang memadai merupakan harapan dari setiap orang. Pelayanan kesehatan adalah salah satu kebutuhan mendasar selain pangan dan juga pendidikan, pelayanan kesehatan bukan salah satu pelayanan yang salah satu monopoli dari ramah sakit saja. Hal ini disebabkan dengan jumlah penduduk yang banyak dan luas wilayah, di mana

tidak mungkin pelayanan kesehatan dilakukan hanya pada rumah sakit. Oleh sebab itu pelayanan kesehatan juga perlu didukung oleh puskesmas.

Sektor kesehatan juga merupakan salah satu sektor publik yang menerapkan konsep pelayanan yang berwawasan masyarakat. Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas taraf hidup yang memadai bagi kesehatan termasuk perawatan kesehatan dan berhak atas jaminan di saat menderita sakit”. Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh derajat kesehatan yang optimal. Sektor kesehatan dapat dikatakan merupakan salah satu sektor yang unik, karena kinerjanya tidak dapat diukur secara ekonomis saja, karena syarat dengan aspek sosial kemanusiaan.

Dijelaskan dalam Kepmenpan No 63/KEP/M.PAN/7/2003 bahwa salah satu tugas birokrasi adalah memberikan pelayanan publik. Pelayanan publik dimaksud dikelompokkan menjadi tiga kelompok: 1) Kelompok layanan administratif, yaitu kelompok layanan yang menghasilkan bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik seperti KTP, IMB, Passport dan sebagainya, 2) kelompok layanan menghasilkan berbagai jenis barang yang dibutuhkan oleh publik, misalnya jaringan telpon, listrik, air bersih dan sebagainya, 3) kelompok layanan yang menghasilkan jasa yang dibutuhkan oleh publik misalnya, pelayanan pendidikan, pemeliharaan kesehatan dan sebagainya.

Pelaksanaan pemberian pelayanan kesehatan kepada masyarakat berdasarkan Undang-undang nomor 36 tahun 2009 di sebutkan bahwa pelayanan kesehatan terdiri atas pelayanan kesehatan perorangan dan pelayanan kesehatan masyarakat. Pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud meliputi kegiatan *promotif, preventif, kuratif* dan *rehabilitif*.

Pelayanan kesehatan perorangan ditujukan untuk menyembuhkan penyakit dan memulihkan kesehatan perorangan dan keluarga. Pelayanan kesehatan masyarakat ditujukan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan serta mencegah penyakit suatu kelompok dan masyarakat. Pelaksanaan kesehatan harus mendahulukan pertolongan keselamatan nyawa pasien dibanding kepentingan lainnya.

Azrul Azwar (1988:40) mendefinisikan pelayanan kesehatan adalah setiap upaya yang diselenggarakan secara sendiri atau bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan mengobati penyakit serta memulihkan kesehatan perseorangan, kelompok, dan ataupun masyarakat.

Selanjutnya, Azrul Azwar (1994:21) menyatakan bahwa kualitas pelayanan kesehatan adalah menunjuk pada tingkat kesempurnaan penampilan pelayanan kesehatan yang dapat memuaskan setiap pemakai jasa pelayanan kesehatan sesuai dengan tingkat kepuasan rata-rata

penduduk, tata cara penyelenggaraannya sesuai dengan standar dan kode etik profesi yang telah ditetapkan.

F. Penelitian Terdahulu

Tabel 2.3. Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti dan Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Metode/Fokus	Hasil	Perasamaan dan Perbedaan
Yuliana Paris, 2007	Etika Aparatur Dalam Pelayanan Publik (Kasus Badan Pertanahan Nasional) DKI Jakarta	Metode Kualitatif dan fokusnya pada Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik	1. Ada pemanfaatan jabatan atau profesi oleh aparat 2. Secara normative pelayanan telah transparan dan akuntabel, tetapi masih terdapat penyimpangan dalam pelayanan 3. Masih terjadi lobi-lobi atau negosiasi dengan aparat pertanahan.	Tidak ada persamaan dan yang membedakan adalah fokus penelitian di mana Yuliana Paris Fokus terhadap persoalan etika aparatur dalam pelayanan sedangkan saya lebih fokus pada masalah Reformasi Birokrasi dalam pelayanan kesehatan.
Pandi	Transformasi birokrasi dalam Pelayanan Kesehatan KIA (studi pada	Metode Kualitatif dan fokus pada Transformasi yang bersifat telologis dan Top-down	transformasi birokrasi Puskesmas telah berlangsung dengan tipe transformasi birokrasi yang bersifat telologis dan	Yang membedakan adalah saya menggunakan model Instiitiional (Guy Petter)

	Organisasi Puskesmas Di Provinsi NTT	dalam pelayanan KIA	<p><i>Top-down.</i> Transformasi birokrasi puskesmas sebagai perubahan genetika organisasi terjadi pada unsur-unsur pembentuk genetika baru yaitu tujuan indonesia sehat, perapan sistem insentif yang berbasis kinerja, sistem akuntabilitas berdasar pelayanan Minimal (SPM), perubahan kekuasaan dengan memberdayakan organisasi puskesmas, pegawai dan masyarakat, perubahan budaya organisasi Puskesmas yang mengacu pada nilai-nilai keadilan dan kesehatan untuk semua. Akan tetapi transformasional birokrasi puskesmas belum sesuai dengan apa yang diharapkan, karena unsur penggerak perubahan belum teraplikasi secara efektif. Akibatnya pelayanan kesehatan Ibu dan anak di Provinsi NTT masih rendah kualitasnya. Penelitian ini berhasil mengidentifikasi faktor-faktor</p>	dan sebagai ukuran dalam reformasi birokrasi digunakan perspektif teori agensi
--	--------------------------------------	---------------------	---	--

			lingkungan internal dan eksternal organisasi yang mendukung dan menghambat transformasi birokrasi Puskesmas di Provinsi NTT yang berlangsung secara efektif melalui perubahan insentif, terfokus, sistematis dan kontinu.	
Jong-Hae Yoo, 1995	<i>Innovations for Administrative Reform in Korea: A Case of the Local Autonomy System</i>	Metode Kualitatif	<ol style="list-style-type: none"> 1) Distribusi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; 2) Pembentukan insentif bagi industri untuk pindah ke daerah tertinggal dalam rangka mempromosikan pertumbuhan yang seimbang di antara provinsi; dalam meningkatkan swasembada ekonomi pemerintah daerah 3) Promosi partisipasi penduduk lokal pada pemerintah daerah dalam rangka menciptakan lingkungan yang kondusif untuk demokratisasi 	Yang membedakan adalah saya menggunakan Model institusional sebagai Dasar reformasi dengan pendekatan <i>agency theory</i>

			ditingkat bawah	
Habib Zafatullah	<i>Administrative Reform in Bangladesh: An Unfinished Agenda</i>	Metode Kualitatif	Hasil penelitiannya menunjukkan Kurangnya kepemimpinan politik tentang kemauan dan komitmen politik telah menjadi penentu utama dalam kegagalan upaya reformasi administrasi utama. Kepemimpinan politik Berturut-turut di semua negara, kecuali pemerintah Bhutto di Pakistan 1972-1977, bijaksana untuk publik mengakui perlunya perombakan radikal sistem administrasi mereka. Komitmen publik mereka terbatas, namun, untuk pendirian badan reformasi dan penunjukan badan lain sebagian besar terdiri dari PNS senior, untuk meneliti rekomendasi dari badan-badan reformasi. Pegawai negeri milik layanan elit seperti IAS di India, CSP di Pakistan, BCS (Administrasi) di Bangladesh, dan CSS di Sri Lanka	Yang membedakan adalah saya menggunakan Model institusional sebagai Dasar reformasi dengan pendekatan <i>agency theory</i>

			telah menjadi garda depan perlawanan terhadap setiap upaya untuk mengubah status quo. Mereka biasanya telah berhasil karena tidak semestinya ketergantungan politik kepemimpinan pada mereka. Akhirnya, ada segmen utama masyarakat di negara-negara Asia Selatan telah menyelenggarakan gerakan reformasi apapun untuk mengimbangi resistensi birokrasi dan sikap apatis politik menuju reformasi administrasi utama.	
--	--	--	--	--

G. Kerangka Pikir

Bertolak dari teori yang telah disampaikan, maka kerangka pemikiran dapa penelitian ini menggambarkan fokus penelitian yang berhubungan dengan rumusan masalah yang dikemukakan. Kerangka pikir ini merupakan kajian tentang Ilmu Administrasi Publik yang berkaitan dengan reformasi birokrasi dalam hubungannya dengan pelayanan kesehatan.

Dasar teori yang digunakan dalam melihat esensi reformasi birokrasi yaitu menggunakan teori yang dikemukakan Samonte dalam Effendi (2000) bahwa reformasi administrasi adalah inovasi secara terencana untuk meningkatkan kemampuan sistem administrasi sebagai *social agent* yang lebih efektif, instrumen yang lebih baik untuk menyelenggarakan demokratisasi politik, keadilan sosial, dan pertumbuhan ekonomi, yang merupakan unsur terpenting dalam proses *nation-building* dan pembangunan.

Reformasi birokrasi merujuk pada model yang dikemukakan oleh Petters (1974) yaitu : Model *Top Down*, Model *Bottom Up* dan Model Institusional. Dan dalam penelitian ini lebih difokuskan pada model institusional di mana penekanannya pada teori agens. Fokus dalam penelitian ini adalah reformasi birokrasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Merauke dengan menggunakan perspektif teori agen yang mengacu pada: *Adverse selection*, *Moral Hazard*, Ketidakpastian output, Output yang terukur, Tugas yang terprogram, Konflik tujuan, dan Lama hubungan agen. Oleh sebab itu dalam meningkatkan pelayanan kesehatan kepada masyarakat sangat diperlukan reformasi birokrasi di bidang kesehatan baik birokrasi di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Model ini berguna untuk menjelaskan dan memahami pendekatan dan motif reformasi dan reorganisasi yang dilakukan oleh pemerintah modern.

Juga disediakan kerangka kerja konseptual untuk analisis manajemen institusional guna memahami reformasi dan reorganisasi pemerintahan modern dalam administrasi publik.

Bertolak dari uraian tersebut di atas, maka dapat di kemukakan kerangka pikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Gambar 2.3. Kerangka Pikir Penelitian

