

Visioner

JURNAL PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA



Wirman Syafri

Dynamic Governance

Faria Ruhana

Analisis Penyelenggaraan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan di Era Otonomi Daerah

Hadi Soebadio

Dampak Politik Lokal dan Lingkungan Sosial terhadap Birokrasi

Devi Irena

Implementasi Program Pengembangan Kecamatan sebagai Salah Satu Upaya Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Kecamatan Rancakalong Kabupaten Sumedang

Sabaruddin

Pemberantasan Korupsi Melalui Penataan Lembaga Pengawasan Intern Pemerintah

Agus Saepudin dan Siti Zulaikha

Reformasi Birokrasi : Studi tentang Budaya Organisasi Pelayanan Publik Pemerintah Kota Cimahi

REFORMASI BIROKRASI STUDI TENTANG BUDAYA ORGANISIASI PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH KOTA CIMAHI

Oleh

Agus Saepudin & Siti Zulaikha *)

ABSTRAK

Sejak gerakan reformasi mahasiswa 1998, tuntutan demokratisasi terjadi hampir di semua aspek kehidupan bermasyarakat; termasuk dalam organisasi bisnis, terus bergulir. Bahkan pada beberapa kejadian berkembang dengan eksek-eksek negatif masa transisi.

Eksek-eksek itu muncul disebabkan oleh adanya pemaknaan yang berbeda-beda antara satu kepentingan dengan kepentingan lainnya dalam menggelindingkan demokratisasi. Sebagian besar orang lebih memaknainya dengan nama hak azasi dengan orientasi kepentingan pribadi atau kelompok ketimbang memaknainya sebagai perjuangan untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan masyarakat yang lebih luas, kepentingan bersama.

Eksek-eksek tersebut tidak dapat dibiarkan terus, perlu solusi dan pembenahan lebih sungguh-sungguh, terutama apabila eksek-eksek tersebut melanda organisasi pelayanan publik (birokrasi) dalam sistem pemerintahan.

Kata Kunci : organisasi , pelayanan publik, demokratisasi.

PENDAHULUAN

Pembenahan ini semakin diperlukan semenjak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; yang telah menyebabkan terjadinya perubahan yang sangat mendasar mengenai hubungan Pusat dan Daerah; khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun hubungan keuangan.

Pemberian otonomi kepada daerah kabupaten dan kota yang didasari azas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab menanggung konsekuensi besar berkenaan dengan diserahkannya semua bidang pemerintahan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, maupun pengendalian dan evaluasinya.

Penyerahan kewenangan ini akan menjadi beban yang besar dan berat, apa lagi bila tidak ada perubahan-perubahan perilaku organisasi para penyelenggaranya. Bahkan tak mustahil tugas mulia yang harus diemban dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah; memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah,

peningkatan percepatan pembangunan daerah dan penciptaan tata cara pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat diwujudkan, apabila perilaku organisasinya tidak segera disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang demikian luasnya itu.

Perubahan perilaku organisasi tidak bisa dilakukan dalam waktu singkat seperti membalikkan telapak tangan, tetapi memerlukan pengkajian, pengenalan dan pemahaman yang mendalam terhadap kondisi-kondisi ruang yang dihadapi serta dinamika masyarakatnya; dan memerlukan waktu pula dalam menerapkannya.

Oleh karena itu dalam upaya membangun budaya organisasi pelayanan publik Pemerintah Kota Cimahi, sebagai sebuah totalitas perilaku pelayanan publik sebagaimana yang diharapkan, maka terlebih dahulu haruslah berawal dari pemahaman terhadap budaya lingkungan, karakteristik masyarakat dan daerahnya kemudian apa yang menjadi dunia artinya bagi masyarakat Cimahi dihubungkan dengan pemahaman dari setiap pelayan publik terhadap fungsi-fungsi organisasi pelayanan publik yang ada sesuai dengan tugas-tugas pokok pemerintahan otonomi daerah.

KONDISI PEMERINTAHAN KOTA CIMAH

Kondisi Geografis

Kedudukan wilayah Kota Cimahi berada pada posisi yang sangat strategis secara ekonomi maupun sosial budaya. Cimahi berada pada jalur pergerakan dari Kota dan Kabupaten Bandung ke Bogor dan Jakarta. Luas wilayah Kota Cimahi berdasar UU No. 9 Tahun 2001 hanya 4.025,73 ha, yang dibagi ke dalam tiga kecamatan, yaitu Kecamatan Cimahi Utara (4 kelurahan), Cimahi Tengah (6 kelurahan), dan Cimahi Selatan (5 kelurahan).

Kondisi lahan yang sangat terbatas ini telah teralokasikan untuk kegiatan pertanian seluas 1.114 ha (27,6%), dan lahan terbangun 2.922,7 ha (72,4%); yang diperuntukkan bagi perumahan, pemerintahan, kompleks militer, perdagangan, jasa, dan industri.

Perluasan lahan terbangun nampaknya merupakan suatu kemustahilan dalam menata Kota Cimahi yang sangat terbatas; karena: **Pertama:** Kompleks militer, bukan saja memiliki nilai historis dan menjadi ciri utama Kota Cimahi akan tetapi juga perubahan-perubahan ruangnya akan mengganggu keseimbangan ruang kota secara keseluruhan. Sebagai-

mana sudah dipahami bersama bahwa rekayasa ruang kompleks militer telah dirancang secara cermat untuk kebutuhan pendidikan militer; sehingga setiap perubahan ruang di kompleks militer akan menyebabkan terganggunya nilai-nilai yang ingin ditamkan kepada setiap siswa yang menempuh pendidikan di Cimahi.

Kedua: Lahan pertanian yang hanya memiliki luas sebesar 27,6 % yang sebagian besar berada di wilayah utara kota dan berada pada ketinggian di atas 700 m dpl, tidak lagi memungkinkan untuk diubah menjadi kawasan terbangun karena memiliki fungsi hidroorologis yang sangat diperlukan bukan saja untuk menjaga keseimbangan lingkungan, akan tetapi juga untuk memelihara kebutuhan air bagi masyarakat kota Cimahi yang dari hari ke hari terus berkembang.

Ketiga: Peluang penataan Kota Cimahi hanya terbatas pada ruang ruang yang selama ini sudah menjadi ruang bisnis dan komersial, yaitu kawasan industri dan perdagangan yang berada di Cimahi Selatan dan Cimahi Tengah. Tetapi kendala yang akan dihadapi adalah diperlukannya investasi yang tidak sedikit untuk menata ulang kawasan ini untuk menjadi ruang yang sangat efisien. Bahkan dalam pelaksanaannya mungkin tak akan mampu mengejar

kebutuhan masyarakat mengingat pertumbuhan migran ke Cimahi cukup besar.

Kondisi ruang seperti ini memerlukan kesungguh-sungguhan penyelenggara pemerintahan kota dalam menetapkan kebijakan-kebijakan publik yang terarah dan rasional dan dilaksanakan secara konsisten.

Kondisi Demografi

Sekalipun berada pada posisi yang sangat strategis, bila dihadapkan dengan kondisi demografinya; kondisi strategis tersebut akan menjadi kendala paling besar dalam menata dan mengembangkan Kota Cimahi menjadi sebuah kota yang sangat ideal; terutama apabila perilaku organisasi aparatur pemerintah masih belum menyesuaikan diri dengan jiwa dan semangat otonomi daerah.

Dengan laju pertumbuhan penduduk lebih dari 2%, jumlah penduduk Kota Cimahi sekarang sudah mendekati angka 500.000 jiwa dan akan menghasilkan angka rata-rata kepadatan penduduk sebesar 125 jiwa per km persegi. Kondisi seperti ini menuntut adanya suatu konsistensi kebijaksanaan politik yang ketat untuk menghindari terjadinya ketidak seimbangan lingkungan hidup, yang pada gilirannya akan mengganggu keberlanjutan pertumbuhan dan

perkembangan ekonomi serta kesejahteraan masyarakat.

Kawasan terbangun yang sudah cukup besar, dihadapkan kepada kenyataan pada tingkat pertumbuhan migrasi yang demikian tinggi, mau tidak mau akan mengharuskan adanya suatu kebijaksanaan politik yang tidak lagi berorientasi kepada perluasan (ekstensifikasi) kawasan terbangun, tetapi akan harus berorientasi kepada intensifikasi kawasan terbangun, baik untuk kepentingan pemukiman maupun untuk kebutuhan kawasan komersial. Konsolidasi lahan akan menjadi pilihan yang tidak bisa dihindarkan untuk memperoleh struktur tata ruang kota yang ideal. Tetapi konsolidasi lahan akan memerlukan dana investasi yang tidak sedikit. Inilah yang menjadi permasalahan yang paling rumit yang dihadapi pemerintah Kota Cimahi.

Kondisi Sosial

Tingkat kepadatan penduduk yang tinggi berada di Kecamatan Cimahi Tengah dan Selatan. Hal ini dapat dipahami karena kedua kecamatan ini merupakan kawasan perdagangan dan industri; dan juga kawasan militer. Sampai dengan tahun 1999, penduduk Cimahi didominasi oleh PNS dan militer (49,7%); diikuti oleh penduduk yang bermata pencaharian dalam

industri pengolahan sebesar 24,5%. Di bidang perdagangan dan jasa sebanyak 7,7% dan pensiunan sebanyak 7,5%, sisanya bergerak di sektor pertanian, pertambangan, angkutan dan jasa konstruksi.

Berdasar pada struktur sosial ekonomi seperti ini, sektor jasa dan perdagangan akan menjadi pilihan pengembangan segera karena potensinya yang masih sangat memungkinkan untuk terus berkembang; sekarang ini baru menempati porsi sebanyak 7,7 % dari jumlah penduduk Kota Cimahi. Di masa depan sektor jasa dan perdagangan akan menempati porsi paling besar dalam struktur ekonomi masyarakat. Apalagi potensi sektor jasa dan perdagangan ini berada di kawasan tengah yang dilalui jalan raya utama, yang secara ekonomis memiliki peluang berkembang. Penataan (konsolidasi lahan) di kawasan tengah ini nampaknya mutlak perlu dilakukan untuk memperoleh tingkat intensifikasi kawasan terbangun yang optimal dengan tetap berpegang teguh pada pemeliharaan keseimbangan lingkungannya.

Dengan tingkat migrasi yang cukup besar, diatas 2 % pertahun, masyarakat Cimahi akan semakin kompleks, tidak hanya berkaitan dengan kompleksitas penyediaan sarana dan prasana perkotaan di

tengah-tengah luas wilayah yang terbatas, akan tetapi juga akan terjadi kompleksitas akulturasi budaya para migran dengan masyarakat pendahulunya atau bahkan antara para migran itu sendiri. Penataan kota akan menjadi semakin penting fungsinya dan tentunya harus diterapkan secara konsisten. Konsistensi pelayanan publik ini akan menjadi salah satu ciri budaya dan perilaku organisasi pelayanan publik Kota Cimahi yang harus dikembangkan.

Kondisi Birokrasi Pemerintahan

Sejak awal pembentukan Pemerintahan Kota Otonom, Pemerintahan Kota Cimahi menghadapi kendala yang cukup serius berkaitan dengan struktur dan sumber daya manusia yang akan melaksanakan tugas dan fungsinya dalam struktur pemerintahan kota otonom. Beban tugas yang cukup besar berhadapan dengan kapasitas sumber daya manusia yang jauh dari memadai, merupakan dilemma yang dihadapi dalam mengisi struktur organisasi agar pemerintahan kota bisa berjalan dengan baik. Kondisi inilah yang sampai hari ini masih terus dihadapi dan masih menjadi permasalahan yang semakin serius; karena kebutuhan-kebutuhan pelayanan masyarakat terus berlanjut dan meningkat.

Sementara itu, transisi demokrasi punya pengaruh yang tidak bisa diabaikan dalam membangun struktur birokrasi pemerintahan otonom Kota Cimahi. Perubahan sistem pemerintahan dari sentralisme ke desentralisme tidak serta merta berjalan sebagaimana diharapkan dengan diberlakukannya otonomi luas di kabupaten/kota, akan tetapi justru transisi demokrasi itu lebih banyak mempengaruhi sikap dan perilaku birokrat dan menjadi kendala yang masuk ke dalam sistem birokrasi pemerintahan Kota.

Oleh karena itu perlu segera dilakukan pembenahan perilaku birokrasi dalam sistem organisasi pemerintahan Kota Cimahi, sebagai langkah awal untuk mengeliminir pengaruh transisi demokrasi ke dalam sistem pemerintahan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab.

Struktur Organisasi

Berdasarkan Perda No. 2 Tahun 2003, tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Pemerintahan Kota Cimahi, secara struktural akan diperlukan Sumber Daya Manusia yang memiliki kualifikasi yang memenuhi persyaratan untuk mengisi jabatan-jabatan struktural maupun fungsional, agar tugas-tugas pelayanan publik berdaya guna dan berhasil guna,

sesuai dengan harapan pembentukan otonomi daerah.

Sesuai dengan struktur organisasinya, diperlukan sumber daya manusia yang cakap untuk mengisi :

- Jabatan Eselon 2 sebanyak 27 orang.
- Jabatan Eselon 2a sebanyak 1 orang
- Jabatan Eselon 3 sebanyak 450 orang
- Jabatan Eselon 4 sebanyak 550 orang

Jumlah sumber daya manusia yang diperlukan untuk mengisi jabatan-jabatan itu sesuai dengan klasifikasinya adalah 1.000 orang. Jumlah ini cukup besar untuk sebuah pemerintah kota yang baru terbentuk dengan wilayah yang sangat terbatas hanya seluas 4.025,73 ha.

Sumber Daya Manusia

Sebagai sebuah daerah otonom baru yang berasal dari sebuah pemerintahan kota administratif, Pemerintah Kota Cimahi menghadapi kendala ketersediaan sumber daya manusia yang memenuhi persyaratan untuk memenuhi jabatan-jabatan struktural sesuai dengan kualifikasi yang diperlukan agar fungsi-fungsi pelayanan publik berdaya guna dan berhasil guna.

Pada saat pembentukan Pemerintahan Daerah Otonom, Pemerintah Kota Cimahi hanya memiliki sejumlah sumber daya manusia, yang terbatas secara kuantitas maupun kualitas. Sementara struktur organisasi tersebut harus segera terisi untuk memenuhi tugas-tugas pelayanan publik yang tidak bisa menunggu. Maka tidak ada jalan lain selain meminta bantuan sumber daya manusia yang diperlukan tersebut ke tingkat propinsi.

Langkah-langkah untuk meminta bantuan sumber daya manusia ke tingkat propinsi menimbulkan tanggapan-tanggapan yang lebih bersifat politis ketimbang teknis. Hal ini merupakan kendala yang tidak dapat dihindari, akan tetapi harus dihadapi sebagai sebuah konsekuensi logis dari perkembangan kehidupan politik baru di era otonomi daerah.

Yang lebih mengawatirkan sebenarnya bila tanggapan-tanggapan yang bersifat politis itu datang dari dalam, yang bisa menimbulkan konflik internal yang tidak perlu. Tanggapan-tanggapan yang bersifat politis (nyaris bersifat *politicking*) dalam internal birokrasi pemerintahan Kota Cimahi, baik yang berasal dari lingkungan Departemen Dalam Negeri maupun yang berasal dari departemen

vertikal di luar Departemen dalam Negeri tak bisa dihindari terutama apabila langkah-langkah yang diambil berkaitan dengan mutasi pegawai, atau pengisian jabatan-jabatan dalam struktur pemerintahan Kota Cimahi.

Selain itu secara kultural, nampaknya pengintegrasian departemen-departemen vertikal ke dalam sistem otonomi daerah bukan saja memerlukan waktu tetapi juga memerlukan pentahapan-pentahapan yang lebih seksama lagi untuk menjadi satu kesatuan budaya organisasi. Dengan realitas itu, pembangunan budaya organisasi pelayanan publik di era otonomi daerah sekarang ini merupakan langkah yang tidak dapat ditunda-tunda.

Budaya Kerja

Ketika mulai dicanangkan perubahan hari kerja dari enam hari kerja menjadi lima hari kerja perminggu; tidak disertai dengan perubahan-perubahan budaya kerja yang signifikan dengan perubahan hari kerja. Bahkan agenda mingguan yang ada dalam sistem enam hari kerja seminggu, masih terus berlanjut dalam sistem lima hari kerja perminggu; seperti misalnya hari Jum'at masih tetap diagendakan sebagai hari olahraga. Masuk kerja dan pulang kerja nyatanya masih berjalan seperti biasa tak ada perubahan.

Sebelum pukul 10.00 kursi dan meja masih kosong dan lewat pukul 14.00 ruang kantor sebagian besar hanya diisi kursi-kursi kosong. Sementara ada sebagian pejabat masih menghadapi pekerjaan yang bertumpuk-tumpuk di atas mejanya; yang kadang-kadang harus diangkut ke rumah untuk dikerjakan di rumah.

Realitas itu merupakan gambaran yang sebenarnya dari budaya kerja birokrasi (pelayanan publik) yang tidak memiliki budaya kerja berdasar pembagian tugas dan tanggungjawab yang jelas dan nyata. Sebuah budaya kerja tanpa disiplin. Budaya kerja yang hanya menunggu perintah. Tanpa perintah tidak ada pekerjaan. Sebuah budaya kerja tanpa nilai. Budaya kerja yang bersifat aristokratik dengan performance minimum.

Di era otonomi daerah, budaya kerja seperti ini tidak akan memberikan kontribusi positif bagi tercapainya tujuan berotonomi daerah. Seorang Kepala Dinas ada yang mengeluhkan kondisi seperti ini. Menurutnya banyak personel dinas yang tidak tahu apa yang harus dikerjakannya, bahkan ketika dimintakan untuk menuliskan tugas-tugas hariannya, ia tidak mampu menguraikannya secara tertulis. Memang hal ini menjadi tugas dia untuk mengarahkannya, tapi budaya kerja aristokratik

sepertinya sudah berkarat dalam kehidupan birokrasi pemerintahan kita. Sehingga sulit mengajaknya memasuki paradigma baru dalam sistem pelayanan publik. Bagaimana mungkin ia dapat bekerja sama dengan personel seperti ini? Bagaimana mungkin dinas akan mampu menjabarkan rencana dan kebijakan teknis kegiatan dinas untuk mewujudkan visi dan misi politik pemerintahan? Sekalipun ia sendiri dapat merumuskan rencana kegiatan teknisnya berdasar visi dan misi yang harus diwujudkan secara rinci, ia masih akan menghadapi sebuah realitas lain: artinya ia harus merumuskan semua kegiatan teknisnya secara rinci sampai ke tingkat yang paling operasional, Tetapi itupun masih tetap akan menjadi pertanyaan, apakah personel bawahannya akan memahami dan dapat melaksanakannya sesuai dengan yang ia rancang?

Kepala Dinas ini berpikir bahwa apa yang harus dikerjakan oleh dinas, merupakan salah satu bagian dari keseluruhan sistem kerja pelayanan publik. Apa-apa yang dikerjakan dinas merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dari keseluruhan sistem pelayanan publik dan demikian pula apa yang dikerjakan dinas juga merupakan hasil dari kerja seluruh

personel yang berada dalam dinas.

Cara berpikir ini masih belum melembaga dalam sistem organisasi pelayanan publik saat ini, sehingga tidaklah mengherankan apabila masing-masing orang dalam sebuah dinas, jangankan antar dinas, berjalan dan bergerak sendiri-sendiri tanpa memperdulikan dampaknya terhadap tugas-tugas personel lainnya. Sebuah keputusan teknis sering ditetapkan tanpa peduli pada keputusan teknis lainnya yang berhubungan.

Perda No. 2/2003, tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Pemerintah Kota Cimahi, hanya mengatur soal pembentukan dan struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi organisasi serta tata kerja dalam pemerintahan Kota Cimahi, dan tidak menjelaskan lebih lanjut tentang budaya kerjanya. Bahkan tata kerja, yang seharusnya menguraikan lebih rinci prosedur-prosedur kerja dalam proses pelayanan publik yang tertuang dalam pasal 78 hanya memuat 4 ayat secara garis besarnya saja. Pembagian tugas dan fungsi tidak dilengkapi dengan mekanisme koordinasi antar dibaleka untuk hal-hal yang diperlukan adanya koordinasi antara dibaleka dalam suatu proses pengambilan keputusan. Dan itu juga yang memungkinkan

terjadinya apa yang telah dikeluhkan oleh salah seorang Kepala Dinas.

Rumusan tugas pokok dan fungsi Dinas Daerah, sebagaimana tertuang dalam pasal 13 paragraf 3 Perda No. 2 Tahun 2003; menyebutkan bahwa Dinas Daerah mempunyai fungsi :

- 1) Perumusan kebijakan teknis operasional sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 2) Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayann umum;
- 3) Pembinaan terhadap Unit Pelayanan Teknis Dinas dalam lingkup tugasnya.

Rumusan ini tidak secara serta merta menggambarkan proses koordinasinya, misalnya soal perijinan; yang justeru sangat diperlukan dalam membangun budaya organisasi yang saling berkaitan dan isi mengisi. Dalam uraian yang lebih rinci di masing-masing Dibaleka, hanya pada Dinas Penanaman Modal tertulis adanya fungsi perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis operasional di bidang perijinan. Dibaleka lainnya tidak ada. Tapi apakah dengan demikian berarti bahwa koordinasi kebijakan operasional di bidang perijinan berada pada Dinas Penanaman Modal? Ataukah hanya terbatas pada perijinan-perijinan yang

berkaitan dengan proses penanaman modal saja? Lalu bagaimana dengan ijin mendirikan bangunan (IMB) yang dimintakan perorangan, ijin usaha (SIUP) dan lain sebagainya?

Berdasarkan struktur dan susunan organisasi sebagaimana ditetapkan dalam Perda No. 2 Tahun 2003 ini; secara fungsional organisasi Pelayanan Publik disusun berdasar fungsi-fungsi yang bersifat hirarkhis dan fungsi-fungsi yang bersifat kolegial. Kedua macam fungsi ini memerlukan sistem nilai yang didukung dan diperankan yang berbeda. Pada struktur organisasi yang bersifat hirarkhis kekuasaan tersentralisasikan atau tidak setara, sementara pada susunan organisasi yang bersifat kolegial, kekuasaan tidak tersentralisasi atau setara. Dalam sebuah budaya organisasi sistem nilai seperti ini bisa terwujud apabila setiap anggota organisasi menyadari secara mendasar pada tugas dan fungsinya. Pada fungsi-fungsi yang bersifat kolegial setiap anggota organisasi memiliki peran yang sama untuk merumuskan keputusan berdasarkan nilai kerjasama tim, partisipasi, komitmen dan afiliasi dan mengurangi nilai otoritas. Tetapi pada fungsi-fungsi yang bersifat hirarkhis nilai otoritas menjadi satu-satunya nilai yang harus dihormati. Kenyataan ini harus dihormati dalam sebuah

organisasi yang memiliki budaya organisasi sebagai sesuatu yang dimiliki bersama, diucapkan bersama, dilakukan bersama dan dirasakan bersama. Masing-masing anggota organisasi berperan secara sadar berdasar fungsi-fungsinya dalam organisasi.

Perubahan Sistem Pemerintahan

Perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi membawa konsekuensi logis, baik struktur maupun personalia, selain penyerahan sebagian besar tugas-tugas pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah otonom. Secara struktural, instansi-instansi vertikal diintegrasikan sepenuhnya ke dalam struktur birokrasi Pemerintah Daerah Otonom dengan membawa budaya organisasi instansi masing-masing. Selain itu, instansi-instansi Pemerintah Pusat, kadang-kadang masih merasa memiliki hubungan organisatoris dengan instansi-instansi yang telah diintegrasikan ke dalam sistem pemerintahan Daerah Otonom. Akibatnya sistem koordinasi pelayanan publik di daerah menjadi terganggu.

Sebuah kasus terjadi dalam Dinas Pendidikan Kota Cimahi. Beberapa sekolah di Kota Cimahi, secara langsung ditawarkan untuk ambil bagian dalam suatu metoda pendidikan tanpa melakukan

koordinasi dengan Pemerintah Kota Cimahi. Untuk melaksanakan metoda ini Departemen Pendidikan mengalokasikan sejumlah anggaran yang langsung dialokasikan ke sekolah yang bersangkutan. Sekolah-sekolah inipun tidak melakukan koordinasi dengan Pemerintah Kota tentang program yang akan diselenggarakan di sekolahnya, baik mengenai metoda, kurikulum, anggaran maupun kesiapan infrastrukturnya (terutama tenaga pendidiknya) untuk menyelenggarakan metoda tersebut. Hasilnya? Ternyata hampir seluruh sekolah yang melaksanakan program ini menghadapi kesulitan dalam menghadapi evaluasi belajar tahap akhir, karena standar yang dipergunakan dirasakan terlalu berat/tinggi. Bahkan lebih tragis lagi untuk mengikuti UAN yang standar saja, sebagian besar siswa tidak mampu mencapai nilai di atas rata-rata yang menyolok.

Dalam kasus ini ada dua perilaku organisasi yang perlu dievaluasi. **Pertama:** pada kedudukan sekolah sebagai sebuah lembaga pelaksana sistem pendidikan. Bagaimana sikap tenaga pendidik terhadap program maupun metoda baru yang diperkenalkan? Apakah menerima begitu saja tanpa berusaha untuk mengkajinya secara seksama sebelum diterapkan? **Kedua:** pada

kedudukan sekolah sebagai perangkat Pemerintah Daerah Otonom yang berfungsi sebagai pelaksana Operasional Dinas di lapangan. Bagaimana sikap tenaga pendidik dalam menerima tawaran sistem atau metoda baru yang datangnya bukan dari Organisasi Pemerintah Daerah sendiri, apakah langsung diterima begitu saja atau dikonsultasikan terlebih dahulu dengan penanggung jawab organisasi Pemerintah Daerah?

Kedua perilaku yang dipertanyakan diatas mengandung implikasi yang sangat jauh ke dalam sebuah budaya organisasi. Memang benar bahwa sistem pendidikan nasional mengacu pada UU yang berlaku secara nasional. Tetapi setiap program atau metoda pendidikan, apalagi sebuah metoda baru; yang akan diterapkan di daerah atau di sekolah-sekolah, tidak bisa secara langsung diterapkan tanpa melalui koordinasi dengan Pemerintah Daerah. Katakanlah sebuah Pilot Project metoda pendidikan yang akan diujicobakan pada sebuah sekolah, misalnya di Kota Cimahi, maka Pemerintah Kota Cimahi tidak bisa diabaikan begitu saja; karena semua program yang berada di daerahnya harus berada dalam pemantauannya. Pemerintah Kota Cimahi harus terlibat dalam pengawasannya; termasuk tugas-tugas perbantuan. Dalam hal pelaksanaan pendidikan yang tugas

dan kewenangannya telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah Otonom, maka pengabaian atas prinsip desentralisasi melalui otonomi daerah merupakan tindakan atau perilaku organisasi yang tidak benar. Sekalipun tidak membebani anggaran daerah. Bahkan kalau pun ada anggaran khusus yang disiapkan oleh Pemerintah Pusat, anggaran tersebut harus disalurkan melalui anggaran daerah, apakah berupa DAK atau bantuan operasional sekolah.

Ada kecenderungan perilaku organisasi yang justru mengabaikan prosedur-prosedur administrasi. Yang sedang trend sekarang sebagai akibat dari ketidakpercayaan Pemerintah Pusat terhadap aparatnya di bawah, karena budaya sunat menyunat selama ini telah menjadi rahasia umum, yaitu berupa pengiriman langsung dana anggaran untuk program-program khusus pada unit-unit pelaksana program di daerah/desa. Sampai kapan kecenderungan seperti ini akan berlangsung? Lalu bagaimana pemantauan atas dana-dana seperti itu? Bahkan dampak negatif dari perilaku organisasi seperti ini adalah tak adanya transparansi dalam sistem pengelolaan di unit pelaksana, karena unit-unit pelaksanaan kadang-kadang enggan diketahui bahwa mereka telah menerima

sejumlah dana untuk program yang dilaksanakannya. Lalu apa fungsi Daerah Otonom sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum dalam hal seperti ini ?

BUDAYA ORGANISASI

Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, agar (dengan tujuan) untuk : memperoleh daya guna dan hasil guna dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, peningkatan partisipasi ke dalam kehidupan masyarakat politik dan pembangunan, peningkatan daya guna dan hasilguna pelaksanaan koordinasi dan pengawasan pembangunan.

Sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum, Pemerintah Daerah Otonom harus diorganisasikan secara cermat dengan mempersiapkan sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana dan prasarana pelayanan publik untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai otonomi daerah.

Manusia sebagai unsur pokok yang dinamis dan kreatif , berperan

penting dalam menentukan daya guna dan hasil guna sebuah organisasi. Oleh karena itu sumber daya manusia harus dipersiapkan dan diorganisasikan secara cermat, hati-hati dan berkesinambungan melalui proses pembelajaran yang sistematis dan terus menerus, untuk membentuk sumber daya aparatur pemerintah yang memiliki keterampilan dan kemampuan profesional di bidangnya dengan etika dan moral yang tinggi serta memiliki dedikasi dan pengabdian masyarakat. Kemampuan, keterampilan, etika moral dan dedikasi ini menjadi sebuah sikap dan perilaku kreatif dan inovatif yang melambungkan menjadi budaya organisasi. Dengan cara ini nilai-nilai yang diyakini bersama oleh semua anggota organisasi dijadikan acuan perilaku organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Robbins (2001); menyebutkan bahwa fungsi budaya organisasi itu memiliki peran pembeda, rasa identitas diri, mempermudah timbulnya pertumbuhan komitmen pada sesuatu yang lebih luas daripada kepentingan diri secara individual dan meningkatkan kemandirian sistem sosial.

Sekalipun secara nasional birokrasi pemerintahan di Indonesia memiliki ciri-ciri yang hampir sama, dengan unsur paternalisme

yang amat kental baik dalam hubungan internal organisasi maupun eksternal dalam pengertian hubungan di masyarakat. Dalam pola hubungan seperti ini posisi bawahan lebih cenderung mengabdikan kepada atasan (memuaskan atasan) ketimbang mengabdikan kepada masyarakat sebagaimana seharusnya birokrasi sebagai *public servants*. Dalam hal ini budaya lokal memberi warna tersendiri terhadap budaya birokrasi (budaya organisasi pelayanan publik). Selama ini pembeda yang terjadi dalam budaya organisasi yang dominan adalah budaya lokal. Ini yang membedakan budaya organisasi di Sumatera, Papua, Kalimantan maupun Jawa. Di masa yang akan datang, sesuai dengan perkembangan dan tuntutan jaman, peran pembeda sebaiknya dibangun dan diciptakan berdasar visi dan misi serta karakteristik organisasi pemerintahan.

Edgar H. Schein menyebutkan bahwa analisis tentang budaya organisasi harus dilakukan dalam tiga tingkatan dalam membangun budaya organisasi: *Artifacts*; yaitu segala fenomena yang dilihat, didengar dan dirasakan seseorang ketika ia menghadapi kelompok baru dengan budaya yang kurang dikenal. *Artifacts* terdiri atas produk nyata seperti arsitektur, bahasa, teknologi, kreasi seni, mode

pakaian, mitos ceritera tentang organisasi, nilai yang dipublikasikan, ritual, upacara dan sebagainya. Pemerintah Kota Cimahi sekarang sudah mampu membangun sebuah artifact yang akan menjadi ciri awal pembangunan sebuah budaya organisasi, yaitu dengan telah dibangunnya sebuah Gedung Pemerintahan Kota sebagai Pusat Pelayanan Publik. Tinggal memberi isi atau makna dari artifact yang lebih memberi arti nyata bagi pelayanan publik yang lebih menyejahterakan. Tinggal kreasi atas artifacts lainnya untuk memperkuat artifacts yang sudah ada ini.

Nilai yang didukung (*espoused values*), yaitu apa yang dipelajari kelompok merefleksikan nilai orisinal seseorang, sehingga disadari apa yang harus dilakukannya dan sekaligus menjadi pembeda dengan yang lainnya. Bila sebuah organisasi telah memiliki nilai yang didukungnya, apa yang terjadi di lingkungan Dinas Pendidikan Kota Cimahi, tidak akan terjadi. Setiap sekolah tidak serta merta akan menerima begitu saja program yang ditawarkan Departemen Pendidikan Nasional, sekalipun dengan dukungan dana yang ditawarkannya tanpa berusaha untuk mengkajinya secara cermat sesuai dengan nilai-nilai yang didukungnya yang

bergerak dari filosofi kota, visi dan misi Pemerintahan Kota Cimahi.

Asumsi-asumsi dasar yang memperlihatkan dalam suatu proses pemecahan masalah yang dilakukan berulang kali dan didukung oleh nilai atau dugaan, yang lama-kelamaan diperlakukan sebagai sebuah kenyataan atau jalan keluar. Berdasar analisis ini diperlihatkan bahwa budaya sebagai sekumpulan asumsi dasar yang mengarahkan kepada apa yang seharusnya diperhatikan oleh setiap individu, apa yang menjadi tujuan bersama, dan bagaimana berreaksi secara emosional terhadap apa yang terjadi dan tindakan apa yang harus dilakukan dalam situasi yang berbeda. Dengan asumsi-asumsi dasar ini, setiap bagian atau simpul organisasi bergerak bersama saling mengisi untuk melangkah secara simultan menuju tujuan bersama. Setiap langkah terpolakan secara pasti menuju tujuan bersama. Tujuan yang lebih besar dari sekedar kepentingan masing-masing individu.

Budaya menjalankan sejumlah fungsi dalam sebuah organisasi, menurut Stephen P. Robbins: **Pertama**, budaya mempunyai suatu peran yang menetapkan tapal batas, artinya budaya menciptakan perbedaan antara satu organisasi dengan organisasi yang lainnya. **Kedua**, budaya membawa suatu

rasa identitas bagi anggota-anggota organisasi. **Ketiga**, budaya mempermudah timbulnya komitmen pada suatu yang lebih luas dari pada kepentingan diri pribadi seseorang.

Budaya itu meningkatkan kemantapan sistem sosial. Budaya merupakan perekat sosial yang membantu mempersatukan organisasi itu dengan memberikan standar-standar yang tepat untuk apa yang harus dikatakan dan dilakukan oleh para anggota organisasi. Dan kelima, budaya berfungsi sebagai mekanisme pembuat makna dan kendali yang memandu dan membentuk sikap serta perilaku anggota organisasi. Fungsi-fungsi inilah yang diperlukan dalam membentuk budaya organisasi pelayanan publik Pemerintah Kota Cimahi untuk mendayagunakan seluruh aparatur pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya.

HAMBATAN-HAMBATAN YANG AKAN DIHADAPI

Budaya itu ada dan berperan dalam setiap kehidupan manusia. Tapi tidak bisa dikatakan bahwa budaya itu baik atau buruk. Banyak fungsi budaya yang sangat bernilai untuk organisasi maupun anggota organisasi. Budaya dapat meningkatkan komitmen organisasi dan meningkatkan konsistensi perilaku

setiap anggota organisasi. Dari kacamata anggota organisasi budaya bernilai untuk mengurangi ambiguitas, dan memberi kejelasan segala sesuatu yang penting dan harus dilakukan. Tetapi ada juga aspek-spek budaya yang secara potensial bersifat disfungsional, terutama pada budaya yang kuat. Inilah yang akan menjadi hambatan dalam membangun budaya organisasi. Termasuk membangun budaya organisasi pelayanan publik.

Dalam sebuah organisasi yang berkembang pesat, sebuah budaya organisasi yang telah berakar kuat, akan menjadi beban dan sekaligus penghambat bagi perubahan-perubahan yang diperlukan untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan yang dihadapi. Perubahan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi dalam sistem pemerintahan kita saat ini akan menyebabkan terjadinya pergeseran-pergeseran nilai budaya organisasi; yang pasti akan menimbulkan konflik yang memerlukan penyelesaian dan akan memakan waktu cukup lama.

Heterogenitas sumber daya manusia, baik yang bersifat etnis, pendidikan, agama, sosial maupun departemen/instansi/lembaga vertikal asalnya akan menjadi hambatan yang harus dihadapi dalam membangun budaya organi-

sasi pelayanan publik baru yang bersifat desentralisasi. Merger perusahaan-perusahaan besar yang telah memiliki budaya organisasi yang mantap sering gagal dalam membangun budaya organisasi yang baru, sehingga terpaksa merger dibatalkan.

Tetapi bagaimanapun juga, budaya organisasi pelayanan publik yang relevan dengan kebutuhan otonomi daerah perlu dibangun; karena budaya sendiri tidak terbentuk dengan sendirinya. Dalam hal ini Stephen P. Robbins menyebutkan tiga kekuatan yang mencerminkan bagian yang sangat penting dalam membangun dan mempertahankan budaya organisasi, yaitu : praktek seleksi, tindakan manajemen dan metoda sosialisasi.

Tindakan manajemen (baca : elite birokrasi), akan menjadi model peran yang akan mendorong seluruh aparat birokrasi pelayanan publik untuk mengidentifikasi mereka dan dengan cara itu terjadi internalisasi keyakinan, sifat dan asumsi-asumsi mereka. Bila organisasi berhasil visi pimpinan (dalam hal ini Walikota) akan terlihat sebagai satu penentu utama keberhasilan organisasi. Pada titik inilah keseluruhan kepribadian pemimpin politik (Walikota) tertanamkan dalam budaya organisasi.

LANGKAH - LANGKAH OPERASIONAL MEMBANGUN BUDAYA ORGANISIASI PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAHAN KOTA CIMAHI

- 1) Falsafah Organisasi tercermin dalam Motto Kota Cimahi, yang berbunyi: "*Sauyunan Ngawangun Jati Mandiri*". Dalam motto ini terdapat dua nilai dasar. **Pertama:** Falsafah ini memberikan tekanan secara mendasar (substansial) pada makna organisasi itu sendiri, yaitu organisasi sebagai satu kesatuan gerak semua organ berdasar pembagian tugas yang rasional untuk secara bersama-sama mewujudkan (*Sauyunan Ngawangun*) tujuan yang ingin dicapai. Masing-masing organ memiliki tugas yang harus diselesaikan yang akan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari dan dalam mewujudkan hasil akhir yang harus dicapai. **Kedua,** pada makna *Jati Mandiri* yang mencerminkan nilai dasar dari budaya kerja yang sadar akan kekuatan dan kemampuan potensial sumber-sumber daya internal Kota Cimahi dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakatnya. Nilai-nilai dasar ini harus dipahami dan diyakini bersama oleh Para Eksekutif Puncak Pemerintahan

- Kota Cimahi dan mewujudkan-nya sebagai moral organisasi yang harus disosialisasikan ke seluruh jajaran birokrasi Pemerintahan Kota Cimahi sampai ke tingkat pimpinan yang paling bawah.
- 2) Pembagian tugas yang ditetapkan dan telah dituangkan dalam Peraturan daerah Kota Cimahi No. 2 Tahun 2003; harus mampu menjabarkan Visi dan Misi Kota Cimahi ke dalam langkah-langkah teknis operasional pelaksanaan pelayanan publik, yang secara konsisten dituangkan ke dalam rencana kerja setiap organ dalam organisasi pelayanan publik Pemerintahan Kota Cimahi. Dan dilaksanakan secara konsisten dalam setiap langkah gerak organisasi pelayanan publiknya.
 - 3) Rencana Teknis Operasional setiap dinas lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya disusun sebagai penjabaran dari Pola Dasar Pembangunan Daerah Kota Cimahi Tahun 2003-2007 (Perda Kota Cimahi No. 9 Tahun 2003), dengan visi: "Kota Cimahi yang Maju, Berbudaya, Mandiri, Sejahtera dan Agamis".
Adapun misi yang diemban adalah sebagai berikut.
 - a. Mewujudkan pemerintahan yang tanggap terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat serta laju perkembangan pembangunan.
 - b. Mewujudkan pemerintahan yang bersih, berwibawa, bertanggung jawab dan berorientasi pada kepentingan masyarakat serta mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.
 - c. Menjadikan Kota Cimahi sebagai kota yang cerdas (*intelligent city*).
 - d. Meningkatkan kesadaran serta pemahaman politik, hukum dan hak asasi manusia seluruh masyarakat.
 - e. Membangun Kota Cimahi dengan memanfaatkan potensi sumber daya secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan sehingga menjadi daerah yang menarik untuk berusaha dan berinvestasi.
 - f. Menumbuhkembangkan perekonomian yang memiliki daya saing dengan berbasis sumber daya lokal dan pemberdayaan masyarakat.
 - g. Membangun Kota Cimahi sesuai dengan tata ruang yang berwawasan lingkungan.
 - h. Meningkatkan pengamalan ajaran agama guna memperkokoh jati diri dalam meneng-

kal penyakit masyarakat serta terciptanya rasa persaudaraan dan keharmonisan antar umat beragama.

- i. Meningkatkan apresiasi masyarakat terhadap nilai-nilai budaya daerah sehingga menjadi kekayaan daerah yang terpelihara dan potensial untuk pembangunan.
 - j. Mewujudkan warga kota yang santun, ramah, saling menghargai dan memahami berbagai latar belakang yang ada sehingga tercipta suasana yang harmonis dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat.
- 4) Visi dan misi Pemerintah Kota Cimahi ini menjadi nilai dasar budaya organisasi yang harus menjadi acuan perilaku (berpikir dan bertindak) setiap insan birokrasi Pemerintah Kota Cimahi, sehingga konsistensi pelayanan publik dapat diwujudkan.
 - 5) Dalam membangun budaya organisasi, agar nilai-nilai budaya organisasi terpelihara dan berkembang, diperlukan adanya *reward and punishment*. Dalam struktur organisasi sebagaimana telah ditetapkan berdasarkan Perda No. 2 Tahun 2003; memungkinkan sekali dibangunnya sebuah mekanisme kontrol yang bersifat cybernetik. Kontrol seperti ini secara cepat dan tepat akan menjadi alat

pelurusan atas segala penyimpangan (inkonsistensi) terhadap visi dan misi pemerintahan yang mungkin terjadi. Dan sekaligus menjadi alat monitoring yang efektif untuk mengisi dan menyusun prestasi kerja (track record) setiap pegawai. Mekanisme reward and punishment akan menjadi alat penguat berlangsungnya cybernetic control.

PENUTUP

Membangun budaya organisasi, bukanlah pekerjaan sehari dua hari, akan tetapi pekerjaan yang harus dilakukan terus-menerus berkesinambungan, sejak rekrutmen pegawai sampai menjelang akhir masa tugasnya; sehingga saat ia mengakhiri tugasnya ia merasa bangga menjadi pegawai Pemerintahan Kota Cimahi yang telah memberikan pelayanan yang sempurna pada masyarakat dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah.

Pada tahap awal mungkin akan sangat sulit untuk menetapkan darimana dimulainya pembangunan budaya organisasi. Mungkin pada tingkat awal sebaiknya dimulai pada tingkat elit birokrasi Kota Cimahi melalui pemahaman visi dan misi Kota secara mendasar, sehingga setiap elit organisasi pelayanan publik Pemerintahan Kota Cimahi mampu menjabarkan kebijakan-kebijakan operasionalnya secara tepat untuk mengisi

perwujudan tujuan yang ingin dicapai. Membangun budaya organisasi ini tidak akan terwujud apabila masing-masing-masing individu, terutama elit birokrasi, tidak peduli pada makna yang mendasar dari pembentukan otonomi daerah.

Jika itu semua dilakukan secara bersama-sama, bahu-membahu oleh segenap komponen yang ada,

bukan tidak mustahil kondisi pelayanan publik khususnya di pemerintahan Kota Cimahi akan menjadi yang terbaik di antara kota-kota besar lainnya di tanah jawa ini. Atau boleh jadi, Kota Cimahi menjadi satu-satunya tempat percontohan pelayanan publik yang prima bagi daerah lain. Itu semua hanya bisa di capai jika asa dan doa menyatu. Amin...##

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Bina Pemerintahan Desa. 1990 . *Himpunan Pemerintahan Desa Dan Kelurahan*. BP – 7 Pusat. 1993. *UUD 1945 P4 GBHN*. Jakarta: --
- Departemen Dalam Negeri RI.--. *Pedoman Pelaksanaan Tugas Sehari-hari Kepala Desa*.
- Departemen Dalam Negeri RI. *PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah*.
- Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan .1989. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Djatnika, Rachmat. 1990. *Sistem Etika Islam*. Jakarta: Pustaka Panjimas.
- Effendi, Onong Uchyana . 1991. *Kepemimpinan Dan Komunikasi*. Bandung: Mandar Maju.
- Koentjaraningrat . 1994. *Metode-metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama..
- Mardalis. 1994. *Metode Penelitian*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Muchtaron, Zaini. 1995. *Dasar-dasar Management Dakwah*. Yogyakarta: Al – Amin.
- Noer, Deliar. 1999. *Mencari Presiden*. Jatinangor : Alqaprint.
- Rakhmat , Jalaluddin . 1994. *Metode Penelitian Komunikasi*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Sabik, Sayid. 1981. *Unsur-unsur Dinamika dalam Islam*. Jakarta: PT. Intermedia.
- Soekanto, Soerjono. 1987. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Press.
- Shaleh, Abd. Rosyad.1997 *Management Dakwah Islam*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Sumarjono, Parjo. 1989. *Pendayagunaan Aparatur Pemerintahan Desa san Kelurahan*. : – Union Cipta Muda.

Supriyatna, Tjahya. 1993. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.

Sutarji, A. 1980. *Desa Dan Kelurahan Menurut UU No. 5/ 1979*.

Syam, Nur. 1990. *Metodologi Penelitian Dakwah*. Surabaya: CV Ramdhani.

Wasistiono, Sadu. 2003. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Bandung: Fokusmedia.

*) **Drs. Agus Saepudin dan Siti Zulaikha, M.Si.** adalah Dosen IPDN Jatinangor