

Dimensi Kepemimpinan Aparatur dalam Perspektif Pelayanan Publik: *Building the Trust*

One of the public administration reform agenda is to create a responsive and accurate public management to provide good public service. The emergence of public dissatisfaction and disappointed toward government leadership caused by inability of public leaders to make a significant change in public administration practice and better life of people. Therefore, public organisation needs visionary leadership who are able to provide a truly citizen-centered public service. Leaders who could build public trust to government.

Key words: Public service reform, service leadership, public trust.

Oleh A. Aziz Sanapiah

Dimensi kepemimpinan telah lama menjadi kajian yang menarik terutama terhadap keberhasilan kepemimpinan dalam suatu organisasi. Kompetensi kepemimpinan dapat diketahui dari keberhasilan seseorang dalam kepemimpinannya bagi pencapaian tujuan organisasi. Seorang pemimpin aparatur dituntut harus mampu membawa organisasi publik yang dipimpinnya memberikan pelayanan yang berkualitas.

Hudges (1992) mengatakan bahwa *"government organization are created by the public, for the public, and need to be accountable to it."* Organisasi publik dibuat oleh publik, untuk publik, dan karenanya harus bertanggung jawab kepada publik. Bertumpu pada pendapat ini, pemimpin organisasi publik diwajibkan berakuntabilitas atas kinerja yang dicapai organisasinya. Tujuan utama organisasi publik adalah memberikan pelayanan dan mencapai tingkat kepuasan masyarakat seoptimal mungkin.

Karakteristik manajemen pelayanan pada sektor publik sebagai suatu keseluruhan kegiatan pengelolaan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah, memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya, memiliki kelompok kepentingan yang luas termasuk kelompok sasaran yang ingin dilayani (*wide stakeholders*), memiliki tujuan sosial serta akuntabel pada publik. Sejalan dengan perkembangan manajemen penyelenggaraan negara, dan dalam upaya mewujudkan pelayanan prima, paradigma pelayanan publik berkembang dengan fokus pengelolaan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan (*customer-driven government*) yang dicirikan dengan lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan, pemberdayaan masyarakat, serta menerapkan sistem kompetisi dan pencapaian target yang didasarkan pada visi, misi, tujuan dan sasaran.

Tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas, mengharuskan pembenahan dalam manajemen publik. Masih tingginya tingkat keluhan masyarakat pengguna jasa menunjukkan bahwa pemerintah sebagai organisasi publik masih belum sepenuhnya mampu menciptakan sistem pelayanan yang akseptabel dimata rakyat. Hal ini sedikit banyak telah membawa dampak menurunnya kepercayaan publik terhadap organisasi publik. Nunik (2001) mengatakan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat (*public trust*) kepada organisasi publik mulai menurun. Lebih lanjut dikatakan bahwa pada kebanyakan organisasi publik masih sering dijumpai fungsi pengaturan yang lebih dominan dibanding fungsi pelayanan. Berbagai hasil survey (termasuk *pooling*) juga memperlihatkan adanya kecenderungan penurunan kepercayaan dan keyakinan publik terhadap organisasi publik. Misalnya, survey "*Rethinking Government 2000*" di Canada yang dilakukan oleh *Ekos Research Associates Inc.* menemukan hanya 16% dari publik yang percaya bahwa pemerintah membuat keputusan yang sejalan dengan kepentingan publik. Hal ini tentu harus disikapi dengan bijaksana yaitu dengan introspeksi dan selanjutnya melakukan perubahan dan perbaikan yang signifikan.

Untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas, pemerintah telah melakukan berbagai agenda reformasi manajemen publik. Secara garis besar, terdapat 3 (tiga) metode reformasi manajemen publik yaitu : (1) *Methods to Improve Service Delivery*, (2) *Methods to Increase Efficiency*, dan (3) *Methods to Improve Governance*. Metode ini mengisyaratkan bahwa agenda peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan efisiensi dan peningkatan *governance* (dengan tiga pilarnya) selalu menjadi agenda utama dalam reformasi manajemen publik di berbagai Negara. Di Indonesia ketiganya menjadi agenda penting yang menjadi acuan dalam meningkatkan pelayanan publik.

Dalam melaksanakan agenda reformasi manajemen publik diatas, terdapat dua pihak yang seharusnya dapat saling bekerja sama untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas. *Di satu sisi*, kita menghadapi masyarakat yang semakin kritis dan juga kondisi mereka yang terhimpit kebutuhan dan ekonomi yang sebagian besar berada pada golongan menengah ke bawah, sehingga tuntutan mereka ingin segera diatasi dengan cepat, tepat dan murah. Sehingga ketika upaya reformasi manajemen publik yang dilakukan pemerintah belum secara optimal mampu memenuhi tuntutan masyarakat tersebut, masyarakat selalu memberikan label negatif dan terkadang berperilaku destruktif, tidak mendukung berbagai agenda yang dicanangkan pemerintah.

Di sisi lain, kita harus mengapresiasi bahwa saat ini pemerintah terus bergerak dan berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Berbagai kebijakan, strategi dan program baik secara nasional maupun daerah diarahkan pada agenda-agenda peningkatan kualitas pelayanan publik, penerapan konsep efisiensi dalam sektor publik (karena masalah keterbatasan anggaran), dan juga kolaborasi ketiga pilar *good governance* serta menerapkan prinsip-prinsipnya. Upaya tersebut membutuhkan waktu dan dukungan masyarakat.

Dengan kondisi tersebut, satu tahap penting yang harus dilakukan pemerintah pada saat ini adalah membangun kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Dalam tahap inilah kita membutuhkan suatu kepemimpinan yang berkinerja tinggi dan mampu melakukan pendekatan kepada masyarakat untuk mengakomodasi tuntutan kebutuhan dan permasalahan. Salah satu indikator keberhasilan seorang pimpinan dalam mengembangkan *'truly citizen-centered'* adalah apakah pendekatan kepada masyarakat yang mereka lakukan berjalan dengan efektif dan juga terjamin kelangsungannya atau sebaliknya gagal untuk menjalin hubungan dengan masyarakat.

A. Kepemimpinan dan Pelayanan Publik

Kepemimpinan menjadi salah satu faktor kunci dalam kehidupan organisasi, termasuk pada sektor publik. Thoha (2004) menyatakan bahwa suatu organisasi akan berhasil atau bahkan gagal sebagian besar ditentukan oleh faktor kepemimpinan. Begitu pentingnya masalah kepemimpinan ini, menjadikan pemimpin selalu menjadi fokus evaluasi mengenai penyebab keberhasilan atau kegagalan organisasi.

Kepemimpinan (*leadership*) menurut Ensiklopedia Umum-Kanisius (1993), diartikan sebagai hubungan yang erat antara seorang dan kelompok manusia karena ada kepentingan yang sama. Hubungan itu ditandai oleh tingkah laku yang tertuju dan terbimbing dari pemimpin dan yang dipimpin. Jadi dalam kepemimpinan, tentu akan melibatkan unsur pemimpin (*influencer*) yakni orang yang akan mempengaruhi tingkah laku pengikutnya (*influencee*) dalam situasi tertentu. Sedangkan Gibson, et. al (1992) mendefinisikan kepemimpinan sebagai kemampuan di dalam mempengaruhi sekelompok orang untuk bersama-sama mencapai tujuan. Pengertian yang senada juga dikemukakan oleh Chowdhury (2003) bahwa *"Exercising leadership inevitably involves having influence. One cannot lead without influencing other"*. Sumber dari pengaruh bisa berupa pengaruh formal yang telah ditetapkan secara organisasional sehingga seorang pemimpin mampu mempengaruhi orang lain semata-mata karena kedudukan di tingkat manajerial. Jadi kepemimpinan merupakan suatu proses dimana seseorang mempengaruhi kebiasaan orang lain ke arah penyelesaian tujuan yang spesifik yang mengarah kepada *teaching organization* untuk dapat melatih dan mengembangkan *knowledge, skill, dan attitude* setiap individu dalam organisasi.

Perkembangan konsep kepemimpinan sampai pada apa yang disebut sebagai kepemimpinan transformasional (*transformational leadership*) yang dipelopori oleh Bernard M. Bass sebagai kelanjutan studi dari J.M. Burn pada tahun 1978. Kepemimpinan transformasional didasarkan pada perubahan nilai, keyakinan yang dipromosikan oleh pemimpin dan kebutuhan dari pengikut/pegawainya (Luthan, 1995). Simic (1998) dengan mengutip pendapat Stoner menyatakan bahwa pemimpin transformasional mendorong para pegawai untuk mengerjakan lebih dari apa yang dapat dikerjakan,

meningkatkan perasaan bahwa apa yang dikerjakan adalah penting dan bernilai, dan menjadikan pegawai sampai pada prinsip bahwa kepentingan organisasi yang utama.

Lebih lanjut Simic (1998) dengan mengutip pendapat Galpin menegaskan enam cirri kepemimpinan transformasional, dua diantaranya yang terkait erat dengan manajemen sumber daya manusia adalah menghargai orang lain (*appreciation of others*) dan pengakuan (*recognition*). Menghargai orang lain mengandung makna komunikasi dua arah yang juga mencerminkan prinsip mendengarkan pegawai. Sedangkan *recognition* berarti pemberian penghargaan, misalnya ucapan terima kasih kepada pegawai baik dalam kondisi sendiri (langsung kepada pegawai yang bersangkutan) maupun dalam suatu forum. Terkait dengan prinsip tersebut dalam rangka meningkatkan semangat pegawai, perlu diperhatikan apa yang disarankan oleh Kenneth Blanchard bahwa pemimpin yang baik adalah pemimpin yang berusaha 'memergoki' bawahan pada saat mereka berprestasi dan kemudian memberikan pujian secara tulus, **bukan** yang berusaha 'memergoki' bawahan pada saat berbuat kesalahan dan menghukumnya. Efektifitas kepemimpinan didasarkan pada kombinasi karakteristik personal, keahlian manajerial, perilaku, dan situasi.

Dalam perspektif pelayanan publik, pemimpin harus mampu membawa organisasi publik memberikan pelayanan prima. Karena pada hakekatnya dibentuknya organisasi publik adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tangkilisan (2005) mengatakan bahwa organisasi publik dikatakan efektif apabila dalam realita pelaksanaannya birokrasi dapat berfungsi melayani sesuai dengan kebutuhan masyarakat (*client*), artinya tidak ada hambatan (sekat) yang terjadi dalam pelayanan tersebut, cepat dan tepat dalam memerikan pelayanan, serta mampu memecahkan fenomena yang menonjol akibat adanya perubahan sosial yang sangat cepat dari faktor eksternal. Efektivitas organisasi publik tersebut merupakan produk dari sebuah sistem yang salah sistem (unsur) adalah sumber daya manusia aparatur. Sebagai bagian dari suatu sistem, meningkatnya profesionalitas sumber daya manusia aparatur tidaklah otomatis kinerja organisasi publik akan meningkat. Sehingga manakala sumber daya manusia aparatur telah profesional, namun tidak didukung oleh sub-sub sistem lainnya seperti kelembagaan, ketalaksanaan, sarana dan prasarana yang memadai, niscaya kinerja organisasi publik yang bersangkutan tidak akan bisa mencapai tingkat kerja yang optimal.

Meskipun demikian, sumber daya manusia yang profesional menjadi faktor diterminan dan sekaligus menjadikan sub sistem lain menjadi baik, dan pada akhirnya kinerja organisasi publik menjadi baik pula. Berarti kesuksesan suatu organisasi sangat tergantung pada kinerja sumber daya manusianya yaitu para pegawai dalam berbagai strata suatu piramida organisasi, yang pada dasarnya para pegawai tersebut bekerja membutuhkan pemimpin yang memimpin mereka dalam bekerja. Karena itu, kepemimpinan sebagai bagian dari sub sistem sumber daya manusia sangat menentukan berjalannya keseluruhan sub-sub sistem yang terintegratif dan saling berkaitan menjadi

sistem yang mampu menggerakkan roda organisasi secara efektif dan efisien. Tanpa kepemimpinan yang baik, akan sulit bagi organisasi publik untuk mencapai tujuannya, yaitu memenuhi tuntutan pelaksanaan tugas dan fungsinya yang strategis dalam pelayanan publik.

Menurut Goleman (2002), tugas pemimpin adalah menciptakan pada apa yang disebutnya sebagai resonansi (*resonance*) yaitu suasana positif yang mampu membuat seluruh sumber daya manusia dalam organisasi terus mengikatkan diri (*committed*) dan menyumbangkan yang terbaik bagi organisasi. Schein (1992) menyatakan bahwa pemimpin mempunyai pengaruh yang besar terhadap keberhasilan organisasi dalam menghadapi tantangan yang muncul.

Tuntutan akan kualitas dan kinerja kepemimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan mengemuka dan terus meningkat telah menjadi patron seorang pemimpin dan calon pemimpin di dalam membawa perubahan dalam organisasi, serta memotivasi anggotanya untuk mencapai tujuan organisasi. Kepemimpinan menjadi basis dalam manajemen sumber daya manusia yang diharapkan tidak saja pada aspek operasional yaitu dalam pembentukan kualitas kehidupan kerja tetapi juga pada aspek strategik yang mendasari terbentuknya kondisi kehidupan kerja tersebut.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa kepemimpinan mempunyai peranan yang besar untuk memaksimalkan organisasi bekerja dalam memberikan pelayanan yang berkualitas. Dalam kaitan ini, pengalaman dari negara-negara di Asia menunjukkan bahwa kepemimpinan pemerintahan menjadi kunci perubahan. Keberhasilan Malaysia dan Singapura menjadi negara yang mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas terutama karena faktor kepemimpinan.

Untuk menjelaskan hubungan antara faktor kepemimpinan dan kualitas pelayanan publik, dapat dikemukakan pendapat Katz dan Kahn dalam Richard M. Steer (Tangkilisan, 2005), bahwa kualitas kepemimpinan dalam berbagai bentuk memperlihatkan perbedaan antara organisasi yang mampu mencapai tujuan dan yang tidak. Dikatakan bahwa kepemimpinan dapat mengisi beberapa fungsi penting yang diperlukan bagi organisasi untuk mencapai tujuannya, seperti berikut ini :

1. Dalam fungsi mengisi kekosongan akibat ketidaklengkapan atau ketidaksempurnaan desain organisasi. Ada banyak hal dalam aktivitas organisasi publik yang tidak diatur dalam peraturan perundangan sebagai dasar pembentukan organisasi publik. Karena itu tugas pemimpin adalah mewakili organisasi publik dalam setiap kegiatan yang menyangkut tugas dan fungsi pokok birokrasi publik. Tugas-tugas lain, baik internal maupun eksternal, yang belum diatur dalam perundangan yang ada, menjadi tanggung jawab pimpinan.

2. Membangun mempertahankan stabilitas organisasi dalam lingkungan yang bergolak, dengan memungkinkan dilakukan penyesuaian dan adaptasi yang segera pada kondisi lingkungannya yang bergolak atau yang sedang berubah. Dalam menindaklanjuti aktivitas layanan, sudah menjadi tugas

pimpinan dan para stafnya untuk melakukan persiapan diri jika mekanisme, metode, dan teknik yang bersifat substansial maupun peraturan perundangan yang melatarbelakanginya.

3. Membantu koordinasi intern dari unit-unit organisasi yang berbeda-beda, khususnya selama masa pertumbuhan dan perubahan. Kepemimpinan dapat meredakan serta menjadi pemisah bagi kelompok-kelompok yang berkonflik dalam organisasi. Tugas dan fungsi organisasi publik tidaklah ringan, karena keberhasilan layanan sangat ditentukan oleh kualitas kerjanya. Inilah tugas berat dari organisasi publik, karena itu dibutuhkan seorang pimpinan yang mampu mengatasi gejala atau konflik internal sehingga tidak mengganggu kinerja serta prestasi organisasi publik.

4. Memainkan peranan dalam mempertahankan susunan anggota yang stabil dengan cara pemenuhan kebutuhan anggota secara memuaskan. Untuk mensukseskan organisasi publik dalam menjalankan tugas dan fungsinya, pimpinan dan stafnya perlu memikirkan kesejahteraan karyawan, baik kebutuhan fisik, spritual, maupun kepuasan-kepuasan lain yang menjadi ukuran karyawan sendiri. Jika kondisi ini terpenuhi, tidaklah sukar bagi organisasi publik untuk mengemban tugas yang diberikan kepadanya.

Dalam mewujudkan pelayanan prima, seorang pemimpin harus berani melakukan perubahan. Karena itu diperlukan kepemimpinan transformasional yaitu kepemimpinan yang mampu sebagai agen perubahan. Berbagai perubahan mungkin mendapatkan tantangan dan hambatan, baik dari dalam maupun luar organisasi namun seorang pemimpin transformasional harus berani menghadapi kompleksitas, ambiguitas, dan ketidakpastian tersebut dengan menyiapkan strategi terbaik. Perubahan-perubahan yang dapat dilakukan seorang pemimpin untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, antara lain :

- a. Memangkas berbagai birokrasi yang sudah tidak relevan.
- b. Menerapkan *contestability* (membandingkan pelayanan yang dilakukan unit organisasinya dengan organisasi lain untuk melihat efisiensi dan efektivitasnya) bahkan mengembangkan kontrak dengan sektor swasta (jika hal ini merupakan jalan terefektif dan terefisien yang harus ditempuh).
- c. Menggunakan berbagai teknologi baru untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- d. Mengembangkan kebijakan publik yang berorientasi pada pelanggan (*customer focus*)

Tuntutan akan perbaikan atas kondisi pelayanan publik dewasa ini semakin besar dan menjadi agenda utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Seorang pemimpin harus mampu melakukan perubahan-perubahan menuju perbaikan secara sistematis dan terukur. Namun demikian berbagai upaya reformasi yang sifatnya lebih 'internal' tersebut juga harus dibarengi dengan suatu pengembangan strategi yang bersifat eksternal. Strategi ini diarahkan pada pengembangan 'citra baik' organisasi dan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik.

B. Pelayanan Publik dan *Building the Trust*

Kepercayaan publik tumbuh dari pelayanan yang berkualitas. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan OECD (2000) bahwa pada dasarnya pelayanan publik adalah kepercayaan publik. *“Public service is a public trust. Citizens expect public servants to serve the public interest with fairness and to manage public resources properly on a daily basis. Fair and reliable public services inspire public trust and create a favourable environment for businesses, thus contributing to well-functioning markets and economic growth,”* Dengan demikian, kualitas pelayanan publik merupakan salah satu *strategic issue* bagi aparatur negara yang harus diaktualisasikan dalam kerangka membangun kepercayaan publik.

Dalam upaya perwujudan hal-hal tersebut, pemimpin merupakan faktor yang signifikan. Peran pemimpin dalam membangun kepercayaan publik mencakup lingkup internal yang berkaitan dengan upaya menggerakkan dan memastikan seluruh sumberdaya aparatur berkinerja tinggi, dan lingkup eksternal organisasi dalam upaya mencermati harapan masyarakat dan komunikasi eksternal baik menyangkut ukuran-ukuran kinerja pelayanan (*public service measures*) yang ditetapkan, upaya yang telah, sedang dan akan dilakukan, maupun kinerja pelayanan yang telah dihasilkan.

Pemimpin yang cerdas bukanlah suatu jaminan untuk memimpin suatu organisasi yang efektif dan efisien, karena seorang pemimpin selain memiliki pengetahuan dan keterampilan untuk memimpin juga dituntut berperilaku sebagai panutan bagi bawahannya (*building the trust*). Arie de Geus mengemukakan bahwa organisasi yang bisa bertahan lebih dari seratus tahun dan menunjukkan prestasi yang *outstanding* adalah organisasi yang dipimpin oleh pemimpin yang *teach by example* (dalam Nugroho D, 2003).

Dalam konteks organisasi publik, kepemimpinan lebih merupakan *‘kepemimpinan formal’* dalam arti pemimpin merupakan orang yang diangkat dan dikukuhkan untuk menduduki jabatan tertentu. Pada kondisi demikian, akuntabilitas (*accountability*) menjadi penting sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kedudukan dan kepemimpinan dan *‘pertanggungjawaban sosial’*. Akuntabilitas di atas mengandung makna keharusan/kemampuan untuk menjelaskan dan menjawab segala hal yang menyangkut langkah dan proses yang dilakukan serta mempertanggungjawabkan atas kerjanya.

Dalam rangka mewujudkan kinerja maksimal, kepemimpinan aparatur harus didasarkan pada kredibilitas yang dibentuk atas dasar profesionalitas dan kejujuran. Kejujuran dalam kepemimpinan merupakan akar dan modal dari terhindarnya tindakan-tindakan yang bertentangan dengan norma-norma kehidupan sosial dan bernegara, baik yang dilakukan oleh para pemimpin itu sendiri maupun para pengikutnya.

Dalam membangun hubungan, seorang pemimpin perlu menumbuhkan karakteristik dan atribut-atribut yang meliputi (Kuczmarski dan Kuczmarski, 1995): (1) *Listens actively*; (2) *Emphatic*; (3) *Attitudes are positive and optimistic*; (4)

Delivers on Promises and commitment; (5) Energy level high; (6) Recognizes self-doubts and vulnerability; dan (7) Sensitivity to others, values, and potential.

Kepemimpinan merupakan fenomena sosial, yang berarti bahwa praktek kepemimpinan dipengaruhi nilai-nilai (*value-driven*). Dalam pelayanan publik, nilai-nilai yang mendasari seorang pemimpin transformasional bertindak adalah *customer satisfaction* dan perjuangan pada nilai sosial yang menjadi tanggung jawab negara. Sebagai konsekuensinya, pengembangan berbagai sistem pelayanan publik diarahkan pada pemberian pelayanan yang mudah, murah, tepat dan sederhana. Dampak dari fenomena sosial tidak hanya pada nilai yang dianut, namun juga seorang pemimpin yang transformasional haruslah *percaya kepada orang lain* dan berani *memberikan tantangan dan tanggung jawab pada orang lain (empowerment)*. Seorang pemimpin harus mampu menumbuhkan kreativitas dan tidak membatasi berbagai strategi yang dikembangkan bawahan berdasarkan kompetensi teknis yang mereka kuasai.

Dalam pelayanan publik masih sering dijumpai, seorang pelayan publik (birokrat) belum mampu melaksanakan tugasnya sebagai pelayan masyarakat. Birokrasi masih sering memiliki beberapa karakter yang menyebabkan masyarakat sering alergi bila berurusan dengan birokrasi (Sondang P. Siagian, 1994), yakni :

1. *Apathy* (apatis), yaitu bersikap acuh tak acuh terhadap pengguna jasa. Para aparat/birokrasi sering memandang bahwa masyarakat sebagai pihak yang membutuhkan maka merekalah yang harus mengikuti keinginan birokrat.

2. *Brush off* (menolak berurusan), yaitu berusaha agar pembtuh jasa tidak berurusan dengannya misalnyadengan cara mengulur waktu dan membiarkan menunggu dalam jangka waktu yang lama.

3. *Coldness* (dingin), yaitu kurangnya keramahan dalam memberikan pelayanan.

4. *Condescension* (memandang rendah), yaitu memperlakukan pembtuh jasa sebagai orang yang tida tahu apa-apa sehingga penyelesaian urusan menurut keinginan aparat.

5. *Robotism* (bekerja mekanis), yaitu bekerja secara mekanis dan memperlakukan pembtuh jasa dengan perilaku dan tutur kata yang sama dan monoton.

6. *Role Book* (ketat pada prosedur), yaitu ketat pada prosedur dan meletakkan peraturan di atas kepuasan pembtuh jasa.

7. *Rondaround* (pingpong/saling lempar tanggung jawab), yaitu untuk menyelesaikan suatu urusan, masyarakat pengguna jasa harus menghubungi pelbagai pihak yang saling lempar tanggung jawab.

Dalam fenomena sosial, perilaku tersebut menyebabkan masyarakat sering 'enggan' bila berurusan dengan birokrasi. Keberadaan karakteristik tersebut menyebabkan munculnya beberapa implikasi negative seperti dari *aspek politis*, terjadi penurunan tingkat kepercayaan dan dukungan masyarakat terhadap aparat pemerintah; dari *aspek finansial*, dapat menurunkan pendapatan Negara karena masyarakat tidak termotivasi untuk taat dan patuh pada kebijakan pemerintah.

Penyelesaian masalah pelayanan publik sangat membutuhkan kerjasama yang baik antara pemimpin, personal dalam organisasi, masyarakat (*client*), dan sektor swasta. Dengan kerja sama yang baik masalah pelayanan publik akan menjadi ringan jika semua membuka diri untuk saling menyumbangkan pemikiran, *resources*, dan dukungan. Langkah yang dapat ditempuh seorang pemimpin dalam menggerakkan organisasi untuk menciptakan pelayanan prima antara lain :

1. Mengembangkan *call centers* dalam berbagai pelayanan yang diberikan organisasi publik.

2. *Resource sharing* atau melibatkan sektor swasta dalam penyediaan pelayanan publik. Bahkan bagi pemerintah daerah dapat mengembangkan satu sistem kerja sama dengan daerah terdekat untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam satu jenis (atau beberapa) pelayanan kepada publik.

3. Konsultasi publik (*citizen consultation*) dalam mengembangkan sistem atau kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan publik

Meskipun disebutkan di atas bahwa salah satu kompetensi seorang pemimpin adalah bisa mempengaruhi, namun bukan pengaruh yang bersifat '*coercive*' atau pemaksaan. Pengaruh yang dimaksud adalah pengaruh yang mengandung konsekuensi/keuntungan bagi organisasi dan stakeholdernya. Pengaruh yang bersifat '*sukarela*' sangat penting untuk dilakukan dengan keuntungan antara lain:

1. Meningkatkan kapasitas transaksional yang akhirnya tercipta *truly citizen-centered*. Jika masyarakat percaya maka mereka akan berpartisipasi aktif terhadap berbagai kegiatan pemerintah. Hubungan yang bersifat '*mutualisme*' ini akan berdampak positif pada kinerja pemerintah dan partisipasi masyarakat, pemerintah memfokuskan kegiatannya pada tuntutan dan permasalahan public dan masyarakat memberika dukungan (*financial* dan moril) akan kegiatan tersebut.

2. Pemerintah yang dapat diandalkan dan dapat dipercaya dapat membangun populasi/masyarakat yang saling '*memperhatikan (care)*'. Atau dengan kata lain menginformasikan permasalahan yang dihadapi pada jalur resmi pemerintah sehingga tidak gampang dimanipulasi dan dimanfaatkan pihak lain.

Untuk mendapatkan suatu pengaruh yang '*positif*' dari kepercayaan masyarakat bukanlah hal yang mudah. Apalagi kita masih menghadapi persoalan yang berkaitan dengan kebutuhan dasar masyarakat. Beberapa catatan perubahan persepsi yang harus dilakukan organisasi publik untuk mendapatkan kepercayaan atau '*trust*' dari masyarakat antara lain (<http://www.accenture.com>) :

1. Menghilangkan persepsi bahwa kualitas pelayanan publik selalu kalah dan di bawah kualitas pelayanan sektor swasta. Cara yang dapat ditempuh adalah dengan mengenalkan suatu pelayanan yang melebihi *standard* pelayanan yang dilakukan swasta. Atau dengan mempublikasikan '*prestasi*' /pelayanan terbaik yang dilakukan pemerintah. Strategi ini penting untuk menunjukkan bahwa ada pelayanan publik yang berhasil dan sukses, karena

yang biasa kita dengar adalah cerita kegagalan pelayanan public dalam memberikan pelayanan terbaik.

2. Menempatkan organisasi pemerintah untuk selalu berada pada titik kritis kesuksesan pelayanan. Salah satu masalah umum dalam pelayanan publik adalah kelangsungan suatu kinerja pelayanan. Organisasi publik sering 'terlalu cepat puas' dengan kinerjanya sehingga 'lupa' untuk menjaga kualitas terbaiknya. Terkadang dengan alasan proyek, suatu pelayanan di disain dengan kualitas terbaik, namun untuk memelihara kualitas tersebut ungkapan tidak ada dana, mereka tidak mampu menjaga dan menyesuaikan pelayanan dengan perubahan lingkungan yang sangat cepat.

3. Menciptakan Operasi Baru dalam Pelayanan Publik. Strategi ini sangat penting untuk mengantisipasi perubahan tuntutan masyarakat sesuai dengan perkembangan global. Termasuk dalam strategi ini adalah pembenahan struktur internal organisasi publik dan proses pemberian pelayanan kepada masyarakat.

4. Menerapkan *Four Proactive Tactics*. For proactive tactics meliputi *the stick, the carrot, marketing pull* dan *high-touch push*. Strategi ini digunakan untuk menumbuhkan motivasi dalam organisasi untuk mengadopsi strategi pelayanan yang dipakai organisasi.

Sebagai catatan dalam pelaksanaan adopsi strategi pelayanan kita perlu memperhatikan pentingnya diskresi pada level aparaturnya yang langsung berhubungan dengan masyarakat (*street level bureaucrac*), namun perlu dibatasi dengan norma-norma sehingga diskresi ini menjadi diskresi yang bertanggung jawab. Dalam melakukan berbagai strategi peningkatan pelayanan seperti tersebut di atas seorang pemimpin harus meluaskan perspektif mereka tentang makna pelayanan publik. Untuk itu diperlukan kepemimpinan yang mampu membangun visi bersama (*shared-vision*). Berikut adalah beberapa karakteristik pimpinan visioner dalam pelayanan publik (<http://www.accenture.com>) :

1. Selalu tidak puas, seorang pemimpin yang visioner adalah seorang pemimpin yang selalu memiliki keinginan untuk melakukan peningkatan. Seorang pemimpin yang mempertahankan metode lama sama dengan berjalan ke belakang karena metode tersebut belum tentu sesuai dengan lingkungan yang selalu berubah.

2. Mampu menciptakan standard terbaik menurut visinya, untuk mendapatkan kinerja terbaik seorang pemimpin public harus mengembangkan suatu visi stratejik dalam bidang pelayanan yang mencerminkan budaya, aspirasi dan nilai-nilai dalam organisasi.

3. Mampu mengorganisir pelaksanaan pelayanan secara efektif, seorang pemimpin yang visioner mengetahui bahwa sebuah kebijakan dikatakan ketika kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dan mencapai tujuan yang diinginkan. Pengorganisasian ini berarti bahwa pemimpin harus mampu menggerakkan secara *top-down* dan juga struktur organisasi secara horizontal dengan baik.

4. Mampu memperkuat hubungan dengan masyarakat, dengan menggunakan teknologi terbaru untuk memaksimalkan pelayanan secara *online*.

5. Memiliki keinginan kuat untuk selalu belajar, baik dari keberhasilan organisasi lain dalam pelayanan maupun belajar dari kesalahan yang mereka lakukan.

6. Mampu menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan, termasuk akuntabilitas dan transparansi yang bersifat *multiple governmental organizations*.

Karakteristik tersebut merupakan dasar dan sarana dalam membangun hubungan yang baik dan menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh sektor publik. Atas dasar kredibilitas yang berakar pada kejujuran, komitmen yang tinggi, dan semangat pengabdian dalam menjalankan berbagai peran kepemimpinan, diharapkan kepemimpinan aparatur dapat mewujudkan kinerja yang maksimal dalam mewujudkan pelayanan prima. Kita berharap semoga citra pelayanan publik yang selama ini sering dinilai negatif dapat berubah menjadi lebih baik.

C. Kesimpulan

Kunci kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah adalah terletak pada kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang diberikan. Karena itu, tuntutan terhadap kualitas pelayanan prima merupakan hal yang harus diupayakan. Perwujudan pelayanan yang berkualitas dapat dilakukan melalui perubahan visi dan orientasi pelayanan yang lebih berfokus kepada kepentingan pelanggan. Selain itu, organisasi publik harus memperhatikan prinsip kerjasama dan partisipasi pegawai didalam organisasi, serta harus senantiasa melakukan perbaikan secara terus menerus.

Pemimpin dalam berbagai strata piramida suatu organisasi publik harus memberikan dukungan dan komitmennya kepada bawahan yang selalu mengabdikan atau berdedikasi dalam pemberian pelayanan publik dan dukungan serta komitmennya kepada para pengguna atau penerima pelayanan publik. Selain itu, dalam pelayanan publik diperlukan norma antara lain tentang kebenaran, pemenuhan janji kepada publik, dan adil dalam memberikan pelayanan.

Prof. A. Aziz Sanapiah, MPA adalah Guru Besar Tetap STIA LAN Jakarta dan Ketua Jurusan Administrasi Bisnis STIA LAN Jakarta.

Daftar Pustaka

Bailey, Stephen J. 1999. *Local Government Economics-Principle and Practice*. MacMillan Press LTD, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG216XS.

- Bennis, W.G, and B. Nanus. 1985. *Leaders: The Strategies for Taking Change*. New York: Happer and Row.
- Dunn, William N. 2000. *Public Policy Analysis: An Introduction* (Indonesian Edition). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ensiklopedia Umum. 1993. Yogyakarta: Kanisius.
- Gibson, J.L., Ivancevich, J.L., dan Donnelly, J.H. 1992. *Organisasi: Perilaku, Struktur, Proses*. Cetakan Kelima. Jakarta: PT Erlangga.
- Handoko, HT. 1995. *Manajemen*. Cetakan Kesembilan. Yogyakarta: BPFE.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik; Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kotter, J. P. 1990. *A Force for change*. New York: Free Press.
- Kuczmarski, Susan Smith dan Thomas D. Kuczmarski. 1995. *Values-Based Leadership*. New York: Prentice Hall.
- LAN. 2003. *Dimensi-Dimensi Pokok Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: LAN-RI.
- Locke, Edwin A. and Association. 1997. *The Essence of Leadership: The Four Keys to Leading Succesfully*.
- Mileham, P. and Spacie K. 1996. *Transforming Corporate Leadership*. London: Pitman Publishing.
- Mustopadidjaja. 2002. *Paradigma-Paradigma pembangunan*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Nugroho, D. Riant. 2003. *Reinventing Pembangunan: Menata Ulang Paradigma Pembangunan Untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, Gramedia.
- Nunik Retno Herawati. 2001. *Manajemen Pelayanan Publik Daerah, dalam Manajemen Otonomi Daerah*. Semarang: CLOGAPPS Universitas Diponegoro.
- Robbin, S. P. 1996. *Perilaku Organisasi: Konsep, Kontroversi, Aplikasi*. Jakarta: PT Prenhalindo.
- Stoner, J. F., Freeman, A. E. dan Gilbert, D. A. 1995. *Management*. Sixth Edition. New Jersey: Prentce Hall International Inc., A. Simon & Schuster Company.
- Supriatna, Tjahya. 1996. *Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*. Jakarta: PT Nimas Multima.
- Tangkilian, Hessel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: PT Gramedia.
- Tim Studi Pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. 2000. *Manajemen Pemerintahan Baru*. Jakarta: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.
- Yukl, Gary. 1994. *Kepemimpinan dalam Organisasi* (Terjemahan). New York: Prentice Hall Inc.
-

