

# **DAS SOLLEN PELAYANAN PUBLIK**

## **(TELAAH KONFLIK KEWENANGAN)**

Diterbitkan Oleh  
CV. R.A.De.Rozarie  
(Anggota Ikatan Penerbit Indonesia)  
Jl. Ikan Lumba-Lumba Nomor 40 Surabaya, 60177  
Jawa Timur – Negara Kesatuan Republik Indonesia  
[www.derozarie.co.id](http://www.derozarie.co.id) – 081333330187/0819671079

*Das Sollen* Pelayanan Publik  
(Telaah Konflik Kewenangan)  
© April 2014

Eklektikus: Dr. H Dahyar Daraba, M.Si.  
Editor: Ridwan  
Master Desain Tata Letak: Eko Puji Sulistyono

Angka Buku Standar Internasional: 9786021447482  
Perpustakaan Nasional Republik Indonesia  
Katalog Dalam Terbitan

Sebagian atau seluruh isi buku ini dilarang digunakan atau direproduksi dengan tujuan komersial dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari CV. R.A.De.Rozarie kecuali dalam hal penukilan untuk keperluan artikel atau karangan ilmiah dengan menyebutkan judul dan penerbit buku ini secara lengkap sebagai sumber referensi.  
Terima kasih

PENERBIT PERTAMA DENGAN KODE BATANG UNIK

## PRAKATA

Setelah menyelesaikan studi S-3 dari Universitas Negeri Makassar, terbersit dalam pikiran untuk menghasilkan suatu karya dalam bentuk buku ilmiah. Tentu saja, penerbitan buku tidak ada sangkut pautnya dengan tahun 2014 sebagai tahun politik mengingat di Indonesia sendiri sedang mengadakan Pemilihan Umum.

Tentu saja buku yang mengupas konflik kewenangan dari sudut pandang *das sollen* ini akan membawa paradigma baru bagi dunia pendidikan tinggi dan masyarakat luas. Dengan bahasa yang mudah dipahami, saya optimis bahwa karya ini setidaknya mampu membuat para pembaca untuk berimajinasi ilmiah terkait topik-topik di setiap babnya.

Dengan bersandar pada pepatah *virtus stat in medio* “Kebijaksanaan itu berdiri di tengah”, saya mempersembahkan buku ini.

Sulawesi Selatan, Maret 2014

H Dahyar Daraba

## SENARAI ISI

<b>PRAKATA</b>	i
<b>SENARAI ISI</b>	ii
<b>BAB I</b>	
Apologia	1
<b>BAB II</b>	
Restrukturisasi Organisasi	13
<b>BAB III</b>	
Esensi Restrukturisasi	17
<b>BAB IV</b>	
Perubahan Organisasi Dan Ketidakamanan Kerja	27
<b>BAB V</b>	
Konflik Dalam Organisasi	36
<b>BAB VI</b>	
Manajemen Konflik Dalam Restrukturisasi Organisasi	45
<b>BAB VII</b>	
Kerangka Konseptual	56
<b>BAB VIII</b>	
Deskripsi Wilayah Penelitian	58
<b>BAB IX</b>	
Proses Restrukturisasi Organisasi Pelayanan Publik	66
<b>BAB X</b>	
Konflik Antar Lembaga Dalam Proses Restrukturisasi Organisasi	73
<b>BAB XI</b>	
Faktor Terkait Terjadinya Konflik	103
<b>BAB XII</b>	
Restrukturisasi Organisasi Pelayanan Publik	115
<b>BAB XIII</b>	
Model Kelembagaan PTSP Di Kabupaten Takalar	134
<b>BAB XIV</b>	
Kebaruan Pemikiran	136
<b>BAB XV</b>	
Implikasi	139
<b>BAB XVI</b>	
Konstatir	142
<b>SENARAI PUSTAKA</b>	143

# BAB 1

## APOLOGIA

Birokrasi pelayanan publik di Indonesia masih sangat buruk dan belum efektif dalam memberikan pelayanan. Hal ini dapat dilihat dari indeks *ease of doing business 2012* yang berada pada peringkat ke-128 di antara 185 (seratus delapan puluh lima) negara di dunia. Sangat jauh tertinggal dengan negara tetangga Singapura dan Malaysia yang masing-masing berada pada peringkat ke-1 dan ke-12. Sementara itu dalam indeks persepsi korupsi tahun 2012 juga menunjukkan bahwa posisi Indonesia berada pada peringkat ke-118. Juga jauh tertinggal dengan negara tetangga Singapura dan Malaysia yang masing-masing berada pada posisi ke-5 dan ke-54.

Banyak studi yang menunjukkan bahwa birokrasi perizinan belum berjalan secara efisien dan efektif, sehingga masih ditemukan berbagai masalah dalam pelayanannya. Masalah-masalah ini memiliki dampak langsung terhadap dunia usaha khususnya kegiatan investasi di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat antara lain:

- ❖ Waktu pengurusan izin relatif lama, karena proses yang berbelit dan menyangkut banyak lembaga teknis.
- ❖ Biaya yang relatif tinggi karena proses yang panjang dan tidak transparan sehingga terbuka peluang untuk terjadinya pungutan liar.
- ❖ Tidak ada kejelasan baik biaya maupun waktu penyelesaian.

Para pengusaha dalam negeri maupun investor yang masuk di Indonesia, membutuhkan biaya yang lebih tinggi untuk pengurusan izin usaha, izin mendirikan bangunan dibandingkan para pesaing di kawasan Asia. Dari beberapa kota di Indonesia pengurusan izin mendirikan bangunan rata-rata terdiri dari 12 (dua belas) prosedur yang memakan waktu selama 118 (seratus delapan belas) hari dan menghabiskan biaya sebesar 161% dari pendapatan per kapita. Dibandingkan dengan negara-negara tetangga, Thailand misalnya, hanya membutuhkan 8 (delapan) prosedur yang memakan waktu hanya 33 (tiga puluh tiga) hari dan biaya hanya 5,8% dari pendapatan per kapita, sedangkan Malaysia membutuhkan 9 (sembilan) prosedur, memakan waktu 30 (tiga puluh) hari dan 19,7% pendapatan per kapita untuk memulai usaha (*data ease of doing business 2012*). Birokrasi dengan prosedur dan dokumen yang rumit

ini pada akhirnya berakibat pada waktu yang terbuang dan biaya yang besar.

Sementara itu, di Kabupaten Takalar diperlukan 8 (delapan) prosedur untuk pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dengan memakan waktu kurang lebih 20 (dua puluh) hari dan menghabiskan biaya sebesar 4% dari Rencana Anggaran Biaya (RAB). Adanya fenomena tersebut mendorong dilakukannya revitalisasi dan restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah, mengawali proses desentralisasi (otonomi daerah) sebagai bagian dari proses menuju terwujudnya *good governance*. Akan tetapi restrukturisasi organisasi pelayanan publik tidak semudah membalik telapak tangan.

Sebagaimana diungkapkan oleh Dwiyanto (2011:1) bahwa salah satu kesulitan dalam pelaksanaan dan pengembangan restrukturisasi organisasi pelayanan publik adalah adanya realitas bahwa birokrasi publik tidak pernah beroperasi dalam ruang yang vakum. Sosok dan kinerja birokrasi adalah resultan dari interaksi antara berbagai variabel yang kompleks baik di dalam ataupun di luar birokrasi publik. Dalam organisasi pemerintahan restrukturisasi merupakan pembenahan atau perombakan mendasar seluruh mata rantai sistem pemerintahan yang tidak relevan lagi dengan kondisi dan situasi yang berkembang dalam rangka menciptakan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Restrukturisasi kelembagaan dimaksudkan memperbaiki struktur organisasi dalam rangka peningkatan pelayanan publik, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bahwa "dalam rangka mempermudah penyelenggaraan berbagai bentuk pelayanan publik, dapat dilakukan penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu". Oleh karena itu organisasi yang dibentuk pemerintah harus mempunyai struktur yang menghasilkan proses bisnis yang efisien dan efektif. Dalam kaitannya dengan debirokratisasi tujuan utamanya adalah peningkatan efisiensi pelayanan dimana perbandingan terbaik antara *input* dan *output* pelayanan. Secara ideal, pelayanan akan efisien apabila birokrasi pelayanan dapat menyediakan *input* pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang meringankan masyarakat pengguna jasa agar

investasi dalam negeri dapat meningkat. Demikian pula pada sisi *output* pelayanan, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas sehingga yang dilayani merasa puas.

Tahapan penyederhanaan pelayanan perizinan satu pintu sebagaimana diamanatkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) (Permendagri No. 24-2006) ini belum bisa dilaksanakan secara konsekuen karena sistem dan struktur dalam organisasi kantor/dinas pelayanan satu pintu masih sangat berbelit-belit seperti yang terjadi pada beberapa kantor pelayanan yang dibentuk di seluruh kabupaten/kota di Indonesia belum sepenuhnya menjadi wewenang Kantor/Dinas Pelayanan Terpadu Satu Pintu, tetapi masih ada keterlibatan instansi teknis dalam proses pembuatan izin dan pengambilan keputusan yang seharusnya tidak demikian adanya, seperti yang dilakukan di beberapa kabupaten, sebagaimana disajikan pada Tabel 1 berikut:

**Tabel 1.**  
Pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Di Indonesia

No.	Provinsi	Kabupaten/Kota	Keterangan
1	Sumatera Utara	Serdang Bedagai	Sejak September 2006, Unit Pelayanan.
2	Sumatera Barat	Kota Bukit Tinggi Kabupaten Solok	Sejak 16 Juni 2001, Kantor. Sejak 1998, Unit Pelayanan.
3	Riau	Kabupaten Indragiri Hilir Kota Pekanbaru Kota Dumai	Sejak 26 April 2001, Kantor. Sejak Maret 1999, Kantor. Sejak 20 Februari 2002, Badan.
4	Lampung	Kota Metro	Sejak Oktober 2001, Unit.
5	Jawa Barat	Kabupaten Bogor Kota Bekasi Kota Cirebon  Kota Bogor	Sejak 29 April 1999, Unit Pelayanan. Sejak Maret 1999, Satuan Pelayanan Sejak 2001, Unit Pelayanan kurang efektif sejak Oktober 1999, Kantor.
6	Jawa Tengah	Kabupaten Semarang Kabupaten Jepara Kabupaten Grobogan Kabupaten Sragen	Sejak September 2001, Kantor. Sejak Oktober 2003, Kantor. Sejak Mei 2001, Kantor. Sejak 2002, Kantor (Peningkatan Status Dari Unit).
7	Daerah Istimewa Yogyakarta	Kabupaten Sleman	Sejak Januari 1999, Unit Pelayanan, Tidak Efektif.

8	Jawa Timur	Kota Kediri Kota Madiun  Kabupaten Lumajang  Kabupaten Magetan Kabupaten Bondowoso	Sejak Januari 2002, Kantor. Sejak Februari 1998, Unit Pelayanan. Sejak September 2002, Unit Pelayanan. Sejak September 2002, Kantor. Sejak Maret 2003, Kantor, Tidak Efektif.
9	Bali	Kabupaten Jembarana	Sejak 2003, bergabung di Dinas Informasi, Komunikasi dan Transportasi.
10	Nusa Tenggara Barat	Kabupaten Sumbawa	Sejak Januari 2003, Unit Pelayanan.
11	Kalimantan Tengah	Kota Palangkaraya	Sejak November 2001, Unit Pelayanan.
12	Kalimantan Selatan	Kabupaten Kotabaru  Kabupaten Barito Kuala Kabupaten Balangan	Sejak Maret 2007, Unit Pelayanan. Sejak Mei 2007, Kantor. Sejak 2002, Kantor.

Sumber: Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah, tahun 2009.

Pengalaman beberapa daerah yang telah melaksanakan restrukturisasi dan menerapkan pelayanan terpadu sebagaimana disajikan di atas berbagai permasalahan dihadapi dalam melaksanakan pelayanan tersebut, seperti pengalihan status kepegawaian dari instansi teknis ke kantor pelayanan terpadu. Umumnya pegawai kantor/dinas pelayanan terpadu direkrut dari berbagai instansi teknis, ada yang dialihkan kepegawaiannya dan ada juga yang hanya di perbantukan di kantor pelayanan tersebut. Masalah lainnya adalah munculnya ketidakamanan dalam melakukan pekerjaan dan status kepegawaian yang tidak jelas, sehingga mereka khawatir terhadap kariernya dan merasa kehilangan sebagian sumber pendapatannya.

Sementara itu, pelaksanaan pelayanan terpadu satu pintu di Provinsi Sulawesi Selatan juga belum maksimal. Terdapatnya 200 (dua ratus) permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang berhenti di Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (KPTSP) seperti yang terjadi di Kabupaten Maros adalah menjelaskan belum optimalnya pelayanan yang diberikan (Tribun Timur, 31 Agustus 2013:16). Secara nasional diperoleh informasi bahwa hasil survei integritas yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi pada tahun 2009 menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia

baru mencapai skor 6,64 dari skala 10 (sepuluh) untuk instansi pusat dan skoring pelayanan publik di daerah pada tahun 2008 hanya 6,69 dari skala 10 (sepuluh) (Fajar, 5 Januari 2011).

Pertimbangan pemilihan KPTSP Kabupaten Takalar Provinsi Sulawesi Selatan sebagai objek penulisan, karena sejak tahun 2000 Kabupaten Takalar adalah salah satu kabupaten pertama yang mempunyai inovasi dengan memperkenalkan penerapan *electronic government* di Indonesia melalui pelayanan satu atapnya dan telah melakukan restrukturisasi organisasi yang dikenal dengan Sistem Informasi Manajemen Satu Atap (SIMTAP), yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bupati No: KPTS.18/IV/1999 tentang tatalaksana pelayanan umum atau biasa disebut dengan Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA). Kemudian pada tahun 2007 seiring dengan keluarnya Permendagri No. 24-2006, telah dilakukan kembali restrukturisasi dari PTSA ke PTSP karena dianggap bahwa organisasi PTSA ini, belum memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Namun adanya restrukturisasi ke PTSP yang dilakukan ini belum juga membawa dampak pada perubahan organisasi pelayanan publik yang memuaskan. Salah satu penyebabnya adalah karena adanya konflik kepentingan dari instansi teknis dengan tarik ulur kewenangan masing-masing instansi. Pihak instansi teknis menganggap bahwa hal-hal teknis terkait dengan penerbitan perizinan mereka yang lebih paham, dan oleh karenanya merekalah yang lebih bersyarat untuk mengelolanya.

Berdasarkan laporan pelaksanaan kegiatan lokakarya hasil analisis masalah penyebab pengaduan masyarakat terhadap kinerja Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (KPTSP) di Kabupaten Takalar yang dikerjasamakan antar Pemerintah Takalar, Kementerian PAN, PKP2A II LAN Makassar dan GTZ SFGG tahun 2009 telah disimpulkan bahwa dari 600 (enam ratus) responden yang diminta tanggapannya rata-rata belum merasa puas terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh KPTSP, seperti masih berbelit-belitnya proses pelayanan, pelayanan tidak tepat waktu, petugas pelayanan sering tidak ada di tempat, standar pelayanan tidak ada, ruang tunggu sempit, kursi di ruang tunggu sudah rusak, sumber daya manusia yang kurang handal, pendingin ruangan yang tidak berfungsi, loket informasi tidak ada, petugas tidak serius dalam

melayani, petugas tidak disiplin, banyaknya penawaran tidak resmi, persyaratan terlalu banyak, prosedur pelayanan tidak transparan, pejabat yang berwenang tidak ada di tempat, biaya pelayanan tidak pasti, standar pelayanan tidak ada, dan berbagai permasalahan lainnya yang terkait dengan pelayanan. Secara rinci, deskripsi jawaban responden dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini:

**Tabel 2.**

Deskripsi Pengaduan Masyarakat Terhadap Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Takalar Tahun 2009

No.	Aspek Pengaduan Masyarakat	Jumlah	Persentase
1	Ruang tunggu sempit	388	64,67
2	Kursi tunggu sudah rusak	331	55,17
3	Pelayanan tidak tepat waktu	321	53,50
4	Sumber daya manusia yang kurang handal	297	49,50
5	Kurang sosialisasi jenis-jenis pelayanan kepada masyarakat	283	47,17
6	Aturan tentang pelayanan sudah kadaluarsa	114	19,00
7	Toilet tidak ada	477	79,50
8	Pendingin ruangan di ruang tunggu tidak berfungsi	469	78,17
9.	Petugas pelayanan bukan PNS	338	56,33
10	Petugas tidak disiplin	274	45,67
11	Petugas kurang ramah	238	39,67
12	Tidak ada standar pakaian petugas pelayanan	235	39,17
13	Loket informasi tidak ada	229	38,17
14	Petugas tidak serius dalam melayani	219	36,50
15	Prosedur pelayanan berbelit-belit	205	34,17
16	Banyaknya penawaran tidak resmi (calo)	196	32,67
17	Nomor antrian di loket tidak ada	203	33,83
18	Persyaratan terlalu banyak	162	27,00
19	Prosedur pelayanan tidak transparan	155	25,83
20	Petugas pelayanan tidak ada di tempat	198	33,00
21	Pejabat berwenang tidak ada di tempat	151	25,17
22	Biaya pelayanan tidak pasti	135	22,50
23	Biaya pelayanan terlalu tinggi	101	16,83
24	Standar pelayanan tidak ada	172	28,67

Sumber: Laporan kegiatan lokakarya, tahun 2009.

Tabel 2 di atas menunjukkan bahwa masyarakat Kabupaten Takalar sebagai pengguna layanan pada prinsipnya belum merasa puas dengan pelayanan yang diberikan, baik disebabkan oleh faktor sarana dan prasarana maupun disebabkan oleh kompetensi yang dimiliki oleh petugas pelayanan. Hal ini dapat dipahami karena

kebiasaan masyarakat sebagai pengguna layanan tidak terlepas dari sistem sosial budaya masyarakat Kabupaten Takalar pada umumnya. Diketahui bahwa masyarakat Kabupaten Takalar adalah termasuk suku Makassar, di mana dalam budaya mereka ada yang dikenal dengan *siri' na pacce*.

Budaya ini telah terinternalisasi kepada semua warga sejak kecil sehingga berpengaruh terhadap tata perilaku mereka sehari-hari. Mereka ingin dilayani dengan baik, ingin dihargai dan dihormati, dalam bahasa Makassar dikenal dengan istilah *sipakatau*, *sipakalabbi*. Salah satu bentuk *sipakatau* dan *sipakalabbi* adalah ketika datang mengurus kebutuhannya, mereka ingin dilayani dengan maksimal, baik dari segi sarana misalnya tempat duduk, ruang yang nyaman untuk menunggu, ada toilet, dilayani dengan ramah, tepat waktu dan lain-lain. Jika mereka mendapat pelayanan yang kurang baik, maka masyarakat Takalar pada umumnya menganggap bahwa itu adalah bagian dari pelecehan yang diperlakukan kepadanya dan hal ini tidak terlepas dari budaya yang disebut terdahulu sebagai *siri'na pacce*. Yang berarti mereka dipermalukan kalau tidak dilayani dengan baik dan hal ini bisa berdampak kepada konflik yang lebih besar.

Mengetahui sistem sosial budaya masyarakat menjadi penting karena sebagaimana dielaborasi oleh Agus Dwiyanto (2011:1) bahwa birokrasi publik sebagai sebuah entitas sangat dipengaruhi oleh sistem budaya yang beroperasi di lingkungannya. Dengan demikian pelayanan yang diberikan dapat diarahkan kepada sistem sosial budaya tersebut, sehingga ujung-ujungnya masyarakat merasa puas dengan pelayanan yang diberikan. Bupati Takalar dalam memberikan sambutan pada kegiatan lokakarya mekanisme, survei dan analisis penyebab pengaduan masyarakat serta rekomendasi janji mengatakan bahwa dalam menciptakan pelayanan publik yang baik, maka pemerintah sebagai penyedia, mobilisator, dan pengendali layanan publik harus berlaku sportif dan transparan. Oleh sebab itu menurut bupati, kita tidak boleh main-main dengan janji. Sekali berjanji, maka selanjutnya kita harus penuh untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Jadi menurut bupati, bukan "*janjimutaroe*" melainkan "*taro ada taro gau*", atau bukan "*maraeng bulunna maraeng tingkokona*" yang bermakna bahwa perlunya satu

kata dengan perbuatan sebagai komitmen yang kuat untuk betul-betul memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Dapat dilihat pada Tabel 2 di atas bahwa dari 600 (enam ratus) responden pada kegiatan lokakarya sebanyak 53,50% menganggap pelayanan di PTSP tidak tepat waktu. Ini menunjukkan bahwa janji yang diberikan petugas pelayanan kepada masyarakat belum ditepati dengan baik dan berdampak kepada ketidakpuasan mereka yang dilayani. Selain itu juga dikeluhkan adanya petugas yang tidak disiplin, petugas kurang ramah, dan petugas tidak serius dalam melayani masyarakat.

Apabila dikaji lebih lanjut maka salah satu penyebabnya adalah petugas pelayanan tersebut berasal dari instansi teknis merasa adanya ketidakpamanan kerja terhadap pekerjaan mereka, status kepegawaiannya ada yang hanya diperbantukan saja dan ada pula yang dialihkan kepegawaiannya ke KPTSP. Serta berbagai proses perizinan masih dilakukan oleh instansi teknis belum sepenuhnya dilaksanakan oleh KPTSP. Fenomena ini membawa adanya konflik kepentingan dari instansi teknis dengan tarik ulur kewenangan masing-masing instansi. Berikut data pelimpahan kewenangan pelayanan dari instansi teknis ke KPTSP.

**Tabel 3.**

Pelimpahan Kewenangan Pelayanan Perizinan Terpadu Di Kabupaten Takalar

No.	Layanan	Instansi Teknis
1	Kartu Keluarga (KK)	Dinas Tenaga Kerja Trans, Kependudukan dan Capil
2	Kartu Tanda Penduduk (KTP)	Dinas Tenaga Kerja Trans, Kependudukan dan Capil
3	Akta Kelahiran	Dinas Tenaga Kerja Trans, Kependudukan dan Capil
4	Akta Kematian	Dinas Tenaga Kerja Trans, Kependudukan dan Capil
5	Kartu Kuning	Dinas Tenaga Kerja Trans, Kependudukan dan Capil
6	Izin Mendirikan Bangunan (IMB)	Dinas Pekerjaan Umum
7	Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK)	Sekretariat Daerah Bagian Administrasi Pembangunan
8	Izin Undang-Undang Gangguan (IUUG/HO)	Sekretariat Daerah Bagian Tata Pemerintahan
9	Surat Izin Tempat Usaha (SITU)	Sekretariat Daerah Bagian Tata Pemerintahan

10	Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)	Dinas Perindag. Tamben
11	Tanda Daftar Perusahaan (TDP)	Dinas Perindag. Tamben
12	Tanda Daftar Gudang (TDG)	Dinas Perindag. Tamben
13	Izin Usaha Industri (IUI)- /Tanda Daftar Industri (TDI)	Dinas Perindag. Tamben
14	Izin Pertambangan	Dinas Perindag. Tamben
15	Izin Penyelenggaraan Menara Terpadu	Dinas Perhubungan
16	Izin Reklame	Kantor Pelayanan Terpadu

Sumber: Lampiran Keputusan Bupati Nomor 359 Tahun 2009.

Dalam proses pelayanan perizinan terdapat fenomena yang dapat menimbulkan konflik kepentingan baik kepentingan antar aktor di kantor perizinan maupun konflik kepentingan antar instansi karena adanya perebutan kewenangan masing-masing sektor. Indikasi adanya konflik antar instansi dapat dilihat dari pernyataan Kepala Dinas Pekerjaan Umum pada saat penulis melakukan pengucuman lapangan berikut ini:

*“Pada prinsipnya saya tidak setuju dengan adanya pengalihan kewenangan dari instansi kami. Ketika semua perizinan ditangani KPTSP, maka kalau ada yang tidak beres berkaitan dengan ke-PU-an, masyarakat pengguna datang ke kantor kami untuk melampiasakan ketidapuasannya, padahal bukan pihak kami yang mengeluarkan izin. Jadi sekali lagi, saya tidak setuju jika kewenangan kami dialihkan”. (Wawancara pada 5 Januari 2011).*

Indikasi adanya konflik juga berasal dari Dinas Perindagtamben, salah seorang pejabat eselon III berkomentar berikut ini:

*“Ada kasus pada pengelolaan tambang golongan C di Kelurahan Sombala Bella yang lokasinya sangat dekat dengan perkampungan masyarakat. Masyarakat khususnya di Tala Sompu Kelurahan Sombala Bella mengeluh karena mereka khawatir jangan sampai terjadi tanah longsor di sekitar tempat tinggal mereka. Masyarakat protes terhadap pengelolaan tambang golongan C tersebut, tetapi menurut pihak pengelola mereka sudah mempunyai izin untuk mengolah tambang itu. Padahal pihak kami, Dinas Perindagtamben tidak pernah mengeluarkan izin, jadi kemungkinannya perizinan pengelolaan tambang tersebut dikeluarkan oleh KPTSP tanpa*

*meminta pertimbangan kepada kami secara teknis.” (Wawancara pada 7 Januari 2011).*

Selain itu, konflik antar aktor di kantor perizinan dapat terjadi karena adanya loyalitas ganda dari aparatur di kantor perizinan, di satu pihak mereka menjadi bagian dari kantor perizinan namun di lain pihak mereka masih menjadi bagian dari instansi teknis. Pada saat penciuman lapangan pegawai yang bertugas di KPTSP saat diwawancarai berpendapat seperti berikut ini:

*“Saya bingung dengan status kepegawaian saya, sebagai pegawai tentu harus loyal kepada atasan, kadang-kadang ada perintah dari kantor saya di Dinas PU untuk pergi mengikuti Diklat, pada saat yang bersamaan saya harus menyelesaikan tugas-tugas di KPTSP yang sifatnya mendesak”. (Wawancara pada 9 Januari 2011).*

Selanjutnya, pegawai KPTSP lainnya yang juga memberikan informasi adalah pegawai yang berasal dari Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan dan Catatan Sipil berkomentar berikut ini:

*“Saya sudah 3 kali menghadap kepada pimpinan supaya saya dikembalikan ke Instansi Induk yaitu Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan dan Catatan Sipil. Alasan saya karena merasa di sini karier saya tidak aman. Sebagai pegawai tentu saya dikinerja oleh atasan saya di Instansi Induk, sementara sehari-harinya saya bekerja di KPTSP, jadi saya khawatir dengan pengembangan karier saya sebagai pegawai negeri.” (Wawancara pada 10 Januari 2011).*

Para pegawai yang dilimpahkan dari instansi teknis ke KPTSP rata-rata mengungkapkan keraguan terhadap ketidakamanan karier mereka, sehingga menyebabkan ketidakseriusan dalam bekerja karena diperhadapkan pada dua komando dalam organisasi mereka bekerja, baik pada kantor pelayanan terpadu dimana dia bekerja juga status kepegawaianya masih di instansi induknya. Hal-hal demikianlah yang dapat memicu terjadinya konflik antar aktor dalam instansi pelayanan terpadu.

Konflik kepentingan antar instansi juga tidak dapat terhindarkan karena adanya kecenderungan instansi teknis untuk tidak rela sepenuhnya menyerahkan kewenangan/kekuasaan kepada KPTSP. Hal ini disebabkan oleh adanya idealisme instansi/lembaga yang merasa bahwa ini adalah tugas teknis lembaga yang secara substansial tidak bisa ditangani oleh lembaga lain yang bukan teknis.

Instansi/lembaga teknis merasa paling bertanggung jawab terhadap hal-hal teknis dalam pemberian izin.

Berdasarkan notulen rapat pembahasan tentang pelimpahan kewenangan dari instansi teknis ke KPTSP, rata-rata instansi teknis merasa keberatan untuk menyerahkan kewenangannya ke KPTSP dengan berbagai alasan teknis, egoisme sektoral masih melekat menyebabkan terjadinya resistensi dari instansi teknis.

Beberapa catatan yang ada dalam notulen rapat yang dilaksanakan pada hari Rabu, tanggal 25 Februari 2009 adalah sebagai berikut:

- ❗ adanya kebijakan pelimpahan kewenangan ini mengurangi otoritas bagian pemerintahan dalam pemberian izin gangguan (HO) dan SITU sehingga bisa terjadi konflik kepentingan,
- ❗ dengan adanya kebijakan ini bisa memperlambat pengurusan izin, karena pemohon masih kebingungan dalam mengurus izinnnya,
- ❗ dimungkinkan terjadi kelambatan karena permohonan izin ini masih diproses di instansi teknis,
- ❗ aparat pemerintahan harus ditempatkan di Kantor Pelayanan secara teknis untuk mengurus kelengkapan surat-surat,
- ❗ agar pengurusan KTP dan KK dilaksanakan di Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan, dan Catatan Sipil karena program KTP ini telah menggunakan aplikasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) yang secara nasional telah terintegrasi,
- ❗ hardware sangat kurang di Kantor Pelayanan Terpadu untuk mendukung kelancaran pengurusan KTP dan KK,
- ❗ jika harus menggabungkan SIAK dan SIMTAP, maka seluruh operator SIAK dan perangkatnya untuk 9 (sembilan) kecamatan harus juga bergabung di Kantor Pelayanan Terpadu, padahal ruang pelayanan kurang memungkinkan (sempit),
- ❗ pada hakikatnya berat untuk menyerahkan personilnya ke Kantor Pelayanan Terpadu dengan alasan instansi induk juga kekurangan personil.

Dapat dilihat dari beberapa notulen rapat yang dikemukakan di atas bahwa kehadiran KPTSP telah mengindikasikan adanya konflik antar organisasi yang terjadi. Namun kepentingan pribadi juga tidak bisa terlepas dari penyebab konflik ini, dimana sebagai aparat atau pemegang mandat berkewajiban untuk melayani

masyarakat. Di dalam diskursus hak asasi manusia yang dilaporkan oleh Unicef bahwa negara melalui pemegang mandat berkewajiban untuk menghormati, melindungi hak-hak warga negara sebagai *right holders*. Akan tetapi aparat sebagai individu dia juga punya kepentingan pribadi sehingga keduanya menimbulkan konflik peran yang berdampak pada pembagian rezeki maupun kekuasaan, di satu pihak mereka juga merasa kehilangan pendapatannya atau kekuasaannya dan di pihak lain merasa diuntungkan.

Kondisi di atas berbeda dengan teori yang dikemukakan oleh Eunson (2007) yang menjelaskan bahwa penyebab konflik organisasi dapat disebabkan oleh adanya konflik vertikal yang terjadi di antara tingkat hierarki, konflik horizontal yang terjadi pada tingkat hierarki yang sama, konflik di antara staf lini dan konflik peran berupa kesalahpahaman tentang apa yang seharusnya dikerjakan oleh seseorang. Kesemua konflik yang dikemukakan oleh Eunson merupakan konflik yang terjadi dalam organisasi. Dengan demikian teori ini belum bisa menjelaskan fenomena konflik di Kabupaten Takalar, dimana konflik yang terjadi bukan karena konflik dalam organisasi, tetapi fenomena konflik yang terjadi di Kabupaten Takalar adalah konflik antar organisasi atau lembaga teknis, maupun konflik individu antar organisasi akibat adanya pengalihan kewenangan dari instansi teknis ke KPTSP. Melihat kondisi seperti ini, sangatlah perlu untuk diteliti secara mendalam mengapa terjadi konflik dalam proses restrukturisasi organisasi pelayanan publik.

## **BAB II**

# **RESTRUKTURISASI ORGANISASI**

Salah satu hal yang sangat mendesak untuk segera dilakukan dalam reformasi birokrasi publik di Indonesia adalah mengkaji kembali struktur birokrasi yang sekarang ini sangat hierarkis, panjang, dan kompleks. Struktur ini oleh Dwiyanto, (2011:175) dicurigai menjadi salah satu sumber dari berbagai masalah dalam birokrasi selama ini. Struktur yang panjang membuat proses kerja bukan hanya sangat lamban, tetapi sering menjadi sumber distorsi informasi (Pace dan Faules, 2005:56) dan oleh Dwiyanto (2011:176) disebutnya sebagai penyebab kegagalan birokrasi dalam merespons masalah publik secara tepat dan cepat.

Organisasi yang tidak mampu melakukan inovasi yang berkelanjutan akan tertindas oleh pesaing yang tidak mengenal belas kasihan. Organisasi yang tidak mampu mengerti lingkungan dimana dia berada akan senantiasa mengalami ketertinggalan, dan hanya akan menjadi pengikut, sehingga tidak akan pernah menjadi yang terbaik. Morgan (1997:56) mengidentifikasi, bahwa karakteristik umum penyebab singkat hidupnya organisasi-organisasi, terutama karena tidak mampu untuk belajar dan mengadaptasikan dirinya dengan permintaan lingkungan. Seperti metafora dari Morgan (1997:67) bahwa organisasi birokrasi adalah organisme hidup yang kehidupannya sangat tergantung dari lingkungan di sekitarnya. Dengan demikian, dinamika kehidupan masyarakat yang terus terjadi membutuhkan pula perubahan sosok birokrasi yang diidealkan untuk dapat memenuhi harapan masyarakat (Purwanto, 2009:304).

Sebagaimana dikemukakan oleh Dwiyanto (2011) bahwa ada dua aspek penting dalam restrukturisasi kelembagaan birokrasi yaitu penataan kelembagaan secara vertikal dan horizontal. Penataan kelembagaan secara vertikal dilakukan untuk menyederhanakan hierarki birokrasi sehingga menjadi lebih sederhana dan pendek dan penyederhanaan struktur secara horizontal dilakukan juga untuk membuat proses kerja birokrasi menjadi lebih sederhana dan efisien (Dwiyanto, 2011:177). Jika pembagian urusan konkrue dapat

dilakukan, penyelenggaraan urusan pemerintahan menjadi lebih sederhana. Warga yang ingin berhubungan dengan pemerintah tidak harus melewati semua jenjang dan susunan pemerintahan, melainkan tergantung pada pelayanan yang ingin diperolehnya.

Sementara itu, restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah dilakukan dengan cara mempertimbangkan kebutuhan masyarakat daerah dan kondisi riil di daerah, diharapkan mencapai tujuan terciptanya organisasi perangkat daerah yang berorientasi pada kepentingan publik, khususnya dalam bidang pelayanan publik yang berkualitas.

Ruky (1999:84) mendefinisikan restrukturisasi sebagai perombakan yang mendasar terhadap seluruh mata rantai bisnis perusahaan dengan tujuan menciptakan daya saing dan nilai perusahaan. Restrukturisasi perusahaan merupakan salah satu bentuk perubahan yang bisa dilakukan perusahaan untuk beradaptasi dengan perubahan lingkungan. Restrukturisasi dapat dilakukan dalam beberapa aspek, antara lain restrukturisasi bisnis, legal, organisasi, manajemen, dan memaksimalkan kinerja. Selain itu, menurut Dwiyanto (2008:392) restrukturisasi birokrasi pemerintah tidak harus diartikan sebagai perampingan birokrasi.

Perampingan ataupun perluasan struktur organisasi sangat ditentukan oleh keseimbangan antara struktur dan tupoksi. Setelah dilaksanakan pengkajian, jika ternyata struktur birokrasi terlalu gemuk dan melebihi kebutuhan untuk melaksanakan tupoksi maka struktur birokrasi itu perlu dirampingkan. Tetapi jika ternyata struktur yang ada tidak memadai lagi untuk melaksanakan tupoksi, maka struktur yang ada itu perlu disesuaikan dengan kebutuhan yang diperlukan agar tupoksi dapat dilaksanakan secara optimal. Menurut Dwiyanto (2008:393), restrukturisasi birokrasi seperti ini berarti menyesuaikan kembali struktur dengan kebutuhan tupoksi sehingga ukuran birokrasi menjadi benar-benar sesuai dengan kebutuhan tupoksinya. Dengan cara seperti ini birokrasi pemerintah dapat menjadi lebih efisien dan responsif (Dwiyanto, 2008:393).

Konsep lainnya terkait dengan restrukturisasi organisasi adalah *delayering*. Menurut Dwiyanto (2010:225) *delayering* berarti memotong jenjang hierarki menjadi lebih pendek agar arus informasi, baik laporan ke atas maupun perintah ke bawah, dapat dipercepat

dan sumber distorsi dapat dikurangi. Dengan kata lain, *delayering* adalah mengurangi jenjang hierarki dengan membuat jenjang organisasi menjadi lebih pendek, ataupun menciptakan *hotline* antara petugas di garis depan dengan pimpinan puncak.

*Delayering* membuat penyelesaian masalah dalam birokrasi dapat dilakukan lebih cepat. Dinamika politik, ekonomi, dan sosial yang sangat tinggi tidak mungkin dapat direspon dengan baik apabila kewenangan pengambilan keputusan masih terkonsentrasi pada pimpinan puncak dari birokrasi. Ketika masalah yang dihadapi oleh birokrasi menjadi semakin banyak dan kompleks sedangkan keputusan harus segera diambil maka memberikan kewenangan kepada petugas di garis depan adalah sebuah keharusan yang solutif. Memberikan kewenangan kepada petugas di garis depan untuk mengambil keputusan dan tindakan bahkan menjadi pilihan yang lebih baik karena mereka adalah pihak yang paling memahami masalah yang dihadapi oleh pengguna (Callahan, 2007; Lipsky, 1980; Dwiyanto, 2010).

Pelaksanaan restrukturisasi pada organisasi dimaksudkan untuk memperoleh efisiensi dalam organisasi dan meminimalkan *range* serta kompleksitas struktur organisasi, mendorong pelaksanaan delegasi atau pelimpahan wewenang, mendorong inisiasi dan *shareholder* untuk menaikkan keuntungan, yang dalam organisasi pemerintah akan meningkatkan kepercayaan masyarakat (Dwiyanto, 2011). Sementara itu, menurut Ambar Widaningrum (2009:355) birokrasi pemerintah bisa dipertimbangkan menjadi organisasi efisien tanpa meninggalkan nilai-nilai kepublikan. Keterkaitan antara keberadaan birokrasi dan munculnya demokratisasi menurut Ambar Widaningrum (2009:355-356) dapat berimplikasi pada beberapa hal seperti:

- ☒ *menggiatkan kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat,*
- ☒ *sistem administrasi publik bisa didesain lebih luwes, dengan mempraktekkan inovasi-inovasi organisasi,*
- ☒ *peran aktor politik dan kontrol masyarakat lebih besar dan membuka peluang pengawasan yang ketat,*
- ☒ *sistem administrasi publik bisa lebih partisipatif,*
- ☒ *kompetensi aparat harus lebih tinggi untuk kepentingan umum.*

Pelaksanaan restrukturisasi yang tidak disertai komunikasi dan sosialisasi kepada karyawan, dapat memunculkan persepsi negatif karyawan terhadap pekerjaan. Di antara persepsi negatif yang muncul adalah berupa ketidakamanan pekerjaan bahkan persepsi negatif terhadap organisasi (Bainbridge, 1999).

Persepsi ketidakamanan pekerjaan dapat berakibat pada sejumlah dampak negatif, baik aspek psikologis maupun pada aspek non psikologis. Aspek psikologis yang dapat muncul antara lain penurunan kepuasan kerja, penurunan kreativitas dan inovasi, perasaan tidak pasti, muncul perasaan bersalah, murung, muncul kekhawatiran dan tingkat emosional yang tinggi (Evans, 1997; Greve, 1999; Wallace, 1994:7; Idris, 2007:77).

Berbagai pengertian yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa dimensi penting dari suatu struktur organisasi adalah pembentukan unit-unit kerja yang sesuai dengan kebutuhan. Dalam konteks pemerintahan daerah restrukturisasi organisasi pemerintah daerah dapat dipahami sebagai penataan kembali unit-unit kerja berdasarkan perkembangan dan perubahan lingkungan organisasi. Dalam kaitan dengan penelitian ini restrukturisasi organisasi diartikan sebagai suatu proses penataan kembali organisasi perangkat daerah sebagai adaptasi dari perubahan lingkungan organisasi dengan harapan agar organisasi tersebut dapat memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

## **BAB III**

# **ESENSI RESTRUKTURISASI**

Diskusi tentang birokrasi telah lama terjadi baik di kalangan pengamat, maupun di pihak praktisi administrasi publik. Studi tentang organisasi pelayanan publik telah banyak dilakukan, dan bahkan restrukturisasi organisasi pelayanan publik juga telah banyak diimplementasikan di banyak negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Inggris, Korea Selatan, dan Jepang. Namun di Indonesia, restrukturisasi organisasi pelayanan publik masih lebih banyak menjadi bagian dari masalah daripada memberi solusi dalam penyelesaian masalah-masalah pemerintahan. Negara-negara maju dapat mengonstruksi organisasi pelayanan publik yang profesional, mampu merespon terhadap kebutuhan lingkungan, prima dalam pelayanan, serta mampu mendorong terjadinya transformasi dan pengembangan *democratic governance*, sebaliknya organisasi pelayanan publik di Indonesia sering dicirikan oleh inefisiensi yang tinggi, partisan, berorientasi pada kekuasaan dan bahkan pada umumnya masih menjadi sarang korupsi (Dwiyanto, 2011:1).

Realitas menunjukkan bahwa sosok dan kinerja organisasi pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh sistem politik, pemerintahan, budaya, dan ekonomi yang beroperasi di lingkungannya. Dalam artian bahwa sosok dan kinerja organisasi pelayanan publik tidak pernah beroperasi dalam ruang yang vakum, tetapi ia adalah hasil dari keterkaitan yang kompleks antara berbagai variabel baik di dalam ataupun di luar organisasi pelayanan publik tersebut. Diketahui bahwa model organisasi pelayanan publik di Indonesia adalah model birokrasi Weberian yang dikenal sebagai Birokrasi Tipe Ideal. Karakteristik birokrasi tipe ideal menurut Weber adalah hierarki, formalisasi aturan dan prosedur, spesialisasi kerja, dan impersonalitas. Asumsi birokrasi tipe ideal ini adalah berbasis pada proses dan cara kerja mekanistik. Menurut Weber (dalam Dwiyanto, 2011:2) proses dan cara kerja mekanistik tersebut mampu membuat proses produksi yang kompleks menjadi sederhana, efisien, *predictable*, serta mampu menghasilkan barang dan jasa yang terstandarisasi.

Proses dan cara kerja mekanistik yang diadopsi oleh Weber tersebut ternyata pada praktiknya bukan hanya menjadi sumber kekuatan, tetapi sekaligus juga menjadi sumber kelemahan dari Birokrasi Tipe Ideal. Walaupun telah banyak manfaat yang diperoleh dari penerapan model birokrasi tersebut, tetapi juga banyak penyakit yang berkembang dalam birokrasi publik yang muncul dari karakteristik Birokrasi Tipe Ideal. Sebagaimana dikatakan oleh Dwiyanto (2011) setiap karakteristik birokrasi Weberian adalah kekuatan dan sekaligus kelemahan, tergantung konteks lingkungan internal dan eksternalnya. Banyak pihak berasumsi bahwa penerapan birokrasi Weberian akan selalu memperbaiki efisiensi dan produktivitas birokrasi publik, padahal perlu diketahui bahwa efisiensi dan produktivitas tidak bersifat linear, melainkan membentuk suatu kurva parabolik. Pada tingkat tertentu penerapan karakteristik birokrasi Weberian dapat memperbaiki efisiensi, namun efisiensi cenderung menurun ketika penerapan prinsip birokrasi Weberian itu mencapai tingkat yang berlebihan.

Penjelasan ini menjadi salah satu alasan mengapa perlu dilakukan restrukturisasi organisasi pelayanan publik yang selama ini menganut paham Birokrasi Tipe Ideal ala Weberian seperti yang mendominasi model kelembagaan pada penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Argumentasi lainnya terkait perlunya restrukturisasi organisasi pelayanan publik dilakukan adalah alasan penyederhanaan struktur secara matriks untuk membuat proses kerja birokrasi menjadi lebih sederhana. Fragmentasi birokrasi yang cenderung berlebihan selama ini telah membuat proses kerja menjadi sangat rumit dan berputar-putar sehingga tidak hanya membuang-buang energi yang banyak, tetapi juga menghasilkan biaya yang sangat besar, sehingga semakin jauh dari konsep efisiensi dan efektivitas. Beberapa studi tentang kinerja birokrasi pelayanan publik menunjukkan betapa buruknya proses birokrasi di Indonesia. Keburukan tersebut di antaranya tercermin dari sikap aparat dalam menghadapi keluhan pengguna, penolakan pelayanan oleh aparat, rendahnya inisiatif aparat ketika pimpinan tidak ada, tindakan aparat ketika menemui kesulitan, praktik diskriminasi pelayanan,

ketidakpastian waktu penyelesaian dan biaya pelayanan serta praktik rente dalam proses pelayanan (Dwiyanto, 2002; 2003; dan 2007).

Singkatnya dapat dikatakan bahwa restrukturisasi dilakukan karena organisasi yang ada sekarang tidak lagi dapat memberikan pelayanan dan kepuasan terhadap pelanggan dan tidak dapat lagi memenuhi tuntutan masyarakat. Adanya perkembangan rasionalitas masyarakat yang berubah dari pola hidup yang semakin ingin mendapat pelayanan yang baik dan mudah diakses oleh masyarakat, menyebabkan perlunya perubahan organisasi-organisasi pelayanan publik untuk menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.

Dalam identifikasi permasalahan transformasi birokrasi di Indonesia menurut Moeljarto Tjokrowinoto (2001), sedikitnya terdapat tiga indikator penting yang menunjukkan lambatnya proses perubahan dalam organisasi pemerintahan:

- *Hierarki organisasi pemerintahan belum mengalami perubahan signifikan, terutama di daerah. Bahkan terdapat kecenderungan untuk terus mengalami inersia atau problem. Tumpang tindih kewenangan, hampir menjadi paradigma dominan di setiap struktur birokrasi, yang berakibat kian tidak efisiennya pelaksanaan pemerintahan sesuai semangat dan tuntutan desentralisasi.*
- *Masih relatif rendahnya profesionalitas aparat birokrasi lokal. Harapan masyarakat dalam pelaksanaan otonomi agar terlayani secara lebih baik-baik secara kuantitatif maupun kualitatif belum dapat diwujudkan sebagai akibat relatif rendahnya profesionalitas aparat birokrasi lokal.*
- *Masih tingginya biaya administrasi yang disebabkan manajemen pelayanan yang belum memiliki prosedur yang jelas. Dalam konteks ini, sistem dan tatalaksana penyelenggaraan pemerintahan belum dapat memberikan kontribusi yang memadai bagi percepatan reformasi birokrasi di daerah.*

Oleh karena itu untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik berbagai pendekatan yang perlu dilakukan antara lain adalah penataan kembali organisasi pemerintah daerah yang lebih efektif dan peningkatan kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki, serta perbaikan infrastruktur organisasi.

Uraian ini lebih fokus pada aspek penataan kembali organisasi sebagai upaya untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik. Untuk menata organisasi perlu memperhatikan berbagai elemen penting yang perlu ada dalam suatu struktur organisasi.

Suatu organisasi yang efektif menurut Mintzberg (1979:18-37) terdapat lima elemen dasar yang harus tergambar dalam struktur, yaitu:

- *the operating core yaitu pelaksana pekerjaan dasar yang berkaitan dengan kegiatan produksi barang dan jasa,*
- *the strategic apex yaitu para manajer tingkat tertinggi yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan organisasi,*
- *the middle line yaitu para manajer yang menghubungkan pekerja dasar dengan manajer tertinggi,*
- *the techno structure yaitu para analis yang bertanggung jawab terhadap standarisasi dari organisasi,*
- *the support staff yaitu orang yang menjadi staf yang memberikan dukungan pelayanan langsung bagi organisasi.*

Menurut Mintzberg dari kelima elemen dasar itu, apabila kontrol lebih dominan pada elemen tertentu akan melahirkan struktur organisasi tertentu pula. Struktur organisasi mencakup:

- ⊗ *struktur sederhana,*
- ⊗ *struktur birokrasi mesin,*
- ⊗ *struktur birokrasi profesional,*
- ⊗ *struktur devisi,*
- ⊗ *struktur adhocracy dengan cirinya masing-masing.*

Selain itu, bentuk organisasi yang sesuai untuk tugas pelayanan, khususnya pada kabupaten/kota adalah birokrasi profesional. Organisasi profesional yang dikemukakan Mintzberg adalah suatu organisasi yang di dalamnya terdapat orang-orang profesional yang bekerja berdasarkan standarisasi untuk mencapai efisiensi. Kekuatan dari birokrasi profesional adalah terletak pada inti yang beroperasi karena mereka memiliki keterampilan-keterampilan kritis yang diperlukan organisasi yang bersangkutan. Mereka memiliki otonomi yang diberikan oleh desentralisasi untuk menerapkan kepakaran mereka. Selain itu terdapat fakta bahwa ia dapat melaksanakan tugas-tugas yang memerlukan keterampilan para profesional yang terlatih yang dapat melakukan kegiatan secara efisien (Winardi, 2007:126).

Untuk menciptakan suatu organisasi yang berorientasi pelayanan, maka proses penyusunannya berdasarkan perpaduan yang sinergi antara kebutuhan, keinginan masyarakat dengan keinginan pemerintah atau owner. Dengan proses tersebut, susunan, bentuk dan macam organisasi publik (pemerintah) tidak lagi hanya

ditentukan oleh kebutuhan elit penguasa, melainkan harus ditentukan bersama antara rakyat dengan pemerintah (Thoha, 2004).

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

Alasan lain tentang perlunya restrukturisasi pelayanan publik adalah bahwa paradigma pelayanan publik telah bergeser dari model administrasi publik tradisional (*old public administratiton*) ke model manajemen publik yang baru (*new pulic management*) dan konsep terakhir telah menuju model pelayanan publik baru (*new public service*). Konsep-konsep tersebut dapat dibandingkan sebagaimana tampak pada Tabel 4 berikut.

**Tabel 4.**  
Perbandingan Paradigma Birokrasi Publik

<i>Public Service</i>	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>Entrepreneur Government</i>	<i>New Public Services</i>
Tujuan	Efisiensi dan profesional	Pelayanan prima	Pelayanan dan pemberdayaan	Kualitas pelayanan
Insentif	Fungsional struktural	Sistem konsekuen	Sistem konsekuen	Fungsional struktural swasta
Pertanggungjawaban	Pada klien dan konstituen secara hierarki	Pada konsumen atau pasar	Pada konsumen atau pasar	Pada warga negara
Kekuasaan	Pada puncak manajemen	Pada pekerjaan dan pengguna jasa	Pada pekerja dan pengguna jasa	Pada warga negara
Budaya	Arogan penekanan pada ketaatan men-	Menyentuh hati <i>winning</i>	Menyentuh hati <i>winning</i>	Ramah, inovatif pene-

	jalankan aturan dan efisiensi	<i>minds</i> , penekanan pada perombakan visi dan misi	<i>minds</i>	kanan perombakan kultur pelayanan
Peran Pemerintah	<i>rowing</i>	<i>steering</i>	<i>steering</i>	<i>servicing</i>
Konsep Kepentingan Publik	Tercermin pada undang-undang yang secara politis sudah dirancang pemerintah	Merupakan agregat kepentingan individual	Merupakan agregat kepentingan individual	Merupakan hasil dialog mengenai nilai

Sumber: Adopsi pemikiran Osborne, Ferlie dan Denhard dalam Yuyun (2006).

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan egaliter dan persamaan hak di antara warga negara. Tujuannya adalah lebih fokus kepada kualitas pelayanan.

Model *new public service* ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah daerah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari masyarakat dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini birokrasi publik bukan hanya sekadar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional dan kepentingan masyarakat.

Selain itu, ahli lain mengemukakan bahwa bentuk organisasi yang dapat menyelenggarakan pelayanan lebih baik adalah organisasi horizontal. Organisasi horizontal memiliki berbagai aspek penting yaitu:

- *memberdayakan para pegawai dengan memberi mereka alat-alat, keahlian, motivasi dan wewenang untuk membuat keputusan yang penting bagi kinerja tim,*
- *menggunakan teknologi informasi untuk membantu mereka mencapai target kinerja dan menyampaikan hasil proposisi nilai bagi pelanggan,*
- *menitikberatkan kompetensi ganda dan melatih para pegawai untuk menangani urusan dan kerja secara produktif dalam area lintas fungsi dalam organisasi yang baru,*

- mendorong keterampilan ganda, kemampuan untuk berpikir secara kreatif dan menanggapi secara fleksibel tantangan-tantangan yang muncul dalam pekerjaan yang dihadapi tim,
- mendesain ulang departemen-departemen atau area-area fungsional untuk bekerja sebagai mitra dalam kinerja proses dengan kinerja proses inti,
- mengukur tujuan kinerja akhir proses (yang ditentukan oleh prosisi nilai), kepuasan konsumen, kepuasan pegawai dan kontribusi keuangan,
- membangun budaya keterbukaan, kerja sama, kolaborasi sebagai budaya organisasi, sebuah budaya yang memfokuskan peningkatan kinerja berkelanjutan dan menghargai pemberdayaan pegawai, tanggung jawab dan kesejahteraan (Okerson, 2007:30).

Uraian tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa restrukturisasi organisasi dilakukan dalam rangka memenuhi tuntutan dan perkembangan rasionalitas pola hidup modern di masyarakat. Adanya pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) menuju model pelayanan publik baru (*new public service*), maka kekuasaan dan pemilik layanan yang sesungguhnya adalah berada pada warga negara.

Restrukturisasi pelayanan publik dimaksudkan untuk lebih mempermudah layanan masyarakat yang dahulu terpencar-pencar atau berserakan di masing-masing instansi kemudian disatukan dalam suatu lembaga organisasi layanan satu pintu, karena pelayanan pada hakikatnya merupakan kegiatan fundamental yang wajib diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pihak penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di Indonesia ada beberapa pelayanan publik yang strategis seperti air bersih dan listrik, telepon, minyak dan gas, serta beberapa jasa transportasi seperti kereta api, bus kota, kapal udara dan sebagainya. Selain itu pelayanan publik dilakukan dalam berbagai bidang melalui administrasi pemerintah atau lazim disebut administrasi publik. Pelayanan ini dilakukan langsung melalui instansi pemerintah melalui departemen pemerintahan dan badan usaha milik negara serta badan usaha milik daerah yang dibangun oleh pemerintah. Definisi pelayanan diberikan oleh Gronroos (1990:27) sebagaimana dikutip di bawah ini:

*“Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan”.*

Jadi dapat dikatakan bahwa pelayanan publik yang ideal adalah pelayanan publik yang harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada, dimana karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat yang sifatnya dinamis. Oleh karena itu maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

Sedarmayanti (2004:26) menegaskan, bahwa hakikat dari pelayanan publik adalah meningkatkan mutu dan produktivitas, mengefektifkan sistem dan tatalaksana pelayanan, serta mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat luas. Selain itu, peranan pelayanan publik pada dasarnya membantu pemerintah yang sah dalam menyusun kebijakan, melaksanakan keputusan dan memberi pelayanan publik yang menjadi tanggung jawabnya (Pope, 2003:26).

Dalam etikanya pelayanan publik dilakukan oleh pegawai negeri yang setia pada departemen tempat mereka bekerja. Pegawai negeri ini dapat disebut dengan pejabat publik. Pegawai negeri ini harus memiliki integritas, berperilaku adil dan jujur menjalankan tugas dengan melayani publik dengan ramah, efisien, cepat tanpa prasangka atau salah urus. Dia juga harus bisa memastikan bahwa uang publik dapat digunakan dengan wajar, efektif dan efisien.

Fungsi pelayanan yang dijalankan oleh pemerintah saat ini sesungguhnya sebagaimana dikatakan Rasyid (1997:11) adalah untuk melayani masyarakat. Hal ini berarti pelayanan merupakan sesuatu yang terkait dengan peran dan fungsi pemerintah yang harus dijalankannya. Peran dan fungsinya itu dimaksudkan selain untuk melindungi juga memenuhi kebutuhan dasar masyarakat secara luas guna mewujudkan kesejahteraan rakyat. David Osborne dan Ted Gaebler (1992:19) berpendapat bahwa:

*"Mengupayakan peningkatan pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah yaitu dengan memberi wewenang kepada swasta lebih banyak berpartisipasi, karena mereka menyadari pemerintah itu milik rakyat bukan rakyat milik kekuasaan pemerintah".*

Salah satu prinsip pelayanan publik yang oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992:20) menganggap sebagai keputusan model baru yaitu pemerintah sudah waktunya berorientasi pasar, dimana kecenderungan penyelewengan dan korupsi relatif kecil sehingga diperlukan perubahan aturan agar lebih efektif dan efisien melalui pengendalian mekanisme pasar itu sendiri. Agar penerapan prinsip tersebut dapat berjalan dengan baik, maka tiap-tiap unit pelayanan haruslah membuat standar pelayanan yang menjelaskan tentang prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana serta kompetensi petugas.

Orientasi pasar dalam pelayanan publik sebagaimana prinsip yang diusulkan oleh Osborne dan Gaebler di atas dapat dipahami karena organisasi publik ibarat pasar, barang dan jasa yang dihasilkannya sangat tergantung kepada keputusan pasar. Kalau pasar masih bersedia menerima barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu organisasi publik maka organisasi itu akan dapat bertahan hidup. Prinsip tersebut akan menjadikan manajemen di organisasi publik menjadi sangat sensitif terhadap efisiensi dan kualitas barang atau jasa yang dihasilkannya.

Selain itu dengan prinsip orientasi pasar, maka manajemen pelayanan publik perlu diarahkan untuk mengelaborasi sistem nilai dan simbol-simbol yang menghargai efisiensi, kreativitas, dan inovasi. Penghargaan terhadap aparatur yang berperilaku efisien, kreatif dan responsif terhadap perubahan perlu mendapat perhatian. Pemberian bonus atau penghargaan perlu lebih ditingkatkan untuk memberikan motivasi kerja kepada aparatur tersebut. Demikian juga dalam merespon dinamika pasar dan lingkungan, manajemen organisasi publik perlu melakukan berbagai cara untuk mengenali dan menjalin hubungan dengan pelanggan ataumasyarakat. Budaya organisasi publik dari berorientasi kekuasaan perlu diubah menjadi budaya sebagaimana di perusahaan swasta. Dengan begitu maka pengguna barang dan jasa selalu ditempatkan sebagai pusat perhatian, bahkan seperti dikatakan oleh Dwiyanto (2008:386)

kepentingan mereka selalu menjadi dasar dalam pengambilan keputusan. Seluruh energi dalam mengelola organisasi publik perlu dicurahkan untuk menyenangkan para pelanggan sehingga etika dan budaya pelayanan dengan sendirinya dapat tumbuh subur.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa restrukturisasi dalam birokrasi pelayanan publik dimaksudkan untuk memudahkan pelayanan kepada masyarakat dengan menyederhanakan prosedur layanan dan memberikan standar pelayanan yang meliputi waktu penyelesaian layanan, besarnya biaya yang dibutuhkan dan apa persyaratan yang diperlukan, sehingga masyarakat sebagai pemilik layanan dapat terlindungi.

## **BAB IV**

# **PERUBAHAN ORGANISASI DAN KETIDAKAMANAN KERJA**

Perubahan menduduki tempat penting dalam studi ketahanan keorganisasian. Denhardt (2008:6) mengemukakan perlunya perubahan organisasi itu terjadi karena orientasi pasar yang makin meningkat dan hubungan-hubungan keorganisasian yang berganda. Dengan demikian perubahan menjadi sebuah keniscayaan.

Perubahan yang tepat memungkinkan sebuah organisasi mempertahankan kelanggengannya di dalam lingkungannya yang berubah, di lain pihak perubahan yang salah dapat menghancurkan sebuah organisasi seperti destruksi dan kematian (Winardi, 2009:169). Hanya saja, tidak semua orang akan menyambut perubahan dengan gembira. Para karyawan sangat mungkin, bahkan bisa dipastikan, akan terbelah, setidaknya-tidaknya menjadi dua kelompok besar, yaitu kelompok yang setuju terhadap perubahan dan kelompok yang menentang atau resisten. Masing-masing tentu mempunyai alasan dan latar belakang.

Mereka yang setuju biasanya mempunyai sikap optimis dan keinginan untuk maju. Mereka juga menginginkan korporat dimana mereka bekerja harus maju, bahkan siap bersaing untuk menang. Sebaliknya, mereka yang menentang pada umumnya pada orang-orang yang pesimis, malas, tidak produktif, atau mempunyai sikap negatif lainnya. Menurut mereka, perubahan berarti hilangnya kesempatan mereka, lebih-lebih ketika ada uji kemampuan atau uji kelayakan tentang kepantasan seseorang menduduki jabatan tertentu yang selama ini mereka jabat. Bahkan mereka mempunyai sikap dan perilaku yang buruk, yakni sama sekali tidak berpikir untuk berprestasi. Ketika perubahan sungguh mendesak untuk mencapai kemajuan mereka inilah yang merasakan ketidakamanan (*job insecurity*), karena terancam terkena restrukturisasi, *downsizing*, atau bahkan *non job*.

*Job insecurity* merupakan kondisi ketidakberdayaan untuk mempertahankan kesinambungan yang diinginkan dalam situasi kerja yang mengancam. Perasaan ketidakamanan akan membawa

dampak pada *job attitudes* karyawan, penurunan komitmen, bahkan diperlukan sikap hati-hati dalam implementasi, dan diperlukan adanya komunikasi, bahkan dalam pelaksanaan restrukturisasi perlu dilakukan secara bertahap (Dwiyanto, 2002a).

Tujuan spesifik komunikasi adalah untuk mengubah perilaku, memperoleh tindakan, memberi informasi, memastikan dan mempengaruhi orang lain. Komunikasi akan efektif jika informasi yang diberikan cukup dan jelas. Peran manajemen sangat penting, untuk membuat keseimbangan dan mencegah persepsi ketidakamanan kerja karyawan.

Restrukturisasi akan membawa dampak bagi karyawan maupun organisasi dalam melakukan perubahan, karena menimbulkan resiko ketidakamanan terhadap karyawan. Beberapa penelitian yang pernah dilakukan mengungkapkan bahwa perubahan yang dilakukan akan membawa dampak negatif baik bagi individu maupun organisasi (Band dan Tustin, 1999; Dwiyanto, 2002a).

Selain itu pelaksanaan restrukturisasi juga memunculkan persepsi *job insecurity* atau ketidakamanan dalam pekerjaan (Davidson, 2005:76; Idris, 2007:77). Persepsi *job insecurity* memunculkan berbagai dampak negatif baik dalam aspek psikologis maupun aspek non psikologis. Di antara aspek psikologis yang muncul antara lain berupa penurunan kepuasan kerja, penurunan kreativitas, perasaan murung dan bersalah, kekhawatiran bahkan kemarahan (Band dan Tustin, 1999).

Menurut Tremley (1995) restrukturisasi yang ekstensif dapat mendorong *career plateaue* (kemandegan karier) lebih cepat muncul dalam tahapan karier, apalagi jika keadaan ini didukung oleh jenuhnya pasar kerja. Sehingga konsekuensi yang muncul adalah penurunan kepuasan kerja, kinerja maupun komitmen bahkan penurunan motivasi dan intensi *turnover* yang lebih besar.

Dalam restrukturisasi organisasi yang perlu dilakukan adalah *resizing* atau perlu adanya mendesain ulang organisasi agar bisa lebih efektif dan efisien, khususnya dalam organisasi pelayanan publik sehingga dapat menyesuaikan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Menurut Marks, Mitchell Lee dan De Meuse, Kenneth P (2001) *resizing* dalam organisasi telah tertanam dalam budaya

kontemporer zaman dulu. Apa yang dulu dianggap sebagai sebuah stigma telah beralih ke dalam arus utama kehidupan modern. Sebagian besar organisasi telah mengalami perubahan pola, seperti perampangan organisasi melalui PHK atau mengadakan divestasi organisasi. Perubahan, baik dalam bentuk inovasi perlu disesuaikan dengan sasaran-sasaran organisasi yang bersangkutan (Gardner, 1964:6).

Dalam organisasi bisnis setiap saat bisa berubah tergantung dari kebutuhan pasar. Organisasi bisnis selalu menghadapi dua pilihan, harus berubah menyesuaikan dengan tuntutan pasar atau organisasi itu mati. Organisasi pemerintah juga harus mengikuti dua pilihan tersebut yaitu harus berubah menyesuaikan dengan tuntutan masyarakat atau tetap bertahan walaupun pemerintah akan kehilangan kepercayaan dari masyarakat. Namun demikian di organisasi pemerintah atau organisasi birokrasi perubahannya cenderung lamban karena ada regulasi-regulasi yang harus diikuti sehingga memerlukan tahapan yang cukup panjang. Menurut Idris (2007) implikasi perubahan organisasi mulai dari tahap pertama dimulai dengan restrukturisasi, tahapan kedua dilakukan *reengineering* kemudian tahapan ketiga adalah *reinventing*.

Dewasa ini banyak organisasi mengalami perubahan. Hal ini disebabkan oleh macam-macam faktor internal maupun eksternal. Kondisi ekonomi dan krisis moneter yang melanda hampir di seluruh negara menyebabkan banyak organisasi bisnis gulung tikar. Mereka yang masih bertahan pun harus segera melaksanakan perubahan-perubahan agar bertahan dalam situasi dan kondisi yang penuh kesulitan ini.

Supaya suatu organisasi dapat bertahan, ia perlu bereaksi terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di dalam lingkungannya. Sewaktu pihak lain mengintroduksi produk-produk baru atau servis baru, badan-badan pemerintah menetapkan peraturan-peraturan baru, sumber-sumber daya suplai tertentu tidak aktif lagi, maka organisasi yang ada perlu menyesuaikan diri dengannya. Restrukturisasi dalam organisasi pemerintah berbeda dengan restrukturisasi dalam organisasi bisnis. Dalam organisasi bisnis selalu berusaha untuk bagaimana menemukan cara-cara menekan biaya dan bagaimana cara meningkatkan hasil yang dicapai

atau produktivitas (S Abdullah, 1996:6), dalam organisasi pemerintah struktur organisasinya tidak berorientasi pada efisiensi saja tetapi lebih pada pelayanan kepada masyarakat.

Secara umum perubahan adalah membuat sesuatu menjadi berbeda dari keadaan sebelumnya. Pemahaman umum seperti ini sesuai dengan pendapat Robbins (2007:542) bahwa perubahan adalah membuat sesuatu menjadi lain. Istilah perubahan bukan lagi istilah biasa dalam kehidupan sehari-hari. Perubahan terjadi di sekeliling orang-orang menurut musim, lingkungan sosial mereka, dan proses biologis mereka sendiri. Para pengelola organisasi ditantang untuk mempersiapkan diri menghadapi perubahan, karena perubahan bersifat mendadak (krisis) dan lebih sering dilakukan, misal kegiatan merger, akuisisi, pengambilalihan secara paksa, reorganisasi, deregulasi, teknologi baru, sentralisasi dan desentralisasi.

Dalam ilmu manajemen maupun dalam praktek bisnis, kata perubahan merupakan kata yang luar biasa dan dianggap merupakan sesuatu yang paling abadi di dunia ini. Kadang kita tidak menyukai perubahan karena dapat menghancurkan sesuatu yang sudah bertahun-tahun berjalan dengan normal. Seperti yang terjadi pada kantor pelayanan terpadu, karena adanya perubahan restrukturisasi dalam pengalihan kewenangan dari instansi teknis ke KPTSP, menyebabkan timbulnya ketidakamanan kerja pada pegawai yang berdampak menimbulkan konflik kepentingan.

Perubahan yang baik adalah perubahan yang memiliki tujuan, yaitu perubahan yang memberikan perbaikan atau peningkatan kinerja organisasi, bukan sekadar melakukan perubahan tetapi juga menghasilkan perbaikan. Pengertian perubahan yang mengandung makna ke arah pencapaian tujuan dikemukakan oleh Wood, Nicholson dan Findley (1979:57) bahwa perubahan merupakan upaya terencana, sistematis dan terkendali untuk mengubah lebih dari satu aspek organisasi yakni tugas, struktur, teknologi, cara berpikir anggota organisasi agar efektif mencapai tujuan organisasi.

Selain itu, konsep perubahan juga dikemukakan oleh Davidson (2005) bahwa perubahan bisa bermakna melakukan hal-hal dengan cara baru, mengikuti prosedur-prosedur sistem baru, menggabungkan, melakukan reorganisasi, atau terjadinya peristiwa bersifat mengganggu yang sangat signifikan. Salah satu karakteristik

dari perubahan adalah perubahan dapat menimbulkan ekspektasi, dan karenanya ekspektasi dapat menimbulkan getaran-getaran emosi dan harapan-harapan yang bisa menimbulkan kekecewaan (Kasali, 2005:33).

Bagi organisasi pemerintah (birokrasi), perubahan adalah sebuah keniscayaan dan menjadi kebutuhan yang tak kalah pentingnya dengan unsur lain dalam sebuah organisasi, seperti penetapan tujuan, adaptasi teknologi baru, pengaturan mekanisme dan prosedur kerja, struktur dan kultur. Disadari, organisasi pemerintah tidak mungkin mencapai tingkat kinerja yang optimal jika menempatkan perubahan organisasi sebagai sekadar agenda imperior dengan tingkat intervensi yang sangat rendah.

Sejumlah kasus publik menunjukkan, bahwa organisasi birokrasi pemerintah memiliki kelemahan dalam merancang dan mengimplementasikan perubahan, terutama kenyataan tentang minimnya kemampuan birokrasi dalam menyiapkan desain perubahan yang bersifat pro aktif, yakni suatu model perubahan di mana organisasi pemerintahan menyiapkan desain perubahan secara sistemik dan terencana sesuai dengan tuntutan perubahan dalam kehidupan masyarakat yang dilayani. Tak sedikit kalangan menilai bahwa penyebab dari ketidakmampuan pemerintah dalam mengelola manajemen pemerintahan secara efektif, lebih karena lambannya birokrasi merespons perubahan.

Di samping itu, juga karena inovasi proses manajemen pemerintahan yang tidak berjalan dengan baik. Tantangan yang dihadapi birokrasi pemerintahan, khususnya di daerah saat reformasi menggelinding, adalah rendahnya kapabilitas dan kapasitas untuk melakukan perubahan dan adaptasi atas lingkungan yang semakin cepat berubah, terutama sekali perubahan yang lahir sebagai akibat tuntutan dan ekspresi pelayanan publik yang semakin meningkat seiring dengan meningkatnya kualitas hidup, peningkatan pengetahuan dan ekonomi masyarakat.

Perubahan organisasi lazimnya dikenal juga dengan istilah transformasi organisasi. Yang terakhir ini, terutama menggambarkan perubahan ke arah penyesuaian antara karakter lingkungan kerja dengan unsur-unsur penentu kesuksesan organisasi. Sejumlah aspek

atau unsur perubahan dalam terminologi transformasi organisasi telah berhasil diidentifikasi.

Bainbridge (1996:49) menyebutkan aspek tersebut dapat dibagi ke dalam dua bagian yakni:

↳ sisi lunak atau piranti lunak

↳ sisi keras atau piranti keras

Baik piranti lunak maupun piranti keras mempunyai kontribusi yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan transformasi organisasi keduanya saling berkaitan.

Organisasi harus dapat merespon dari banyak kejadian yang disebabkan oleh perubahan-perubahan kekuatan lingkungan yang mempengaruhinya. Karena sebagian besar perubahan melibatkan manusia dan akan mempengaruhi kinerja karyawan, perubahan ini memiliki implikasi utama pada pengelolaan sumber daya manusia dan menimbulkan isu (informasi) yang signifikan bagi pihak-pihak yang terkait dengan sumber daya manusia. Nadler-Tushman dalam Winardi (2003:194-196) tentang perubahan keorganisasian membagi menjadi 4 (empat) macam tipe, yakni:

1) *Perbaikan terus-menerus (tuning)*

*Ini merupakan tipe perubahan yang berisiko paling kecil yang bersifat paling kurang intens dan paling umum. Nama-nama lain untuknya mencakup istilah "pemeliharaan preventif" (preventive maintenance) dan konsep Jepang: "Kaizen" (perbaikan terus-menerus)*

2) *Adaptasi (adaptation)*

*Seperti halnya "tuning", adaptasi mencakup perubahan-perubahan inkremental. Akan tetapi kini perubahan-perubahan yang terjadi berupa reaksi terhadap problem-problem eksternal, kejadian-kejadian, atau tekanan-tekanan yang dihadapi organisasi yang bersangkutan.*

3) *Reorientasi (reorientation)*

*Tipe perubahan ini bersifat antisipatoris, dan skopnya adalah strategis. Nadler-Tushman menamakan "reorientasi" mengubah frame (frame bending) karena organisasi yang bersangkutan secara signifikan berubah.*

4) *Re-kreasi (re-creation)*

*Tekanan-tekanan kompetitif normal menyebabkan timbulnya tipe perubahan keorganisasian demikian yang bersifat lebih intens dan penuh resiko. Istilah Nadler-Tushman di sini adalah "frame breaking"*

Setiap perubahan organisasi akan mempengaruhi kinerja individu, kelompok serta keseluruhan organisasi (Gibson, 2006:18). Dari aspek psikologis dapat dijumpai pada perilaku kinerja yang muncul antara lain dalam bentuk menurunnya kreativitas,

rendahnya kepuasan kerja, kekhawatiran, serta tingkat emosional yang labil dan cenderung meningkat (Band dan Tustin, 1999:132).

Menurut Robbins (2005:324) aspek perubahan mencakup perubahan struktur, perubahan teknologi, perubahan pengaturan fisik, perubahan orang. Mengubah struktur mencakup pembuatan perubahan dalam hubungan wewenang struktural. Mengubah teknologi meliputi modifikasi dalam cara kerja yang diproses dan dalam metode serta peralatan yang digunakan. Mengubah setting fisik meliputi perubahan ruang dan tata letak dalam tempat kerja. Mengubah orang mengacu perubahan dalam sikap, keterampilan, pengharapan, persepsi dan atau perilaku pegawai.

Dalam kaitan itu, konsep perubahan dalam organisasi di Indonesia, merujuk pada apa yang dirumuskan Thoha (2003:37) yang penekanannya lebih banyak menelaah perubahan dalam 3 (tiga) mana yaitu:

- perubahan,
- pembaharuan,
- penyempurnaan.

Dengan demikian bila penggunaan konsep perubahan berarti juga telah melakukan pembaharuan dan penyempurnaan organisasi ke arah yang lebih baik, terutama penekanannya pada keluaran organisasional, kualitas kerja organisasi, efisiensi dan efektivitas, kesesuaian strategi, serta iklim organisasi.

Perubahan organisasi pada prinsipnya berusaha merespon dua hal pokok yang menyebabkan munculnya ketidakpastian lingkungan yang mengitari organisasi yaitu ketidakmampuan organisasi untuk memprediksi pergerakan lingkungan dan tingginya kompleksitas lingkungan. Berkaitan dengan itu, maka Van de Ven dan Huber seperti dikutip Ming Ji dan Millette (2001:37), menawarkan sebuah model perubahan organisasi yang disebutnya dengan teori "in" dalam perubahan.

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

teknologi tetapi juga ide atau proses yang mengstimulasi pengembangan potensi sumber daya manusia dan proses-proses organisasional. Stimulasi inovasi berasal dari lingkungan eksternal maupun internal. Stimulasi internal maupun eksternal inilah yang membantu memahami anggota organisasi mana yang dapat terpengaruh langsung dan merupakan kendali organisasi eksternal yang membutuhkan kemampuan adaptasi.

Blok bangunan yang kedua adalah *inertia*. Kelly dan Amburgey (dalam Ming Ji dan Millette, 2001:39) memandang *inertia* terjadi apabila “organisasi secara kontinyu mengeksploitasi kecenderungan masa lampau ketika menjumpai perubahan organisasi”.

Terdapat 2 (dua) sumber internal *inertia* menurut beberapa temuan penelitian (dalam Ming Ji dan Millette, 2001:39) yaitu, kapabilitas dan kognisi berbagai tekanan eksternal membatasi pula kemampuan organisasi untuk berubah. Pada tingkat makro, sumber *inertia* adalah tekanan kelembagaan dan kondisi persaingan.

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

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

Dari model di atas, dapat pula dipahami bahwa perubahan yang terjadi pada salah satu variabel akan menimbulkan dampak tertentu bagi variabel lainnya sehingga dikatakan bahwa model ini merupakan model “kausal” atau sebab-akibat yang sangat kompleks.

Jadi perubahan organisasi secara khusus, akan diikuti dengan perubahan pada strategi bisnis perubahan, yang lebih banyak ditimbulkan oleh perubahan faktor lingkungan daripada faktor lainnya.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, yang perlu dilakukan dalam perubahan organisasi yang berhubungan dengan restrukturisasi adalah bagaimana membuat organisasi pelayanan yang dapat memberikan perbaikan atau peningkatan kinerja pelayanan, bukan sekadar perubahan struktur organisasi saja tetapi organisasi yang dapat memutuskan mata rantai birokrasi yang berbelit-belit sehingga tercapai debirokrasi pelayanan publik, serta tidak menimbulkan ketidakamanan bagi karyawan.

# **BAB V**

## **KONFLIK DALAM ORGANISASI**

Konflik dalam suatu organisasi tidak dapat dihindarkan, dengan kata lain bahwa konflik selalu hadir dan tidak dapat dielakkan. Oleh karena itu konflik sering muncul dan terjadi pada setiap organisasi. Hal ini sesuai dengan penjelasan aksiomatis Akib (2005) bahwa konflik merupakan fenomena organisasi sepanjang masa. Fenomena ini jelas karena mulai dari anaknya Adam, anaknya Adam Smith, anaknya Adam Malik sampai pada anak cucu adam-adam yang akan lahir tidak lepas dari konflik.

Robbins (2003:385) mengartikannya sebagai ketidaksesuaian nilai-nilai atau tujuan antar anggota organisasi, kemudian oleh Jehn (1997:346) mengartikan konflik mengacu pada pertentangan antar individu atau kelompok yang dapat meningkatkan ketegangan sebagai akibat saling menghalangi dalam pencapaian tujuan.

### **A. Perspektif Konflik**

Dalam konflik organisasi terdapat tiga pandangan atau pemikiran tentang konflik yaitu perspektif tradisional, perspektif hubungan manusia, dan perspektif interaksionis (Robbins, 2003:164-165 dan 2005:422-423). Untuk lebih jelasnya diuraikan sebagai berikut:

#### **1. Konflik dalam Perspektif Tradisional**

Perspektif tradisional di dalam organisasi memandang konflik mempunyai konotasi negatif dan memandang bahwa semua konflik itu buruk, jelek dan merugikan. Konflik dipandang secara negatif dan disinonimkan dengan istilah seperti kekerasan, kerusakan dan ketidakrasionalan demi memperkuat konotasi negatifnya. Konflik memiliki sifat dasar yaitu merugikan dan harus dihindari. Oleh karena itu, pandangan tradisional mengenai konflik selalu berusaha untuk menghindari konflik dan berusaha mengatasi atau memecahkan dengan cepat jika hal itu terjadi. Konflik dipandang menghambat kerja sama dalam mencapai tujuan organisasi, dan mempunyai dampak negatif terhadap keefektifan organisasi (Suratman, 2006:29).

Menurut Wexley dan Yukl (1988:230), dalam perspektif tradisional, para ilmuwan perilaku organisasi dewasa ini masih beranggapan bahwa konflik adalah gejala yang tidak wajar yang hanya memiliki konsekuensi-konsekuensi negatif. Jadi tidaklah mengherankan bahwa konflik biasanya dianggap sebagai "iblis" yang bila mungkin harus dimusnahkan. Sedangkan menurut Jehn (1997:1) menyatakan konflik umumnya dianggap sebagai sesuatu yang merusak kemampuan dan kepuasan, sehingga para manajer dan karyawan sekarang masih salah dalam memandang konflik sebagai sesuatu yang negatif dan sesuatu yang harus dihindari atau dipecahkan.

## **2. Konflik dalam Perspektif Hubungan Manusia**

Perspektif hubungan manusia atau humanistik mengakui eksistensi konflik, tetapi konflik cenderung dianggap sebagai hal yang dapat dihindari dan sebagai sesuatu hal yang perlu diatasi. Pandangan ini sejalan dengan teori organisasi humanistik yang menekankan hubungan informal dan motivasi-motivasi non ekonomis di dalam organisasi.

Perspektif hubungan manusia memandang konflik merupakan peristiwa yang wajar dalam semua kelompok dan organisasi, sehingga tidak perlu dianggap buruk, melainkan sebaliknya berpotensi untuk menjadikan kekuatan positif dalam menetapkan kinerja kelompok. Karena itu konflik tidak terelakkan, kelompok hubungan manusia menganjurkan penerimaan konflik dan merasionalkan eksistensinya, konflik tidak dapat disingkirkan, dan bahkan ada kalanya konflik membagi manfaat pada kinerja kelompok (Robbins, 2003:165; 2005:423).

Perspektif hubungan manusia (humanistik) yang berkaitan dengan pemikiran tentang konflik mengakui eksistensi konflik. Akan tetapi konflik cenderung dianggap sebagai hal yang dapat dihindari dan sebagai sesuatu hal yang perlu diatasi. Perspektif humanistik memandang konflik sebagai suatu gangguan yang mengacaukan keseimbangan sesuatu organisasi. Pandangan demikian merefleksi pemikiran populer yang dihubungkan dengan persoalan moral, hubungan manusia, kerja sama dan nilai universal yang menyatakan bahwa konflik itu buruk dan kondisi damai baik (Winardi, 2003:260).

Perspektif humanistik tentang konflik sejalan dengan pemikiran Simmel (1955:17-20) yang menjelaskan bahwa ada dua tipe pertentangan, yang pertama; sejumlah perselisihan, perbedaan internal dan kontroversi eksternal, terikat secara organik dengan elemen-elemen yang menjaga kesatuan kelompok, dan tidak bisa dipisahkan dari kesatuan struktur sosiologis.

Kedua, peran antagonisme yang positif dan pemersatu ditunjukkan dalam struktur-struktur yang menonjol menurut ketajaman dan kemurnian pembagian sosial. Menurut Simmel, hubungan konflik tidak dengan sendirinya menghasilkan struktur sosial, tetapi hanya dengan bekerja sama dengan kekuatan-kekuatan pemersatu. Hubungan konflik dan kekuatan pemersatu menyusun kelompok sebagai sebuah unit yang konkret dan hidup. Dalam hal ini, konflik hampir tidak berbeda dengan bentuk hubungan lainnya yang diabstraksikan oleh sosiologi dan kompleksitas kehidupan aktual. Dengan demikian, pemikiran Simmel yaitu konflik dipandang sebagai kekuatan pemersatu dalam kelompok.

### **3. Konflik dalam Perspektif**

Sekitar tahun 1970 para pakar pengembangan keorganisasian mulai melihat bahwa konflik dapat memberikan hasil positif maupun negatif, tergantung kepada sifat dan intensitasnya, pandangan ini disebut perspektif interaksionis (Suratman, 2006:33).

Perspektif interaksionis mendorong konflik atas dasar bahwa kelompok yang kooperatif, tenang, damai, dan serasi cenderung menjadi statis, apatis, dan tidak tanggap terhadap kebutuhan akan perubahan dan inovasi. Oleh karena itu, sumbangan utama dari perspektif interaksionis mendorong pemimpin kelompok untuk mempertahankan suatu tingkat minimum berkelanjutan dari konflik cukup untuk membuat kelompok itu bertahan hidup, swa kritik dan kreatif (Robbins, 2003:165; 2005:423).

Perspektif interaksionis memandang tanpa konflik, organisasi tidak mungkin akan mempertahankan eksistensinya serta menyesuaikan dengan berhasil terhadap lingkungan yang berubah. Perspektif interaksionis memandang konflik tidak hanya dapat menjadi kekuatan positif dalam organisasi tetapi juga secara eksplisit

berargumentasi bahwa secara mutlak diperlukan sejumlah konflik agar suatu kelompok dapat berkinerja secara efektif.

Perspektif interaksionis tersebut sejalan dengan pemikiran Coser dan Ralf Dahrendorf. Lewis Coser (1956:121-137) mengembangkan idenya tentang konflik berdasarkan karya Simmel. Coser mencoba mengemukakan kondisi-kondisi dimana secara positif konflik membantu mempertahankan struktur sosial. Konflik dapat menyatukan para anggota kelompok lewat pengukuhan kembali identitas kelompok. Adapun Dahrendorf (1986:255-260) membangun teorinya berdasarkan teori Karl Marx yang menganggap bahwa masyarakat bersisi ganda, memiliki sisi konflik dan sisi kerja sama. Menurut Dahrendorf, pertentangan dalam masyarakat tidak dapat dihindari. Pertentangan tersebut fungsional bagi perkembangan dan perubahan struktur sosial. Dahrendorf pada dasarnya memandang sumber perubahan sosial adalah adanya konflik yang intensif di antara berbagai kelompok masyarakat dengan kepentingan yang berbeda-beda.

## **B. Jenis-Jenis Konflik**

Restrukturisasi menyebabkan terjadinya perubahan dalam organisasi, oleh karena itu peluang terjadinya konflik baik antara instansi maupun konflik dalam organisasi dapat terjadi. Berbagai jenis konflik dapat ditemukan dalam kehidupan kelompok maupun organisasi.

Menurut Eunson (2007:87), terdapat beragam jenis konflik:

- ☺ *Konflik vertikal yang terjadi antara tingkat hierarki, seperti antara manajemen puncak dan manajemen menengah, manajemen menengah dan penyelia, dan penyelia dan subkoordinasi. Bentuk konflik bisa berupa bagaimana mengalokasi sumber daya secara optimum, mendeskripsikan tujuan, pencapaian organisasi, manajemen kompensasi dan karier.*
- ☺ *Konflik horizontal, yang terjadi di antara orang-orang yang bekerja pada tingkat hierarki yang sama dalam perusahaan. Contoh dalam konflik ini adalah tentang perumusan tujuan yang tidak cocok, tentang alokasi dan efisiensi pengguna sumber daya dan pemasaran.*
- ☺ *Konflik di antara staf lini, yang terjadi di antara orang-orang yang memiliki tugas berbeda. Misalnya antara divisi pembelian bahan baku dan divisi keuangan. Divisi pembelian menganggap bahwa akan efektif apabila bahan baku dibeli dalam jumlah besar dibanding sedikit tetapi memakan waktu yang berulang-ulang. Sementara divisi keuangan*

menghendaki jumlah yang lebih kecil karena terbatasnya anggaran. Misal lainnya antara divisi produksi dan divisi pemasaran. Divisi pemasaran membutuhkan produk yang beragam sesuai permintaan pasar, sementara divisi produksi hanya mampu memproduksi jumlah produksi yang terbatas karena langkanya sumber daya manusia yang ahli teknologi yang tepat.

- ☺ Konflik peran berupa kesalahpahaman tentang apa yang seharusnya dikerjakan oleh seseorang. Konflik bisa terjadi antara karyawan karena tidak lengkapnya uraian pekerjaan, pihak karyawan memiliki lebih dari seorang manajer dan sistem koordinasi yang tidak jelas.

Sedangkan jenis konflik menurut Wirawan (2010:55-56) mengelompokkan konflik berdasarkan jumlah orang yang terlibat konflik yaitu konflik personal dan konflik interpersonal.

### **1. Konflik Personal**

Konflik personal adalah konflik yang terjadi dalam diri seseorang individu karena harus memilih dari sejumlah alternatif pilihan yang ada atau karena mempunyai kepribadian ganda. Konflik ini terdiri atas, antara lain yaitu:

- 🦋 konflik pendekatan ke pendekatan (*approach to approach conflict*) yaitu konflik yang terjadi karena harus memilih dua alternatif yang berbeda tetapi sama-sama menarik atau sama baik kualitasnya,
- 🦋 konflik menghindar ke menghindar (*avoidance to avoidance conflict*) yaitu konflik yang terjadi karena harus memilih alternatif yang sama-sama harus dihindari,
- 🦋 konflik pendekatan ke menghindar (*approach to avoidance conflict*) yaitu konflik yang terjadi karena seseorang yang mempunyai perasaan positif dan negatif terhadap sesuatu yang sama.

Konflik personal juga bisa terjadi pada diri seseorang yang mempunyai kepribadian ganda. Ia adalah seseorang yang munafik dan melakukan sesuatu yang berbeda antara perkataan dan perbuatan.

### **2. Konflik Interpersonal**

Konflik Interpersonal adalah konflik yang terjadi di dalam suatu organisasi atau konflik di tempat kerja. Konflik yang terjadi di antara mereka yang bekerja untuk suatu organisasi profit atau non profit. Konflik interpersonal adalah konflik pada suatu organisasi di antara pihak-pihak yang terlibat konflik dan saling tergantung dalam melaksanakan pekerjaan untuk mencapai tujuan organisasi.

Konflik interpersonal terjadi dalam 7 (tujuh) macam bentuk, antara lain:

- ✧ *konflik antar manajer yaitu bentuk konflik di antara manajer atau birokrat organisasi dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagai pimpinan organisasi,*
- ✧ *konflik antar pegawai dan manajernya yaitu konflik yang terjadi antara manajer unit kerja dan karyawan dibawahnya,*
- ✧ *konflik Hubungan Industrial yaitu konflik yang terjadi antara organisasi atau perusahaan dan para karyawannya atau dengan serikat pekerja serta konflik antara serikat pekerja,*
- ✧ *konflik antar kelompok kerja yaitu dalam organisasi terdapat kelompok kerja yang melaksanakan tugas yang berbeda untuk mencapai tujuan organisasi yang sama. Masing-masing kelompok harus memberikan kontribusi dalam mencapai tujuan organisasi,*
- ✧ *konflik antara anggota kelompok kerja dan kelompok kerjanya. Suatu kelompok kerja mempunyai anggota yang memiliki keragaman pendidikan, agama, latar belakang budaya, pengalaman, dan kepribadian. Semua perbedaan ini bisa menimbulkan konflik dalam melaksanakan tugas dan fungsi tim kerjanya,*
- ✧ *konflik kepentingan, konflik yang bersifat individual dan interpersonal. Konflik jenis ini terjadi dalam diri seorang pegawai yang terlibat konflik yaitu antara keharusan melaksanakan ketertarikan organisasi dan ketertarikan individunya,*
- ✧ *konflik antar organisasi dan pihak luar organisasi, yaitu konflik yang terjadi di antara suatu perusahaan atau organisasi dan pemerintah, perusahaan dan perusahaan lainnya, perusahaan dan pelanggan, perusahaan dan lembaga swadaya masyarakat, serta perusahaan dan masyarakat.*

Resistensi terhadap perubahan dapat pula menjadi sumber konflik fungsional. Perlu kita mengingat bahwa penolakan terhadap perubahan tidak selalu muncul dengan cara-cara terstandarisasi. Penolakan atau sikap menentang menurut Winardi (2003:234) dapat mencapai wujud: terbuka; implisit; langsung; tertahan.

Paling mudah bagi pihak manajemen untuk menghadapi penolakan apabila bersifat terbuka dan langsung. Hal yang lebih sulit dilakukan adalah penolakan terhadap implisit dan tertahan.

Hal-hal yang menyebabkan terjadinya resistensi terhadap perubahan menurut Robbins dan Kreitner serta Kinicki (1995) adalah:

— *Kebiasaan.*

*Manusia adalah mahluk yang hidup dari kebiasaan yang dibangunnya. Kebiasaan manusia untuk menjalankan kehidupannya*

*cukup kompleks. Manusia cenderung enggan merubah kebiasaan yang telah dilakukan.*

❧ *Ketakutan terhadap munculnya dampak yang tak diinginkan. Perubahan membuat seseorang bergerak dari situasi yang ia ketahui menuju situasi yang tidak diketahuinya.*

❧ *Faktor-faktor ekonomi.*

*Perubahan memberikan dampak ekonomi yang cukup besar terhadap seseorang, maka dapat diramalkan bahwa resistensi dari orang-orang yang bersangkutan terhadap perubahan akan semakin kuat.*

❧ *Tidak adanya kepercayaan dalam situasi kerja.*

*Seorang manajer mempercayai bawahannya akan memperlakukan perubahan sebagai hal yang sifatnya terbuka, jujur dan partisipatif. Disisi lain bawahan yang dipercaya atasannya melakukan upaya yang lebih baik dalam menghadapi dan melihat perubahan sebagai sebuah kesempatan*

❧ *Takut mengalami kegagalan.*

*Perubahan pada pekerjaan yang menekan karyawan dapat memunculkan keraguan pada karyawan akan kemampuannya untuk melakukan pekerjaan dengan baik*

❧ *Hilangnya status atau keamanan kerja.*

*Pemanfaatan teknologi dalam dunia kerja dapat mempercepat proses kerja. Hilangnya pekerjaan karyawan dapat diartikan sebagai hilangnya status dan penghasilan. Maka karyawan cenderung untuk resisten terhadap perubahan.*

❧ *Tidak ada manfaat yang diperoleh dari perubahan.*

*Seseorang melakukan resistensi terhadap perubahan bila yang bersangkutan melihat bahwa dirinya tidak akan memperoleh manfaat jika melakukan perubahan.*

Resistensi atau penolakan sosiologis adalah penolakan dalam kaitannya dengan kepentingan dan nilai yang disandang kelompok. Nilai sosial merupakan kekuatan yang berpengaruh dalam lingkungan, sehingga harus dipertimbangkan dengan seksama. Terdapat persekongkolan politik, nilai serikat pekerja yang bertentangan dan bahkan nilai masyarakat yang berbeda. Beberapa alasan menolak perubahan menurut Winardi (2009:237) adalah

- iklim kecurigaan,
- kekhawatiran akan kegagalan,
- kehilangan status atau keamanan kerja,
- adanya gangguan dari tradisi budaya dan konflik personal.

Konflik yang terjadi dalam proses restrukturisasi sering terjadi seperti resistensi terhadap perubahan, akibat karena kebiasaan

aktor-aktor yang terlibat dalam organisasi yang tiba-tiba berubah sehingga muncul ketidakamanan dalam pekerjaannya. Adanya ketakutan terhadap dampak dari perubahan ini karena faktor-faktor ekonomi yang mana mereka khawatir akan kehilangan peran dan kewenangan sehingga pendapatannya akan berkurang. Kesemuanya ini akan berdampak pada menurunnya kinerja organisasi yang pada akhirnya akan memperburuk pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Robbins (2003:235-236) yang menyatakan bahwa penolakan individual terhadap perubahan adalah kerisauan atau kekhawatiran bahwa perubahan-perubahan yang terjadi akan menyebabkan penghasilan/pendapatan menyusut atau berkurang.

### C. Proses Terjadinya Konflik

Proses konflik menurut Hendricks (dalam Wahyudi, 2008:19) mengiden-tifikasi proses terjadinya konflik terdiri dari tiga tahap yaitu tahap pertama; peristiwa sehari-hari, proses ini ditandai dengan adanya individu merasa tidak puas dan jengkel terhadap lingkungan kerja. Pada tahap kedua, apabila terjadi masalah, individu saling mempertahankan pendapat dan menyalahkan pihak lain. Kemudian pada tahap ketiga yaitu timbulnya pertentangan pada tahap ini masing-masing individu atau kelompok bertujuan untuk menang dan mengalahkan kelompok lain.

Sedangkan proses konflik menurut Kriesberg (dalam Arfani (2005:11) adalah:

- ☞ *permulaan konflik merupakan kondisi-kondisi yang menyebabkan atau mendahului suatu peristiwa konflik. Peristiwa yang dapat mengawali munculnya konflik adalah adanya kekecewaan. Kekecewaan tidak selalu diungkapkan secara terbuka dan biasanya gejala-gejala akan terjadinya konflik tidak dapat dilihat. Masing-masing individu ataupun kelompok berusaha menahan diri dan tidak bersifat reaktif,*
- ☞ *kedua belah pihak merasakan adanya konflik (perceived conflict), ditempat kerja tercipta suasana persaingan, tiap kelompok cenderung untuk saling mengungguli dan bahkan berusaha mengalahkan kelompok lain,*
- ☞ *perilaku yang nampak, pada situasi kerja sudah nampak peristiwa konflik. Individu ataupun kelompok menanggapi dan mengambil tindakan, bentuknya dapat secara lisan, saling mendiamkan, bertengkar, berdebat. sedangkan tindakan nyata dalam perbuatan berupa persaingan,*

- permusuhan atau bahkan dapat mengganggu kelompok lain sehingga mengancam kelangsungan organisasi,*
- ⌘ *pengelolaan konflik, pimpinan bertanggung jawab terhadap pengelolaan konflik di dalam organisasi,*
  - ⌘ *dampak konflik, konflik yang tidak dapat dikelola secara baik menyebabkan kedua belah pihak yang terlibat dalam konflik menjadi tidak harmonis dalam hubungan kerja, kurang termotivasi dalam bekerja, dan berakibat pada menurunnya produktivitas kerja.*

Kemudian Robbins (2003:166; 2005:424), memaparkan bahwa proses konflik terdiri dari 5 (lima) tahapan.

Tahap pertama, potensi oposisi atau ketidaksesuaian yaitu adanya kondisi yang menciptakan peluang terjadinya konflik. Kondisi ini biasanya terjadi karena faktor komunikasi struktur dan pribadi.

Tahap kedua, kognisi dan personalisasi, jika kondisi-kondisi dalam tahap pertama mempengaruhi secara negatif maka potensi untuk oposisi atau ketidaksesuaian menjadi teraktualkan dalam tahap kedua.

Tahap ketiga, maksud yaitu berada di antara persepsi, emosi dan perilaku orang yang merupakan keputusan untuk bertindak dalam suatu cara tertentu.

Tahap keempat, perilaku yaitu perilaku mencakup pernyataan, tindakan, dan reaksi yang dibuat oleh pihak-pihak berkonflik.

Tahap kelima, hasil yaitu jalinan aksi reaksi antara pihak-pihak yang berkonflik menghasilkan konsekuensi. Hasil ini dapat fungsional, dalam arti konflik menghasilkan perbaikan kinerja kelompok atau disfungsi dalam arti merintangai kinerja kelompok.

## **BAB VI**

# **MANAJEMEN KONFLIK DALAM RESTRUKTURISASI ORGANISASI**

Organisasi sebagai suatu sistem terdiri dari komponen-komponen (sub sistem) yang saling berkaitan atau saling tergantung satu sama lain dan dalam proses kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (Kast dan Rosenzweigh, 1974). Sub-sub sistem yang saling tergantung itu adalah tujuan dan nilai-nilai, teknikal, manajerial, psikososial, dan sub sistem struktur.

Dalam proses interaksi antara suatu sub sistem dengan sub sistem lainnya tidak ada jaminan akan selalu terjadi kesesuaian atau kecocokan antara individu pelaksananya. Setiap saat ketegangan dapat saja muncul, baik antar individu maupun antar kelompok dalam organisasi. Banyak faktor yang melatarbelakangi munculnya ketidakcocokan atau ketegangan, antara lain sifat-sifat pribadi yang berbeda, perbedaan kepentingan, komunikasi yang buruk, perbedaan nilai dan sebagainya.

Hal ini terjadi jika masing-masing komponen organisasi memiliki kepentingan dan tujuan sendiri-sendiri dan tidak saling bekerja sama satu sama lain. Perbedaan-perbedaan inilah yang akhirnya membawa organisasi ke dalam suasana konflik.

Konflik dapat menjadi masalah yang serius dalam setiap organisasi, tanpa peduli apapun bentuk dan tingkat kompleksitas organisasi tersebut. Konflik tersebut mungkin tidak membawa kematian bagi organisasi, tetapi pasti dapat menurunkan kinerja organisasi yang bersangkutan, jika konflik tersebut dibiarkan berlarut-larut tanpa penyelesaian. Karena itu upaya penanganan konflik sangat penting dilakukan.

Setiap jenis perubahan dalam suatu organisasi cenderung mendatangkan konflik, sebagaimana saat ini, dalam rangka otonomi daerah, banyak sekali perubahan institusional yang terjadi, yang tidak saja berdampak pada perubahan struktur dan personalia, tetapi juga berdampak pada terciptanya hubungan pribadi dan organisasional yang berpotensi menimbulkan konflik. Disamping itu, jika konflik tidak ditangani secara baik dan tuntas, maka akan

mengganggu keseimbangan sumber daya dan menegangkan hubungan antara orang-orang yang terlibat.

Mencermati potensi ancaman dari akibat konflik yang terjadi, maka sangat diperlukan bagaimana menangani konflik dengan baik. Memang tidak semua konflik merugikan organisasi. Menurut Greenhalg (1999:391), konflik bukanlah suatu fenomena yang objektif dan nyata, tetapi ia ada dalam benak orang-orang yang terlibat dalam konflik tersebut. Karena itu untuk menangani konflik, seseorang harus bersikap empati, yaitu memahami keadaan sebagaimana yang dilihat oleh para pelaku penting yang terlibat konflik.

Konflik yang ditata dan dikendalikan dengan baik dapat menguntungkan organisasi sebagai suatu kesatuan, dalam menata konflik suatu organisasi diperlukan keterbukaan, kesabaran serta kesadaran semua pihak yang terlibat maupun yang berkepentingan dengan konflik yang terjadi dalam organisasi. Oleh karena itu dibutuhkan sebuah manajemen yang dikenal dengan manajemen konflik. Manajemen konflik merupakan serangkaian aksi dan reaksi antara pelaku maupun pihak luar dalam suatu konflik.

Fisher (2001:7) menggunakan istilah transformasi konflik secara lebih umum dalam menggambarkan situasi secara keseluruhan yaitu:



*pencegahan konflik, bertujuan untuk mencegah timbulnya konflik yang keras,*



*penyelesaian konflik, bertujuan untuk mengakhiri perilaku kekerasan melalui persetujuan damai,*



*pengelolaan konflik, bertujuan untuk membatasi dan menghindari kekerasan dengan mendorong perubahan perilaku positif bagi pihak-pihak yang terlibat. Resolusi Konflik, menangani sebab-sebab konflik dan berusaha membangun hubungan baru dan yang bisa tahan lama di antara kelompok-kelompok yang bermusuhan,*



*transformasi konflik, mengatasi sumber-sumber konflik sosial dan politik yang lebih luas dan berusaha mengubah kekuatan negatif dari peperangan menjadi kekuatan sosial dan politik yang positif.*

Tahapan-tahapan diatas merupakan satu kesatuan yang harus dilakukan dalam mengelola konflik. Sehingga masing-masing tahap akan melibatkan tahap sebelumnya misalnya pengelolaan konflik akan mencakup pencegahan dan penyelesaian konflik.

Menurut Greenhalg (1999), efektivitas pimpinan organisasi dalam menangani konflik tergantung pada seberapa baik mereka memahami dinamika dasar dari konflik, dan apakah mereka dapat mengenali hal-hal penting yang terdapat dalam konflik tersebut.

Konflik yang muncul dalam tim kerja yang merupakan akibat adanya perbedaan kepribadian, persepsi, pengalaman, tujuan, motivasi ataupun kepercayaan tiap anggota organisasi yang saling berinteraksi sosial dalam pekerjaan. Tak dapat disangkal lagi apabila hingga kini kita makin akrab dengan konflik. Namun kini kita tak perlu lagi merasa takut dan ngeri mendengarnya. Karena ternyata konflik yang terjadi tidak selamanya membawa akibat buruk sepanjang dapat dikelola dengan baik. Justru dengan adanya konflik akan memancing daya kreasi dan inovasi anggota organisasi baik secara individu maupun secara kolektif.

Banyak cara ataupun trik yang dapat diterapkan untuk mengatasi dan bahkan mengurangi sensitivitas anggota terhadap pemicu konflik potensial di antara mereka. Berbagai macam pelatihan seperti *sensitivity training*, *diversity training* program ataupun *cross-cultural training* (Noe, Hollenbeck, Genrhart, Wright, 2000:254), dapat dilakukan untuk menjawab masalah konflik sehingga sumber daya manusia dalam organisasi dapat memberikan manfaat yang lebih besar. Disamping itu, organisasi juga perlu melakukan reorientasi fungsi manajemen sumber daya manusianya dalam menghadapi perkembangan dan perubahan yang senantiasa terjadi yaitu dengan cara:

- 1. Membuat klarifikasi strategi bisnis melalui analisis, evaluasi dan kemungkinan solusi yang diperlukan.
- 2. Realisasi internal manajemen sumber daya manusia (sebagai penyedia jasa, sebagai struktur fungsional dan sebagai manajemen organisasi).



Memiliki kompetensi manusia dan organisasi.

Manajemen harus mampu meredam persaingan yang sifatnya berlebihan (yang melahirkan konflik yang bersifat disfungsional) yang justru merusak spirit sinergisme organisasi tanpa melakukan *continous re-empowerment*. Ada 6 (enam) tipe pengelolaan konflik yang dapat dipilih dalam menangani konflik yang muncul (Dawn M Baskerville, 1993:65) yaitu:

- ❁ *Avoiding*; gaya seseorang atau organisasi yang cenderung untuk menghindari terjadinya konflik. Hal-hal yang sensitif dan potensial menimbulkan konflik sedapat mungkin dihindari sehingga tidak menimbulkan konflik terbuka.
- ❁ *Accommodating*; gaya ini mengumpulkan dan mengakomodasikan pendapat-pendapat dan kepentingan pihak-pihak yang terlibat konflik selanjutnya di cari jalan keluarnya dengan tetap mengutamakan kepentingan pihak lain atas dasar masukan-masukan yang diperoleh.
- ❁ *Compromising*; merupakan gaya menyelesaikan konflik dengan cara melakukan negoisasi terhadap pihak-pihak yang berkonflik, sehingga kemudian menghasilkan solusi (jalan tengah) atas konflik yang sama-sama memuaskan (*lose-lose solution*).
- ❁ *Competing*; artinya pihak-pihak yang berkonflik saling bersaing untuk memenangkan konflik, dan pada akhirnya harus ada pihak yang di korbakan (dikalahkan) kepentingannya demi tercapainya kepentingan pihak lain yang lebih kuat atau yang lebih berkuasa (*win-lose solution*).
- ❁ *Collaborating*; dengan cara ini pihak-pihak yang saling bertentangan akan sama-sama memperoleh hasil yang memuaskan, karena mereka justru bekerja sama secara sinergis dalam menyelesaikan persoalan, dengan tetap menghargai kepentingan pihak lain. Singkatnya, kepentingan kedua pihak tercapai (*win-win solution*).
- ❁ *Conglomeration (mixture type)*; cara ini menggunakan kelima style bersama-sama dalam penyelesaian konflik.

Perlu diingat bahwa dalam memilih *style* yang akan dipakai seseorang atau organisasi di dalam pengolahan konflik akan sangat bergantung dan dipengaruhi oleh persepsi, kepribadian/karakter, motivasi, kemampuan ataupun kelompok acuan yang dianut seseorang atau organisasi.

Dapat dikatakan bahwa pilihan seseorang atas gaya mengelola konflik merupakan fungsi dari kondisi khusus tertentu dan orientasi dasar seseorang atau perilakunya dalam menghadapi konflik tersebut yang juga berkaitan dengan nilai seseorang tersebut.

Pada level subkultur, *shared values* dapat dipergunakan untuk memprediksi pilihan seseorang pada gaya dalam menyelesaikan konflik yang dihadapinya. Subkultur seseorang diharapkan dapat mempengaruhi perilakunya sehingga akan terbentuk perilaku yang sama dengan budayanya (M Kamil Kozan, 2002:93-96).

Dalam masyarakat tradisional yang masih di penuh dengan nilai-nilai kesopanan, budaya saling membantu yang masih sangat kental, sangat ramah tamah, dan sebagainya akan cenderung untuk menghindari konflik. Berbeda dengan masyarakat yang bersifat *power seekers*, mereka cenderung untuk saling bersaing dalam menghadapi konflik yang muncul dengan berorientasi pada kekuasaan, wewenang dan kemakmuran secara ekonomis. Sedangkan organisasi atau seseorang yang berbeda dalam masyarakat yang bersifat egalitarian lebih menyukai gaya akomodasi dalam menyelesaikan konfliknya dengan menghargai pada keadilan, kesederajatan, dan saling memaafkan.

Gaya akomodasi ini lebih mendahulukan kepentingan pihak lain dari pada kepentingan diri sendiri atau kepentingan golongannya sendiri. Gaya menyelesaikan konflik dengan kolaborasi terdapat pada masyarakat yang bertipe *stimulation seekers*, dimana pihak-pihak yang terlibat konflik saling terbuka dan berbagi pengalaman masing-masing yang pada akhirnya menghasilkan jalan keluar yang saling menguntungkan.

Penelitian tentang restrukturisasi yang pernah dilakukan oleh Okerson (2006) melihat bahwa pemerintah lokal di Amerika Serikat telah melakukan restrukturisasi organisasinya dengan cara mengorientasikannya kepada cara-cara swasta, misalnya dalam merestrukturisasi organisasi publik didasarkan atas kesepakatan antara pihak pemerintah dengan masyarakat. Masyarakat tidak hanya sebagai pengguna layanan tetapi juga turut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap proses restrukturisasi. Selain itu, juga ditemukan bahwa restrukturisasi organisasi publik di Amerika Serikat didasarkan kepada sistem nilai dan simbol-simbol yang menghargai efisiensi, kreativitas, dan inovasi.

Penelitian yang penulis lakukan juga mengkaji tentang restrukturisasi organisasi publik di Kabupaten Takalar yang berupaya untuk mengorientasikannya kepada cara-cara swasta

seperti simbol-simbol efisiensi dan efektivitas serta harapan dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan/masyarakat, tetapi dalam penyelenggaraannya masih jauh dari apa yang diharapkan. Masyarakat belum merasa dilayani dengan baik yang ditunjukkan dengan adanya keluhan-keluhan yang mereka sampaikan seperti ruangan tunggu yang sempit, tidak ada standar pelayanan dan lain-lain.

Perbedaan penting lainnya antara penelitian Okerson (2006) dan penelitian ini adalah bahwa restrukturisasi organisasi publik di Amerika Serikat pembentukan-nya melibatkan pemerintah dan masyarakat, sementara restrukturisasi organisasi publik di Kabupaten Takalar didasarkan kepada peraturan perundang-undangan tanpa melibatkan masyarakat sebagai pengguna layanan. Akibatnya adalah terjadinya ketidakpercayaan masyarakat terhadap keberadaan restrukturisasi organisasi pelayanan publik. Padahal diketahui bahwa organisasi pelayanan publik dapat berfungsi secara optimal jika mendapat kepercayaan dari masyarakat di lingkungannya.

Sementara itu, Chrisholm (2000) juga telah melakukan studi tentang restrukturisasi organisasi pemerintah lokal di Inggris dengan konstatir bahwa pemerintah lokal di Inggris juga mengarahkan pada swastanisasi, misalnya pemberian bonus terhadap aparatur yang berperilaku efisien dan kreatif sebagaimana yang berlaku di perusahaan swasta. Hal ini berbeda dengan restrukturisasi organisasi publik di Kabupaten Takalar walaupun berorientasi efisiensi, efektivitas, dan kreativitas, tetapi sampai penelitian ini dilakukan belum pernah ada aparatur yang diberikan bonus atas perilaku efisien, dan kreativitas mereka. Malahan yang terjadi adalah ketidakamanan terhadap pengembangan karier mereka. Lebih jauh, penulis mengkaji dampak ketidakamanan kerja tersebut terhadap terjadinya konflik kepentingan antar aktor dan ini sekaligus merupakan perbedaan yang lain dari penelitian yang dilakukan oleh Chrisholm (2000) tentang restrukturisasi organisasi.

Kemudian penelitian Brunet-Jailly (2003) di Kanada menemukan bahwa kerja sama *inter-municipalities* membawa manfaat ekonomi yang sangat besar bagi pemerintah-pemerintah lokal. Penelitian Brunet-Jailly juga melihat bahwa model swastanisasi

pemerintah lokal dalam kerangka restrukturisasi sangatlah bermanfaat. Persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan adalah bahwa restrukturisasi organisasi publik di Kabupaten Takalar dengan mengalihkan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP dengan tetap mengutamakan kerja sama antara instansi teknis terutama dalam proses penyelesaian perizinan. Tetapi kemudian yang terjadi adalah berupa konflik kepentingan antar lembaga yang diakibatkan oleh idealisme kelembagaan dan ketidakjelasan kewenangan antar instansi tersebut dan hal ini sekaligus menunjukkan perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan. Penelitian ini bermaksud untuk menemukenali secara radikal dan komprehensif penyebab terjadinya konflik baik antara lembaga maupun antar aktor.

Dalam konteks kelembagaan pemerintah daerah di Indonesia restrukturisasi organisasi pemerintah daerah telah dilakukan, namun hasilnya belum mencerminkan suatu organisasi yang efisien dan efektif. Hal ini dapat dilihat dari berbagai hasil penelitian yang telah dilakukan antara lain Tim Peneliti Program Studi Politik Lokal dan Otonomi Daerah Pascasarjana UGM (2003) tentang Evaluasi Tupoksi dan Kewenangan Lembaga Daerah Kabupaten Grobogan. Penelitian berfokus pada analisis terhadap variabel beban kerja dan Tugas Pokok dan Fungsi (tupoksi).

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa: rata-rata organisasi di pemerintahan Grobogan belum mencerminkan suatu organisasi yang efisien dan efektif. Demikian pula penelitian Kiriwenno (2004) tentang Analisis Terhadap Lembaga Perangkat Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan PP. No. 8 Tahun 2003 di Kabupaten Yapen Waropen. Variabel yang dianalisis dalam penelitian ini adalah kesiapan daerah, dan faktor-faktor yang menjadi dasar dan kriteria pertimbangan pembentukan suatu lembaga. Hasil penelitiannya mengemukakan bahwa: sejak diberlakukannya PP No. 8 Tahun 2003, terlalu banyak dinas-dinas yang terbentuk. Pembentukan dinas-dinas tersebut tidak didasarkan pada kebutuhan daerah dan belum berjalan secara efektif dan efisien serta sangat membebani APBD. Persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan adalah bahwa restrukturisasi organisasi publik di Kabupaten Takalar juga belum mencerminkan efisiensi dan efektivitas.

Pengurusan perizinan yang masih bolak-balik dari KPTSP ke instansi teknis menunjukkan belum efisiennya penyelenggaraan restrukturisasi, demikian juga masih banyaknya keluhan-keluhan dari masyarakat sebagai pengguna layanan seperti pelayanan tidak tepat waktu dan prosedur pelayanan yang tidak jelas merupakan indikasi lain dari tidak efektifnya pelaksanaan restrukturisasi pelayanan publik. Sementara itu, penelitian yang penulis lakukan tidak hanya pada penyelenggaraan restrukturisasi yang belum mencerminkan efisiensi dan efektivitas itu, tetapi juga ingin menjawab penyebab terjadinya konflik antar lembaga sebagai determinan dari pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis ke KPTSP.

Penelitian Akbar (2003), yang meneliti tentang pengembangan restrukturisasi kelembagaan kecamatan di Kabupaten Banjar, dilihat dari aspek akuntabilitas pelayanan publik telah menemukan bahwa kapasitas struktur kelembagaan kecamatan tidak kondusif dalam menunjang akuntabilitas pelayanan publik.

Demikian pula hasil penelitian Herlina (2004) yang meneliti tentang reorganisasi kecamatan di kota Bengkulu, dilihat dari aspek pelayanan publik. Dari hasil penelitiannya telah dikemukakan bahwa reorganisasi kecamatan telah menghasilkan perubahan dalam pelayanan, serta proses reorganisasi tersebut dapat diidentifikasi pula adanya pengaruh faktor internal dan eksternal. Kedua penelitian tersebut mempunyai persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan yaitu berfokus kepada reorganisasi tetapi kedua peneliti tersebut mengambil lokus pada reorganisasi di tingkat kecamatan, sementara penelitian yang penulis lakukan ini adalah juga berfokus kepada reorganisasi pelayanan publik dengan mengambil lokus pada tingkat kabupaten. Dengan demikian, penelitian yang penulis lakukan mempunyai ruang lingkup yang lebih besar yaitu pada skala kabupaten dengan fokus kepada restrukturisasi pelayanan publik dengan mengalihkan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP dan memberikan perhatian khusus kepada terjadinya konflik kepentingan antar lembaga dan antar aktor.

Selain itu, hasil penelitian Dwiyanto (2002), tentang reformasi birokrasi di Indonesia dengan fokus analisis pada sikap dan perilaku birokrasi dalam pelayanan publik, telah menemukan bahwa

pelayanan publik di Sumatra Barat, Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan, akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik masih buruk, tidak responsif, tidak efisien dan belum memuaskan pengguna jasa.

Penelitian ini mempunyai persamaan dengan penelitian yang penulis lakukan yaitu bahwa reformasi pelayanan publik di Kabupaten Takalar juga mengindikasikan akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik yang masih buruk, tidak efisien, dan belum memuaskan pengguna jasa, tetapi penelitian Dwiyanto (2002) tersebut belum mengkaji kemungkinan adanya konflik yang terjadi dibalik penyelenggaraan pelayanan publik yang masih buruk dan tidak merespon kebutuhan masyarakat sebagai pengguna layanan. Penelitian penulis bermaksud mengkaji fenomena konflik kepentingan yang terjadi dan sekaligus menelusuri variabel-variabel yang diduga sebagai determinan terjadinya konflik tersebut seperti idealisme kelembagaan, hilangnya sebagian sumber pendapatan, dualisme kepemimpinan, dan lain-lain.

Kemudian penelitian Ulbert Silalahi (dalam Utomo, 2003) tentang pelayanan publik dengan fokus analisis pada proses pelayanan, telah menemukan bahwa sikap dan perilaku aparat, pelayanan publik belum memberikan komitmen yang tinggi dalam memuaskan pelanggan. Seperti telah dikemukakan pada bagian sebelumnya bahwa restrukturisasi di Kabupaten Takalar telah dilakukan tetapi pelayanan publik belum memberikan komitmen yang tinggi dalam memuaskan pelanggan, hal ini sekaligus merupakan persamaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Ulbert Silalahi. Namun penelitian penulis lebih difokuskan kepada konflik yang terjadi dibalik sikap dan perilaku aparatur yang belum memberikan komitmen yang tinggi terhadap kepuasan pelanggan.

Penelitian-penelitian yang berhubungan dengan ketidakamanan kerja sebagai dampak dari restrukturisasi juga telah dilakukan oleh Nur Wening (2005) tentang pengaruh ketidakamanan kerja sebagai dampak restrukturisasi terhadap kepuasan kerja, komitmen organisasi dan intensi keluar *survivor*, dari hasil penelitian menunjukkan bahwa komitmen organisasi memberikan efek mediasi negatif pada hubungan antara kepuasan kerja dengan intensi *turnover*, artinya pengaruh kepuasan kerja terhadap keinginan

seseorang untuk *turnover* tidak secara langsung terjadi, namun melalui komitmen organisasi.

Namun penelitian yang dilakukan oleh Nur Wening (2005) tersebut tidak sampai kepada kajian terhadap kemungkinan terjadinya konflik kepentingan baik antar aktor maupun antar lembaga. Pada penelitian penulis ini sama-sama melihat faktor ketidakamanan kerja sebagai dampak restrukturisasi dan sekaligus diduga sebagai salah satu variabel independen terhadap terjadinya konflik antar aktor dan antar lembaga. Variabel lainnya adalah idealisme kelembagaan, kehilangan kewenangan dan pendapatan juga menjadi hipotesa terjadinya konflik yang dimaksud. Hal ini belum diteliti oleh peneliti-peneliti yang lain.

Peneliti lainnya yang mengkaji tentang restrukturisasi birokrasi adalah dilakukan oleh Muhammad Idris (2007), tentang Implikasi Restrukturisasi Birokrasi terhadap *job insecurity*, komitmen organisasional, dan kinerja organisasi perangkat daerah di kota Makassar, dimana hasil penelitiannya menemukan bahwa dalam organisasi birokrasi, sebagian besar restrukturisasi berimplikasi langsung terhadap *job insecurity*, komitmen organisasional dan kinerja organisasi dengan tingkat yang cukup signifikan. Muhammad Idris (2007) tidak mengkaji lebih jauh dampak *job insecurity* tersebut terhadap peluang terjadinya konflik baik antar lembaga maupun antar aktor. Penelitian yang penulis lakukan bermaksud mengkaji dampak restrukturisasi yang berujung kepada terjadinya konflik.

Penelitian lainnya yang relevan dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Suratman (2006), tentang Dinamika Konflik dan Efektivitas Organisasi Birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan. Dengan menggunakan kuesioner sebagai teknik pengumpulan data dan analisis chi kuadrat untuk menguji hipotesisnya, Suratman (2006) menemukan bahwa, organisasi birokrasi pemerintah kabupaten/kota di Sulawesi Selatan konflik dapat bersifat fungsional dalam arti mendukung efektivitas organisasi, jika intensitas konflik rendah dan sedang. Sebaliknya, konflik bersifat disfungsional dalam arti menghambat efektivitas organisasi, jika intensitas konflik tinggi. Suratman (2006) lebih fokus kepada dinamika konflik yang bersumber dari konflik struktural, konflik peranan dan perilaku konflik tidak memusatkan

perhatiannya pada konflik kepentingan antar lembaga dan antar aktor, penelitian ingin memberikan kontribusi terhadap hal tersebut.

Berbagai hasil penelitian terdahulu dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- \* *Penelitian yang dilakukan oleh Okerson di Amerika Serikat, Chris Holm di Inggris dan Brunnet-Jailly di Kanada, umumnya hanya meneliti tentang restrukturisasi organisasi terhadap pelayanan publik model swastanisasi.*
- \* *Penelitian yang dilakukan oleh Kiriwenno, Akbar, dan Herlina, lebih fokus pada restrukturisasi organisasi terhadap efektivitas kelembagaan pemerintah daerah.*
- \* *Penelitian yang dilakukan oleh Dwiyanto, Ulbert Silalahi, Desniriza dan Rahayu, yang meneliti tentang pelayanan publik di Indonesia. Penelitian ini berfokus pada struktur organisasi, sikap perilaku aparat dan kualitas pelayanan publik.*
- \* *Penelitian yang dilakukan oleh Nur Wening, dan Muhammad Idris, lebih fokus pada restrukturisasi organisasi yang berimplikasi terjadinya ketidakamanan kerja dan komitmen organisasional serta penurunan kinerja pada organisasi.*
- \* *Penelitian yang dilakukan oleh Suratman, hanya lebih fokus pada dinamika konflik terhadap efektivitas organisasi.*

Secara khusus, penelitian ini berbeda dari penelitian sebelumnya karena berfokus pada restrukturisasi organisasi yang berujung pada terjadinya konflik kepentingan antar lembaga dan aktor. Penelitian ini berupaya menelusuri mengapa konflik antar lembaga dan antar aktor dapat terjadi, serta faktor-faktor apa yang menjadi determinan terjadinya konflik tersebut.

Restrukturisasi pelayanan publik adalah suatu kebutuhan dalam rangka efisiensi, efektivitas, kreativitas, dan nilai-nilai yang lain seperti sikap yang responsif, membangun saling percaya dan sebagainya termasuk simbol-simbol untuk memberikan kepuasan kepada pelanggan/masyarakat, tetapi kemudian yang perlu dicermati adalah bahwa restrukturisasi organisasi tentu membawa dampak pro-kontra terhadap lingkungannya, sehingga dapat berakibat pada terjadinya konflik. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat menambah teori tentang restrukturisasi organisasi pelayanan publik dengan pendekatan konflik.

## **BAB VII**

# **KERANGKA KONSEPTUAL**

Pemikiran dari penelitian ini telah mendasari bahwa restrukturisasi organisasi pelayanan publik, ini merupakan salah satu bentuk perubahan organisasi birokrasi baik di pusat maupun di daerah, dan dapat mengakibatkan berbagai implikasi, baik terhadap organisasi maupun terhadap individu ataupun kelompok. Dari aspek organisasi, restrukturisasi akan secara langsung berpengaruh pada bentuk dan desain organisasi. Perubahan ini bisa terjadi karena adanya penambahan unit, pengurangan unit atau penggabungan beberapa unit ke dalam satu organisasi, seperti terbentuknya PTSA yang kemudian berubah menjadi KPTSP di Kabupaten Takalar. Hal tersebut berimplikasi terhadap individu yakni munculnya persepsi *job insecurity* atau ketidakamanan dalam pekerjaan. Adanya keraguan aparatur yang dilimpahkan maupun yang diperbantukan pada KPTSP. Indikasinya, ditandai dengan tingginya ketidakpuasan kerja, penurunan kreativitas, tingginya ketidakpastian karier, dan bahkan perilaku negatif dalam organisasi semakin berkembang, dan lebih dari itu restrukturisasi dapat mengakibatkan kemandegan karier.

Selain terhadap *job insecurity*, implikasi lain dari restukturisasi organisasi pelayanan publik adalah terjadinya konflik kepentingan dari instansi teknis yang dilimpahkan kewenangannya ke KPTSP dengan tarik ulur kewenangan masing-masing instansi.

Setiap jenis perubahan dalam suatu organisasi cenderung mendatangkan konflik, sebagaimana saat ini dalam rangka otonomi daerah, banyak sekali perubahan institusional yang terjadi, yang tidak saja berdampak pada perubahan struktur dan personalia, tetapi juga berdampak pada terciptanya hubungan pribadi dan organisasional. Konflik dapat menjadi masalah yang serius dalam setiap organisasi, tanpa peduli apapun bentuk dan tingkat kompleksitas organisasi tersebut. Konflik tersebut mungkin tidak membawa kematian bagi organisasi, tetapi pasti dapat menurunkan kinerja organisasi yang bersangkutan, jika konflik tersebut dibiarkan berlarut-larut tanpa penyelesaian.

Dapat dipahami, bahwa perubahan organisasi dalam bentuk restrukturisasi organisasi pelayanan publik dapat menyebabkan terjadinya *job insecurity* dan dapat menimbulkan konflik dalam organisasi, yang pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja pelayanan publik.

## **BAB VIII**

### **DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN**

#### **A. Kabupaten Takalar Dalam Lintasan Historis**

Terdapat 3 (tiga) kerajaan besar yang berkuasa di Sulawesi Selatan, sebelum ditaklukan Belanda pada abad ke-17, yakni Luwu, Gowa, dan Bone (Salman, 2006:21). Selain ketiganya, terdapat beberapa kerajaan kecil yang bernaung di bawah kerajaan besar tersebut. Salah satu kerajaan kecil pada waktu itu adalah kerajaan Polongbangkeng yang berada di bawah kekuasaan Raja Gowa. Konon, nama Polongbangkeng muncul pada saat Karaeng Loe Ri Malewang mengikuti pertemuan raja-raja yang bertempat di kerajaan Gowa. Pada waktu itu semua raja memakai payung sebagai simbol kerajaan dan Karaeng Loe Ri Malewang mempunyai payung yang paling tinggi dan bahkan lebih tinggi dari payung milik raja Gowa, sehingga ada kesepakatan supaya semua payung yang dipakai harus sama tinggi. Atas dasar kesepakatan itu, Karaeng Loe Ri Malewang menawarkan kepada raja-raja yang hadir untuk memotong kaki payung yang dipakainya. Tidak ada satupun dari peserta pertemuan itu yang berani memotong kaki payung yang dimaksud dan akhirnya Karaeng Loe Ri Malewang sendiri yang memotong kaki payung miliknya. Sejak itulah nama Polongbangkeng (*polong*=potong, *bangkeng*=kaki) mulai digunakan. Kerajaan-kerajaan kecil yang lain dan merupakan cikal bakal terbentuknya Kabupaten Takalar adalah Galesong, Topejawa, Takalar, Laikang, dan Sanrobone.

Setelah Belanda berkuasa dengan ditandatanganinya Perjanjian Bongaya (1669), Sulawesi Selatan dibagi menjadi dua kategori daerah. Ada daerah yang diperintah langsung oleh Belanda, dan ada yang tetap diperintah raja setempat. Daerah yang diperintah raja setempat adalah kerajaan yang merupakan sekutu Belanda atau tidak aktif membantu Gowa berperang melawan Belanda seperti Bone, Mandar, Luwu, Wajo, dan Massenrengpulu, sementara Gowa dan taklukannya diperintah langsung oleh Belanda yang dibagi dalam beberapa afdeling (Salman, 2006:22). Takalar adalah sebagai *onder afdeling* yang tergabung dalam daerah swatantra Makassar. *Onder afdeling* Takalar membawahi beberapa distrik yaitu

Polongbangkeng, Galesong, Topejawa, Takalar, Laikang, Sanrobone. Setiap distrik diperintah oleh seorang kepala pemerintahan yang bergelar Karaeng, kecuali distrik Topejawa diperintah oleh kepala pemerintahan yang bergelar *Lo'mo*.

Setelah kemerdekaan (1945), Takalar belum terbentuk suatu pemerintahan tersendiri. Upaya memperjuangkan terbentuknya Kabupaten Takalar, dilakukan bersama antara pemerintah, politisi, dan tokoh-tokoh masyarakat Takalar. Ketiga unsur tersebut sepakat untuk memperjuangkan Takalar sebagai satu kabupaten tersendiri dengan dua pendekatan, yaitu melalui lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) swatantra Makassar. Perjuangan melalui lembaga legislatif ini, dipercayakan sepenuhnya kepada 4 (empat) orang anggota DPRD utusan Takalar, masing-masing adalah H. Dewakang Tiro, Daradda Dg Ngambe, Abu Dg Mattola, dan Abdul Mannan Dg Liwang, dan melalui pengiriman delegasi dari unsur pemerintah bersama tokoh-tokoh masyarakat untuk menyampaikan aspirasi kepada Gubernur Sulawesi di Makassar, agar harapan terbentuknya Kabupaten Takalar segera terwujud. Nama-nama yang tergabung dalam delegasi tersebut adalah H Makkaraeng Dg Manjarungi, Bostan Dg Mamajja, H Mappa Dg Temba, H Achmad Dahlan Dg Sibali, Nurung Dg Tombong, dan Sirajuddin Dg Bundu. Perjuangan para tokoh ini dilakukan beberapa kali.

Titik terang sebagai tanda-tanda keberhasilan dari perjuangan tersebut sudah mulai tampak, walaupun belum mencapai hasil maksimal yaitu dengan keluarnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1957 tentang Terbentuknya Kabupaten Jeneponto-Takalar dengan Ibukota Jeneponto (UU No. 2-1957). Sebagai bupati kepala daerah yang pertama adalah H Mannyngari Dg Sarrang dan wakil bupati Abdul Mannan Dg Liwang.

Para politisi dan tokoh masyarakat pada saat itu tetap berjuang, agar Kabupaten Jeneponto-Takalar segera dijadikan menjadi dua kabupaten yang berdiri sendiri yaitu Kabupaten Jeneponto dan Kabupaten Takalar. Perjuangan para tokoh tersebut mencapai puncaknya, setelah keluarnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II di Sulawesi Selatan (UU No. 29-1959) di mana Kabupaten Takalar termasuk di dalamnya. Dengan demikian,

berdasarkan UU No. 29-1959 itu, maka sejak tanggal 10 Februari 1960, terbentuklah Kabupaten Takalar dan sebagai Bupati pertama adalah H Donggeng Dg Ngasa seorang Pamongpraja senior. Selanjutnya, dengan Peraturan Daerah Kabupaten Takalar Nomor 13 Tahun 1960 menetapkan Pattallassang sebagai Ibukota Kabupaten Takalar. Perkembangan selanjutnya, yaitu dengan Peraturan Daerah Kabupaten Takalar Nomor 7 Tahun 1990 menetapkan Tanggal 10 Februari 1960 sebagai Hari Jadi Kabupaten Takalar.

Struktur pemerintahan pada saat Kabupaten Takalar mulai terbentuk dibagi atas 4 (empat) Badan Pemerintahan Harian (BPH) yaitu BPH Teknik dan Keamanan, BPH Keuangan, BPH Pemerintahan, dan BPH Ekonomi. Pimpinan masing-masing BPH tersebut berturut-turut adalah H Mappa Dg Temba, Bangsawan Dg Lira, H Makkaraeng Dg Manjarungi, dan Bostan Dg Mamajja.

Setelah Kabupaten Takalar terbentuk, maka perkembangan selanjutnya adalah membagi distrik-distrik menjadi beberapa kecamatan seperti Distrik Polongbangkeng menjadi dua kecamatan yaitu Kecamatan Polongbangkeng Utara dan Kecamatan Polongbangkeng Selatan, Distrik Galesong menjadi dua kecamatan yaitu Kecamatan Galesong Utara dan Kecamatan Galesong Selatan. Sementara itu, Distrik Topejawa, Distrik Takalar, Distrik Laikang, dan Distrik Sanrobone menjadi Kecamatan Totallasa sebagai singkatan dari Topejawa, Takalar, Laikang, dan Sanrobone. Kemudian, Kecamatan Totallasa berubah lagi menjadi Kecamatan Mangarabombang dan Kecamatan Mappakasunggu. Perkembangan selanjutnya, berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2001 terbentuk lagi Kecamatan Pattallassang (Kecamatan Ibukota) sebagai pemekaran dari Kecamatan Polongbangkeng Selatan. Terakhir, dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2007 dan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 Tanggal 27 April 2007 terbentuk lagi dua kecamatan baru yaitu Kecamatan Sanrobone sebagai pemekaran dari Kecamatan Mappakasunggu dan Kecamatan Galesong sebagai pemekaran dari 2 (dua) kecamatan sebelumnya yaitu Kecamatan Galesong Utara dan Kecamatan Galesong Selatan. Dengan demikian, sampai tahun 2010 Kabupaten Takalar terdiri dari 9 (sembilan) kecamatan, 22 (dua puluh dua) kelurahan, dan 59 (lima puluh sembilan) desa.

Kabupaten Takalar adalah salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan. Sejalan dengan berlakunya otonomi daerah, langkah kerja pemerintah Kabupaten Takalar senantiasa berdasar pada tugas pelayanan dan tugas-tugas rutin pemerintahan lainnya. Misalnya pelaksanaan tugas pemerintahan umum daerah. Tugas ini sebenarnya adalah tugas kepala wilayah berdasarkan asas dekosentrasi. Namun karena Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22-1999) tidak lagi menganut asas dekonsentrasi sampai ke kabupaten/kota, sekarang diubah menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32-2004).

Maka tugas pemerintahan umum yang tadinya tugas kepala wilayah beralih menjadi tugas daerah dengan nama tugas pemerintahan umum daerah (PUMDA). Lingkupnya tetap meliputi tugas ketenteraman dan ketertiban, pembinaan ideologi negara, politik dalam negeri, pembinaan kesatuan bangsa, tugas koordinasi, pengawasan, menjaga dipatuhinya peraturan perundang-undangan dan pengambilan tindakan yang dianggap menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan tugas pelayanan ketertiban dan ketenteraman masyarakat diarahkan pada terciptanya perlindungan masyarakat dan gangguan ketenteraman/ketertiban. Sedang pembinaan politik dalam negeri, ditujukan pada terciptanya kondisi politik dalam negeri berdasarkan paradigma baru yakni kehidupan demokratis dan pembinaan politik rakyat yang mandiri melalui partai-partai politik.

Merefleksikan makna demokrasi, maka birokrasi pemerintahan senantiasa menjaga jarak dengan tidak memihak kepada salah satu kekuatan politik seperti halnya dimasa lalu. Birokrasi tidak lagi menjadi alat penguasa, tetapi betul-betul menjadi alat rakyat yang netral dan profesional dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Menyangkut kordinasi sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan umum daerah, juga terus diintensifkan. Mulai ditingkat kebijaksanaan maupun kordinasi pada tingkat pelaksanaan. Kordinasi pada tingkat kebijaksanaan dilakukan dalam forum

MUSPIDA setiap tanggal 17 setiap bulannya. Materinya membahas masalah-masalah politik, ekonomi dan sosial budaya dengan mempelajari masalah yang timbul dan solusi pemecahannya. Masalah yang tidak bisa diselesaikan pada tingkat kordinasi pimpinan daerah, diselesaikan melalui upaya hukum. Koordinasi pada tingkat pelaksanaan dilakukan baik vertikal, horisontal maupun kordinasi diagonal. Ini semua dimaksudkan untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan serta pembinaan masyarakat yang efisien dan efektif.

Untuk pelaksanaan fungsi pengawasan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan umum terus ditingkatkan melalui pengawasan melekat masing-masing atasan langsung. Pengawasan fungsional oleh lembaga-lembaga pengawasan fungsional serta pengawasan masyarakat dilakukan baik melalui wakil-wakilnya di DPRD maupun langsung dari masyarakat seperti lembaga swadaya masyarakat atau *non government organization* (NGO).

Prinsip efisiensi dan efektivitas serta kebijakan pengorganisasian dilakukan berdasarkan pendekatan ekonomis. Hal ini telah dimulai dengan melakukan proses univikasi, revitalisasi dan privatisasi. Dengan univikasi, telah diintegrasikan dan direstrukturisasi beberapa dinas menjadi satu. Dengan revitalisasi, telah dilaksanakan penguatan kelembagaan dengan penerapan *electronik government*. Sementara dengan privatisasi, ke depan direncanakan dilakukan penswastan beberapa lembaga atau penerapan "*reinventing Government*". Misalnya pengelolaan kebersihan dan pengelolaan pasar.

## **B. Keadaan Pemerintahan**

Pemerintahan wilayah Kabupaten Takalar terdiri dari 9 (sembilan) kecamatan dengan 58 (lima puluh delapan) desa dan 21 (dua puluh satu) kelurahan. Terdapat 6 (enam) kecamatan yang merupakan daerah pesisir, yaitu Kecamatan Mangarabombang dengan luas wilayah 100,50 km<sup>2</sup> terdiri dari 12 (dua belas) desa/kelurahan, Kecamatan Mappakasunggu dengan luas wilayah 45,27 km<sup>2</sup> terdiri dari 6 (enam) desa/kelurahan, Kecamatan Sanrobone dengan luas wilayah 29,36 km<sup>2</sup> terdiri dari 4 (empat) desa, Kecamatan Galesong Selatan luas wilayah 24,71 km<sup>2</sup> terdiri dari 8

(delapan) desa, Kecamatan Galesong luas 25,93 km<sup>2</sup> terdiri dari 11 (sebelas) desa, Kecamatan Galesong utara luas 15,11 km<sup>2</sup> terdiri dari 7 (tujuh) desa.

3 (tiga) kecamatan lainnya adalah Kecamatan Polombangkeng Selatan dengan luas wilayah 88,07 km<sup>2</sup> terdiri dari 8 (delapan) desa/kelurahan, Kecamatan Polombangkeng Utara dengan luas wilayah 212,25 km<sup>2</sup> terdiri dari 15 (lima belas) desa/kelurahan, dan Kecamatan Pattalasang dengan luas 25,31 km<sup>2</sup> terdiri dari 8 (delapan) kelurahan.

### C. Keadaan Penduduk

Penduduk Kabupaten Takalar tahun 2010 tercatat 269.603 jiwa (3,20% dari jumlah penduduk Provinsi Sulawesi Selatan), yang terdiri dari 129.599 laki-laki dan 140.004 perempuan dengan rasio jenis kelamin sekitar 92,86 yang berarti terdapat sekitar 93 penduduk laki-laki di antara 100 (seratus) penduduk perempuan. Dibandingkan dengan luas wilayahnya yang mencapai 556,52 km<sup>2</sup>, dengan kepadatan penduduk rata-rata 476 (empat ratus tujuh puluh enam) jiwa per kilometer bujur sangkar. Berikut data penduduk perkecamatan dirinci menurut jenis kelamin.

**Tabel 5.**  
Penduduk Dirinci Menurut Kecamatan Dan Jenis Kelamin

No.	Kecamatan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	Mangarabombang	17.482	19.207	36.689
2	Mappakasunggu	7.166	7.973	15.139
3	Sanrobone	6.231	7.045	13.276
4	Polombangkeng Selatan	12.627	14.127	26.754
5	Pattalasang	16.538	18.191	34.729
6	Polombangkeng Utara	22.252	23.573	45.829
7	Galesong Selatan	11.339	12.515	23.854
8	Galesong	18.347	19.024	37.371
9	Galesong Utara	17.617	18.349	35.966
Jumlah		129.599	140.004	269.603

Sumber: Takalar dalam angka tahun 2011.

### D. Struktur Organisasi Pemerintah Kabupaten Takalar

Organisasi pemerintah kabupaten merupakan wadah bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan dan sebagai proses interaksi antara pemerintah dengan institusi daerah lainnya dan dengan masyarakat sebagai pilar pembangunan.

Menurut Pasal 14 ayat (1) UU No. 32-2004 urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah baik provinsi, kabupaten dan kota untuk menyusun dan menetapkan organisasi perangkat daerahnya sesuai kebutuhan.

Dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah dalam menentukan pola organisasinya, diperlukan dukungan kemampuan teknis dan wawasan yang luas dari pelaku pemerintahan di dalam merumuskan dan mengimplementasikan visi dan misi pemerintah daerah ke dalam pola organisasi pemerintah daerah.

Pemerintah Kabupaten Takalar pada tahun 2008 telah membentuk kelembagaan yang terdiri dari 11 (sebelas) dinas, 6 (enam) badan, 5 (lima) kantor, 1 (satu) inspektorat kabupaten dan 1 (satu) sekretariat DPRD, serta 9 (sembilan) sekretariat kecamatan. Kelembagaan ini telah ditetapkan dalam peraturan daerah Kabupaten Takalar masing-masing Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Perda No. 10-2008), Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi Dinas Daerah, Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah (Perda No. 12-2008), dan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kecamatan Dan Kelurahan (Perda No. 13-2008).

Dalam UU No. 32-2004 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala Daerah beserta Perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif Daerah. Yang dimaksud dengan Perangkat Daerah Otonom adalah:

- ) *Sekretariat daerah/sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- ) *Lembaga dinas daerah.*
- ) *Lembaga teknis daerah yaitu badan dan kantor.*
- ) *Sekretariat Kecamatan.*

Kedudukan tugas dan fungsi dari masing-masing perangkat Daerah Kabupaten Takalar telah di tetapkan dalam keputusan Bupati Takalar. Pelaksanaan tugas dan fungsi sejak tahun 2008 didukung oleh dana, sumber daya manusia, serta sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Takalar. Dana yang digunakan

untuk pelaksanaan kegiatan tahun 2012 yang berasal dari APBD sebesar Rp 222.384.621.277 dan sumber daya manusia aparatur yang digunakan adalah Rp 5.344.000 orang pegawai. Sebagian besar pegawai adalah guru yang bekerja di sektor pendidikan.

Tentang kebijakan pengorganisasian, tetap memperhitungkan rentang kendali dengan menyusun 31 (tiga puluh satu) bidang kewenangan yang di tuangkan dalam Perda No. 8-2008. Terbentuknya kelembagaan sekretaris daerah dan sekretaris DPRD, sebagai unsur staf atau unsur pembantu Pimpinan yang terdiri atas 3 (tiga) asisten sekretaris daerah dan 8 (delapan) bagian pada sekretariat daerah. Pada sekretaris dewan, terdiri dari sekretaris dan 4 (empat) bagian serta 12 (dua belas) sub bagian. Dalam struktur baru, telah terbentuk lembaga dinas daerah sebagai unsur pelaksana. Tercatat 11 (sebelas) dinas telah ditetapkan dalam Perda No. 8-2008. Sebagai unsur penunjang penyelenggaraan pemerintah daerah, telah terbentuk 6 (enam) badan, 1 (satu) inspektorat kabupaten dan 5 (lima) kantor.

# **BAB IX**

## **PROSES RESTRUKTURISASI ORGANISASI PELAYANAN PUBLIK**

### **A. Terbentuknya UPT-SIMTAP**

Reformasi yang telah melahirkan otonomi daerah, sesuai UU No. 22-1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Lahirnya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Perizinan Satu Atap mendorong sejumlah Pemerintah Daerah membangun gedung-gedung Pusat Pelayanan Perizinan Satu Atap yang sering disebut Unit Pelayanan Terpadu (UPT). Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar turut menyadari perlunya perbaikan pelayanan publik, merasa tidak puas dengan hanya membangun gedung-gedung yang secara fungsional memang menyatukan meja-meja pelayanan sejumlah dinas.

Awalnya Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar telah berinisiatif menyatukan pelayanan dalam satu atap dengan menempatkan sejumlah instansi pelayanan kedalam satu gedung dan mempunyai loket pelayanan masing-masing instansi teknis, yang diberi nama Unit Pelayanan Terpadu-Sistem Informasi Manajemen Satu Atap (UPT-SIMTAP). Maka setelah mengkaji peraturan perundang-undangan pendukungnya dan setelah berdiskusi dengan DPRD Takalar, akhirnya Pemerintah Daerah Takalar berhasil membuat suatu Keputusan Bupati Nomor: KPTS.18/IV/1999 tentang Tata Laksana Pelayanan Umum melalui Satu Atap bersama dengan sejumlah peraturan dan perundang-undangan yang menjadi konsiderannya.

Keputusan tersebut menjadi payung hukum bagi pelaksanaan Sistem Informasi Manajemen Satu Atap (SIMTAP) di Kabupaten Takalar yang merupakan Unit Pelaksana Teknis Dinas di bawah naungan Dinas Tata Ruang dan Lingkungan Hidup Kabupaten Takalar, tepatnya pada tanggal 23 April 2000 sistem tersebut rampung diresmikan operasionalnya dengan 12 (dua belas) jenis pelayanan perizinan dan non perizinan. Filosofi dari keberadaan unit

ini adalah debirokratisasi dengan melakukan pemangkasan birokrasi dari meja satu ke meja lain disederhanakan dengan melalui satu atap.

Sejak berdirinya SIMTAP tahun 2000 ada 12 (dua belas) jenis layanan yang diberikan dalam penyelenggaraannya yang terbagi atas 10 (sepuluh) izin (IMB, Sertifikat Tanah, Izin Lokasi, HO, Izin Reklame, SIUP, TDUP, TDIK, TDP, dan mutasi PBB). Dan 2 (dua) non perizinan (KTP dan Akte Catatan Sipil).

## **B. Terbentuknya KPTSP**

Dalam rangka mengemban fungsi pelayanan publik, lebih lanjut pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Permendagri No. 24-2006. Selanjutnya melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (PP No. 41-2007), maka Pemerintah Kabupaten Takalar melalui Perda No. 12-2008) Daerah Kabupaten Takalar membentuk Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Takalar yang merubah status Unit Pelaksana Teknis Dinas - Sistem Informasi Manajemen Satu Atap (UPTD-SIMTAP) yang dipimpin oleh seorang pejabat eselon IVa, berubah menjadi Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Takalar dan berdiri sendiri sebagai SKPD yang dipimpin oleh pejabat eselon IIIa.

Melalui perubahan status kelembagaan dari Unit Pelaksana Teknis (UPT) Dinas menjadi Kantor Pelayanan, maka layanan berkembang menjadi 15 jenis layanan berdasarkan SK Bupati Nomor 168 Tahun 2009 tentang Pelimpahan Kewenangan Pelayanan Perizinan Terpadu di Kabupaten Takalar. Melalui kebijakan ini terdapat layanan perizinan yang dahulu ada, kini dihilangkan dan ditambah dengan perizinan lainnya. Layanan yang dihilangkan/dikeluarkan seperti sertifikat tanah, TDUP, TDIK, dan mutasi PBB, sedangkan layanan baru yang dimasukkan seperti IUJK, SITU, TDG, IUI/TDI, serta tambahan layanan untuk non perizinan seperti KK dan Kartu Kuning.

Berdasarkan Permendagri No. 24-2006 tersebut, maka seluruh perizinan dan non perizinan hanya dikeluarkan melalui satu pintu yang ditandatangani oleh Kepala KPTSP. Disinilah awal terjadinya konflik kepentingan dari instansi teknis.

KPTSP Takalar melayani 15 (lima belas) jenis layanan yang terdiri dari 10 layanan perizinan dan 5 (lima) layanan non perizinan. Adapun jenis layanan perizinan yaitu:

- ✎ *Izin Gangguan (Hinder Ordonatie/HO)*
- ✎ *Izin Mendirikan Bangunan (IMB)*
- ✎ *Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)*
- ✎ *Tanda Daftar Gudang (TDG)*
- ✎ *Tanda Daftar Perusahaan (TDP)*
- ✎ *Tanda Daftar Industri (TDI)*
- ✎ *Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK)*
- ✎ *Mutasi PBB*
- ✎ *Izin Lokasi*
- ✎ *Izin Reklame*

Sementara untuk layanan non perizinan terdiri atas:

- 🗂 *Kartu Tanda Penduduk (KTP)*
- 🗂 *Kartu Keluarga (KK)*
- 🗂 *Akte Kelahiran*
- 🗂 *Akte Kematian*
- 🗂 *Kartu Kuning*

Sesuai dengan Perda No. 12-2008 maka KPTSP mempunyai tugas pokok dan fungsi sebagai berikut:

a. Kepala Kantor

Kantor Pelayanan Terpadu dipimpin oleh seorang kepala kantor yang mempunyai tugas melaksanakan urusan di bidang pelayanan perizinan secara terpadu berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Kepala Kantor Pelayanan Terpadu mempunyai fungsi:

- a. Menyusun kebijakan teknis pelaksanaan kegiatan pelayanan administrasi perizinan.
- b. Memberikan pelayanan izin yang telah mendapat rekomendasi dari instansi terkait.
- c. Melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pelayanan perizinan.
- d. Melaksanakan pengelolaan pungutan biaya perizinan dan pembukuan.
- e. Memberikan bimbingan, pengendalian dan pengawasan pelaksanaan izin.

- f. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan pelayanan perizinan.
- g. Melaksanakan evaluasi dan monitoring penyelenggaraan pelayanan perizinan.
- h. Melaksanakan tugas kedinasan lain yang diberikan oleh Bupati.
- i. Menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas.

b. Sub Bagian Tata Usaha

Sub Bagian Tata Usaha dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian yang mempunyai tugas menyusun rencana kerja, melaksanakan tugas teknis ketatausahaan, mengelola administrasi kepegawaian, keuangan, perlengkapan serta melaksanakan urusan kerumahtanggaan kantor. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Sub Bagian Tata Usaha menyelenggarakan fungsi:

1. Menyusun rencana dan program kerja sesuai tugas pokok dan fungsinya.
2. Mengatur pelaksanaan kegiatan sebagian urusan ketatausahaan meliputi surat-menyurat, kearsipan, surat perjalanan Kantor, mendistribusi surat sesuai seksi.
3. Melaksanakan urusan kerumahtanggaan Kantor.
4. Melaksanakan usul kenaikan pangkat, mutasi dan pensiun.
5. Melaksanakan usul gaji berkala, usul tugas belajar.
6. Menghimpun dan mensosialisasikan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian dalam lingkup Kantor.
7. Menyiapkan bahan penyusunan standarisasi meliputi bidang kepegawaian, pelayanan, organisasi dan ketatalaksanaan.
8. Mengumpulkan dan menyusun Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah.
9. Mengumpulkan dan menyiapkan bahan penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dari masing-masing satuan kerja sebagai bahan konsultasi perencanaan ke Bappeda.
10. Menyusun realisasi perhitungan anggaran dan administrasi perbendaharaan Kantor.
11. Menyusun rencana kebutuhan barang perlengkapan Kantor.

12. Membuat laporan inventaris barang dan tata administrasi perlengkapan.
13. Mengumpulkan dan menyiapkan bahan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi dari masing-masing satuan kerja.
14. Melaksanakan tugas kedinasan lain yang diberikan oleh atasan.
15. Menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas.

c. Seksi Penelitian Administrasi dan Penerbitan

Seksi Penelitian Administrasi dan Penerbitan dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang mempunyai tugas menyusun rencana, meneliti dan melakukan koordinasi sesuai ketentuan yang telah ditetapkan. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Seksi Penelitian Administrasi dan Penerbitan menyelenggarakan fungsi:

1. Menyusun rencana kerja sesuai tugas pokok dan fungsinya.
2. Melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait agar kerja sama yang sinergik dalam pemberian pelayanan Terpadu yang prima kepada pemohon.
3. Melaksanakan penelitian berkas izin dan kelengkapannya yang diajukan oleh pemohon sesuai ketentuan yang berlaku dan meneliti kebenaran rekomendasi dari instansi teknis.
4. Melaksanakan proses penerbitan izin yang telah mendapat Rekomendasi dari instansi teknis dan bentuk Terpadu yang telah ada yang dikelola berdasarkan Peraturan Bupati.
5. Memberikan informasi pelayanan Terpadu dan melayani keberatan-keberatan yang diajukan oleh pemohon atas penolakan berkas yang tidak lengkap.
6. Melakukan penelaahan Peraturan Perundang-undangan dan ketentuan lainnya dibidang pelayanan Terpadu.
7. Melaksanakan tugas kedinasan lain yang diberikan oleh atasan.
8. Menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas.

d. Seksi Penerimaan dan Pembukuan

Seksi Penerimaan dan Pembukuan dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang mempunyai tugas menyusun rencana, menelaah, meneliti dan melaksanakan kegiatan penerimaan dan pembukuan biaya Terpadu berdasarkan Surat Tanda Setoran serta melakukan

koordinasi sesuai ketentuan yang telah ditetapkan. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Seksi Penerimaan dan Pembukuan menyelenggarakan fungsi:

1. Menyusun rencana kerja sesuai tugas pokok dan fungsinya.
2. Melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait agar terjalin kerja sama yang sinergik dalam pemungutan biaya pelayanan Terpadu dan pemohon.
3. Melakukan telaah terhadap Peraturan Perundang-undangan dan ketentuan lainnya dibidang penetapan biaya Terpadu.
4. Melaksanakan penelitian kebenaran penetapan biaya Terpadu dari instansi teknis sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Menerima Surat Tanda Setoran pembayaran biaya izin menurut jenisnya sesuai ketetapan tarif yang berlaku.
6. Menyelenggarakan administrasi pembukuan biaya Terpadu.
7. Menyusun laporan realisasi penerimaan berdasarkan Surat Tanda Setoran secara berkala sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan tugas.
8. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan.
9. Menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas.

e. Seksi Pengawasan dan Pengendalian

Seksi Pengawasan dan Pengendalian dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang mempunyai tugas menyusun rencana operasional, penyiapan bahan pelaksanaan kegiatan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan izin. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Seksi Pengawasan dan Pengendalian menyelenggarakan fungsi:

1. Menyusun rencana kerja sesuai tugas pokok dan fungsinya.
2. Melaksanakan kegiatan pengawasan dan pengendalian izin skala Kabupaten.
3. Melaksanakan evaluasi dan monitoring pelaksanaan izin skala Kabupaten.
4. Mengumpul data dan informasi berbagai permasalahan dalam pelaksanaan izin skala Kabupaten.
5. Menyiapkan bahan penyusunan kebijakan peningkatan kualitas pelayanan perizinan.
6. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan.

7. Menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas.

Dalam pelaksanaannya, KPTSP Takalar selama tahun 2000 hingga 2011 telah lima kali berganti kepemimpinan yaitu periode pertama mulai 23 Maret 2000 hingga 13 Januari 2005. Periode kedua mulai 13 Januari 2005 hingga 11 Mei 2007 dan periode ketiga dimulai pada 11 Mei 2007 hingga 11 Maret 2008. Selanjutnya periode keempat dimulai pada 11 Maret 2008 hingga 14 Januari 2009 dan periode kelima dimulai pada 14 Januari 2009 sampai sekarang.

Perbandingan struktur organisasi PTSA yang dikenal dengan SIMTAP dan KPTSP dapat dilihat pada Tabel 6 berikut:

**Tabel 6.**  
Perbandingan Struktur Organisasi Antara UPT-PTSA Dan KPTSP

<b>Kepala UPT ( SIMTAP)</b>	<b>Kepala Kantor</b>
1. Loker pembayaran izin.	1. Sub bagian tata usaha.
2. Loker pengurusan KTP, akta catatan sipil.	2. Seksi penelitian administrasi.
3. Loker pengurusan IMB.	3. Seksi penerbitan.
4. Loker pengurusan HO, izin reklame.	4. Seksi penerimaan dan pembukuan.
5. Loker pengurusan SIUP, TDU, TDK, TDP.	5. Seksi pengawasan dan pengendalian pegawai.

Sumber: Hasil penelitian, (data sekunder, Juli 2011).

Dapat dilihat pada Tabel 6 di atas bahwa organisasi pada UPT SIMTAP mempunyai struktur yang lebih datar dan oleh karenanya lebih dekat dengan pelanggan, keadaan ini memungkinkan pelayanan yang diberikan lebih cepat atau dengan kata lain organisasi pada UPT SIMTAP tidak terlalu hierarki. Sementara itu, struktur organisasi pada Kantor PTSP lebih hierarki sehingga dalam pengambilan keputusan memungkinkan lebih lama karena mengikuti hierarki organisasi tersebut, dengan demikian dapat dikatakan bahwa struktur organisasi Kantor PTSP lebih birokrasi dibandingkan dengan UPT SIMTAP.

# **BAB X**

## **KONFLIK ANTAR LEMBAGA DALAM PROSES RESTRUKTURISASI ORGANISASI**

### **A. Konflik Antara Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan Dan Catatan Sipil Dengan KPTSP**

Restrukturisasi dengan mengalihkan sebagian kewenangan dari instansi teknis dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan, dan Catatan Sipil ke KPTS terkait dengan pelayanan non perizinan meliputi pelayanan KTP, KK, akte kelahiran, akte kematian, dan kartu kuning. Kelima jenis layanan non perizinan tersebut proses penyelesaiannya dilakukan di KPTSP sejak dikeluarkannya Perda No. 8-2008.

Dalam pelaksanaannya banyak mengalami hambatan, salah satu penyebabnya adalah karena perangkat-perangkat untuk memperlancar pelayanan itu belum lengkap di KPTSP, sebagaimana dielaborasi oleh informan (PIT-1) berikut.

*“Yang menjadi pokok permasalahan kami adalah yang menyangkut dengan teknologi, seharusnya perangkat-perangkat disiapkan di KPTSP untuk di online ke Dinas Kependudukan karena sangat rumit untuk diadakan verifikasi di kantor KPTSP sebab servernya berada di Kantor Dinas Kependudukan, misalnya tidak terdaftar di KPTSP, maka harus mendatangi Dinas untuk mengadakan verifikasi”. (Wawancara PIT-1, pada 19 Agustus 2011).*

Penuturan informan tersebut menjelaskan bahwa perangkat keras dan perangkat lunak yang ada di KPTSP belum lengkap. Keadaan ini menyebabkan pegawai yang bertugas di KPTSP masih harus bolak-balik ke Dinas Kependudukan untuk melakukan verifikasi data, yang sudah tentu berindikasi pada lambatnya penyelesaian administrasi pelayanan. Hal ini tidak akan terjadi jika perangkat-perangkat yang ada di KPTSP sudah lengkap, karena proses verifikasi data oleh pegawai dapat dilakukan secara *online* di KPTSP. Belum lengkapnya perangkat keras dan perangkat lunak yang ada di KPTSP tidak saja menyulitkan para pegawai untuk memberikan pelayanan yang prima kepada pelanggan, tetapi di lain pihak justru pelanggan sebagai pengguna layanan juga masih harus bolak-balik untuk memastikan bahwa datanya valid atau tidak.

Masih bolak-baliknya para pegawai maupun pelanggan dalam proses penyelesaian administrasi menunjukkan bahwa keberadaan KPTSP belum mampu memberikan kepastian waktu terhadap penyelesaian administrasi bagi pelanggan, dengan kata lain bahwa pelayanan yang diberikan oleh KPTSP belum maksimal. Untuk memaksimalkan pelayanan di KPTSP seharusnya urusan yang terkait dengan kependudukan diserahkan ke KPTSP, sehingga pengurusan perizinan oleh masyarakat terkonsentrasi pada satu tempat, hanya saja perangkatnya harus dilengkapi baik di KPTSP maupun di Dinas Kependudukan agar mudah melakukan komunikasi. Tidak lengkapnya sarana dan prasarana pendukung mengakibatkan terjadinya lempar tanggung jawab antar lembaga KPTSP dengan lembaga teknis yaitu Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan dan Catatan Sipil dalam penyelesaian administrasi pelayanan non perizinan seperti KTP, KK, Kartu Kuning, Akte Kelahiran, dan Akte Kematian.

Instansi teknis berpendapat bahwa keterlambatan penyelesaian administrasi terjadi di KPTSP, di lain pihak KPTSP juga berpendapat bahwa keterlambatan penyelesaian administrasi disebabkan oleh proses verifikasi data di dinas terkait yang mengalami hambatan. Fakta ini menunjukkan bahwa telah terjadi konflik antarinstansi teknis dengan KPTSP. Konflik antar lembaga ini terjadi karena adanya saling ketergantungan dalam melaksanakan pekerjaan untuk mencapai tujuan. Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa penyelesaian KTP, akte kelahiran, atau lainnya dikerjakan di KPTSP, sementara verifikasi data dilaksanakan di instansi induk, ini menunjukkan bahwa ada saling ketergantungan antara KPTSP dengan instansi induk dalam melaksanakan pekerjaan untuk mencapai tujuan bersama yaitu pelayanan prima.

Masalah yang lain dalam proses restrukturisasi organisasi pada Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan dan Catatan Sipil adalah persoalan manajerial sebagaimana dituturkan oleh informan (PIT-1) bahwa:

*"Ia merasa terbebani karena harus mengontrol dua instansi".  
(Wawancara PIT-1, pada 19 Agustus 2011).*

Dua instansi yang dimaksud adalah instansi Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan dan Catatan Sipil serta instansi

KPTSP. Pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP ternyata tidak sepenuhnya dilakukan karena pimpinan di instansi teknis masih harus bertanggung jawab terhadap penyelesaian sebagian tugas-tugas di KPTSP. Sementara itu di KPTSP mempunyai pimpinan tersendiri yaitu Kepala Kantor yang setingkat dengan eselon tiga. Pimpinan KPTSP tersebut juga tidak memiliki kewenangan penuh dalam pengambilan keputusan karena masih harus berkoordinasi dengan Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan, dan Catatan Sipil. Fenomena tersebut juga berdampak pada terjadinya konflik kepentingan di antara mereka.

Di satu sisi KPTSP ingin supaya apa yang menjadi kewenangannya terkait dengan administrasi kependudukan itu dapat diselesaikan dengan cepat dan tepat waktu, tetapi di sisi lain validasi data masih harus melakukan koordinasi dengan instansi induk. Ini berarti bahwa KPTSP tidak dapat memastikan waktu penyelesaian administrasi karena harus menunggu hasil validasi pada instansi teknis.

Adanya keluhan dari masyarakat tentang pengurusan KTP juga disampaikan oleh informan (PP-3) berikut:

*"Banyak masyarakat mengeluh bahkan melapor ke DPRD yang mana mereka mengatakan bahwa mengapa pengurusan KTP harus ke Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan kemudian kembali lagi ke kantor KPTSP. Ini terjadi karena kewenangan penandatanganan KTP dan KK ada pada Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan dan yang mengeluarkan adalah KPTSP." (Wawancara PP-3, pada 24 Agustus 2011).*

Uraian informan di atas juga menjelaskan bahwa telah terjadi ketidakcocokan atau konflik antar lembaga yang disebabkan oleh tumpang tindihnya kewenangan. Kewenangan penandatanganan KTP dan KK ada di Dinas Kependudukan, tetapi setelah KTP atau KK selesai harus dikeluarkan oleh KPTSP. Artinya bahwa instansi teknislah yang banyak berperan dalam penyelesaian KTP/KK, tetapi yang menikmati hasilnya adalah KPTSP, paling tidak ucapan terima kasih dari pelanggan hanya dirasakan oleh KPTSP. Fenomena ini sekaligus menjelaskan bahwa restrukturisasi organisasi yang pada awalnya dirancang untuk membuat birokrasi dapat menjalankan fungsinya dengan baik pada akhirnya justru menimbulkan konflik sebagai bagian dari sebuah penyakit yang membuat birokrasi

pelayanan publik mengalami disfungsi, salah satunya adalah lambannya tugas-tugas penyelesaian administrasi.

Terjadinya tumpang tindih kewenangan sebagaimana dikemukakan di atas tidak terlepas dari restrukturisasi organisasi yang dilakukan setengah hati. Pihak instansi teknis tidak sepenuhnya memberikan sebagian kewenangannya kepada KPTSP dan KPTSP juga belum siap sepenuhnya menerima sebagian kewenangan dari instansi teknis karena faktor kompetensi dari para aparatnya dan juga disebabkan oleh masih kurangnya sarana dan prasarana pendukung.

Selain itu, restrukturisasi organisasi yang dilakukan tersebut masih cenderung kepada struktur birokrasi ala Weberian pada bab sebelumnya. Dapat dilihat bahwa hierarki sebagaimana ditekankan oleh Weber pada sebuah birokrasi, masih cenderung mewarnai KPTSP sebagai hasil dari restrukturisasi organisasi yang dimaksud. Salah satu akibat yang ditimbulkan oleh adanya hierarki adalah pengambilan keputusan yang terlambat karena permasalahan yang terjadi pada tingkat bawah harus terlebih dahulu dikonsultasikan pada hierarki di atasnya, sehingga memerlukan waktu relatif lebih lama dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang ditemukan di tingkat staf.

Pengalihan kewenangan dari instansi teknis yang tidak sepenuhnya dilakukan ke KPTSP, menjadikan KPTSP yang dipahami sebagai hasil dari restrukturisasi organisasi ternyata hanya merupakan bagian hierarki yang panjang dari instansi induk (Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan dan Catatan Sipil). Masih perlunya pihak KPTSP untuk melakukan koordinasi dengan instansi teknis dan pada pihak lain pimpinan instansi teknis juga masih harus mengontrol instansi KPTSP merupakan fakta yang menjelaskan bahwa KPTSP hanya merupakan bagian dari hierarki instansi teknis. Akibatnya adalah munculnya dualisme kepemimpinan dan pada gilirannya dapat mengakibatkan konflik antar lembaga sebagaimana dielaborasi informan (PIT-5) berikut ini:

*“Sebagai kepala KPTSP saya berwenang untuk menentukan metode kerja yang saya anggap lebih tepat untuk menjawab permasalahan di lapangan, tetapi hal ini susah untuk saya lakukan karena*

*bagaimanapun juga kami masih harus melakukan koordinasi dengan instansi teknis, misalnya dalam penyelesaian KTP atau KK harus ada verifikasi data di Dinas Kependudukan dan juga KTP/KK harus ditandatangani oleh Kepala Dinas Kependudukan, sehingga cepat-lambatnya penyelesaian administrasi seperti KTP sangat tergantung kepada instansi teknis". (Wawancara PIT-5, pada 24 Agustus 2011).*

Penuturan informan ini menjelaskan bahwa konflik antar lembaga dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan, dan Catatan Sipil dengan KPTSP terjadi juga disebabkan oleh adanya dualisme kepemimpinan. Dengan adanya dualisme kepemimpinan tersebut menjadikan penyelesaian administrasi berbelit-belit, karena harus melewati dua instansi yang berperan dalam proses penyelesaiannya.

Terjadinya konflik kepentingan antar lembaga juga dituturkan oleh informan (PP-5) berikut:

*"Hal ini merupakan indikasi dari adanya konflik kewenangan, sehingga itulah yang harus dicermati, karena kami menggunakan instruksi Mendagri Nomor 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Satu Atap dan sekarang Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pelayanan Satu Pintu. Hal inilah yang menyebabkan konflik kepentingan, dimana ada Kepala Bagian Kependudukan dan Catatan Sipil di Kantor Sekretariat Daerah dan di KPTSP yang melakukan pelayanan KTP. Hal ini benar menunjukkan adanya konflik kepentingan." (Wawancara PP-5, pada 25 Agustus 2011).*

Penuturan informan di atas menjelaskan bahwa salah satu sumber terjadinya konflik adalah tumpang tindihnya kewenangan antar lembaga teknis. Untuk satu jenis non perizinan, pelanggan harus berurusan dengan 3 (tiga) instansi yaitu Bagian Kependudukan dan Catatan Sipil yang ada di Sekretariat Daerah, Dinas Kependudukan, dan KPTSP. Ketiga instansi teknis ini masing-masing terkait dengan pengurusan non perizinan seperti Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, dan akta kelahiran.

Selanjutnya, informan (PP-1) berbeda pendapat dengan informan yang lain. Jika informan yang lain menganggap salah satu sumber konflik adalah adanya pengalihan sebagian kewenangan, maka informan (PP-1) berpendapat lain sebagaimana dielaborasi berikut:

*"Sebenarnya tidak diambil kewenangan, karena itu kan satu organisasi pemerintah daerah, jadi kebijakan pemerintah daerah ya harus diikuti. Jadi sebenarnya juga kewenangan dia tidak diambil karena tetap dia difungsikan di situ sesuai dengan fungsi organisasi yang dia pegang. Sebenarnya mereka hanya karena terlalu egois dengan lembaganya dimana mereka bekerja. Kalau mereka maknai, maka tidak mungkin ada konflik. Seperti pelayanan KTP, di situ harus ada beberapa yang mendukung itu, baru KTP bisa dikeluarkan. Yang pungut dananya dari dinas yang bersangkutan baru disetor ke situ, baru kemudian masyarakat mengambil KTPnya. Bukan KPTSP yang menerima uang tetapi hanya mengeluarkan KTP atau lainnya di sana. Uangnya kemudian disetor ke kas daerah bukan ke kantor." (Wawancara PP-1, pada 23 Agustus).*

Penuturan informan di atas menjelaskan bahwa tidak ada pengalihan kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP. Alasannya adalah semua instansi teknis pada dasarnya merupakan satu organisasi pemerintah daerah Kabupaten Takalar. Masing-masing instansi teknis diberikan tanggung jawab sesuai fungsinya dan mereka ada di KPTSP untuk melayani pelanggan yang berhubungan dengan penyelesaian KTP atau kartu keluarga dan akte kelahiran. Fakta ini menunjukkan bahwa telah terjadi pertentangan pendapat antara pengambil kebijakan tertinggi di daerah dengan pejabat instansi teknis yaitu Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan, dan Catatan Sipil Kabupaten Takalar dalam hal pengalihan sebagian kewenangan.

Sebagai upaya pemberian penajaman terhadap terjadinya konflik antar lembaga/Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan, dan Catatan Sipil dengan KPTSP, maka diberikan rangkuman penyebab terjadinya konflik berikut ini:

**Tabel 7.**

Sumber Terjadinya Konflik Antara Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan, Dan Catatan Sipil dengan KPTSP Menurut Informan

<b>Informan</b>	<b>Sumber Konflik</b>
(PP-1)	-Adanya egoisme lembaga/sektoral
(PP-3)	-Tumpang tindihnya kewenangan
(PP-5)	-Tumpang tindihnya kewenangan
(PIT-1)	-Kurangnya sarana dan prasarana pendukung
	-Persoalan manajerial
(PIT-5)	-Dualisme kepemimpinan

Sumber: Data primer, tahun 2011.

Akhirnya pada bagian ini disimpulkan bahwa telah terjadi konflik antar lembaga yaitu Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan dan Catatan Sipil dengan KPTSP sebagai dampak dari restrukturisasi organisasi yang disebabkan oleh 4 (empat) hal yaitu:

- *adanya egoisme kelembagaan/sektoral,*
- *kurangnya sarana dan prasarana pendukung,*
- *tumpang tindihnya kewenangan antar lembaga,*
- *adanya dualisme kepemimpinan.*

## **B. Konflik Antara Dinas Pekerjaan Umum Dengan KPTSP**

Susunan organisasi Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Takalar terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan 5 (lima) bidang yaitu Bidang Bina Marga, Bidang Keindahan dan Pertamanan, Bidang Sumber Daya Air, Bidang Tata Ruang dan Bidang Cipta Karya. Dinas Pekerjaan Umum tersebut kemudian mengalami restrukturisasi organisasi dengan mengalihkan sebagian kewenangannya kepada KPTSP. Sebagian kewenangan Dinas Pekerjaan Umum yang dialihkan adalah salah satu fungsi yang ada pada bidang tata ruang yaitu terkait dengan penerbitan perizinan baik IMB maupun izin pemanfaatan ruang. Izin membangun dan izin pemanfaatan ruang diserahkan kepada KPTSP sebagai suatu lembaga baru yang pembentukannya dimaksudkan untuk mempermudah pelayanan perizinan dan non perizinan yang pada awalnya kewenangan itu ada pada instansi teknis.

Dalam proses restrukturisasi organisasi tersebut mengakibatkan terjadinya konflik antar lembaga sebagaimana dituturkan oleh informan (PIT-4) berikut:

*“Memang ada konflik selama ini yang sering terjadi terutama dalam penerbitan izin prinsip, kadang yang mengkoordinir adalah Kepala KPTSP, padahal tugas itu ada di Dinas PU pada bidang Tata Ruang, seharusnya Dinas PU yang mengkoordinir dan memanggil instansi terkait (KPTSP) bukan KPTSP yang memanggil Dinas PU”. (Wawancara pada 25 Juli 2011).*

Penuturan informan tersebut menjelaskan telah terjadi konflik antar lembaga yaitu Dinas PU dengan KPTSP. Konflik tersebut terjadi disebabkan oleh adanya idealisme sektoral yang menganggap bahwa pekerjaan penerbitan izin prinsip itu seharusnya dikoordinir oleh

instansi teknis bukan KPTSP. Tentunya ini beralasan karena sesuai dengan tugas pokok dan fungsi salah satu bidang di Dinas PU yaitu bidang Tata Ruang adalah menyiapkan bahan penetapan pedoman, norma, standar, prosedur dan kriteria terkait dengan perizinan, pengaturan dan pembinaan tata ruang. Sehingga secara teknis, Dinas PU-lah yang memahami dengan baik tentang standar, prosedur dan kriteria tentang layak tidaknya sebuah perizinan diterbitkan.

Sementara itu, KPTSP juga merasa bahwa yang bertanggung jawab dalam penerbitan izin prinsip adalah mereka. Keberadaan KPTSP sebagai hasil dari restrukturisasi dari Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan sejak dikeluarkannya Permendagri No. 24-2006, dengan demikian KPTSP merasa bahwa tanggung jawab sepenuhnya terkait dengan penerbitan perizinan ada pada KPTSP tersebut. Tarik ulur kewenangan ini mewarnai perjalanan restrukturisasi organisasi yang berujung pada terjadinya konflik kepentingan antar lembaga. Akibatnya para pengguna layanan sama sekali tidak mendapatkan manfaat yang berarti dari adanya restrukturisasi organisasi walaupun pada awalnya restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk mendekatkan pelayanan sekaligus memberikan kepastian waktu penyelesaian kepada masyarakat. Data hasil kegiatan lokakarya mekanisme, survei dan analisis penyebab pengaduan masyarakat dengan mengambil sampel 600 (enam ratus) orang warga masyarakat sebagai pengguna layanan sebanyak 321 (tiga ratus dua puluh satu) orang atau 53,5% mengadukan tentang pelayanan tidak tepat waktu. Selain disebabkan oleh konflik antar lembaga juga dikarenakan oleh fasilitas layanan yang tidak sebanding dengan volume pekerjaan.

Konflik kepentingan antar lembaga juga terjadi karena kurangnya koordinasi antar lembaga, misalnya saling melempar tanggung jawab terkait dengan pemanfaatan ruang. Salah satu contoh adalah pemanfaatan ruang di depan rumah sakit umum H. Padjonga Dg Ngalle Kabupaten Takalar yang digunakan oleh para pedagang kaki lima untuk membangun kios-kios sebagai tempat usaha. Banyaknya kios-kios milik para pedagang kaki lima tersebut yang tidak tertata dengan bagus, mengesankan kehidupan pusat Ibukota Takalar yang kumuh. Selain itu, pada musim hujan di sekitar

tempat tersebut terjadi genangan air karena pengaliran yang terganggu oleh adanya bangunan-bangunan kumuh tersebut. Pemanfaatan ruang tersebut, menjadi tanggung jawab bersama antara instansi teknis yaitu Dinas PU dengan KPTSP.

Kantor pelayanan terpadu satu pintu-lah yang mengeluarkan izin tempat usaha bagi para pedagang kaki lima. Sebelum izin tempat usaha diterbitkan seharusnya pihak KPTSP melakukan koordinasi dengan pihak Dinas Pekerjaan Umum, karena secara teknis merekalah yang paling bertanggung jawab. Pengakuan informan (PIT-4) mengatakan bahwa keberadaan tempat usaha di depan rumah sakit umum Takalar itu tidak melalui prosedur. Berikut penuturan informan (PIT-4):

*“Kekumuhan di depan Rumah Sakit Umum Takalar itu semata-mata disebabkan oleh para pedagang yang seharusnya tidak di situ membuka usaha. Kami di bidang Tata Ruang sudah memikirkan dari awal supaya para pedagang itu disiapkan tempat usaha tersendiri, tempat tersebut sebenarnya adalah tanah negara, karena merupakan bagian dari badan jalan, makanya kami tidak merekomendasikan untuk membangun tempat usaha di sana.” (Wawancara pada 25 Juli 2011).*

Fakta di atas menjelaskan bahwa pemanfaatan ruang sebagai tempat usaha di depan Rumah Sakit Umum keberadaannya tidak mendapat rekomendasi dari instansi teknis yaitu Dinas Pekerjaan Umum yang merupakan tupoksi dari bidang tata ruang. Artinya ada kesalahan prosedur dalam penerbitan izin tempat usaha dari para pedagang kaki lima tersebut. Seharusnya pemanfaatan ruang tersebut perlu mendapat rekomendasi dari instansi terkait karena merupakan ruang publik. Sementara itu, pihak KPTSP mengaku bahwa pemberian izin tempat usaha adalah kewenangan mereka, berikut penuturan informan (PIT-5) dari KPTSP:

*“Izin tempat usaha memang pihak kami yang menerbitkan, karena hal itu sudah menjadi kewenangan kami. Tetapi, untuk kasus izin tempat usaha pedagang kaki lima di depan Rumah Sakit Umum itu, sebenarnya itu diterbitkan jauh sebelum adanya KPTSP, jadi bukan pihak kami yang menerbitkan. Itupun dari sekitar 40 pedagang kaki lima hanya 2 orang pedagang yang mempunyai izin tempat usaha.” (Wawancara pada 25 Juli 2011).*

Saling lempar tanggung jawab sebagaimana diuraikan di atas, juga merupakan bukti bahwa keberadaan KPTSP belum mampu

memberikan solusi permasalahan perizinan tempat usaha di Kabupaten Takalar. Banyaknya tempat usaha liar, kekumuhan yang mewarnai ibukota, dan langganan banjir setiap tahun merupakan deretan fenomena yang terus terjadi dan sampai saat ini belum ada tanda-tanda akan berakhir. Restrukturisasi organisasi dengan maksud memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat belum mampu menjadi alternatif solusi keterlibatan pemerintah daerah dalam merespon permasalahan yang terjadi di lapangan. Sebaliknya restrukturisasi organisasi hanya melahirkan konflik kepentingan antar lembaga teknis dalam merespon tuntutan masyarakat yang terus berkembang.

Selain izin pemanfaatan ruang, penerbitan IMB juga sering menjadi penyebab terjadinya konflik antar lembaga. Konflik tersebut dipicu oleh ketidakpuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan khususnya ketika ada warga masyarakat yang ingin membangun rumah. IMB yang dikeluarkan oleh KPTSP pasca restrukturisasi, sebelumnya juga harus ada rekomendasi dari bagian tata ruang sebagai instansi teknis sebagai bagian dari kewenangan mereka. Pada kenyataannya beberapa IMB diterbitkan tanpa mendapat persetujuan dari bagian Tata Ruang.

Pihak KPTSP menganggap bahwa terkait dengan penerbitan izin membangun rumah baru sepanjang warga masyarakat dapat menunjukkan surat-surat pendukung seperti pengantar dari kantor desa/kelurahan serta sertifikat kepemilikan tanah, maka IMB dapat dikeluarkan, karena kewenangan itu ada pada KPTSP. Fenomena ini merupakan penjelasan tentang adanya idealisme sektoral yang di satu sisi memang dapat memangkas birokrasi, tetapi di sisi lain berakibat pada menjamurnya rumah-rumah warga yang tidak sesuai dengan pemanfaatan ruang. Keadaan ini tidak saja mengganggu penataan permukiman perkotaan dan pedesaan, tetapi juga keluar dari konsep pengembangan Ibukota Takalar.

Pelebaran jalanan negara di poros Takalar-Jenepono Provinsi Sulawesi Selatan menjadi terganggu merupakan dampak lain dari pembangunan rumah-rumah warga yang tidak tertata dengan baik. Hal ini juga menunjukkan betapa pentingnya koordinasi antara instansi terkait dengan KPTSP dalam memberikan IMB, supaya dapat memperhatikan dari berbagai aspek termasuk aspek tata ruang. Hal

tersebut juga diungkapkan oleh informan (PP-1) sebagaimana dielaborasi berikut ini:

*“Sebenarnya dengan adanya pengalihan sebagian kewenangan kepada KPTSP, tetap diharapkan ada kerja sama antara instansi teknis (PU) dengan KPTSP sebelum suatu perizinan diterbitkan. Janganlah selalu berseturu hanya karena egoisme sektoral. Di PU mengatakan persoalan IMB, orang PU-lah yang punya kewenangan, orang KPTSP juga mengatakan, kewenangan itu kan sudah dialihkan kepada kami. Ya, kalau begitu, kapan anda semua bekerja untuk kepentingan masyarakat kita.” (Wawancara pada 18 Agustus 2011).*

Apa yang dielaborasi informan di atas juga menguatkan bahwa adanya restrukturisasi organisasi telah berdampak kepada konflik kepentingan masing-masing instansi yang dideterminasi oleh adanya egoisme kelembagaan. Bahwa instansi teknis tetap bersikukuh terkait dengan kemampuan mereka dalam menetapkan kelayakan suatu bangunan baru dapat dibangun, apakah bangunan itu tidak mengganggu tata kota atau kepentingan umum, sehingga mereka merasa bertanggung jawab. Pada sisi lain, KPTSP juga menganggap bahwa sebagian kewenangan itu sudah diserahkan kepada mereka di KPTSP. Adanya konflik antara Dinas PU dengan KPTSP juga diakui oleh informan (PP-2) berikut:

*“Sebenarnya dulu saat pertama kali semua pelayanan perizinan dipusatkan di SIMTAP tidak pernah ada konflik antar lembaga, pada saat itu instansi teknis dan SIMTAP tidak ada pengalihan kewenangan apa pun, sehingga mereka tetap bekerja bersama di SIMTAP. Ada pegawai dari instansi teknis mengerjakan sesuai tupoksi mereka, berbeda sekarang di KPTSP seolah-olah semuanya menjadi kewenangan dari KPTSP, padahal mereka di KPTSP itu, masih perlu mendapat rekomendasi dari instansi teknis sebelum suatu perizinan diterbitkan.” (Wawancara pada 16 Agustus 2011).*

Hal yang sama juga dituturkan oleh informan (PP-3) sebagaimana dipaparkan berikut:

*“Ketika pembahasan rancangan Perda tentang dibentuknya KPTSP di DPRD, saat itu ide yang mengemuka adalah bahwa hanya pelayanannya yang dilaksanakan di satu pintu yaitu KPTSP, tetapi kewenangan untuk memberikan rekomendasi boleh atau tidaknya suatu perizinan itu diterbitkan tetap berada di instansi teknis, misalnya ketika ada warga ingin membangun rumah maka perlu mendapat IMB. Sebelum IMB dikeluarkan oleh pihak KPTSP, maka*

*harus mendapatkan persetujuan dari dinas PU sebagai lembaga teknis. KPTSP hanya menerbitkan saja tidak ada keahlian mereka terkait dengan dampak suatu perizinan layak atau tidak untuk diberikan. Makanya kita di DPRD memutuskan bahwa kelayakan suatu perizinan tetap direkomendasikan oleh instansi teknis dan KPTSP menunggu rekomendasi tersebut sebelum izin diterbitkan. Kalau begitu, maka instansi teknis dan KPTSP masing-masing punya kewenangan tersendiri. Sehingga saya tidak setuju kalau selalu mereka bertentangan. Saya yakin bahwa kalau pertentangan mereka itu, semata-mata karena kepentingan masing-masing.” (Wawancara pada 29 Agustus 2011).*

Penuturan informan (PP-3) tersebut menjelaskan bahwa sekiranya bukan karena adanya kepentingan lembaga masing-masing maka tidak perlu ada konflik, karena kewenangan mereka sudah terbagi dengan baik sesuai tupoksinya masing-masing dan ini sudah diatur dalam peraturan daerah. Lebih jauh, informan (PP-4) juga mengatakan bahwa konflik antara Dinas PU dengan KPTSP hampir setiap saat terjadi sebagaimana dituturkan berikut ini:

*“Saya tidak paham, sebenarnya dimana titik pertentangan mereka. Hampir saja setiap hari ada informasi saya dengar bahwa di dinas PU tidak setuju kalau IMB itu diterbitkan oleh KPTSP. Lalu apa kita harus kembalikan lagi ke instansi teknis tentang perizinan, kalau itu terjadi berarti merupakan kemunduran dari segi kualitas pelayanan kepada publik. Kemarin dulu, ada warga yang datang melapor kepada saya, katanya IMBnya sudah tiga minggu diurus sampai sekarang belum juga terbit, padahal menurut warga itu, surat-suratnya sudah lengkap. Nah kalau mereka berseteru terus, kapan melayani rakyat.” (Wawancara pada 29 Agustus 2011).*

Apa yang dielaborasi oleh informan (PP-4) di atas juga menjelaskan bahwa konflik antara Dinas PU dengan KPTSP sebenarnya hanya karena kepentingan lembaga masing-masing. Karena sekiranya mendahulukan kepentingan rakyat, maka pelayananlah yang lebih diutamakan.

Sebagai simpulikasi dari bagian ini dapat dikemukakan bahwa telah terjadi konflik antara Dinas Pekerjaan Umum dengan KPTSP dalam hal penerbitan Izin membangun (IMB) dan izin pemanfaatan ruang yang disebabkan oleh adanya idealisme sektoral dan kurangnya koordinasi antara KPTSP dengan Dinas PUD.

Penjelasan-penjelasan informan sebagaimana dikemukakan di atas dapat ditarik konstatir bahwa yang menjadi determinan bagi

terjadinya konflik antara Dinas tenaga kerja, transmigrasi, kependudukan, dan catatan sipil dengan KPTSP adalah seperti tampak pada Tabel 8 berikut:

**Tabel 8.**  
Sumber Terjadinya Konflik Antara Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi, Kependudukan, Dan Catatan Sipil Dengan KPTSP Menurut Informan

Informan	Sumber Konflik
(PP-1)	-Tumpang tindihnya kewenangan
(PP-2)	-Adanya pengalihan kewenangan
(PP-3)	-Adanya kepentingan lembaga
(PIT-4)	-Tumpang tindihnya kewenangan
(PIT-5)	- Tumpang tindihnya kewenangan

### **C. Konflik Antara Dinas Perindustrian, Perdagangan, Pertambangan, Dan Energi Dengan KPTSP**

Peraturan Daerah Kabupaten Takalar Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah (Perda No. 11-2008). Dalam peraturan daerah tersebut, Dinas Perindustrian, Perdagangan, Pertambangan, dan Energi mempunyai 3 (tiga) bidang teknis yaitu perindustrian, perdagangan, pertambangan dan energi. Bidang perindustrian mempunyai fungsi menyiapkan bahan penetapan pedoman, norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang perizinan serta melaksanakan koordinasi dan fasilitasi perizinan usaha industri, perlindungan usaha industri, dan bimbingan produksi, pembinaan dan pengembangan sarana industri, monitoring, evaluasi, dan pelaporan. Fungsi lainnya adalah memberikan pembinaan, supervisi, dan monitoring perizinan.

Selanjutnya, bidang perdagangan berfungsi menyiapkan bahan pemberian izin usaha perdagangan di wilayah kabupaten, serta menyelenggarakan pemberian izin dan rekomendasi skala tertentu, monitoring dan evaluasi sarana perdagangan seperti pasar/toko modern, gudang dan sarana penunjang perdagangan. Sementara itu, untuk bidang pertambangan dan energi berfungsi menyiapkan bahan pemberian rekomendasi teknis untuk izin pengeboran, izin penggalian dan izin penurapan mata air pada cekungan air tanah dalam wilayah Kabupaten Takalar.

Pada pihak lain, dengan diterbitkannya Perda No. 12-2008 menjadi dasar terbentuknya kantor pelayanan terpadu yang

mempunyai tugas melaksanakan urusan di bidang pelayanan perizinan secara terpadu berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Pelayanan perizinan yang ditangani oleh Kantor Pelayanan Terpadu tersebut diantaranya adalah Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Gudang (TDG), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Tanda Daftar Industri (TDI) dan Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK). Kelima macam bentuk perizinan tersebut sebelum diterbitkan oleh KPTSP terlebih dahulu perlu mendapat rekomendasi dari instansi teknis terkait yaitu Dinas Perindustrian, Perdagangan, Pertambangan dan Energi. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa terbentuknya KPTSP merupakan bagian dari restrukturisasi organisasi yang bertujuan untuk memberikan kemudahan pelayanan perizinan kepada masyarakat dengan menyatukan beberapa bentuk perizinan yang dahulu terpecah-pecah pada berbagai instansi teknis.

Pada kenyataannya, keberadaan KPTSP sebagai lembaga pelayanan perizinan belum mampu memberikan kepuasan kepada pelanggan karena berbagai faktor, salah satunya adalah terjadinya kelambatan dalam pelayanan karena permohonan izin masih diproses di instansi teknis, berbeda saat masih bernama SIMTAP seperti dahulu sebagaimana dikemukakan oleh informan PP-2 berikut:

*“Kenyataan yang terjadi setelah perubahan dari SIMTAP ke KPTSP, bukan lebih mempercepat pelayanan tetapi malah lebih berbelit-belit pengurusan perizinan. Pada saya menjadi bupati dan membentuk SIMTAP tidak ada kewenangan yang diambil, sehingga tidak ada konflik yang terjadi antara SIMTAP dan SKPD. Namun setelah terbentuk KPTSP malah saling berebut kewenangan karena pengalihannya menabrak aturan Perda.” (Wawancara pada 1 September 2011).*

Faktor lainnya adalah pemohon masih kebingungan dalam mengurus perizinannya karena ketidakjelasan tupoksi antara KPTSP dengan instansi teknis. Permohonan izin yang masih diproses di instansi teknis memakan waktu yang cukup lama (biasanya 4 hingga 5 hari) untuk tahap pemberian rekomendasi merupakan penyebab lambatnya waktu penyelesaian. Hal ini terjadi karena pihak instansi teknis terlebih dahulu harus melakukan verifikasi faktual di

lapangan sebelum rekomendasi diterbitkan, sebagaimana dituturkan oleh informan (PIT-3) berikut:

*“Ya, sebagai instansi teknis, pihak kami tidak serta merta mengeluarkan rekomendasi, tetapi setelah permohonan izin dari warga masuk ke kami, terlebih dahulu dilakukan peninjauan lapangan untuk memastikan layak atau tidak pemohon diberikan rekomendasi”.* (Wawancara pada 27 Agustus 2011).

Ini menunjukkan bahwa restrukturisasi organisasi dengan mengalihkan sebagian kewenangan dari instansi Dinas Perindustrian, Perdagangan, Pertambangan dan Energi kepada KPTSP belum sepenuhnya dapat memangkas birokrasi bahkan sebaliknya cenderung untuk memperpanjang birokrasi pelayanan perizinan. Selain itu, proses perjalanan restrukturisasi organisasi tersebut juga melahirkan konflik kepentingan antar lembaga sebagaimana dikemukakan oleh informan (PIT-3):

*“Ya, benar karena SIMTAP yang dulu tidak ada konflik yang terjadi, dan kemudian realita saat ini bahwa hampir setiap hari ada masyarakat yang datang menghadap ke Dinas Perindag, persoalan pertambangan, perizinan dan lain-lain. Padahal yang menandatangani izin adalah KPTSP, inilah yang menjadi polemik bagi kami.”* (Wawancara pada 27 Agustus 2011).

Ketika sistem manajemen satu atap yang dikenal dengan SIMTAP masih diberlakukan tidak pernah terjadi konflik sebagaimana dituturkan oleh informan (PIT-3) di atas. Ini karena keberadaan SIMTAP dahulu hanya merupakan wadah koordinasi dimana instansi teknislah yang tetap mengeluarkan surat perizinan. Keadaan ini berbeda dengan KPTSP dimana instansi teknis hanya memberikan rekomendasi tetapi KPTSP yang menandatangani perizinan. Sementara itu, kalau ada permasalahan di lapangan terkait izin usaha, masyarakat mendatangi Dinas Perindustrian, Perdagangan, Pertambangan dan Energi untuk meminta penjelasan sebagaimana penegasan dari infoman PIT-3 berikut ini:

*“Hampir semua protes masyarakat ditujukan kepada saya apabila ada tambang yang bermasalah. Ironisnya pihak KPTSP sama sekali tidak mau bertanggung jawab, padahal koordinasi pemberian izin prinsip dilaksanakan oleh KPTSP.”* (Wawancara pada 27 Agustus 2011).

Konflik antar lembaga juga terjadi pada pengelolaan tambang galian C antara KPTSP dengan Dinas Perindustrian, Perdagangan, Pertambangan dan Energi. Berikut penuturan informan (PIT-5):

*“Sama seperti tambang galian C, yang mana antara Dinas Perindustrian dan KPTSP timbul permasalahan sebab apabila terjadi kasus menyangkut izin pertambangan, yang selalu dipersalahkan adalah KPTSP, namun KPTSP sendiri tidak menerima karena izin tambang galian C yang dikeluarkan oleh KPTSP berdasarkan rekomendasi dari Dinas Perindustrian”. (Wawancara pada 30 Agustus 2011).*

Fenomena ini juga menjelaskan bahwa telah terjadi konflik kepentingan antara KPTSP dengan instansi Dinas Perindustrian. Sumber konflik disebabkan oleh masalah izin pertambangan yang direkomendasikan oleh Dinas Perindustrian. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa KPTSP hanya mengeluarkan surat izin setelah mendapat rekomendasi dari instansi teknis. Dengan demikian instansi teknislah dalam hal ini Dinas Perindustrian, Perdagangan, Pertambangan dan Energi yang mengetahui layak tidaknya suatu pertambangan beroperasi. Kelayakan suatu daerah pertambangan untuk beroperasi tentu harus dikaitkan dengan lingkungan di sekitar tambang. Lingkungan yang dimaksudkan adalah baik lingkungan fisik maupun lingkungan sosial. Lingkungan fisik misalnya terkait dengan tata guna lahan dan lingkungan sosial berhubungan dengan kondisi kenyamanan warga masyarakat yang ada di sekitar tambang.

Kasus protes warga di Tala Sompu Kelurahan Sombala Bella Kecamatan Pattallassang terhadap keberadaan tambang galian C disebabkan oleh warga masyarakat merasa hak-haknya tidak diperhatikan oleh pemilik tambang sebagaimana dielaborasi oleh informan PP-3 berikut ini:

*“Saya pernah menerima demo masyarakat di DPRD, yang memprotes adanya penambangan galian C secara ilegal di Tala Sompu Kelurahan Sombala Bella. Masyarakat protes karena tambang tersebut merusak lingkungan dan mengganggu kenyamanan warga dan merasa hak-hak mereka tidak diperhatikan, karena debu-debu beterbangan saat mobil truk melintas di jalan raya. Pihak penambang mengatakan saya mendapat izin dari KPTSP tetapi Dinas Perindagtamben merasa tidak pernah memberi izin penambangan di Tala Sompu tersebut.” (Wawancara pada 30 Agustus 2011).*

Berbeda dengan dua instansi teknis seperti Dinas Tenaga Kerja dan Dinas Pekerjaan Umum, sumber konflik antara Dinas Perindustrian, Pertambangan, dan Energi konflik lebih dipicu oleh adanya pihak ketiga yaitu warga masyarakat yang datang ke dinas dan KPTSP serta melakukan demonstrasi ke DPRD yang merasakan dampak negatif terhadap pemberian izin dalam pengelolaan tambang. Warga masyarakat yang terkena dampak negatif pada pengelolaan tambang tersebut melakukan aksi protes terhadap KPTSP dan instansi teknis. Ketika warga mendatangi KPTSP sebagai lembaga pemberi izin pengelolaan tambang, pihak KPTSP memberikan jawaban bahwa izin diberikan karena telah mendapat rekomendasi dari instansi teknis. Sementara itu, pihak Dinas Perindustrian Pertambangan dan Energi memberikan jawaban bahwa rekomendasi diberikan setelah dilakukan studi kelayakan. Artinya dampak fisik dan sosial yang mungkin ditimbulkan dengan beroperasinya tambang sudah diantisipasi sebelumnya yaitu melakukan perjanjian-perjanjian dengan pihak pengelola untuk sedapat mungkin mengurangi atau bahkan menghilangkan kemungkinan dampak yang dapat ditimbulkannya. Hanya saja dengan adanya aksi protes warga menjelaskan bahwa perjanjian-perjanjian mereka tidak ditepati.

Kasus tersebut menjelaskan bahwa studi kelayakan terhadap operasi tambangan galian C lagi-lagi tidak memperhatikan kepentingan lingkungan sosial di sekitar tambang. Menurut pengelola tambang tersebut sudah mendapat izin yang ditandatangani oleh KPTSP sehingga pihak pengelola mempunyai dasar yang kuat untuk melakukan operasi tambang. Pihak KPTSP juga beralasan bahwa perizinan tambang dikeluarkan karena telah mendapat rekomendasi dari Dinas Perindustrian. Sementara itu pihak Dinas Perindustrian setelah dikonfirmasi ternyata juga beralasan bahwa rekomendasi tidak dikeluarkan begitu saja tetapi melalui proses yang panjang dan salah satunya adalah studi kelayakan.

Kasus tambang galian C di atas menunjukkan perlunya persyaratan tambahan yang diperuntukkan kepada pengelola tambang misalnya pernyataan kesediaan untuk menyiapkan mobil tangki air untuk melakukan penyiraman di sepanjang jalan yang

dilalui oleh mobil truk pengangkut galian tambang supaya debu-debu tidak beterbangan sehingga tidak mengganggu warga di sekitar lokasi tambang. Uraian-uraian di atas menjelaskan bahwa konflik antara Dinas Perindustrian, Pertambangan, dan Energi dengan KPTSP muncul dalam sebuah konteks interdependensi. Konflik yang disebabkan oleh faktor interdependensi berkaitan dengan penyelesaian tugas dalam unit kerja saling tergantung satu sama lain dengan unit kerja lainnya.

Munculnya berbagai kasus sebagaimana dikemukakan di atas menunjukkan bahwa restrukturisasi organisasi dengan pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP belum sesuai harapan. Tidak maksimalnya pelayanan yang diberikan kepada warga masyarakat masih mewarnai perjalanan restrukturisasi organisasi. Pada sisi lain konflik kepentingan antara instansi teknis dengan KPTSP juga terus terjadi sebagaimana diutarakan oleh informan PP-4 berikut ini:

*"Pimpinan KPTSP pernah mengeluh kepada saya pada saat mengundang Dinas Perindagtamben untuk rapat koordinasi pemberian izin prinsip tambang. Dari pihak Dinas tidak mau hadir karena tidak mau dikoordinir oleh KPTSP, dia merasa bahwa seharusnya yang mengundang adalah Dinas Perindagtamben."* (Wawancara pada 30 Agustus 2011).

Sementara itu, informan PP-5 ketika diwawancarai oleh penulis mengatakan bahwa:

*"Semestinya tidak terjadi konflik antara lembaga apabila KPTSP ini diperkuat lembaganya menjadi Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPTSP) sehingga tidak ada lagi pemberian rekomendasi dari Instansi Teknis, karena semua aparat teknis maupun peralatannya sudah diserahkan ke Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Tentunya pembentukan ini harus melalui Perda."* (Wawancara pada 30 Agustus 2011).

Penuturan informan PP-5 tersebut di atas menjelaskan bahwa konflik antara KPTSP dengan instansi teknis semestinya tidak perlu terjadi kalau KPTSP ditingkatkan status kelembagaannya dari kantor menjadi badan sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk menerbitkan surat izin, tidak perlu lagi menunggu rekomendasi dari instansi teknis.

Berbeda dengan informan yang lain, PP-1 menguraikan bahwa:

*“Konflik yang terjadi antara SKPD (Dinas Perindagtambang) dengan KPTSP adalah soal pembayaran izin tambang. Dinas Perindagtambang ingin agar pembayaran izinnya masuk di Dinas Perindagtambang, tetapi KPTSP juga mengharuskan supaya menyetor ke loket pembayaran KPTSP. Hal ini terjadi karena SKPD ditarget oleh DPRD untuk memasukan sebagai PAD. Jadi saya sebagai bupati menginstruksikan agar pembayaran izin disetor langsung ke Bank dan resinya yang disetor ke Dinas Perindagtambang dan copinya ke KPTSP.” (Wawancara pada 31 Agustus 2013).*

Apa yang dielaborasi oleh PP-1 di atas menjelaskan bahwa adanya tekanan untuk memasukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) memengaruhi instansi teknis untuk mempertahankan kewenangan pemberian izin, karena dengan hal tersebut pihak pelanggan melakukan pembayaran langsung ke instansi teknis. Dengan demikian kontribusi instansi teknis dalam peningkatan PAD akan semakin bertambah.

Akhirnya, sebagai konstatir sementara dari bagian ini diuraikan bahwa sumber konflik yang terjadi antara Dinas Perindagtambang dengan KPTSP dapat disajikan pada Tabel 9 berikut:

**Tabel 9.**

Sumber Konflik Antara Dinas Perindagtambang Dengan KPTSP Menurut Informan

<b>Informan</b>	<b>Sumber Konflik</b>
(PP-1)	- Target kontribusi pada peningkatan PAD
(PP-2)	- Adanya pengalihan kewenangan yang tidak sesuai dengan Perda
(PP-3)	- Adanya dampak negatif dari pemberian izin yang dirasakan oleh warga
(PP-4)	- Adanya idealisme sektoral
(PP-5)	- Tumpang tindihnya kewenangan
(PIT-3)	- Tumpang tindihnya kewenangan
(PIT-5)	- Tumpang tindihnya kewenangan (interdependensi)

#### **D. Konflik Antara Dinas Perhubungan, Komunikasi Dan Informatika Dengan KPTSP**

Seperti dengan dinas-dinas sebagaimana dikemukakan sebelumnya, Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika juga mengalami restrukturisasi organisasi yaitu dengan mengalihkan sebagian kewenangannya kepada KPTSP. Salah satu bidang pada Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika yang tupoksinya

beririsan dengan KPTSP adalah Bidang Komunikasi dan Informatika. KPTSP sesuai Perda No. 12-2008 mempunyai tugas melaksanakan urusan di bidang pelayanan perizinan secara terpadu. Selanjutnya dengan surat Keputusan Bupati Nomor 168 tentang Pelimpahan Kewenangan Pelayanan Perizinan Terpadu di Kabupaten Takalar memberikan kewenangan kepada KPTSP untuk menandatangani perizinan, dengan demikian berdasarkan SK tersebut semua instansi teknis yang menyelenggarakan proses perizinan kewenangannya diserahkan kepada KPTSP, karena hanya pimpinan KPTSP yang berwenang menandatangani surat-surat perizinan, sementara instansi teknis hanya sebatas menyiapkan bahan rekomendasi.

Selanjutnya, Bidang Komunikasi dan Informatika sebagaimana tersebut di atas mempunyai dua struktur yang bersifat hierarki yaitu seksi pos dan komunikasi serta seksi sarana komunikasi dan diseminasi informasi. Beberapa fungsi pada seksi pos dan komunikasi yang terkait dengan perizinan adalah

- ▮ *menyiapkan bahan pemberian izin jasa titipan untuk kantor agen,*
- ▮ *menyiapkan bahan pemberian izin penyelenggaraan telekomunikasi khusus untuk keperluan pemerintah dan badan hukum yang areanya kabupaten sepanjang tidak menggunakan spektrum frekuensi radio,*
- ▮ *menyiapkan bahan pemberian rekomendasi terhadap permohonan izin penyelenggaraan jaringan tetap tertutup lokal wireline (end to end) cakupan kabupaten,*
- ▮ *menyiapkan bahan pemberian izin terhadap Instalatur Kabel Rumah/Gedung,*
- ▮ *menyiapkan bahan pemberian IMB menara telekomunikasi sebagai sarana dan prasarana telekomunikasi,*
- ▮ *menyiapkan bahan pemberian izin galian untuk keperluan penggelaran kabel telekomunikasi dalam satu kabupaten,*
- ▮ *menyiapkan bahan pemberian izin instalasi penangkal petir.*

Seksi sarana komunikasi dan diseminasi informasi juga mempunyai beberapa fungsi yang terkait dengan perizinan diantaranya adalah:

- *menyiapkan bahan pemberian izin usaha perdagangan alat perangkat komunikasi,*
- *menyiapkan bahan pemberian rekomendasi persyaratan administrasi dan kelayakan data teknis terhadap permohonan izin penyelenggaraan radio,*
- *menyiapkan bahan pemberian izin lokasi pembangunan studio dan stasiun pemancar radio dan/atau televisi,*

- *menyiapkan bahan pemberian rekomendasi persyaratan administrasi dan kelayakan data teknis terhadap permohonan izin penyelenggaraan radio.*

Uraian-uraian tupoksi tersebut menjelaskan bahwa instansi teknis berperan hanya sebagai penyiapan bahan untuk pemberian rekomendasi tidak untuk menerbitkan surat-surat perizinan karena hal tersebut merupakan kewenangan KPTSP. Fenomena tersebut berdampak kepada terjadinya konflik kepentingan antara instansi teknis dengan KPTSP sebagaimana juga telah dikemukakan pada bagian terdahulu.

Konflik kepentingan antara Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika dengan KPTSP dapat dilihat pada penuturan informan (PIT-2) berikut ini:

*“Kalau kembali kepada tupoksi bahwa kami dilangkahi karena secara teknis adalah kami yang bertanggung jawab, tetapi dengan adanya SK bupati kami harus mengikuti peraturan yang dikeluarkan. Oleh sebab itu kadang terjadi konflik kepentingan. Seharusnya kami yang mengundang mereka terkait dengan penempatan lokasi tower, bukan sebaliknya mereka yang mengundang kami.” (Wawancara pada 2 September 2011).*

Penuturan informan tersebut di atas menjelaskan telah terjadi konflik kepentingan antara Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika dengan KPTSP. Pihak instansi teknis beranggapan bahwa secara teknis merekalah yang bertanggung jawab bukan KPTSP. Hanya saja sesuai Keputusan Bupati Nomor 168 Tahun 2009 tentang Pelimpahan Kewenangan Pelayanan Perizinan Terpadu di Kabupaten Takalar memberikan kewenangan kepada KPTSP untuk menandatangani perizinan maka instansi teknis sebagai salah satu perangkat daerah perlu mengikuti keputusan bupati yang dimaksud. Ini menunjukkan bahwa pada prinsipnya pihak instansi teknis dalam hal ini Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika belum bersedia sepenuhnya untuk menyerahkan sebagian kewenangannya kepada KPTSP.

Munculnya idealisme kelembagaan dengan mengatakan “seharusnya kami yang mengundang mereka terkait dengan penempatan lokasi tower, bukan sebaliknya mereka yang mengundang kami” merupakan salah satu dari penyebab terjadinya konflik yang dimaksud. Munculnya idealisme kelembagaan pada instansi teknis menjadi beralasan karena secara teknis merekalah

yang lebih memahami kelayakan suatu perizinan dapat direkomendasikan untuk diterbitkan atau sebaliknya.

Konflik antara Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika dengan KPTSP juga terjadi pada kasus pemberian izin pembangunan menara telekomunikasi yang berlokasi di sekitar rumah penduduk padat yang ada di Paririsi Ibukota Takalar. Warga mengaku protes terhadap penempatan menara telekomunikasi karena merasa tidak aman dengan adanya menara tersebut sebagaimana dielaborasikan oleh informan PP-3 berikut:

*"Pada saat saya reses, saya dapati warga yang protes terhadap penempatan tower yang tidak sesuai aturan. Saya datangi tempat tower tersebut untuk memastikan keberadaannya, ternyata memang betul bahwa tower tersebut penempatannya tidak sesuai dengan aturan. Jadi saya memanggil pihak dinas perhubungan menanyakan perihal tersebut, tetapi pihak Dinas Perhubungan saling lempar tanggung jawab dengan KPTSP sebagai pemberi izin." (Wawancara pada 2 September 2011).*

Untuk memperkuat penuturan informan tersebut, peneliti melakukan konfirmasi kepada pihak Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika mengaku tidak pernah mengeluarkan rekomendasi terkait dengan pembangunan menara tersebut. Sementara itu pihak KPTSP mengatakan pihaknya mengeluarkan izin setelah mendapat persetujuan teknis dari Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika, tetapi saat penulis meminta untuk memperlihatkan bukti fisik dari rekomendasi tersebut, pihak KPTSP mengaku bahwa rekomendasi itu sudah lama sehingga tidak ditemukan lagi. Fakta empiris ini menjelaskan bahwa telah terjadi lempar tanggung jawab antara lembaga teknis dalam penanganan kasus yang terjadi di masyarakat.

Ketidakmampuan KPTSP memperlihatkan fisik rekomendasi tersebut juga menunjukkan adanya kelalaian administrasi dari pihak KPTSP, karena seharusnya dokumen tersebut disimpan dan tertata dengan baik sebagai arsip atau memang membenarkan bahwa pihak Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika tidak pernah mengeluarkan rekomendasi perizinan tersebut.

Konflik antara Dinas Perhubungan dengan KPTSP juga dibenarkan oleh informan PP-1 sebagaimana diuraikan berikut ini:

*"Jadi memang ada konflik pada saat terjadi perubahan dari SIMTAP (PTSA) ke kantor pelayanan terpadu satu pintu (KPTSP) khususnya dalam pemberian izin penempatan tower pemancar radio/telekomunikasi. Dinas Perhubungan merasa bahwa petunjuk teknis dari pusat. Secara teknis dikuasai oleh Dinas Perhubungan, namun yang mengeluarkan izin adalah KPTSP sehingga kadang terjadi kesalahpahaman kedua instansi tersebut sehingga saya akan berupaya untuk mencarikan solusinya agar tidak menghambat pelayanan." (Wawancara pada 2 September 2011).*

Penuturan informan tersebut menjelaskan bahwa konflik terjadi karena adanya petunjuk teknis dari pemerintah pusat yang bertentangan dengan SK bupati. Pihak dinas perhubungan menganggap bahwa petunjuk teknis dari pusat yang perlu menjadi pegangan mereka dalam mengeluarkan izin penempatan tower. Pada sisi lain, ada SK bupati yang memberikan kewenangan kepada KPTSP untuk mengeluarkan perizinan. Idealisme kelembagaan tersebut menjadi determinan utama terjadinya konflik antar lembaga.

Idealisme kelembagaan yang kemudian berdampak pada penolakan untuk mengalihkan sebagian kewenangan juga dipaparkan oleh informan PP-2 berikut:

*"Adanya penolakan/resisten dari beberapa instansi teknis yang dialihkan kewenangannya ke PTSP, karena pembentukan struktur organisasi dalam unit kerja SKPD dalam satu organisasi pemerintah daerah dipayungi oleh Perda, sehingga apabila kewenangan diambil oleh satu lembaga maka pencabutan kewenangan itu harus melalui pula dengan Perda, tanpa melalui prosedur itu maka kewenangan itu tidak sah." (Wawancara pada 4 September 2011).*

Penuturan informan di atas menjelaskan bahwa sumber utama terjadinya konflik antara lembaga adalah tidak konsistennya pemerintah daerah dalam mengalihkan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP. Seharusnya, jika suatu kewenangan dicabut dengan Perda maka pemberian kewenangan kepada instansi lain juga dengan Perda. Artinya bahwa sistem pemerintahan daerah harus ada konsistensi kebijakan sehingga tidak menimbulkan dampak yang dapat merugikan organisasi di satu sisi dan masyarakat sebagai pelanggan di sisi lain.

Pandangan senada dengan informan lainnya, PP-4 juga memberikan penjelasan seperti berikut:

*“Kita banyak melihat perselisihan antara teman, khususnya masalah kepentingan-kepentingan yang ada di SKPD, perselisihan ini terjadi karena masing-masing SKPD mempertahankan idealismenya”. (Wawancara pada 4 September 2011).*

Apa yang dielaborasi oleh informan PP-4 tersebut menjelaskan bahwa konflik antar lembaga karena dipicu oleh idealisme sektoral. Adanya kepentingan-kepentingan di SKPD tersebut menjadi determinan konflik. Ini beralasan karena dengan adanya idealisme kelembagaan menunjukkan sebuah tanggung jawab yang tinggi terhadap tugas-tugas yang menjadi tupoksinya. Selain itu, konflik juga disebabkan oleh karena adanya kewenangan yang dialihkan sebagaimana dituturkan oleh informan PP-5 berikut ini:

*“Pandangan saya terjadinya konflik di SKPD dan KPTSP, karena adanya kehilangan kewenangan dari instansi teknis akibat penyerahan kewenangan, sehingga saya menyarankan bahwa untuk menyelamatkan KPTSP, maka harus dikembalikan ke pembentukan awal SIMTAP”. (Wawancara pada 4 September 2011).*

Determinan konflik lainnya adalah karena status kepegawaian staf yang ada di KPTSP masih berada di instansi teknis. Keadaan ini berdampak pada penyelesaian tugas-tugas di KPTSP menjadi terganggu, sebagaimana dielaborasi oleh informan PIT-5 di bawah ini:

*“Kadang saya selaku pimpinan KPTSP membutuhkan staf yang menangani teknis untuk menyelesaikan suatu perizinan, tetapi mereka para staf tidak di tempat karena katanya kembali ke instansi asalnya, ketika saya menegur mereka, para staf mengatakan kami dipanggil oleh pimpinan di instansi asal”. (Wawancara pada 27 Agustus 2011).*

Status kepegawaian staf yang masih berada di instansi teknis juga menjadi sumber konflik antar instansi karena penyelesaian tugas-tugas di KPTSP masih harus menunggu penyelesaian tugas-tugas di instansi teknis karena dikerjakan oleh orang sama. Akibatnya terjadi lempar tanggung jawab antar instansi teknis dengan KPTSP dalam menentukan waktu penyelesaian suatu perizinan.

Sebagai konstatir sementara dari bagian ini dapat dikemukakan sumber terjadinya konflik antara Dinas Perhubungan dengan KPTSP adalah seperti tampak pada Tabel 10 berikut:

**Tabel 10.**

Sumber Konflik Antara Dinas Perhubungan Dengan KPTSP Menurut Informan

Informan	Sumber Konflik
(PP-1)	-Tidak adanya konsistensi aturan sebagai pijakan
(PP-2)	-Tidak adanya konsistensi aturan sebagai pijakan
(PP-3)	-Tumpang tindih kewenangan/saling lempar tanggung jawab
(PP-4)	-Adanya idealisme sektoral
(PP-5)	-Tumpang tindihnya kewenangan
(PIT-2)	-Adanya idealisme sektora
(PIT-5)	-Tumpang tindihnya kewenangan (interdependensi)

### E. Konflik Antar Aktor Dalam Proses Restrukturisasi Organisasi

Selain konflik antar lembaga dalam proses restrukturisasi organisasi dengan mengalihkan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP juga mengakibatkan terjadinya konflik antar aktor. Konflik tersebut terjadi karena masing-masing aktor mempunyai kepentingan sendiri-sendiri. Perbedaan pendapat antara satu aktor dengan aktor lainnya mewarnai perjalanan proses restrukturisasi organisasi ada yang setuju dan sebaliknya ada pula yang menolak untuk dilakukan restrukturisasi. Aktor yang menolak dilakukannya restrukturisasi karena beralasan bahwa restrukturisasi dengan pengalihan kewenangan justru memperlambat penyelesaian suatu perizinan. Berikut ini dipaparkan hasil wawancara dengan informan (PIT-3):

*“Mengapa tidak seharusnya saya yang menandatangani perizinan, dimana ketika selesai dilakukan proses penelitian administrasinya bukan lagi rekomendasi yang harus kami keluarkan namun yang kami keluarkan adalah izin. Oleh sebab itu awalnya kami ingin mempercepat layanan tetapi dengan adanya pengalihan kewenangan justru memperlambat, karena harus membutuhkan waktu beberapa hari lagi untuk penerbitan surat perizinan.” (Wawancara pada 3 September 2011).*

Penuturan informan tersebut menjelaskan penolakan aktor terhadap restrukturisasi organisasi. Menurutnya restrukturisasi organisasi dengan pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP hanya memperpanjang rantai birokrasi. Pendapat ini beralasan karena menurut penulis pengalihan sebagian kewenangan tersebut sebenarnya hanya merupakan hierarki panjang dari instansi teknis. Hierarki birokrasi sebagaimana yang dianjurkan

oleh Weber dalam teorinya yang dikenal Tipe Ideal hanya merupakan sebuah model kelembagaan yang mungkin dapat digunakan untuk mewujudkan rasionalitas suatu birokrasi dan memudahkan para pimpinan birokrasi untuk melakukan kontrol dan supervisi terhadap para anggotanya, tetapi pada sisi yang lain seperti dikemukakan oleh Dwiyanto (2011:35) hierarki dapat membuat seorang pejabat bawahan menjadi sangat tergantung pada atasannya. Lambatnya penyelesaian perizinan di KPTSP karena sangat tergantung pada penyelesaian administrasi di instansi teknis. Pola keterkaitan kerja tersebut menjelaskan adanya hubungan hierarki antara instansi teknis dengan KPTSP.

Restrukturisasi organisasi dengan pengalihan kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP juga telah memunculkan perizinan yang menyalahi prosedur, karena ada izin yang diterbitkan tanpa sepengetahuan instansi teknis, sebagaimana dipaparkan oleh informan (PIT-3) bahwa:

*“Awal dari proses pengurusan tambang yang mengeluarkan rekomendasi awal adalah kepala desa melalui musyawarah kecil-kecil yang ada. Dimana dia harus melihat di sekitar wilayah tambang, dari sebelah barat, utara, selatan, dan lain sebagainya, untuk meminta kesepakatan apa tidak keberatan. Kemudian dilanjutkan ke Camat untuk dimintakan rekomendasi sebagai bahan yang akan dilampirkan untuk diajukan Bupati dalam memperoleh izin prinsip, yang akan diserahkan ke KPTSP. Dalam proses tersebut dibentuklah satu tim yang bernama Tim-9, atau sekarang dikenal dengan Tim-17. Tim inilah yang akan mensurvei lapangan. Dari hasil survei maka muncullah peta gambar yang menentukan titik koordinat yang ada, sehingga inilah yang menentukan layak atau tidak. Dan mengenai Amdal berasal dari UKL, PL dan Lingkungan Hidup. Setelah semua terselesaikan maka diserahkanlah ke Dinas Perindag untuk diadakan proses pemeriksaan. Setelah proses pemeriksaan tersebut selesai maka dibuatkanlah rekomendasi. Tetapi kadang ada yang menyalahi daripada prosedur tersebut tanpa sepengetahuan dinas instansi teknis.” (Wawancara pada 3 September 2011).*

Uraian informan ini menjelaskan prosedur yang seharusnya dipenuhi sebelum suatu perizinan diterbitkan sehingga dapat meminimalkan terjadinya dampak yang dapat merugikan kepentingan publik lainnya.

Meskipun mekanisme pelayanan perizinan di KPTSP adalah hasil restrukturisasi organisasi dengan tujuan memudahkan pelayanan, alur proses perizinan tetap melalui 7 (tujuh) meja, yakni bagian loket, bagian seksi penelitian administrasi, bagian sub tata usaha, bagian seksi penerbitan izin, seksi penerimaan dan pembukuan, serta bagian seksi pengawasan dan pengendalian pegawai. Selain itu, izin tidak bisa diterbitkan sebelum mendapat rekomendasi dari instansi teknis. Hal ini tentu saja dapat memperlambat pengurusan izin bagi para pemohon.

Pendelegasian sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP untuk menerbitkan semua jenis perizinan dalam pelaksanaannya masih menimbulkan konflik antar lembaga sebagaimana telah dipaparkan pada bagian terdahulu, demikian juga berdampak pada terjadinya konflik kepentingan antar aktor. Penerbitan izin yang tidak sesuai dengan alur yang sudah ditetapkan juga menjadi salah satu pemicu konflik yang dimaksud. Alur proses perizinan telah ditetapkan bahwa sebelum suatu perizinan diterbitkan terlebih dahulu mendapat rekomendasi dari instansi teknis, hanya saja pihak KPTSP sering tidak menunggu penyelesaian rekomendasi dari instansi teknis dan bahkan tidak melakukan koordinasi, dengan alasan untuk mempercepat penerbitan izin yang dimaksud. Keadaan ini disampaikan oleh informan (PP-4) berikut:

*“Ada persoalan yang sering terjadi, yaitu kadangkala ada SIUP yang terbit tanpa sepengetahuan dinas teknis sehingga ada izin pabrik yang keluar tanpa mempertimbangkan dampak dari pabrik tersebut karena tidak melibatkan instansi teknis dan sangat berpengaruh terhadap lingkungan”. (Wawancara pada 3 September 2011).*

Fenomena ini menimbulkan pertentangan antar aktor karena pihak instansi teknis tidak merasa bertanggung jawab ketika permasalahan perizinan muncul di kemudian hari, misalnya ada warga yang protes terhadap keberadaan jenis usaha atau pabrik yang dapat mengganggu kenyamanan umum seperti bising atau polusi udara, karena secara teknis mereka tidak memberikan rekomendasi.

Konflik antar aktor juga dipicu oleh perebutan lahan sehingga dalam bekerja mereka tidak konsen dan tidak fokus. Berikut penuturan informan (PP-3):

*"Kita bisa melihat nanti Pak, jadi misalnya anda seorang Kepala Dinas PU, kalau tetap mempertahankan bahwa IMB harus di Dinas PU. Pertanyaannya kemudian apa prestasi Anda selama ini?, berarti Anda tidak konsen, karena Anda menagih Anda juga bekerja, tapi jika disatukan ke KPTSP ini, saya pikir lebih terfokus semua pekerjaan. Semua pekerjaan bisa selesai yang khusus teknis di PU dan penagihan ada di KPTSP. Memang agak sulit Pak, tetapi kenapa kita tidak coba mumpung belum terlambat. Sama seperti contoh tender yang ada di dinas-dinas sudah tidak ada tapi disatukan di Badan. Tadinya kan seperti di Dinas PU mengatakan ini kan lahan saya kalau tender bukan di saya (PU) lagi tangani." (Wawancara pada 5 September 2011).*

Penuturan informan tersebut menjelaskan penyebab terjadinya konflik kepentingan antar aktor karena terkait dengan pendapatan. Demikian juga pernyataan dari informan lainnya yaitu (PIT-3) dengan berargumentasi bahwa perizinan yang diambil, sudah tentu merasa berkurang pendapatan dengan beralihnya ke sistem satu pintu. Pendapatan yang dimaksudkan adalah setoran-setoran resmi atau tidak resmi dari user atau dari pelaku-pelaku tender yang ingin memuluskan proses pengurusan perizinan mereka yang selama ini menjadi bagian dari penambahan penghasilan para aktor yang terlibat dalam proses perizinan tersebut. Hal ini sejalan dengan penuturan salah seorang staf dari lembaga teknis berikut:

*"Kalau dulu sebelum dialihkan kewenangan perizinan ke KPTSP, saya masih sering dapat tips dari pemohon untuk membantu penyelesaian urusan perizinannya. Tetapi sekarang konsumen tidak lagi menghubungi saya tetapi lebih banyak berhubungan dengan staf KPTSP." (Wawancara pada 10 September 2011).*

Penuturan staf tersebut di atas, juga dikuatkan oleh informan lainnya yaitu PIT-3 bahwa:

*"Upah pungut yang selama ini kami dapat dari hasil pemberian izin tidak lagi kami peroleh karena setoran pembayaran dilakukan langsung di loket KPTSP". (Wawancara pada 3 September 2011).*

Fakta di atas menjelaskan bahwa para aktor ingin tetap mempertahankan status quo untuk menolak restrukturisasi dengan pengalihan kewenangan yang dimaksud, karena dengan mengalihkan kewenangan juga berarti kehilangan pendapatan tambahan.

Dalam kondisi seperti di atas, menjadi penting untuk memikirkan alternatif lain dalam merestrukturisasi organisasi. Salah

satu alternatif yang perlu dipikirkan adalah melakukan restrukturisasi organisasi tanpa harus menghilangkan pendapatan yang sah dari para aktor birokrasi dan pada sisi lain dapat memudahkan pelayanan publik sehingga pelanggan merasa puas dengan pelayanan yang diberikan.

Selain karena berkurangnya pendapatan, konflik kepentingan antar aktor juga terjadi karena dipicu oleh ketidakjelasan status kepegawaian (tidak permanen) akibatnya pelayanan yang diberikan tidak maksimal karena harus bolak-balik dari KPTSP ke instansi teknis tempat kerjanya sebagaimana dikemukakan oleh informan berikut ini:

*“Kadang saya bingung yang mana harus diikuti setelah diperbantukan di KPTSP, karena sering ada perintah dari Dinas Kependudukan dan juga ada perintah dari KPTSP. Pada saat seperti ini saya tidak tahu harus konsultasi ke mana karena dua perintah yang berbeda dan sama-sama penting. Jadi saya bingung untuk mengambil sikap.” (Wawancara pada 10 September 2011).*

Ketidakjelasan status kepegawaian mereka menjadi determinan konflik terutama konflik peran dari para aktor. Kadang-kadang para aktor tidak mampu mengambil keputusan tentang pekerjaan apa yang harus dikerjakannya ketika ada dua perintah yang datang dari dua atasan yang berbeda. Perintah yang satu berasal dari pimpinan di instansi induk dan perintah lainnya berasal dari KPTSP. Pada kondisi seperti ini menjadi penting untuk mencari solusi apakah status kepegawaian dari para aktor sepenuhnya berada di KPTSP atau mengembalikan status kepegawaian mereka secara penuh di instansi induk. Ketidakjelasan status kepegawaian hanya dapat menimbulkan konflik peran dan pada gilirannya akan dapat menurunkan kinerja organisasi secara keseluruhan sejauh konflik tersebut tidak dapat dikelola dengan baik.

Konflik antar lembaga dan antar aktor sebagaimana diuraikan di atas membenarkan premis bahwa konflik dalam suatu organisasi tidak dapat dihindarkan. Baik konflik antar lembaga maupun konflik antar aktor untuk kasus dalam penelitian ini lebih kepada sebuah pertentangan yang pada kondisi tertentu dapat menjadi masukan bagi suatu alternatif pemecahan masalah tentang pentingnya restrukturisasi organisasi dilaksanakan. Sebagaimana telah

ditunjukkan pada awal bab ini bahwa setidaknya ada empat instansi teknis yang melakukan restrukturisasi dengan mengalihkan sebagian kewenangannya kepada KPTSP. Dari keempat instansi teknis tersebut tidak ada satu pun yang tidak menimbulkan pertentangan (konflik) atau dengan kata lain instansi teknis resisten terhadap perubahan yang dilakukan. Fakta ini menunjukkan bahwa semakin luas restrukturisasi organisasi dilaksanakan maka semakin luas pula konflik yang terjadi. Dengan demikian menjadi penting untuk mengidentifikasi secara rinci faktor-faktor penyebab terjadinya konflik yang disebabkan oleh adanya restrukturisasi organisasi sebagaimana dipaparkan pada bab selanjutnya.

## BAB XI

# FAKTOR TERKAIT TERJADINYA KONFLIK

Berdasarkan uraian pada kerangka konseptual dapat diidentifikasi tiga faktor yang berhubungan dengan terjadinya konflik antar lembaga dan antar aktor. Ketiga faktor tersebut adalah adanya dualisme kepemimpinan, adanya *job insecurity*, dan adanya resistensi instansi teknis. Untuk mengetahui bahwa faktor-faktor tersebut mempunyai hubungan dengan terjadinya konflik maka disebarkan kuesioner kepada 117 (seratus tujuh belas) staf baik pada instansi teknis maupun di KPTSP. Hasil kuesioner dibuatkan tabel silang sebagaimana disajikan pada Tabel 11 berikut:

**Tabel 11.**  
Faktor Yang Berhubungan Dengan Terjadinya Konflik

Konflik	Faktor Penyebab Konflik			Jumlah
	Dualisme Kepemimpinan	<i>Job Insecurity</i>	Resistensi Instansi Teknis	
Antar Lembaga	5	20	18	43
Antar Aktor	43	25	6	74
Jumlah	48	45	24	117

Sumber: Olah data primer, tahun 2013.

Selanjutnya dari hasil perhitungan secara manual diperoleh nilai chi kuadrat hitung sebesar 30,5703. Untuk nilai chi kuadrat tabel pada derajat kebebasan (dk)=2 dan taraf kepercayaan 5% diperoleh sebesar 5,591. Karena nilai chi kuadrat hitung lebih besar daripada nilai chi kuadrat tabel ( $30,5703 > 5,591$ ), maka dapat disimpulkan bahwa ketiga faktor tersebut yaitu adanya dualisme kepemimpinan, adanya *job insecurity*, dan adanya resistensi instansi teknis mempunyai hubungan dengan terjadinya konflik, baik konflik antar lembaga maupun konflik antar aktor. Selanjutnya untuk mengetahui kekuatan atau derajat hubungan antar faktor tersebut maka dihitung pula Indeks Kekuatan Hubungan (IKH). Dari hasil perhitungan diperoleh  $IKH=0,6436$ . Nilai IKH tersebut jika dikonversi maka diperoleh informasi bahwa faktor-faktor tersebut mempunyai hubungan yang kuat dengan terjadinya konflik antar lembaga dan antar aktor. Jadi dapat dikatakan bahwa adanya dualisme

kepemimpinan, adanya *job insecurity*, dan adanya resistensi instansi teknis mempunyai hubungan yang kuat dengan terjadinya konflik.

#### **A. Adanya Dualisme Kepemimpinan**

Terjadinya dualisme kepemimpinan disebabkan oleh tidak jelasnya status kepegawaian yang bertugas di KPTSP, dimana pegawai yang bersangkutan status kepegawaiannya masih berinduk pada instansi asalnya. Sehingga kewenangan pembinaan termasuk pemberian gaji dan tunjangan lainnya masih berada pada instansi induknya masing-masing. Oleh karena itu apabila ada pegawai yang melakukan kesalahan, pimpinan KPTSP belum bisa mengambil tindakan kepada petugas sehingga petugas tersebut masih terkesan acuh terhadap pekerjaan mereka seperti dielaborasi oleh informan (PIT-5) berikut ini:

*“Ada staf yang menangani blangko KTP, ketika ada keluhan dari masyarakat tentang lambatnya penyelesaian KTP, ia mengatakan blangko habis jadi harus menunggu sampai blangko tersedia kembali”. (Wawancara pada 6 Oktober 2011).*

Pernyataan informan tersebut menjelaskan adanya ketidakseriusan staf dalam bekerja. Sebagaimana dikemukakan oleh informan yang juga merupakan pimpinan KPTSP bahwa masalah ketersediaan blangko KTP seharusnya setiap saat dilaporkan oleh petugas kepada pimpinan untuk menindaklanjuti dengan segera menyiapkan blangko yang sudah habis. Setelah penulis mengkonfirmasi kepada staf yang menangani blangko KTP tersebut, staf memberikan jawaban bahwa ketersediaan blangko KTP selalu dilaporkan kepada pimpinan di instansi induk, sehingga hal tersebut bukan kesalahan staf. Fakta ini menjelaskan bahwa telah terjadi konflik antar aktor sebagai akibat adanya dualisme kepemimpinan. Dikatakan telah terjadi konflik antar aktor karena memenuhi tahapan-tahapan proses konflik yaitu:

- ❒ *adanya peristiwa yang ditandai keluhan warga tentang lambatnya penyelesaian KTP dan hal ini dipengaruhi oleh adanya aktor yang merasa bahwa apa yang menjadi tanggung jawabnya sudah diselesaikan seperti melaporkan ketersediaan blangko yang sudah tentu berpengaruh terhadap penyelesaian KTP,*
- ❒ *ketika terjadi masalah yaitu tidak tersedianya blangko KTP, para aktor saling mempertahankan pendapat,*

❏ tampak bahwa masing-masing aktor bertujuan untuk menang dan ingin mengalahkan aktor yang lainnya.

Dualisme kepemimpinan mengakibatkan kewenangan pembinaan terhadap aparatur yang tidak fokus. Pada satu sisi aparatur harus mempertanggungjawabkan pekerjaannya kepada pimpinan KPTSP yang setiap harinya mengontrol pelaksanaan tugas-tugas aparatur, dan pada sisi yang lain aparatur juga harus loyal pada atasannya di instansi induk. Adanya dualisme kepemimpinan juga berimplikasi pada terjadinya ketidakpuasan peran bagi aparatur. Ketidakpuasan peran ini bersumber dari ketidakjelasan status sebagaimana diuraikan oleh staf Dinas Perindagtamben berikut ini:

*“Kalau status kepegawaian saya adalah sebagai staf di Dinas Perindagtamben. Saya ditugaskan ke sini sejak diubahnya SIMTAP menjadi KPTSP. Di sini saya menangani perizinan yang terkait izin usaha perdagangan. Sebenarnya saya tidak puas dengan status saya yang dipekerjakan di sini karena kadang-kadang saya juga masih harus kerjakan tugas-tugas di instansi induk. Yang membingungkan lagi adalah ketika ada pekerjaan yang secepatnya harus diselesaikan di KPTSP, sementara pimpinan di instansi induk juga ada perintah lain. Saya tidak tahu mana yang harus saya kerjakan lebih dahulu karena sama-sama penting.” (Wawancara pada 8 Oktober 2011).*

Akibatnya adalah aparatur bekerja tidak dengan sungguh-sungguh untuk mencapai kinerja yang baik dan pada akhirnya dapat melemahkan kinerja organisasi secara keseluruhan.

Dualisme kepemimpinan sebagaimana diuraikan di atas menyebabkan adanya peranan ganda pada diri aktor. Sebagaimana diketahui bahwa peranan adalah serangkaian perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam organisasi atau kelompok. Peranan ganda menunjukkan adanya peran yang berbeda pada diri aktor. Seorang aktor kadang-kadang berperan sebagai pegawai yang bertanggung jawab pada instansi induknya, tetapi pada saat yang bersamaan juga harus berperan sebagai aktor di KPTSP. Realitas ini berdampak pada peran seorang aktor yang tidak maksimal atau dengan kata lain aktor bekerja dengan setengah hati, sebagaimana dielaborasi oleh informan PP-5 berikut ini:

*“Implikasi yang lain adalah dampaknya terhadap pelayanan yang diberikan, dimana staf dari Dinas Perindag dan staf Dinas PUD yang ada tidak bekerja secara maksimal karena adanya dualisme kepemimpinan, implikasi dari semua itu karena bekerja yang dilakukan dengan setengah hati”. (Wawancara pada 4 September 2011).*

Penuturan informan di atas menunjukkan bahwa dualisme kepemimpinan telah menjadi variabel independen terhadap penurunan kinerja aparatur sebagai derivasi dari ketidaksungguhan aparatur dalam melakukan pekerjaan. Bekerja yang dilakukan dengan setengah hati berdampak luas terhadap kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Dari 117 (seratus tujuh belas) responden yang bekerja sebagai staf baik di instansi induk maupun di KPTSP terdapat 4,27% yang berpendapat bahwa dualisme kepemimpinan sebagai salah satu penyebab terjadinya konflik antar lembaga dan sebanyak 36,75% mengatakan bahwa dualisme kepemimpinan berdampak kepada terjadinya konflik antar aktor. Hal ini didukung oleh data hasil survei pengaduan masyarakat terhadap pelayanan Kantor Pelayanan Terpadu diketahui bahwa sebanyak 53,5% dari 600 (enam ratus) anggota masyarakat yang berpartisipasi mengisi dan mengembalikan kuesioner yang disebarkan berpendapat bahwa pelayanan tidak tepat waktu dan 37,7% responden mengatakan petugas loket sering marah. Hal ini menunjukkan bahwa konflik yang terjadi dengan adanya dualisme kepemimpinan tersebut telah sampai pada intensitas yang tinggi dan telah mengarah kepada sifat konflik yang disfungsional. Sebagaimana diketahui bahwa konflik disfungsional adalah setiap pertentangan atau interaksi antara kelompok yang mengganggu organisasi atau merintangi upaya pencapaian tujuan organisasi. Dapat dipahami bahwa salah satu tujuan Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar sebagai induk dari semua organisasi SKPD adalah memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Hal ini hanya bisa tercapai jika setiap SKPD mampu bekerja bersama dalam rangka pencapaian tujuan pemerintah daerah secara keseluruhan.

Dualisme kepemimpinan tidak hanya berdampak pada peran ganda seorang aktor, tetapi juga berimplikasi terhadap terjadinya

saling lempar tanggung jawab pada suatu objek pekerjaan tertentu. Di satu sisi instansi teknis menganggap bahwa pekerjaan tertentu itu adalah tanggung jawabnya dan pada pihak lain KPTSP juga mengklaim bahwa objek pekerjaan itu berada dalam kewenangannya. Keadaan ini mengakibatkan terjadinya konflik antar lembaga. Untuk memperkuat argumen ini berikut dikemukakan hasil wawancara dengan informan (PIT-4):

*“Yang menjadi masalah seperti contoh tambang galian C, ini saling melempar tanggung jawab, apakah tanggung jawab Dinas Pertambangan atau Kepala KPTSP. Kadang kala Kepala KPTSP mengambil alih mengkoordinir. Semua kegiatan yang dilakukan oleh instansi teknis seharusnya yang mengkoordinasikan adalah instansi teknis. Kepala KPTSP hanyalah sebatas memberikan saja rekomendasi dari hasil pertemuan tersebut.” (Wawancara pada 13 Oktober 2011).*

Penuturan informan di atas membenarkan apa yang pernah dikemukakan oleh Eunson (2007) bahwa salah satu determinan terjadinya konflik adalah sistem koordinasi yang tidak jelas. Jadi koordinasi antara instansi teknis dengan KPTSP tidak berjalan secara optimal, akibatnya adalah berupa kesalahpahaman tentang apa yang seharusnya dikerjakan oleh seorang aktor atau lembaga secara keseluruhan.

## **B. Adanya Job Insecurity**

*Job insecurity* dalam tulisan ini dipahami sebagai ketidakamanan dalam pekerjaan. Bahwa restrukturisasi birokrasi di Kabupaten Takalar ditandai dengan lahirnya konsep Sistem Manajemen Satu Atap yang kemudian berevolusi dan berganti nama menjadi KPTSP membawa dampak secara cepat dan memberi efek langsung yang terasa terhadap ketidakamanan dalam pekerjaan (*job insecurity*) dari para aktor dalam organisasi atau di SKPD di Kabupaten Takalar.

Munculnya ketidakamanan terhadap aparat yang diperbantukan pada KPTSP karena kekhawatiran adanya perubahan dari faktor-faktor ekonomi, yang mana mereka khawatir akan kehilangan peran dan kewenangannya, sehingga pendapatannya berkurang. Selain itu, munculnya kekhawatiran lain yang berpengaruh terhadap jenjang karier mereka dimana sebelumnya

menduduki jabatan di instansi teknis berubah menjadi hanya pelayan perizinan saja di kantor KPTSP.

*Job insecurity* karena kekhawatiran terhadap adanya perubahan dari faktor-faktor ekonomi seperti pendapatan akan berkurang tersebut di atas telah mengakibatkan konflik antar lembaga sebagaimana dapat dilihat dari penuturan informan (PIT-1) berikut:

*“Memang hilang dari segi pendapatan, karena orang kan biasa menilai dari hasil akhirnya. Walaupun sebenarnya yang memeriksa atau yang bekerja dari awal adalah dari instansi kami. Kalau seperti itu, sejak awal saya mengatakan bahwa KPTSP sudah hilang rohnya. Kalau mau diterapkan secara benar SIMTAP di Kabupaten Takalar, tidak ada lagi pemeriksaan administrasi di instansi kami. Sejak awal SIMTAP dibangun untuk mempermudah pelayanan, jangan menyulitkan.” (Wawancara pada 14 November 2011).*

Penuturan informan di atas dapat dimaknai bahwa restrukturisasi birokrasi di Kabupaten Takalar telah berdampak terhadap *job insecurity* dan salah satu pemicunya adalah karena aktor merasa kehilangan pendapatan, dimana sebelum adanya KPTSP pendapatan mereka bertambah untuk setiap penyelesaian dari satu unit pekerjaannya di instansi teknis. Fenomena tersebut telah berdampak luas pada proses terjadinya konflik baik antar aktor maupun antar lembaga. Dikatakan demikian karena seperti apa yang dikemukakan oleh Hendricks W (1992) dalam (Wahyudi dan Akdon, 2008:19) bahwa proses terjadinya konflik dapat berasal dari peristiwa sehari-hari yang ditandai dengan adanya individu yang merasa tidak puas dan jengkel terhadap lingkungan kerja dan jika terjadi masalah individu saling mempertahankan pendapat dan menyalahkan pihak lain.

Lebih jauh dapat dikatakan bahwa *job insecurity* berpengaruh terhadap konflik individu atau aktor. Argumen ini dapat dijelaskan bahwa dari 117 (seratus tujuh belas) responden terdapat 17,09% yang menyatakan *job insecurity* mempunyai hubungan dengan konflik antar lembaga dan sebanyak 21,37% berpendapat bahwa *job insecurity* berkaitan dengan terjadinya konflik antar aktor. Ini menjelaskan bahwa *job insecurity* berkaitan dengan terjadinya konflik, baik konflik antar lembaga maupun konflik antar aktor.

Selain itu, kekhawatiran terhadap pekerjaan aktor sebagaimana dipaparkan di atas merupakan fakta bahwa *job insecurity* telah mengakibatkan terjadinya konflik peranan. Dikatakan demikian karena aktor dalam hal melaksanakan pekerjaannya bertentangan dengan kebutuhan-kebutuhan atau nilai-nilai individu yang bersangkutan. Kebutuhan aktor adalah mendapatkan pekerjaan yang di satu sisi dapat mengamankan penghasilannya dan secara bersamaan pekerjaan yang digelutinya itu dapat dijadikan sebagai tangga untuk meniti kariernya yang lebih baik.

Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa seorang aktor dalam melakukan pekerjaan bertujuan untuk mendapatkan penghasilan yang lebih banyak (nilai instrumental) dan tujuan lainnya adalah bahwa pekerjaan itu adalah sesuatu yang bernilai instrinsik bagi dirinya sendiri. Aktor merasa senang dengan pekerjaannya, jika memenuhi unsur kebutuhan dan sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya. Konflik yang terjadi sebagai akibat dari *job insecurity* ini oleh Katz dan Khan (dalam Winardi, 2003:271) menyebutnya sebagai konflik orang-peranan yaitu konflik yang timbul karena tuntutan-tuntutan peranan dalam melaksanakan pekerjaan bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut oleh aktor.

Deskripsi jawaban responden sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan bahwa para responden berbeda-beda tanggapannya terhadap adanya restrukturisasi birokrasi di Kabupaten Takalar dan fenomena tersebut sekaligus merupakan fakta bahwa telah terjadi *job insecurity* yang mengakibatkan terjadinya konflik baik antar aktor maupun antar lembaga. Konflik ini terjadi karena aktor merasa kariernya tidak aman dengan adanya restrukturisasi organisasi sebagaimana dielaborasi oleh staf KPTSP berikut:

*"Saya sebelum dimutasi ke KPTSP, jabatan saya di instansi induk adalah sebagai kepala seksi yang menangani masalah IMB. Sekarang di sini saya hanya sebagai staf biasa. Sejak disini saya bekerja tidak maksimal, kadang-kadang saya tiba di kantor pada pukul 09.00 Wita dan setelah pulang makan siang untuk istirahat pada sekitar pukul 12.00 wita, saya lebih banyak tidak kembali lagi ke kantor, karena saya merasa di KPTSP tidak bisa berkarier dengan baik. Malahan saya sudah pernah bermohon untuk dikembalikan saja ke instansi induk. Di instansi induk saya mempunyai peluang untuk mendapat jabatan yang lebih baik." (Wawancara pada 14 November 2011).*

Apa yang dikemukakan informan tersebut menjelaskan bahwa telah terjadi konflik yang oleh Robbin (1995) menyebutnya sebagai konflik kepentingan, pada satu sisi aktor melakukan pekerjaannya di KPTSP sebagai suatu keharusan untuk melaksanakan tugas-tugas organisasi dan pada sisi lain aktor mempunyai keinginan lain untuk kepentingan dirinya dan keluarganya. Keinginan untuk mendapat pekerjaan atau karier yang lebih baik adalah bagian dari cita-cita aktor dan hal tersebut menjadikan aktor tidak puas dengan pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya. Kekecewaan aktor terhadap adanya restrukturisasi diwujudkan dalam bentuk sikapnya terhadap pekerjaan. Terlambat datang ke kantor pada pagi hari dan cepat pulang sebelum waktunya adalah indikasi menurunnya semangat kerja pada diri aktor dan ini sudah tentu berdampak kepada penurunan kinerja pelayanan pada KPTSP.

Data sekunder terkait dengan kepuasan pelanggan yang diperoleh pada pelaksanaan kegiatan lokakarya, mekanisme, survei, dan analisis penyebab pengaduan masyarakat diperoleh informasi bahwa dari 600 (enam ratus) responden yang merupakan warga masyarakat pengguna layanan sebanyak 219 (dua ratus sembilan belas) orang atau 36,5% mengadukan petugas tidak serius dalam melayani dan sebanyak 198 (seratus sembilan puluh delapan) orang atau 33% mengadukan tentang petugas pelayanan tidak ada di tempat. Bahkan terdapat 226 (dua ratus dua puluh enam) orang atau 38% yang mengatakan petugas loket sering marah dalam memberikan pelayanan.

Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa konflik yang terjadi telah meluas kepada konflik antar organisasi dengan pihak luar organisasi dalam hal ini adalah dengan pelanggan. Seringnya petugas pelayanan tidak ada di tempat, disebabkan oleh perasaan tidak aman dalam pekerjaannya, tidak hanya terkait dengan karier tetapi juga aktor merasa tidak aman terhadap penghasilan mereka. Keadaan ini memaksa para aktor untuk mencari penghasilan lain di luar pekerjaannya sebagai pegawai negeri seperti dipaparkan oleh staf yang bekerja sebagai petugas pelayanan di KPTSP berikut:

*“Kadang-kadang saya tidak masuk kantor, karena saya mencari penghasilan tambahan di luar. Biasanya saya sebagai agen yang*

mempertemukan antara pembeli dan penjual misalnya ada warga yang membutuhkan batu bata, saya yang menjembatani warga tersebut dengan warga lainnya yang memproduksi batu bata. Harga batu bata saya naikkan sampai 25 rupiah per biji. Ini saya sudah berulang-ulang saya kerjakan, bahkan meluas kepada usaha bahan bangunan yang lain seperti kalau ada warga yang membutuhkan pasir atau tanah timbunan, saya memfasilitasi mereka. Semua ini saya lakukan karena di kantor saya tidak merasa aman terhadap pendapatan berbeda dari sebelumnya sewaktu saya masih bekerja di instansi induk. Kalau dulu di instansi induk selalu ada sisa-sisa yang kita bagi-bagi termasuk kadang-kadang ucapan terima kasih dari warga yang sudah dilayani perizinannya." (Wawancara pada 15 November 2011).

Adanya petugas pelayanan yang sering absen di kantor merupakan perilaku negatif yang perlu mendapat perhatian serius dari pimpinan untuk mengetahui akar permasalahannya dan kemudian dicari solusinya. Setelah peneliti menelusuri akar permasalahan pegawai yang sering bolos di kantor adalah karena tidak puas dengan pekerjaan mereka karena pekerjaan tersebut tidak menjanjikan pendapatan yang layak sebagaimana yang sudah dirasakan sebelum dilakukan restrukturisasi organisasi. Fenomena ini lagi-lagi menjelaskan bahwa restrukturisasi organisasi telah melahirkan *job insecurity* dan seterusnya *job insecurity* telah melahirkan konflik kepentingan terhadap diri aktor.

Fakta-fakta tersebut di atas sekaligus menjelaskan bahwa semakin tinggi *job security* pada diri aktor maka semakin besar pula peluang terjadinya konflik pada diri aktor. Pada satu sisi aktor ingin melaksanakan tugas-tugas organisasi yang menjadi tanggung jawabnya tetapi pada sisi lain ketertarikan untuk melaksanakan tuntutan individualnya juga meningkat dalam rangka memenuhi kebutuhan dirinya dan keluarganya.

Selanjutnya, selain adanya dualisme kepemimpinan dan *job insecurity*, faktor yang berhubungan dengan terjadinya konflik adalah adanya restrukturisasi organisasi adalah karena adanya resistensi instansi teknis, sebagaimana diuraikan berikut:

### **C. Adanya Resistensi Instansi Teknis**

Keengganan instansi teknis untuk menyerahkan kewenangannya kepada KPTSP, disebabkan oleh instansi teknis

merasa bahwa pengurusan perizinan secara teknis merupakan tanggung jawabnya sesuai dengan tupoksi yang telah diatur dalam Perda No. 12-2008.

Adanya kecenderungan instansi teknis untuk tidak rela sepenuhnya menyerahkan kewenangan/kekuasaannya kepada KPTSP. Hal ini disebabkan oleh adanya idealisme instansi/lembaga yang merasa bahwa ini adalah tugas teknis lembaga yang secara substansial tidak bisa ditangani oleh lembaga lain yang bukan teknis. Instansi/lembaga teknis merasa paling bertanggung jawab terhadap hal-hal teknis dalam pemberian izin dan merasa menguasai secara teknis tentang proses perizinan. Dari 117 (seratus tujuh belas) responden sebanyak 15,38% mengatakan resisten terhadap restrukturisasi organisasi dan merupakan sumber terjadinya konflik antar lembaga. Selain itu, juga terdapat 5,13% mengatakan sumber konflik antar aktor dalam restrukturisasi organisasi adalah karena para staf resisten atau tidak setuju terhadap dilakukannya restrukturisasi organisasi. Resistensi instansi teknis ini juga dapat dilihat dari penuturan informan (PIT-3) berikut:

*"Seharusnya dikembalikan ke Dinas Perindagtamben, karena kalau ada masalah di bawah, hanya Dinas Perindagtamben yang ditahu oleh masyarakat, tapi masalah aturannya yang harus dirubah. Mengurus gambarnya, mengukur titik-titik koordinat, retribusi PERDA ditarik oleh Dispenda, seharusnya dikembalikan ke Dinas Perindagtamben, karena memang di Dinas Perindagtamben keluarnya izin. Persoalannya Cuma rekomendasi yang keluar di Dinas Perindagtamben."* (Wawancara pada 16 November 2011).

Penuturan informan tersebut di atas menunjukkan bahwa telah terjadi konflik antar lembaga teknis dengan KPTSP. Pihak instansi teknis menganggap bahwa pekerjaan pemberian izin adalah menjadi kewenangannya, tidak saja sebatas memberikan rekomendasi. Informan yang lain (PIT-3) juga memberikan penguatan sebagaimana dielaborasikan berikut ini:

*"Kalau begitu, kenapa bukan saya saja yang tanda tangani langsung, kalau begitu jika pelayanannya untuk apa lagi di bawa ke SIMTAP. Itu karena tidak lagi sesuai dengan awal SIMTAP dibangun. KPTSP kembalikan ke khittah awal, kembalikan rohnya dulu kenapa kita membangun SIMTAP. Kalau seperti dulu bagus sekali. Dulu komputer biasa, dos, lotus, windows, kenapa bisa cepat*

*dan lancar. Sekarang sudah canggung malah lebih lama.”  
(Wawancara pada 16 November 2011).*

Perubahan dari SIMTAP ke KPTSP sebagaimana dituturkan oleh informan di atas menunjukkan adanya ketidakcocokan dalam pelayanan, di mana yang diharapkan adalah pelayanan yang lebih cepat dan lancar tetapi malah terjadi sebaliknya, sehingga menimbulkan kekecewaan. Keadaan inilah yang menjadikan instansi teknis resisten terhadap restrukturisasi organisasi dan pada gilirannya telah menjadi determinan terjadinya konflik antar lembaga yaitu antar lembaga teknis dengan KPTSP. Demikian juga telah terjadi konflik antar aktor dengan adanya restrukturisasi organisasi tersebut.

Temuan ini sejalan dengan pendapat Tosi (dalam Wahyudi dan Akdon, 2008:20) bahwa salah satu tahapan terjadinya konflik adalah adanya kekecewaan. Adanya aktor yang merasa dirugikan dan tidak setuju terhadap kehadiran KPTSP adalah indikasi telah terjadi kekecewaan dari para aktor, sebagaimana diketahui bahwa kekecewaan tidak selalu diungkapkan secara terbuka, tetapi dengan merasa dirugikan dan berpendapat tidak setuju menunjukkan adanya kekecewaan pada diri aktor. Temuan ini juga memperkuat pendapat Robbins (2003:166; 2005:424) bahwa ketidaksesuaian dalam organisasi dapat menciptakan peluang terjadinya konflik.

Analisis lebih jauh terhadap adanya resistensi instansi teknis yang kemudian menimbulkan konflik kepentingan adalah dengan mempertanyakan apa sumber terjadinya konflik tersebut. Sebagaimana diketahui bahwa dinamika konflik tidak begitu saja terjadi, tetapi ada sejumlah faktor yang menyebabkan salah satunya menurut Freeman (1996:229) adalah sumber konflik struktural. Sumber konflik struktural adalah pertentangan yang terjadi sebagai akibat desain struktur dalam suatu organisasi. Struktur organisasi Pemerintah Kabupaten Takalar sesuai amanat dari Perda No. 11-2008 dan Perda No. 12-200 telah menyusun desain struktur organisasi yang terdiri atas 11 (sebelas) dinas daerah, 7 (tujuh) badan, dan 5 (lima) kantor. Salah satu dari 5 (lima) kantor tersebut adalah KPTSP.

KPTSP tersebut adalah hasil dari restrukturisasi organisasi yang sebelumnya bernama Sistem Manajemen Satu Atap (SIMTAP)

yang mempunyai hierarki dan pola kerja yang berbeda dengan KPTSP.

Pada lain pihak, dengan restrukturisasi organisasi menjadi KPTSP maka sebagian kewenangan dari instansi teknis diberikan kepada KPTSP. Desain struktural inilah yang kemudian menjadi sumber konflik sebagaimana telah diuraikan di atas. Walaupun konflik telah menunjukkan penurunan kualitas pelayanan yang ditandai dengan adanya pengaduan warga masyarakat sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu, ini tidaklah berarti bahwa konflik tidak mempunyai manfaat sama sekali. Konflik memiliki berbagai manfaat, antara lain seperti membuat orang-orang menyadari tentang adanya banyak masalah, mendorong kearah perubahan yang diperlukan, memperbaiki solusi, menumbuhkan semangat, mempercepat pengembangan pribadi, menambah kepedulian pribadi, dan mendorong kedewasaan psikologis. Sebaliknya mengutip pernyataan Fisher (2001:4) bahwa jika tidak ada konflik, banyak orang menjadi kerdil karena kekurangan stimulasi, berbagai kelompok dan organisasi akan mandek dan masyarakat akan runtuh karena beban mereka sendiri yang tidak mampu beradaptasi dengan berbagai keadaan yang berubah. Dengan demikian, dalam kondisi konflik organisasi sebagaimana telah dipaparkan di atas sekaligus menjelaskan adanya dinamika restrukturisasi organisasi birokrasi di Kabupaten Takalar.

## **BAB XII**

# **RESTRUKTURISASI ORGANISASI PELAYANAN PUBLIK**

Restrukturisasi organisasi pelayanan publik di Kabupaten Takalar pada dasarnya merupakan respon pemerintah daerah terhadap Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Perizinan Satu Atap. Awalnya pemerintah daerah melakukan restrukturisasi organisasi pelayanan publik dengan menempatkan sejumlah instansi pelayanan ke dalam satu gedung dan mempunyai loket pelayanan masing-masing instansi teknis yang diberi nama UPT-SIMTAP.

UPT-SIMTAP tersebut berdiri berdasarkan Keputusan Bupati Nomor: KPTS.18/IV/1999 tentang Tata Laksana Pelayanan Umum melalui Satu Atap. UPT-SIMTAP tersebut dipimpin oleh seorang Kepala UPT dan terdiri dari beberapa loket yaitu

- ❑ *loket pembayaran izin,*
- ❑ *loket pengurusan KTP dan akta catatan sipil,*
- ❑ *loket pengurusan IMB,*
- ❑ *loket pengurusan HO dan izin reklame,*
- ❑ *loket pengurusan SIUP, TDU, TDK, dan TDP.*

Penempatan sejumlah instansi pelayanan kepada UPT-SIMTAP yang sebelumnya berada pada masing-masing instansi teknis tersebut pada dasarnya merupakan debirokratisasi dengan melakukan pemangkasan birokrasi dari meja satu ke meja lain yang disederhanakan dengan melalui satu atap. Kebijakan pemerintah daerah untuk melakukan restrukturisasi tersebut sejalan dengan pendapat Dwiyanto (2011) bahwa ada dua aspek penting dalam restrukturisasi kelembagaan birokrasi yaitu penataan kelembagaan secara vertikal dan horizontal. Penataan kelembagaan secara vertikal dilakukan untuk menyederhanakan hierarki birokrasi sehingga menjadi lebih sederhana dan pendek. Penyederhanaan struktur secara horizontal dilakukan untuk membuat proses kerja birokrasi menjadi lebih sederhana dan efisien. UPT-SIMTAP merupakan penataan kelembagaan secara vertikal dan horizontal. Dikatakan penataan secara vertikal karena sebelumnya pelayanan dilaksanakan pada masing-masing instansi teknis yang mana diketahui bahwa

pada instansi teknis tersebut merupakan organisasi birokrasi yang hierarkis, warga yang ingin mengurus suatu perizinan harus melewati sejumlah jenjang dan susunan birokrasi untuk dapat menyelesaikan perizinan yang dibutuhkannya. Selain itu, UPT-SIMTAP juga dapat dianggap sebagai penataan secara horizontal karena struktur organisasi pada UPT-SIMTAP tersebut bersifat datar, sederhana, dan efisien yaitu dengan menyediakan loket-loket pelayanan untuk setiap jenis layanan yang disiapkan. Keadaan ini berbeda dari pelayanan ketika masih berada di instansi teknis.

Pelayanan pada UPT-SIMTAP dikatakan sederhana karena warga yang ingin berhubungan dengan pemerintah tidak harus melewati semua jenjang dan susunan pemerintahan, melainkan tergantung pada layanan yang ingin diperolehnya. Selama kurang lebih delapan tahun pelayanan pada UPT-SIMTAP sangat bagus dan dapat memuaskan para pelanggan. Bahkan pada saat itu, UPT-SIMTAP Kabupaten Takalar menjadi pusat studi banding bagi beberapa daerah di Indonesia. Pelayanan pada UPT-SIMTAP tersebut hanya berlangsung beberapa tahun saja, hal ini karena pemerintah pusat kembali mengeluarkan kebijakan melalui Permedagri No. 24-2006 dan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (PP No. 41-2007), maka Pemerintah Kabupaten Takalar melalui Perda Nomor 12-2008 membentuk Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Takalar yang merubah status UPT-SIMTAP menjadi KPTSP yang dipimpin pejabat eselon IIIa.

Struktur organisasi KPTSP terdiri atas kepala kantor, Sub bagian tata usaha, seksi administrasi, seksi penerbitan, seksi penerimaan dan pembukuan, dan seksi pengawasan dan pengendalian pegawai. Hasil restrukturisasi dari UPT-SIMTAP menjadi KPTSP mengalami beberapa perubahan. Salah satu dari perubahan yang terjadi adalah adanya pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP, yang sebelumnya pada saat UPT-SIMTAP dilaksanakan tidak ada pengalihan kewenangan dari instansi teknis.

Dengan adanya pengalihan sebagian kewenangan tersebut menjadikan instansi teknis resisten terhadap restrukturisasi organisasi yang dilakukan. Perubahan yang lain adalah munculnya

kembali struktur organisasi yang hierarkis. Adanya sub bagian dan beberapa seksi pada struktur organisasi KPTSP merupakan cerminan bahwa warga yang ingin mengurus perizinannya harus melewati susunan dan struktur birokrasi yang lebih panjang dan pada akhirnya akan memerlukan waktu yang lebih banyak dalam menyelesaikan suatu perizinan tertentu.

Fenomena ini sudah tentu berlawanan dengan tujuan dilakukannya restrukturisasi. Pelaksanaan restrukturisasi pada organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Dwiyanto (2011) dimaksudkan untuk memperoleh efisiensi dalam organisasi dan meminimalkan range serta kompleksitas struktur organisasi, mendorong pelaksanaan delegasi atau pelimpahan wewenang, mendorong inisiasi dan pemangku kepentingan untuk menaikkan keuntungan dan meningkatkan kepercayaan kepada publik.

Pada sisi lain, KPTSP dengan strukturnya yang hierarkis tersebut juga bertentangan dengan model restrukturisasi organisasi yang diperkenalkan oleh Dwiyanto (2011) dengan apa yang disebutnya sebagai *delayering*. Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya bahwa *delayering* berarti memotong jenjang hierarki menjadi lebih pendek agar arus informasi, baik laporan ke atas maupun perintah ke bawah, dapat dipercepat dan sumber distorsi dapat dikurangi. Akibatnya adalah pengambilan keputusan masih terkonsentrasi pada pimpinan puncak KPTSP.

Hierarki organisasi yang ada pada KPTSP lebih mengarah kepada birokrasi ala weberian yang dikenal dengan Tipe Ideal. Menurut Weber (dalam Gerth dan Wright Mills, 1946:197), keberadaan hierarki dapat memberikan batasan kewenangan, memfasilitasi pimpinan dalam melakukan supervisi dan kontrol di luar kapasitas individualnya. Hanya saja menurut Caiden (2009:112) yang dikenal dengan teori paraboliknya menerangkan bahwa penerapan prinsip-prinsip birokratisasi Weber sampai tingkat tertentu dapat membawa birokrasi pada efisiensi yang lebih tinggi, namun ketika tingkat birokratisasi melampaui titik optimalnya maka efisiensi itu justru akan semakin rendah. Pada sisi yang lain, hierarki yang panjang menyebabkan arus perintah dan informasi menjadi semakin panjang dan cenderung mengalami distorsi. Bahkan, hierarki juga dapat memperbesar ketergantungan bawahan terhadap

atasan (Pye, 1978). Akibatnya, menurut Dwiyanto, (2011:60) sering kali muncul perilaku para pejabat birokrasi yang memberikan informasi seperti laporan kerja yang Asal Bapak Senang (ABS). Keadaan ini memberikan ruang kepada para pejabat birokrasi untuk melawan kata hatinya karena pada dasarnya para pejabat birokrasi ingin memberikan laporan kerja yang sesungguhnya.

Kelemahan lainnya dari adanya hierarki adalah dengan adanya struktur yang berjenjang hanya membuat pemborosan, *inefficiency*, dan bahkan pelecehan tujuan. Struktur yang kaku juga tidak memenuhi aspek keadilan bagi pegawai, karena selalu menggaji lebih banyak terhadap mereka yang ada di struktur yang lebih tinggi, padahal sulit untuk memastikan bahwa posisi yang tinggi dalam hierarki otoritas akan diiringi oleh keterampilan profesional yang sepadan, sehingga menurut Albrow (1989:48) keadaan tersebut akan menimbulkan persoalan bagi anggota organisasi, siapa yang harus dipatuhi, orang yang memiliki hak untuk memerintah atau orang yang memiliki keahlian yang hebat.

Struktur organisasi KPTSP pasca restrukturisasi dari UPT-SIMTAP yang lebih hierarkis tersebut sekaligus menunjukkan bahwa hierarki sebagai salah satu karakteristik dari birokrasi rasional menurut Weber menjadi kurang efisien jika dibandingkan dengan struktur organisasi pada UPT-SIMTAP yang lebih datar. Dikatakan demikian karena ketika pelayanan dilaksanakan pada UPT-SIMTAP, para pelanggan merasakan adanya kepastian waktu penyelesaian suatu perizinan, sementara di KPTSP justru memungkinkan waktu penyelesaian yang relatif lebih lama karena harus melewati berbagai hierarki dalam organisasi.

Perubahan dari UPT-SIMTAP menjadi KPTSP justru keluar dari argumentasi rasional terkait perlunya restrukturisasi dilakukan. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu alasan dilakukannya restrukturisasi adalah penyederhanaan struktur secara matriks untuk membuat proses kerja birokrasi menjadi lebih sederhana. Fragmentasi birokrasi KPTSP yang hierarkis itu, malah membuat proses kerja menjadi rumit dan berputar-putar, sehingga tidak hanya membuang-buang energi yang banyak, tetapi juga menghasilkan biaya yang besar. Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa proses kerja di KPTSP adalah sebelum menerbitkan izin terlebih dahulu

pemohon harus melewati terlebih dahulu meja sub bagian umum untuk kemudian melakukan koordinasi dengan pihak instansi teknis tentang kelayakan suatu perizinan diterbitkan.

Persetujuan instansi teknis dalam bentuk pemberian rekomendasi diperlukan sebagai salah syarat yang harus dipenuhi untuk menerbitkan sebuah izin perizinan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa proses kerja di KPTSP masih jauh dari konsep efisiensi dan efektivitas. Temuan ini mendukung pendapat Moeljarto Tjokrowinoto (2001) bahwa salah satu indikator penting yang menunjukkan lambatnya proses perubahan dalam organisasi pemerintahan adalah hierarki organisasi pemerintahan yang belum mengalami perubahan signifikan, terutama di daerah.

Restrukturisasi organisasi pelayanan publik dari instansi teknis ke UPT-SIMTAP dan kemudian direstrukturisasi lagi menjadi KPTSP, sebenarnya dilakukan karena adanya faktor dorongan dari pemerintah pusat, yaitu dengan adanya Imendagri No. 25-1998 dan Permendagri No. 24-2006. Sehingga pada dasarnya perubahan tersebut belum karena orientasi pelayanan, dikatakan demikian karena seandainya pembentukannya didasari oleh niat yang tulus untuk sebuah pelayanan yang optimal/prima maka setelah pelayanan disatukan di UPT-SIMTAP tidak perlu lagi diubah menjadi KPTSP, karena UPT-SIMTAP organisasinya lebih datar, berbentuk matriks, sehingga para aparat lebih dekat dengan pelanggan.

Demikian juga pelanggan tidak perlu melewati banyak meja untuk menyelesaikan urusannya. Seharusnya proses penyusunan kelembagaan KPTSP berdasarkan perpaduan yang sinergi antara kebutuhan, keinginan masyarakat dan keinginan pemerintah. Itu berarti, susunan, bentuk, dan macam organisasi publik tidak lagi hanya ditentukan oleh kebutuhan elit penguasa, melainkan harus ditentukan bersama antara rakyat dengan pemerintah sebagaimana dianjurkan oleh Thoha (2004).

Selain itu, organisasi pelayanan publik yang dibentuk harus memberikan ruang kepada aparatur birokrasi untuk dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai publik yang ada. Karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik

harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat yang bersifat dinamis.

KPTSP sebagai hasil restrukturisasi dari UPT-SIMTAP yang melahirkan adanya kebijakan mengalihkan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP telah berdampak kepada terjadinya resistensi instansi teknis. Keadaan ini tidak hanya memperburuk kinerja KPTSP tetapi juga berakibat pada terjadinya konflik antar lembaga dan konflik antar aktor.

Dengan demikian restrukturisasi organisasi yang terbentuk tersebut telah keluar dari hakikat pelayanan publik itu sendiri seperti yang dikemukakan oleh Sedarmayanti (2004:26) bahwa pelayanan publik pada hakikatnya adalah untuk meningkatkan mutu dan produktivitas, mengefektifkan sistem dan tatalaksana pelayanan, serta mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat luas.

Sesungguhnya, dengan berdasar pada Imendagri No. 25-1998 dan Permendagri No. 24-2006 sebagai payung hukum dilakukannya restrukturisasi maka dapat dikatakan bahwa konsep kepentingan publik yang diidealkan oleh KPTSP masih berpijak pada model administrasi publik tradisional, restrukturisasi organisasi belum berpijak pada model *new public services* bahwa konsep kepentingan publiknya adalah merupakan hasil dialog mengenai nilai-nilai kepublikan. Akibatnya adalah bahwa restrukturisasi organisasi pada satu pihak berdampak kepada kekecewaan aparatur dan pada pihak lain munculnya ketidakpuasan pelanggan karena proses kerja yang masih harus berputar-putar untuk menyelesaikan suatu perizinan. Adanya sub bagian dan beberapa seksi pada struktur organisasi KPTSP merupakan fakta bahwa restrukturisasi organisasi masih hierarkis sehingga pelayanan tidak efisien dan ini berarti menyisakan salah satu karakteristik model birokrasi seperti yang diidealkan oleh Weber dan pengikutnya yaitu perlunya hierarki dalam struktur organisasi.

Uraian-uraian tersebut di atas menggambarkan betapa pentingnya merumuskan konsepsi restrukturisasi organisasi pelayanan publik yang merupakan rumusan hasil dialog mengenai nilai-nilai kepublikan, sehingga hasil dari restrukturisasi tersebut tidak ada pihak-pihak yang merasa dirugikan. Berdasarkan uraian

pembahasan tentang proses restrukturisasi organisasi pelayanan publik, dapat ditarik beberapa rumusan premis berikut:

⊕ *Jika restrukturisasi organisasi pelayanan publik menghasilkan struktur yang hierarkis, maka proses kerja berputar-putar.*

⊕ *Jika proses kerja berputar-putar, maka pelayanan tidak efisien.*

Berdasarkan premis-premis tersebut, maka dirumuskan proposisi pertama penulisan ini yaitu "*jika restrukturisasi organisasi pelayanan publik menghasilkan struktur yang hierarkis, maka pelayanan tidak efisien*".

### **A. Konflik Antar Lembaga Dan Antar Aktor Dalam Proses Restrukturisasi Organisasi Pelayanan Publik**

Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya bahwa proses restrukturisasi organisasi pelayanan publik dari instansi teknis berubah menjadi UPT-SIMTAP dan dalam waktu kurang lebih delapan tahun UPT-SIMTAP direstrukturisasi lagi menjadi KPTSP. Perubahan dari UPT-SIMTAP menjadi KPTSP menyisakan permasalahan yaitu dengan adanya pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP. Pengalihan sebagian kewenangan tersebut berakibat pada terjadinya tumpah tindih kewenangan dan pada gilirannya menimbulkan interdependensi pekerjaan. Pelayanan perizinan di KPTSP tidak dapat diselesaikan dengan segera karena harus menunggu rekomendasi dari instansi teknis. Interdependensi pekerjaan tersebut pada akhirnya berujung kepada saling lempar tanggung jawab antara pihak KPTSP dengan instansi teknis.

Interdependensi mewarnai proses penyelesaian pekerjaan di KPTSP, akibatnya muncul ketidakpuasan dan kejengkelan terhadap lingkungan kerja bagi aparatur. Pada pihak lain, pelanggan juga merasakan tidak adanya kepastian waktu dalam menyelesaikan urusan suatu perizinan. Pada kondisi seperti ini pihak KPTSP dan instansi teknis masing-masing cenderung mempertahankan pendapat dan bahkan menyalahkan pihak lain. Temuan ini sejalan dengan pendapat Hendricks (dalam Wahyudi, 2008) yang mengidentifikasi proses terjadinya konflik. Menurut Hendricks proses terjadinya konflik terdiri dari 3 (tiga) tahap yaitu:

✦ *peristiwa sehari-hari, proses ini ditandai dengan adanya individu merasa tidak puas dan jengkel terhadap lingkungan kerja.*

- ✦ *apabila terjadi masalah, individu saling mempertahankan pendapat dan menyalahkan pihak lain.*
- ✦ *timbul pertentangan masing-masing individu atau kelompok dan bertujuan untuk menang dan mengalahkan kelompok lain.*

Terjadinya konflik antar lembaga juga disebabkan oleh adanya kondisi yang menciptakan peluang terjadinya konflik. Kondisi itu adalah persaingan antar lembaga SKPD untuk meningkatkan PAD karena secara struktural setiap SKPD dituntut oleh DPRD untuk memberikan kontribusi pada peningkatan PAD tersebut. Keadaan tersebut memberikan ruang kepada instansi teknis dengan KPTSP untuk bersaing dalam peningkatan pendapatan mereka. Kondisi lainnya yang juga turut berkontribusi bagi terjadinya konflik antar lembaga adalah karena adanya idealisme sektoral.

Pihak instansi teknis menganggap bahwa secara teknis merekalah yang lebih paham daripada KPTSP, karena terkait dengan tupoksinya. Akibatnya pihak instansi teknis tidak rela memberikan sebagian kewenangannya tersebut kepada KPTSP. Di sisi lain, pihak KPTSP merasa bertanggung jawab terhadap penyelesaian suatu perizinan dengan segera. Temuan ini sejalan dengan pemaparan dari Robbins (2003:166) bahwa salah satu tahapan awal dari proses terjadinya konflik adalah adanya potensi oposisi atau ketidaksesuaian yaitu adanya kondisi yang menciptakan peluang terjadinya konflik.

Sementara itu, konflik antar aktor terjadi disebabkan oleh karena adanya kebiasaan-kebiasaan para aktor yang terlibat dalam organisasi yang tiba-tiba berubah. Para aktor merasa bahwa dengan adanya pengalihan sebagian kewenangan berarti peran mereka berkurang dan pada akhirnya berdampak pada berkurangnya pendapatan. Selain itu, munculnya ketidakamanan dalam pekerjaan adalah jenis perubahan lain yang mereka rasakan keluar dari tradisi sebelumnya. Temuan ini sejalan dengan pendapat Robbins (dalam Winardi, (2003:236) yang menyatakan bahwa penolakan individual terhadap perubahan adalah kerisauan atau kekhawatiran bahwa perubahan-perubahan akan menyebabkan penghasilan/pendapatan menyusut atau berkurang.

Lebih jauh, Robbins (2003:385) mengartikan konflik sebagai ketidaksesuaian nilai-nilai atau tujuan antar anggota organisasi. Terjadinya konflik antar lembaga dan antar aktor pasca restrukturisasi organisasi pelayanan publik sebagaimana dipaparkan di atas sangat menarik untuk dikaitkan dengan teori kontribusi kesetimbangan organisasi. Barnard (dalam Williamson, 1995) sebagai pencetus teori kontribusi kesetimbangan organisasi, memberikan analisis yang jelas tentang perlunya insentif ekonomi, untuk mengamankan kontribusi dari individu sebagai peserta untuk pencapaian tujuan organisasi.

Hanya ketika organisasi berhasil dalam mengamankan insentif yang cukup untuk memotivasi individu untuk terus berpartisipasi (memberikan kontribusi waktu, energi, dan sumber daya) organisasi bisa bertahan hidup. Dengan kata lain, ketika insentif ekonomi terhadap individu tidak diperhatikan, maka individu tidak akan berpartisipasi secara maksimal untuk memberikan kontribusi waktu, energi, dan sumber daya yang dimilikinya. Malah yang terjadi adalah kekecewaan dari pada individu dan pada akhirnya mengakibatkan terjadinya konflik. Walaupun pemberian insentif yang cukup kepada individu perlu diperhatikan, tetapi di pihak lain juga perlu diantisipasi tentang keterlibatan individu dan kontrol pada semua level dalam organisasi, hal ini penting untuk menjaga kemungkinan adanya personal pada berbagai level mengikuti kepentingan pribadi mereka dengan menciptakan semacam "*empire building*" dan memanfaatkan sumber-sumber organisasi untuk kepentingan pribadi mereka (Williamson, 1995).

Sesungguhnya, restrukturisasi organisasi pelayanan publik dilakukan sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Penataan kembali yang semula pelayanan masih berada di instansi teknis masing-masing, kemudian ditata menjadi pelayanan satu atap (UPT-SIMTAP), dan kemudian ditata lagi menjadi KPTSP adalah hasil dari pemikiran bahwa pelayanan kepada masyarakat perlu selalu diupayakan untuk ditingkatkan kualitasnya. Upaya ini sejalan dengan "teori U" yang digagas oleh Otto Scharmer (2009) dimana fitur utama dari "teori U" adalah ketersambungan dari terbukanya pikiran, hati, dan kehendak sebagai suatu keseluruhan yang tidak

terpisahkan. Keinginan pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas dan kemudian melakukan restrukturisasi organisasi pelayanan publik adalah cerminan dari terbukanya pikiran, hati, dan kehendak untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik.

Hanya saja dalam perjalanannya jika proses restrukturisasi organisasi pelayanan publik dikaitkan dengan 5 (lima) gerakan yang mengikuti jalur **U** yaitu *Co-Initiating*, *Co-Sensing*, *Co-Precensing*, *Co-Creating*, dan *Co-Evolving*, maka proses restrukturisasi organisasi pelayanan publik walaupun itu sudah terselenggara tetapi dengan adanya konflik yang terjadi dapat dikatakan masih berada pada tahap *Co-Precensing*. Hal ini ditandai dengan adanya kesadaran dari pemerintah untuk mengubah sisi dalam dari organisasi pelayanan publik dengan menata ulang organisasi pelayanan publik tersebut, tetapi di sisi lain, ketika perubahan sisi dalam sudah dilakukan ternyata terjadi konflik antarinstansi teknis atau antar aktor. Ini menjelaskan bahwa restrukturisasi organisasi pelayanan publik yang dilakukan belum mampu menghadirkan ruang masa depan yang dapat mengakomodasi kepentingan berbagai pihak.

Analisis lebih jauh tentang terjadinya konflik pasca restrukturisasi organisasi pelayanan publik adalah mengkaji tentang jenis-jenis konflik yang terjadi. Hasil penelitian menemukan bahwa jenis-jenis konflik yang terjadi adalah sebagai berikut:

- <sup>a</sup> *Konflik antar lembaga teknis, seperti antara Dinas Pekerjaan Umum dengan KPTSP, Dinas Perhubungan dengan KPTSP, Dinas Kependudukan dengan KPTSP, dan lain-lain. Bentuk konflik berupa saling lempar tanggung jawab karena terjadinya interdependensi pekerjaan. Bentuk lainnya adalah adanya idealisme sektoral.*
- <sup>a</sup> *Konflik antar aktor, seperti antara Kepala Dinas (manajemen puncak) di instansi teknis dengan manajemen puncak di KPTSP, Kepala Dinas dengan staf dinas yang ditugaskan di KPTSP, dan antara staf Dinas dengan staf di KPTSP. Bentuk konflik berupa pelanggaran komitmen bersama seperti perizinan sudah diterbitkan oleh KPTSP sebelum keluar rekomendasi dari instansi teknis. Bentuk lainnya adalah para aktor merasa kecewa karena kewenangannya berkurang dan berdampak pada berkurangnya pendapatan.*
- <sup>a</sup> *Konflik peran, berupa kesalahpahaman tentang apa yang seharusnya dikerjakan oleh seorang staf. Konflik ini terjadi karena adanya dualisme kepemimpinan. Kadang-kadang para staf bingung terhadap pekerjaan apa*

*yang harus dilakukan, apakah mengikuti perintah dari kepala dinas di instansi induk atau perintah dari kepala KPTSP.*

Jenis konflik antar lembaga dan antar aktor tersebut berbeda dengan jenis konflik yang dikemukakan oleh Eunson (2007) karena jenis konflik yang diidentifikasi oleh Eunson adalah konflik yang terjadi dalam sebuah organisasi seperti konflik vertikal antara tingkat hierarki, konflik horizontal antara orang-orang yang bekerja pada tingkat hierarki yang sama, sementara temuan dalam penelitian ini adalah jenis konflik yang terjadi antara organisasi. Khusus untuk jenis konflik yang ketiga yaitu konflik peran sejalan dengan penggolongan jenis konflik yang dikemukakan oleh Eunson (2007) berupa kesalahpahaman terhadap apa yang seharusnya dilakukan oleh seseorang.

Jenis konflik tersebut di atas, juga berbeda dengan jenis konflik personal yang dikemukakan oleh Wirawan (2010:55-56). Konflik personal menurut Wirawan terjadi dalam diri seseorang individu karena harus memilih dari sejumlah alternatif pilihan yang ada atau karena mempunyai kepribadian ganda. Hal ini berbeda dengan konflik peran sebagaimana temuan penelitian ini karena konflik peran tidak berarti tersedia sejumlah pilihan yang ada tetapi terjadi karena adanya dua perintah yang berbeda sumbernya dan tidak jelasnya uraian tugas masing-masing aktor. Konflik peran terjadi bukan pula karena aktor mempunyai kepribadian ganda tetapi semata-mata disebabkan ketidakjelasan status kepegawaian mereka akibatnya ada dua arus perintah yang harus dipatuhi dan tugas masing-masing aktor yang tidak terinci secara jelas.

Jenis konflik lainnya yang dikemukakan oleh Wirawan (2010:55-56) adalah konflik interpersonal. Salah satu dari tujuh jenis konflik yang termasuk jenis konflik interpersonal adalah konflik kepentingan. Jenis konflik yang satu ini juga terjadi pada restrukturisasi organisasi pelayanan publik yaitu terjadi pada diri aktor antara keharusan melaksanakan ketertarikan organisasi dengan mengerahkan semua sumber daya yang dimilikinya untuk pencapaian tujuan organisasi dan ketertarikan individualnya misalnya untuk mendapatkan penghasilan tambahan atau keamanan karier mereka.

Jenis-jenis konflik sebagaimana dikemukakan di atas dilihat dari segi perspektif konflik maka termasuk perspektif tradisional. Dikatakan demikian karena konflik dipandang sebagai sesuatu yang buruk, jelek, dan merugikan. Konflik dipandang menghambat kerja sama dalam mencapai tujuan organisasi dan mempunyai dampak negatif terhadap keefektifan organisasi (Suratman, 2006:29).

Berdasarkan uraian pembahasan tentang konflik antar lembaga dan antar aktor, ditarik beberapa premis sebagai berikut:

- | *Jika terdapat pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP, maka terjadi interdependensi pekerjaan.*
- | *Jika terdapat interdependensi pekerjaan, maka terjadi saling lempar tanggung jawab.*
- | *Jika terjadi terjadi saling lempar tanggung jawab, maka terjadi konflik antar lembaga dan antar aktor.*

Berdasarkan kedua premis tersebut, maka dirumuskan proposisi kedua penulisan ini adalah “Apabila terdapat pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP, maka terjadi konflik antar lembaga dan antar aktor”.

## **B. Faktor Terkait Konflik**

Hasil penelitian dengan menggunakan analisis chi kuadrat ditemukan bahwa tiga faktor mempunyai hubungan yang kuat dengan terjadinya konflik, baik konflik antar lembaga maupun konflik antar aktor. Ketiga faktor tersebut adalah adanya dualisme kepemimpinan, adanya *job insecurity*, dan resistensi instansi teknis. Pembahasan masing-masing ketiga faktor tersebut diuraikan berikut:

### **1. Adanya Dualisme Kepemimpinan**

Salah satu dampak dilakukannya restrukturisasi organisasi pelayanan publik adalah terdapatnya pegawai atau staf pada instansi teknis yang dipekerjakan di KPTSP. Pegawai atau staf tersebut status kepegawaiannya tetap di instansi teknis, dengan begitu maka penghasilan/gaji pegawai tersebut tetap dibayarkan pada instansinya. Tidak hanya itu, pembinaan dan penilaian DP3 pegawai yang bersangkutan masih dilakukan di instansi asalnya. Keadaan ini sudah tentu berdampak kepada pegawai atau staf karena sehari-hari ia berkantor di KPTSP, tetapi ia juga harus melapor di instansi induknya.

Pada pihak lain, pimpinan KPTSP juga tidak bisa mengambil tindakan tegas karena secara struktural pegawai yang bersangkutan bukan berada dalam lingkup binaannya, sementara sebagai pimpinan ia harus mengkoordinir dan bahkan berupaya memastikan bahwa pekerjaan yang diberikan kepada staf tersebut dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktu. Pimpinan KPTSP merasa kesulitan dalam memberikan kepastian penyelesaian tugas-tugas kepada petugas. Akibatnya terjadi tarik ulur pekerjaan dan hal ini berujung pada penyelesaian pekerjaan yang tidak tepat waktu.

Selain itu, pegawai yang bersangkutan bingung dalam menghadapi permasalahan. Apakah permasalahan tersebut dikonfirmasi kepada atasan di instansi teknis ataukah dilaporkan kepada pimpinan KPTSP. Ini terjadi karena adanya peran ganda pada diri aktor/pegawai. Dengan adanya peran ganda maka aktor/pegawai tidak dapat menyelesaikan pekerjaannya secara maksimal dan bahkan merasa kesulitan untuk menjalankan perintah yang berasal dari dua sumber yang berbeda. Dualisme kepemimpinan memberikan pengaruh terhadap sistem koordinasi antara instansi teknis dan KPTSP yang tidak jelas. Temuan ini sejalan dengan pendapat Eunson (2007) sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa salah satu determinan terjadinya konflik adalah sistem koordinasi yang tidak jelas.

Analisis lebih jauh tentang konflik yang disebabkan oleh adanya dualisme kepemimpinan dikaitkan teori konflik organisasi adalah apakah konflik tersebut masuk dalam kategori konflik afektif atau konflik substantif. Menurut Jehn, (1997:2) konflik afektif merujuk kepada konflik interpersonal, sementara konflik substantif merupakan konflik yang melibatkan tugas-tugas kelompok. Konflik interpersonal melibatkan sekelompok orang. Konflik yang diakibatkan oleh adanya dualisme kepemimpinan sebagai hasil dari restrukturisasi organisasi dengan mengalihkan sebagian kewenangan instansi teknis ini melibatkan pimpinan di instansi teknis dan pimpinan di KPTSP, demikian juga melibatkan staf yang dipekerjakan di KPTSP yang status kepegawaian mereka tetap di instansi induk. Ini berarti konflik tersebut melibatkan sekelompok orang dan oleh karenanya konflik tersebut termasuk kategori konflik interpersonal sebagaimana dipersepsikan oleh Jehn (1997:2) tersebut.

Selain itu, menurut Anoraga, (2001:38) konflik adalah segala macam bentuk hubungan antar manusia yang bersifat berlawanan baik yang terlihat secara jelas maupun yang tersembunyi. Fakta adanya saling lempar tanggung jawab antara instansi teknis dengan KPTSP terhadap objek perizinan sebagaimana telah dijelaskan bagian terdahulu menjadi bukti bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam konflik sudah terlihat secara jelas. Pihak yang satu menyalahkan pihak lainnya secara terbuka dan semua pihak ingin menang.

Konflik organisasi yang disebabkan oleh adanya dualisme kepemimpinan ini berbeda dengan konflik sosial yang pernah dikemukakan oleh Karl Max. Konflik sosial yang dikemukakan oleh Marx dikenal dengan model dua kelas yaitu kelas pekerja (proletar) dan kelas pemilik modal (borjuis). Kelas-kelas ini bertentangan secara endemis dalam segi pembagian hasil produksi. Upah di satu pihak dan laba di lain pihak, ditentukan oleh perjuangan pahit antara pemilik modal dan buruh. Ini adalah suatu pola hubungan di mana orang yang memiliki modal secara mudah akan dominan. Kelas pemilik adalah kelas atas yang kuat dan para pekerja adalah kelas bawah yang lemah.

Kelas atas adalah pemilik alat-alat produksi dan merupakan kelas sosial yang menguasai bidang produksi. Para pemilik dapat menetapkan syarat-syarat bagi mereka yang mau bekerja, dan bukan sebaliknya. Kaum buruh terpaksa menerima upah dan syarat-syarat lain yang ditentukan oleh pemilik. Jadi, dalam hubungan produksi, yang berkuasa adalah para pekerja. Hubungan antara kelas atas dan kelas bawah pada hakikatnya merupakan hubungan eksploitasi.

Sementara itu, konflik antar instansi teknis dengan KPTSP dengan diterminannya adalah adanya dualisme kepemimpinan tidak dapat dipandang sebagai pihak yang berbeda secara frontal. Dua organisasi tersebut keberadaannya dijamin oleh peraturan perundang-undangan. Selain itu, organisasi-organisasi tersebut mempunyai induk yang sama yaitu dalam bingkai pemerintah Kabupaten Takalar. Semua penganggaran dari instansi induk dan KPTSP berada dalam lingkup APBD, sehingga tidak ada instansi sebagai pemilik modal dan penguasa alat-alat produksi, semua adalah milik pemerintah kabupaten. Hubungan antara instansi teknis dengan KPTSP pada hakikatnya adalah hubungan kerja, sehingga

semestinya yang terjadi adalah kerja sama yang baik antar instansi dalam rangka mencapai kinerja organisasi secara keseluruhan. Semua pekerjaan menjadi penting untuk dikomunikasikan dan dikoordinasikan dengan baik. Dengan adanya konflik membuat para pimpinan menyadari adanya banyak masalah dan mendorong perubahan ke arah yang diperlukan.

Berdasarkan uraian pembahasan tentang dualisme kepemimpinan sebagai salah satu faktor yang mempunyai hubungan dengan terjadinya konflik, ditarik beberapa premis berikut ini:

**MADE BY DAVID MARTIN** *Jika terdapat dualisme kepemimpinan, maka sistem koordinasi tidak lancar.*

**MADE BY DAVID MARTIN** *Jika sistem koordinasi tidak lancar, maka penyelesaian pekerjaan tidak maksimal.*

**MADE BY DAVID MARTIN** *Jika penyelesaian pekerjaan tidak maksimal, maka terjadi konflik antar lembaga dan antar aktor.*

Berdasarkan ketiga premis tersebut dirumuskan proposisi ketiga penulisan ini adalah “Jika terdapat dualisme kepemimpinan, maka terjadi konflik antar lembaga dan antar aktor”.

## **2. Adanya *Job Insecurity***

Dampak lain dilakukannya restrukturisasi organisasi pelayanan publik adalah adanya ketidakamanan kerja. *Job insecurity* merupakan kondisi ketidakberdayaan untuk mempertahankan apa yang diinginkan oleh seseorang dalam situasi yang mengancam. Pelayanan publik yang pada awalnya berada pada masing-masing instansi teknis kemudian dirubah menjadi UPT-SIMTAP dan kemudian direstrukturisasi lagi menjadi KPTSP juga berakibat pada berkurangnya pekerjaan yang ada di instansi teknis. Akibat perubahan tersebut, para pegawai/staf merasakan adanya *job insecurity*. Demikian juga ketika pegawai/staf dipekerjakan di KPTSP tetapi status kepegawaian mereka masih berada di instansi asal, mereka juga mengalami ketidakamanan kerja. Mereka khawatir terhadap pengembangan kariernya, keadaan tersebut juga berdampak pada penurunan semangat kerja para pegawai/staf di KPTSP.

Demikian pentingnya memperhatikan tentang *job insecurity* ketika restrukturisasi organisasi dilakukan, maka Dwiyanto (2002a)

mengingatkan bahwa untuk mencegah penurunan komitmen, maka diperlukan sikap hati-hati dalam implementasi, juga diperlukan adanya komunikasi dan bahkan dalam pelaksanaan restrukturisasi perlu dilakukan secara bertahap. Lebih jauh, Dwiyanto (2002a) mengemukakan bahwa tujuan spesifik komunikasi adalah untuk mengubah perilaku, memperoleh tindakan, memberi informasi, memastikan dan mempengaruhi orang lain.

Hasil penelitian menemukan bahwa restrukturisasi organisasi pelayanan publik telah menimbulkan resiko ketidakamanan terhadap pegawai/staf. Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Band dan Tustin (1999) dan juga oleh Dwiyanto (2000a) yang mengungkapkan bahwa perubahan yang dilakukan berdampak negatif baik bagi individu maupun bagi organisasi. Hasil penelitian ini juga memperkuat penelitian sebelumnya bahwa restrukturisasi organisasi memunculkan persepsi *job insecurity* (Davidson, 2005:76; Idris, 2007:77).

*Job insecurity* menyebabkan menurunnya kreativitas, perasaan murung, kekecewaan dan kemarahan (Band dan Tustin, 1999). Hasil penelitian ini juga menjelaskan bahwa *job insecurity* merupakan salah satu faktor yang berhubungan dengan terjadinya konflik. Dengan melihat indeks kekuatan hubungan sebesar 0,6436 menunjukkan bahwa *job insecurity* salah satu faktor yang mempunyai hubungan yang kuat dengan terjadinya konflik antar lembaga dan antar aktor. Hal ini sejalan dengan pendapat Kriesberg (dalam Arfani, 2005:11) bahwa kondisi yang dapat mengawali munculnya konflik adalah kekecewaan.

Kekecewaan yang dirasakan oleh pegawai/staf dengan adanya restrukturisasi organisasi pelayanan publik itu beralasan, karena dengan adanya ketidakamanan pekerjaan berarti peluang untuk mengembangkan karier menjadi terganggu. Karier merupakan salah satu kebutuhan penting dalam kehidupan kerja seseorang. Peluang karier memiliki kepentingan lebih dari sekadar imbalan uang bagi aktor dalam bekerja dan memberi pengaruh pada kontribusi dan produktivitasnya di kemudian hari. Aktor yang memiliki harapan untuk meraih peluang karier yang lebih tinggi, lebih puas dan termotivasi, berkomitmen, serta loyal terhadap organisasi yang pada akhirnya mengarah kepada pencapaian kinerja

yang lebih memuaskan. Sulitnya mendapatkan peluang karier dapat menimbulkan *survivor syndrome* yaitu suatu kondisi dimana karyawan merasakan ketidakamanan dan terancam setelah restrukturisasi apabila para aktor kurang memiliki harapan untuk meraih peluang-peluang dalam area jalur kariernya. *Survivor syndrome* inilah sebagai determinan terjadinya konflik dari para aktor karena merasakan adanya ketidakamanan dan terancam dalam pekerjaannya.

Kendati ada sisi negatif dari restrukturisasi organisasi terhadap peluang karier, bukan berarti kita melupakan sisi positifnya, sebab seperti yang dikemukakan oleh Clarkson (1995:40) bahwa restrukturisasi organisasi dapat menyediakan pertumbuhan karier, sebab restrukturisasi organisasi merupakan salah satu strategi untuk mencapai pertumbuhan organisasi dalam rangka merangsang dan menyalurkan bakat manajerial dengan menawarkan promosi yang lebih tepat dan pemberian tanggung jawab yang lebih besar. Sejalan dengan pendapat Clarkson tersebut, dalam pandangan teori konflik juga menganggap bahwa konflik tidak selamanya negatif. Terdapat kondisi-kondisi di mana secara positif konflik membantu memperbaiki struktur sosial. Kondisi-kondisi tersebut adalah ketika para aktor mampu menyalurkan bakat-bakat manajerial yang dimilikinya dan merasa bertanggung jawab terhadap pekerjaan yang dibebankan kepada mereka.

Berdasarkan uraian pembahasan tentang *job insecurity*, dikemukakan beberapa premis berikut ini:

- ✦ *Jika restrukturisasi organisasi pelayanan publik berdampak terhadap job insecurity, maka muncul kekecewaan para aktor.*
- ✦ *Jika muncul kekecewaan para aktor, maka terjadi konflik antar lembaga dan antar aktor.*

Berdasarkan premis-premis tersebut di atas, ditarik proposisi keempat penulisan ini adalah "*Jika restrukturisasi organisasi pelayanan publik berdampak terhadap job insecurity, maka mengakibatkan terjadinya konflik antar lembaga dan antar aktor*".

### **3. Resistensi Instansi Teknis**

Faktor yang ketiga yang mempunyai hubungan yang kuat dengan terjadinya konflik antar lembaga dan antar aktor adalah

adanya resistensi instansi teknis. Penolakan atau resistensi instansi teknis terhadap KPTSP disebabkan oleh adanya pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP.

Restrukturisasi organisasi pelayanan publik dari pelayanan yang masih terpusat di instansi teknis dirubah menjadi UPT-SIMTAP tidak terjadi resistensi atau penolakan dari instansi teknis. Pada tahap ini tidak ada pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis. Pelayanan tetap dilakukan oleh masing-masing instansi teknis pada satu tempat yang diberi nama UPT-SIMTAP. Lain halnya, ketika UPT-SIMTAP direstrukturisasi lagi menjadi KPTSP. Perubahan pada tahap ini mengakibatkan adanya pengalihan kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP. Pada tahap ini para aktor merasa dengan adanya pengalihan sebagian kewenangan berarti kewenangannya berkurang dan oleh karenanya penghasilannya juga ikut menyusut/berkurang. Berkurangnya penghasilan para aktor menjadi penyebab terjadinya konflik antar aktor. Keadaan ini menjelaskan salah satu jenis konflik yang terjadi adalah konflik kepentingan.

Resistensi instansi teknis juga disebabkan oleh adanya idealisme sektoral. Instansi teknis menganggap bahwa pekerjaan teknis merekalah yang lebih paham dan berkompeten untuk menyelesaikannya dan beranggapan bahwa pihak KPTSP tidak tahu terhadap persoalan perizinan. Dengan demikian instansi teknislah yang berkewajiban untuk melaksanakan studi kelayakan untuk mencari jawab apakah suatu perizinan layak diterbitkan atau tidak. Permasalahannya adalah karena ketika ada pengaduan/komplen dari masyarakat terkait penerbitan izin, mereka itu mendatangi instansi teknis bukan ke KPTSP. Resistensi instansi teknis menjadikan pelayanan publik menjadi tidak maksimal. Adanya pengaduan dari masyarakat menjadi fakta tidak maksimalnya pelayanan yang diberikan.

Terjadinya konflik antar lembaga dan antar aktor pasca restrukturisasi dengan penyebabnya adalah adanya resistensi atau penolakan instansi teknis menjadi bukti bahwa pemerintah daerah belum mampu mengelola pemerintahan secara efektif. Konflik yang terjadi juga menjelaskan bahwa inovasi proses manajemen pemerintahan tidak berjalan dengan baik. Selain itu, konflik yang

terjadi juga menunjukkan minimnya kemampuan birokrasi dalam menyiapkan desain perubahan yang bersifat pro aktif dan dapat memberikan jaminan kepuasan kepada semua pihak.

Pada sisi lain, resistensi instansi teknis terhadap perubahan, juga adalah akibat adanya kebiasaan-kebiasaan para aktor yang terlibat dalam organisasi pelayanan publik yang tiba-tiba berubah. Mereka takut terhadap dampak dari perubahan itu karena selain faktor-faktor ekonomi juga disebabkan oleh faktor-faktor sosial seperti harus menghadapi pimpinan atau atasan yang baru sehingga khawatir secara sosial sulit mereka berinteraksi dibandingkan dengan kebiasaan-kebiasaan sebelumnya ketika restrukturisasi belum dilakukan. Mereka takut kehilangan kepercayaan dalam situasi kerja yang baru. Temuan ini sejalan dengan pendapat Robbins dan Kreitner serta Kinicki (1995) bahwa penyebab terjadinya resistensi terhadap perubahan adalah kebiasaan, ketakutan terhadap munculnya dampak yang tidak diinginkan, faktor-faktor ekonomi, tidak adanya kepercayaan dalam situasi kerja, takut mengalami kegagalan, hilangnya status atau keamanan kerja serta karena tidak ada manfaat yang diperoleh dari perubahan.

Temuan ini juga sejalan dengan pendapat Winardi (2009:237) bahwa alasan menolak perubahan adalah iklim kecurigaan, kekhawatiran akan kegagalan, kehilangan status atau keamanan kerja, dan adanya gangguan dari tradisi budaya dan konflik personal.

Berdasarkan uraian pembahasan tentang resistensi instansi teknis, ditarik beberapa premis-premis berikut ini:

- ★ *Jika terjadi resistensi instansi teknis pasca restrukturisasi organisasi pelayanan publik, maka pelayanan publik tidak maksimal.*
- ★ *Jika pelayanan publik tidak maksimal, maka terjadi konflik antar lembaga dan antar aktor.*

Berdasarkan dua premis tersebut dirumuskan proposisi kelima penulisan ini adalah *"Jika terjadi resistensi instansi teknis pasca restrukturisasi pelayanan publik, maka berdampak pada terjadinya konflik antar lembaga dan antar aktor"*.

# BAB XIII

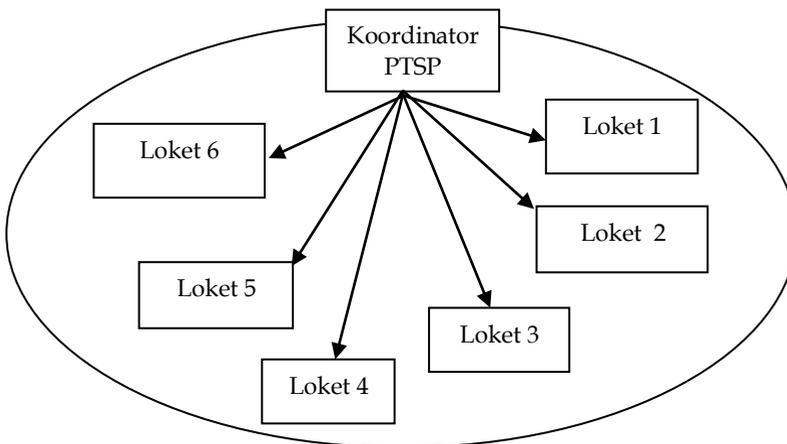
## MODEL KELEMBAGAAN PTSP DI KABUPATEN TAKALAR

Berdasarkan uraian pembahasan dan proposisi-proposisi penelitian, maka dirumuskan rekomendasi model pengembangan kelembagaan PTSP di Kabupaten Takalar sebagai berikut:

Harmonisasi dan konsistensi peraturan perundang-undangan serta petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan untuk mengintegrasikan kewenangan penyelenggaraan pelayanan perizinan dan restrukturisasi serta redesain organisasi PTSP. Restrukturisasi dilakukan dengan mengubah struktur mekanistik menjadi organistik. Redesain dilakukan dengan mengubah desain birokratis ala weberian yang hierarkis menjadi heterarkis. Model kelembagaan berbentuk matriks.

Restrukturisasi dan redesain yang dilakukan merupakan hasil dialog mengenai nilai-nilai kepublikan dan tidak ada pengalihan sebagian kewenangan, kekuasaan berada pada pelanggan dan menekankan budaya ramah, respek, peduli, dan inovatif serta bertujuan meningkatkan kualitas pelayanan. Lebih jelasnya, model kelembagaan tersebut digambarkan berikut ini:

Hasil Dialog Para Pemangku Kepentingan



**Gambar 1.**

Model Pengembangan Organisasi PTSP Yang Heterarkhis

Keterangan:

Loket 1 : Pelayanan non perizinan berupa KTP, KK, Akte Kelahiran, Akte Kematian,

Kartu Kuning;  
Loket 2 : Pelayanan perizinan berupa SIUP, TDG, TDP, TDI, IUJK;  
Loket 3 : Pelayanan IMB;  
Loket 4 : Pelayanan izin gangguan, izin lokasi;  
Loket 5 : Mutasi PBB;  
Loket 6 : Pembayaran pelayanan perizinan/non perizinan.

Loket 1 hingga loket 5 adalah tim teknis yang dibentuk berdasarkan surat keputusan bupati yang keanggotaannya terdiri dari pimpinan instansi teknis dan pimpinan KPTSP. Tim teknis melakukan rapat dalam setiap pengambilan keputusan tentang kelayakan sebuah perizinan.

## **BAB XIV**

# **KEBARUAN PEMIKIRAN**

Sebagaimana lazimnya hasil penelitian, penelitian ini memiliki kekhasan yang merupakan kebaruan penelitian, yang diuraikan berikut ini:

Penulis telah mengkaji beberapa hasil penelitian yang relevan, 3 (tiga) jenis penelitian tentang restrukturisasi organisasi publik dilakukan di luar negeri masing-masing oleh Okerson (2006) di Amerika Serikat, Chrisholm (2000) di Inggris, Brunet-Jailly (2003) di Kanada. Selain itu, ada delapan penelitian yang dilakukan di Indonesia masing-masing oleh Tim Peneliti Program Studi Politik Lokal Dan Otoda Pascasarjana UGM (2003), Kiriwenno (2004), Akbar (2003), Fevri Herlina (2004), Dwiyanto (2002), Ulber Silalahi (2003), Nurwening (2005), Idris (2007) dan juga ada (satu) penelitian tentang dinamika konflik dan efektivitas birokrasi organisasi pemerintahan kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan yang dilakukan oleh Suratman (2006).

Sepanjang penelusuran tersebut, penulis menyimpulkan bahwa restrukturisasi organisasi publik yang telah dilakukan mengorientasikannya kepada cara-cara swasta. Hanya penelitian Idris (2007) yang mengaitkan antara restrukturisasi dengan *job insecurity*, tetapi belum mengkaji dampak restrukturisasi organisasi publik dengan terjadinya konflik. Selain itu, Suratman (2006) meneliti konflik organisasi birokrasi pemerintah dan menemukan bahwa konflik pada intensitas rendah dan sedang mendukung efektivitas organisasi, serta pada intensitas tinggi bersifat disfungsional.

Sementara penelitian ini dilakukan dengan mengarahkan kajian pada desain kelembagaan ala Weberian, dan jika dicermati, teori yang dikenal dengan tipe ideal birokrasi Max Weber merupakan rumpun dari teori organisasi OPA. Hal ini didasarkan pada asumsi, bahwa restrukturisasi organisasi pelayanan publik telah dilakukan dengan maksud untuk memudahkan dan memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Artinya seolah-olah restrukturisasi organisasi dilakukan karena diilhami oleh teori organisasi NPS yang konsep kepentingan

publiknya adalah hasil dialog mengenai nilai, tetapi pada kenyataannya struktur organisasi pasca restrukturisasi masih hierarkis dan ini merupakan salah satu karakteristik birokrasi yang diidealkan oleh Max Weber. Oleh karenanya kajian ini menggunakan desain kelembagaan ala weberian untuk mengkaji kelembagaan organisasi pelayanan publik pasca restrukturisasi.

Penelitian ini fokus kepada proses restrukturisasi organisasi pelayanan publik dan konflik yang ditimbulkannya. Kajian lebih dikhususkan kepada proses terjadinya konflik dan faktor yang berhubungan dengan konflik tersebut.

Penelitian ini menemukan bahwa adanya dualisme kepemimpinan, adanya *job insecurity*, dan adanya resistensi instansi teknis merupakan faktor yang berhubungan dengan konflik antar lembaga dan antar aktor. Kebaruan dari penelitian ini terungkap bahwa adanya *job insecurity* merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya konflik, hal ini beralasan karena sebagaimana diketahui sistem penggajian di Indonesia itu majemuk atau bervariasi.

Sistem ini yang dianut dalam perundang-undangan di Indonesia di mana pendapatan PNS itu adalah gaji pokok ditambah dengan pendapatan lain-lain yang sah. Berbeda dengan di negara-negara barat bahwa sistem penggajian di sana adalah sistem penggajian tunggal, sehingga adanya pengalihan sebagian dari kewenangan tidak mempengaruhi gaji. Lain halnya di Indonesia, begitu ada pengalihan kewenangan yang menjadi *strong power* maka pendapatan lain-lain akan hilang sehingga berkurangnya kewenangan sangat berimplikasi pada berkurangnya pendapatan lain-lain tersebut, dimana kadang kala pendapatan lain-lain jauh lebih besar dibanding gaji pokok seorang PNS.

Oleh sebab itu, bukan *money follow function* tetapi *money follow power (authority)*. Hal inilah yang dikhawatirkan dalam *job insecurity*. Sehingga akibat dari tambahan-tambahan penghasilan tersebut, maka seorang aktor cenderung mempertahankan kewenangan yang dimilikinya dan menolak (resistensi) terhadap perubahan sehingga terjadilah konflik, sebagaimana dielaborasi oleh Dahrendorf (1986:165) dalam tesisnya bahwa posisi di dalam suatu asosiasi mempunyai kualitas otoritas yang berbeda.

Otoritas menurut Dahrendorf tidak terletak di dalam diri individu, tetapi dalam posisi. Olehnya itu, aktor yang berada pada posisi dominan (yang memegang kewenangan) selalu berupaya mempertahankan status quo, sedangkan orang yang berada pada posisi sub ordinat berupaya mengadakan perubahan. Dengan demikian konflik kepentingan di dalam asosiasi selalu ada sepanjang waktu.

## **BAB XV**

# **IMPLIKASI**

Hasil penelitian ini memberikan implikasi baik aspek teoritis maupun aspek praksis.

### **A. Implikasi Teoritik**

Hasil penelitian ini memberikan implikasi teoritik, dalam kajian administrasi publik, khususnya pada pengembangan teori organisasi/birokrasi. Salah satu induk teori birokrasi adalah teori *Ideal Type of Bureaucracy* dari Max Weber. Prinsip birokrasi Max Weber adalah formalisasi aturan dan prosedur, hierarki yang panjang, spesialisasi kerja dan impersonalitas. Pengikut teori ini disebut kaum Weberian. Prinsip birokrasi Max Weber dikembangkan pada rasionalitas pencapaian tujuan. Pada perkembangan teori birokrasi selanjutnya, beberapa teoritis kontra terhadap teori birokrasi Max Weber, salah satunya adalah Caiden (2009) yang dikenal dengan teori *parabolic* yang mengatakan bahwa hubungan antara penerapan berbagai prinsip birokratisasi dan efisiensi ternyata tidak berbentuk linear, melainkan menyerupai bentuk parabola. Penerapan prinsip-prinsip birokratisasi Weber sampai pada tingkat tertentu dapat membawa birokratisasi pada efisiensi yang lebih tinggi, namun ketika tingkat birokratisasi berlebihan dan melampaui titik optimalnya maka efisiensi itu justru akan menjadi semakin rendah. Ada konsep titik optimalitas yang selama ini tidak pernah dijelaskan oleh Weber.

Teoritis lainnya adalah Dwiyanto (2011) yang menyatakan bahwa setiap karakteristik birokrasi Weberian tidak memiliki hubungan yang linear dengan efisiensi dan rasionalitas pemerintahan. Albrow (1989) juga memberikan bantahan pada salah satu karakteristik birokrasi Weberian yaitu hierarki. Menurut Albrow, struktur yang kaku tidak memenuhi aspek keadilan bagi pegawai, karena selalu menggaji lebih banyak mereka yang ada di struktur yang lebih tinggi, padahal sulit untuk memastikan bahwa posisi yang lebih tinggi dalam hierarki otoritas akan diiringi oleh profesional yang sepadan, sehingga menurut Albrow siapa yang

harus dipatuhi, orang yang memiliki hak untuk memerintah atau orang yang memiliki keahlian hebat.

Implikasi teoritik dari penelitian ini adalah memberikan wacana baru tentang perlunya penyempurnaan terhadap struktur dan desain birokrasi ala Weberian yang hierarkis dan mekanistik itu. Penyempurnaan dilakukan dengan berbasis pada perspektif NPS, konsep kepentingan publik yang merupakan hasil dialog mengenai nilai perlu menjadi perhatian utama dalam kajian organisasi pelayanan publik. Demikian pula konsep membuka pikiran, membuka hati, dan membuka kehendak serta kontribusi kesetimbangan organisasi perlu menjadi entri point tersendiri dalam melakukan restrukturisasi organisasi pelayanan publik sehingga tidak menimbulkan konflik pasca restrukturisasi yang bersifat disfungsional.

## **B. Implikasi Praksis**

Selain memberikan implikasi teoritis, hasil penelitian ini juga berimplikasi pada organisasi pelayanan publik, khususnya organisasi pelayanan perizinan dan non perizinan seperti KTP, Kartu Keluarga, dan akta kelahiran. Salah satu tujuan reformasi birokrasi adalah peningkatan kualitas pelayanan publik. Salah satu kelembagaan yang diharapkan mampu mengatasi permasalahan adalah penerapan PTSP. Sistem PTSP secara teoritis dapat memangkas waktu dan biaya pelayanan. Kemampuan PTSP menyelesaikan berbagai macam perizinan secara paralel dan simultan merupakan kelebihan mendasar dari sistem PTSP.

Di Indonesia kebijakan PTSP secara nasional, tampaknya memiliki hambatan dalam implementasinya di berbagai daerah. Penyebabnya adalah karena PTSP bukan saja mengubah sistem dan prosedur pelayanan, tetapi juga mengubah secara substansial dan desain organisasi yang sejak lama telah membentuk budaya birokrasi yang berorientasi internal dan hierarkis.

Hasil penelitian ini berhasil mengungkap bahwa struktur organisasi pelayanan publik pasca restrukturisasi yang masih hierarkis ala Weberian tidak kompatibel dengan PTSP yang diharapkan. Organisasi PTSP memerlukan struktur matriks dan tidak hierarkis sehingga tidak terbentuk kelas-kelas seperti adanya eselon-

eselon yang dapat menjadi pemicu terjadinya konflik serta menghindari adanya pengalihan sebagian kewenangan dari instansi induknya.

Kajian terhadap organisasi PTSP, memerlukan cara pandang lain yang dalam penelitian ini, peneliti menyebutnya sebagai perspektif holistik. Perspektif ini memandang bahwa dalam melakukan restrukturisasi organisasi perlu secara menyeluruh memperhatikan berbagai aspek seperti harmonisasi aturan-aturan formal, pelibatan semua pemangku kepentingan, konsep kepentingan publik yang merupakan hasil dialog mengenai nilai-nilai kepublikan, model kelembagaan, peran aktor, kultur, insentif ekonomi, dan lain-lain dengan membuka pikiran, membuka hati, dan membuka kehendak untuk secara bersama-sama memajukan organisasi demi peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

## BAB XVI KONSTATIR

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka ditarik konstatir sebagai berikut:

- ✎ *Restrukturisasi organisasi pelayanan publik di Kabupaten Takalar, pada awalnya adalah menyatukan pelayanan perizinan yang semula masih berada pada instansi teknis dengan membentuk UPT-SIMTAP tanpa ada pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis. Pada tahap berikutnya, restrukturisasi organisasi pelayanan publik dilaksanakan lagi dengan merubah UPT-SIMTAP menjadi Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu, pada tahapan ini terjadi pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP.*
- ✎ *Restrukturisasi organisasi pelayanan publik di Kabupaten Takalar telah berdampak pada terjadinya konflik baik antar lembaga maupun antar aktor. Sumber konflik adalah karena adanya pengalihan sebagian kewenangan dari instansi teknis kepada KPTSP. Ketika pelayanan publik masih berada di UPT-SIMTAP tidak terjadi konflik baik antar lembaga maupun antar aktor.*
- ✎ *Faktor yang mempunyai hubungan dengan terjadinya konflik adalah adanya dualisme kepemimpinan, adanya job insecurity, dan adanya resistensi instansi teknis. Derajat kekuatan hubungan antara faktor-faktor tersebut dengan konflik berada dalam kategori kuat, yang ditunjukkan dengan indeks kekuatan hubungan (IKH) sebesar 0,6436.*

Guna terciptanya kebaikan bagi bersama, maka penulis menyarankan hal-hal berikut:

- 🕶 *Melakukan restrukturisasi kembali KPTSP menjadi struktur heterarkis atau mengembalikan ke model UPT-SIMTAP dengan membuka loket-loket pelayanan seperti loket pengurusan IMB, loket pengurusan HO, loket pengurusan SIUP, TDU, TDP, TDK, loket pengurusan KTP, akta kelahiran, Kartu Kuning, dan loket pembayaran izin.*
- 🕶 *Konflik dalam organisasi pelayanan publik tidak dapat dihindari, olehnya itu konflik perlu dikelola dengan baik supaya bersifat fungsional.*
- 🕶 *Supaya dalam melakukan restrukturisasi organisasi pelayanan publik melibatkan semua pemangku kepentingan untuk berdialog mengenai nilai-nilai kepublikan.*

## SENARAI PUSTAKA

- Albrow, M. 1989. *Birokrasi*. Tiara Wacana. Yogyakarta.
- Akbar, Ari Mauludin, 2003. *Pengembangan Restrukturisasi Kelembagaan Pemerintah Kecamatan Dalam Menunjang Akuntabilitas Pelayanan Publik di Kabupaten Banjar*. Tesis. Pascasarjana MAP UGM. Yogyakarta.
- Akib, Haedar. 2005. Konflik Sebagai Fenomena Organisasi Sepanjang Masa. *Jurnal Bisnis Usahawan Vol. IV No.1 FISIP Undana Kupang*.
- Ambar Widaningrum. 2009. *Reformasi Manajemen Pelayanan Kesehatan*. Gava Media. Yogyakarta.
- Anonim. 2009. *Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan & Pembangunan Daerah*.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Laporan Pelaksanaan Kegiatan Lokakarya Mekanisme, Survei dan Analisis Penyebab Pengaduan masyarakat Serta Rekomendasi Janji dan Perbaikan Pelayanan Kantor Pelayanan Terpadu Kab. Takalar*. Kerjasama Pemerintah Kab. Takalar-Kementerian Negara PAN, PKP2A II LAN Makassar dan GTZ SFGG.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Takalar Dalam Angka*. Biro Pusat Statistik.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Data Ease of Doing Business*. <http://doingbusiness.org/ranking.s>. Diakses 2 Januari 2013.
- Arfani, Noer Riza. 2005. *Governance dan Pengelolaan Konflik*. Makalah disampaikan pada "Workshop Analisis Kebijakan Publik, Magister. Studi Kebijakan UGM. Yogyakarta.
- Bainbridge, Colin. 1996. *Designing for Change: A Practical Guide to Business Transformation*. John Wiley & Sons Inc. Australia.
- Band dan Tustin. 1999. Parents' Job Insecurity Affects Children's Academic Performance Through Cognitive Abilities. *Journal of Applied Psychology*.
- Brunet-Jailly. 2003. Municipal Reshuffle: the Canadian Search for an Efficient Model of Local Government: Comparing the Reform of Alberta, Ontario, and British Colombia. *Paper Prepared for Submission to Journal of Canadian Studies*, [http://www.lgbz.co.nz/library/files/stor\\_015/LocalovernmentStructureandEfficiency\\_Report.pdf](http://www.lgbz.co.nz/library/files/stor_015/LocalovernmentStructureandEfficiency_Report.pdf). Diakses 29 Desember 2009.
- Caiden, G E. 2009. *A Parabolic Theory of Bureaucracy Max Weber through the Looking Glass*. Taylor & Francis Group. Boca Raton, London, & New York.

- Callahan, K. 2007. *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Taylor & Francis Group. Boca Raton, London, & New York.
- Clary, Bruce, Sue Ebersten dan Sue Harlor. 2000. Organizational Change Issues in Performance Government: the Case of Contracting. *Public Industries and Management Review*, Vol. 23, No. 3.
- Creswell, J W. 2010. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Dahrendrof. 1986. *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Calif. Stanford University Press.
- Dawn M Baskerville. May 1993. How Do You Manage Conflict? Black Enterprise. Evert Van De Vliert (University of Groningen) dan Boris Kabanoff (University of Neew South Wales). *March 1990. Toward Theory-Based Measure Of Conflict Management. Academy of Management Journal*.
- Davidson, Jeff. 2005. *Change Management*. Prenada Media Group. Jakarta.
- David Osborne dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government, How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. Aplume-Blok. New York.
- Dwiyanto, Agus. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2002a. *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Teladan Dan Pantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Eunson. 2007. *Conflict Management*. John Wiley & Sons. Australia.
- Evans, Martin G Guns dan Jalland. 1997. Implication of Organizational Downsizing for Managerial Careers. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol. 14 No. 4.

- Fisher, Simon. 2001. *Mengelola Konflik: Keterampilan dan Strategi untuk Bertindak*. The British Council. Indonesia Jakarta.
- Freeman, J. 1996. *Cultural Identity And Global Process*. Sage. London.
- Gardner, C B. 1964. *Possing By: Gender And Public Harassement*. University of California. Los Angeles.
- Gibson, James L. 1977. *Organisasi: Prilaku, Struktur, Proses*. Binarupa Aksara. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Organisasi (Terjemahan, Jilid 2)*. Binarupa Aksara. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Organizations: Behavior, Srtructur, Process*. McGraw-Hill/Irwin. New York.
- Gerth, H H dan Wright Mills C. 1946. *From Max Weber: Essays In Sociology*. Oxford University Press. New York.
- Greenhalgh, Leonard. 1999. *Menangani Konflik*. Gramedia. Jakarta.
- Greve. 1999. *The Effect of Core Change on Performance: Inertia and Henrich R. Regression Toward one Mean*. Cornell University.
- Gronroos, C. 1990. *Service Management and Mrketing: Managing the Moment of Truth in Service Competition*. Lexington. Massachusetts.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Service A Management Focus For Service Competition*. NJ. Prentice Hall.
- Hesselbein, F dan Goldsmith, M. *The Organization of The Future*.
- Herdina, Fevri, 2004, *Reorganisasi Kecamatan Di Kota Bengkulu*. Tesis. Pascasarjana MAP UGM. Yogyakarta.
- Idris, Muhammad. 2007. *Implikasi Restrukturisasi Birokrasi Terhadap Job Insecurity, Komitmen Organisasional, dan Kinerja Organisasi Peringkat Daerah di Kota Makassar*. Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
- Jehn, A Karen. 1997. A Quantitatif Analysis Of Conflict Types and Dimension In Organizational Groups. *Journal Administrative Science Quarterly*. Volume 42. Issue 3. Cornell University. Johnson Graduate School.
- Kasali, R. 2005. *Change*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Kast, Fremont E., James E. Rosenzweig. 1974. *Organizational and Management: A System Approach*. Mc.Graw Hill Kogakusha Ltd. Tokyo.
- Kiriweno, Ian Alex. 2004. *Analisis Pembentukan Lembaga Perangkat Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan PP. No. 8 Tahun 2003 Di Kabupaten Yapen Waropen*. Tesis. Pascasarjana MAP UGM. Yogyakarta.
- Kozan, M Kamil. 2002. *Subcultures and Conflict Management Style*. Management International Review.

- Kreitner, Robert, dan Angelo Kinicki. 1995. *Organizational Behavior*. Irwin. Chicago.
- LAN Perwakilan Sulawesi Selatan. 2000. *Penilaian Dunia Usaha Terhadap Pelayanan Investasi Pemerintah, Daerah Di Sulawesi Selatan*. Hasil Penelitian LAN Perwakilan Sulawesi Selatan.
- LAN-RI. 2004. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Landasan dan Pedoman Pokok Penyelenggaraan dan Pengembangan Sistem Administrasi Negara*. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta.
- Lewis Coser. 1956. *The Function of Social Conflict*. Free Press Paperback.
- Lipsky. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of The Individual in Public Service*. Russel Sage Foundation. New York.
- Luthans, Fred. 1985. *Perilaku Organisasi*. Andi. Yogyakarta.
- Marks, Mitchell Lee dan De Meuse, Kenneth P. 2001. *The Realities of Resizing*.
- Minzberg, Henry. 1979. *The Structuring of Organization*. Prentice Hall, Engelwood Clift. USA.
- Morgan. 1997. *Images of Organization*. Sage Publication. Beverly Hills.
- Muljarto, Tjokrowinato. 2001. *Birokrasi dalam Polemik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Noe, Hollenbeck, Gerhart, Wright. 2000. *Human Resources Management: Gaining a Competitive Advantage*. McGraw-Hil Companies. Inc.
- Nurwening. 2005. Pengaruh Ketidakamanan Kerja (Job insecurity) Sebagai Dampak Restrukturisasi Terhadap Kepuasan Kerja, Komitmen Organisasi dan Intensi Keluar Survivor. *Jurnal Kinerja, volume 9, No.2*.
- Otto Scharmer. 2009. *Theory U*. Berrett-Kohler Publisher, Inc. San Francisco. California.
- Pace, R W dan Faules, D F. 2005. *Komunikasi organisasi*. PT. Rosda Karya. Bandung.
- Pope, J. 2003. *Strategi Memberantas Korupsi. Elemen Sistem Integritas Nasional*. Transparency International Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Purwanto, Agus. 2009. *Strategi Penerapan Standar Pelayanan Untuk Reformasi Birokrasi*. Gava Media. Yogyakarta.
- Pye, L W. 1978. *Participation and Authority*. Gray Look. Ltd. Stanford.
- Rasyid, Ryaas. 1997. *Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru: kajian Awal*. MIPI. Jakarta.

- Robbins, P Stephen. 2003. *Essential Of Organizational Behavior*. Prentice-Hall. San Diego University.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Organizational Behavior*. Prentice-Hall. San Diego University.
- Ruky S M. 1999. Restrukturisasi dan Rekapitulasi Perusahaan. *Jurnal Usahawan*, No.12 Th XXVIII, Des. 30-39.
- Salman. 2006. *Jagad Maritim*. Ininnawa. Makassar-Sulsel.
- Sedarmayanti. 2004. *Good Governance: Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Produktivitas*. Mandar Maju. Bandung.
- Sugiyono. 2003. *Statistika untuk Penelitian*. CV. Alfabeta. Bandung.
- Suratman. 2006. *Dinamika Konflik dan Efektifitas Organisasi Birokrasi Pemerintah Kabupaten Kota di Sulawesi Selatan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin.
- Tashakkori, Abbas, Teddlie, Charles. 2010. *Handbook Of Mixed Methodes In Social & Behavioral Research*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Tiro, M A. 2000. *Analisis Korelasi dan Regresi*. Makassar State University Press. Makassar.
- Thoha, Miftah. 2002a, *Perspektif Perilaku Birokrasi : Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Implikasinya*. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Utomo, Warsito. 2003. *Dinamika Adminsitration Publik, Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Kotemporer dalam Adminsitration Publik*. Pustaka Pelajar Yogyakarta bekerjasama dengan Program Magister Administrasi Publik Universitas Gajah Mada Yogyakarta.
- Wahyudi dan Akdon H. 2008. *Manajemen Konflik dalam Organisasi: Pedoman Praktis Bagi Pemimpin Efektif*. CV. Alfabeta. Bandung.
- Wallace. 1994. *Organizational and Professional Commitment in Professional and Professional Organizational*. Cornel University.
- Wexley dan Yukl. 1988. *Perilaku Organisasi dan Psikologi Personalialia*. Bina Aksara. Jakarta.
- Williamson, O E. 1995. *Organization Theory from Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford University Press. New York.
- Winardi, J. 2003. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Manajemen Konflik (Konflik Perubahan dan Pengembangan)*. Mandar Maju. Bandung.
- Wirawan. 2010. *Konflik dan Manajemen Konflik: Teori, Aplikasi dan Penelitian*. Salemba Humanika. Jakarta.

- Wood, C L, Nicholson E W dan Findley, D G. 1979. *The Secondary School. Principal: Manager and Supervisor*. Allyn and Bacon, Inc.
- Yuyun. 2006. *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik. Pemda DIY dan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia*. Yogyakarta.

# GATATAN