

GOOD GOVERNANCE PADA PELAYANAN PUBLIK: SEBUAH USULAN MODEL PENGEMBANGAN BERBASIS PERILAKU

Nopriadi Saputra¹, Riant Nugroho²

¹Universitas Muhammadiyah Jakarta, nopriadisaputra@gmail.com

²Jakarta Selatan, riantnd@yahoo.com

ABSTRAK

Masyarakat dewasa ini membutuhkan pelayanan publik yang dapat membantu menyelesaikan permasalahan mereka. Penerapan praktek *good governance* pada pelayanan publik penting diterapkan dengan didukung model pengembangan yang relevan. Artikel ini mengusulkan model pengembangan pelayanan publik dengan pendekatan *positive reinforcement theory*. Sebuah pendekatan yang berbasis perilaku yang memetakan faktor-faktor apa saja yang berpengaruh baik pada level individu, kelompok, maupun organisasi terhadap perilaku transparansi, akuntabilitas, *responsible*, integritas, dan *fair* dari petugas pelayanan. Perilaku tersebut yang didukung oleh budaya pelayanan, manajemen kinerja, ketangkasan belajar, serta kepemimpinan berbasis transformational, otentik, dan melayani.

Kata Kunci : pelayanan publik, tata kelola yang baik, *positive reinforcement theory*

ABSTRACT

Today's society needs public services that can help solve their problems. The application of good governance practices in public services is important to be implemented with the support of relevant development models. This article proposes a public service development model with a positive reinforcement theory approach. A behavior-based approach that maps out the factors that influence the level of individuals, groups, and organizations on the behavior of transparency, accountability, responsibility, integrity, and fairness of service personnel. These behaviors are supported by a service culture, performance management, learning agility, and transformational-authentic-servant leadership.

Keywords: *public service, bureaucratic reform, positive reinforcement theory*

***Corresponding author**

Nopriadi Saputra
Universitas Muhammadiyah Jakarta
nopriadisaputra@gmail.com

Received: April 25, 2021
Revised: Mei 26, 2021
Accepted: June 5, 2021
Available Online: June 30, 2021

Pendahuluan

Birokrasi adalah suatu organisasi yang memiliki jenjang diduduki oleh seorang pejabat yang ditunjuk atau diangkat, disertai dengan aturan tentang kewenangan dan tanggung jawabnya, dan setiap kebijakan yang dibuat harus diketahui oleh pemberi mandat (Purwaningsih, Afifuddin, & Abidin, 2019).

Birokrasi pemerintahan di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia masih ditandai dengan beberapa kelemahan: (1) jiplakan dari sistem administrasi kolonial yang dikembangkan oleh penjajah, (2) kekurangan SDM yang berkualitas baik dari segi kepemimpinan, manajemen, kemampuan dan keterampilan teknis yang sesuai (3) cenderung mengutamakan kepentingan pribadi atau kelompok dari pada pencapaian sasaran yang bermanfaat bagi masyarakat banyak, (4) apa yang dinyatakan baik tertulis maupun lisan oleh birokrasi sering tidak sesuai dengan realitas, (5) cenderung bersifat otonom dalam arti lepas dari proses pengawasan masyarakat (Kartasmita, 1996).

Sebenarnya, reformasi birokrasi untuk memperbaiki proses birokrasi pada tingkat pusat sampai daerah melalui clean government dan good governance sudah sejak lama dilakukan oleh pemerintah melalui (1) Instruksi Presiden No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha; (2) SK Menteri Negara PAN No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, (3) Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat, dan (4) Keputusan Menteri PAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Wakhid, 2017).

Pelayanan publik dewasa ini menghadapi beragam rintangan, di antaranya adalah paradigma pejabat birokrasi yang cenderung menuntut untuk dilayani daripada terpanggil untuk melayani. Hal ini memunculkan berbagai persoalan, seperti: birokrasi yang berbelit-belit, tidak akuntabel, tidak adil merata, tidak profesional, KKN, tidak efisien, tidak profesional, tidak transparan, dan kurangnya kepastian hukum. Karena itu penting untuk dilakukan reformasi pada level paradigma untuk meluruskan dan menguatkan kembali bahwasanya kepuasan masyarakat akan pelayanan publik merupakan tujuan dan sebab utama dari keberadaan birokrasi (Wakhid, 2017).

Tata Kelola Pemerintah yang Baik (*Good Governance*)

Menurut Kemenpan No 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Purwaningsih, Afifuddin, & Abidin, 2019).

Tata kelola pemerintahan yang *good governance* telah lama dikampanyekan di Indonesia sejak 1998 kampanye tersebut semakin gencar dilakukan seiring dengan munculnya gerakan reformasi pada tahun tersebut. Hal tersebut tidak terlepas dari makin buruknya kinerja birokrasi dan maraknya korupsi berdampak pada pelayanan yang tidak profesional, tidak efektif dan tidak efisien. Selain itu birokrasi Indonesia juga masih tidak rasional dimana gemuk kaya akan lapisan structural, namun miskin fungsi kontribusional, tidak netral dan tidak transparan. Hal-hal seperti ini menjadi kendala serius bagi birokrasi yang semestinya lebih progresif dalam merespon perubahan kebutuhan dan keinginan masyarakat (Zuhro, 2016)

Konsep *governance* secara sederhana merujuk pada proses pembuatan keputusan, dan implementasinya *governance* berlaku dan berlangsung di semua tingkatan baik nasional maupun lokal. Sementara itu *good governance* merujuk pada adanya akuntabilita, partisipasi, konsensus, transparansi, efisiensi dan efektivitas, persamaan dan inklusivitas serta kepatuhan pada *rule of law*. (Zuhro, 2016).

Good governance merujuk pada suatu proses dan aspirasi menuju *governance systems* yang lekat dengan beberapa nilai nilai berikut: (1) Institusi publik yang efisien terbuka transparan tidak korup dan akuntabel di semua level termasuk prosedur pembuatan keputusan yang jelas, (2) Pengelolaan sumber daya manusia alam ekonomi dan finansial yang efektif dan efisien demi terciptanya pembangunan yang adil dan berkesinambungan, (3) Masyarakat demokratis dikelola dengan mempertimbangkan hak asasi-manusia dan prinsip prinsip demokrasi, (4) Partisipasi civil society dalam proses pembuatan keputusan (5) Penegakan hukum dalam bentuk *the ability to enforce rights and obligations through legal mechanism* (Zuhro, 2016). Reformasi birokrasi merupakan perubahan (*transformation*) yang terencana, yang berfokus kepada perubahan kelembagaan dan berdampak pada perubahan ketatalaksanaan dan budaya birokrasi Reformasi birokrasi difokuskan pada: kelembagaan, penatalaksanaan (*business process*), maupun aspek sumber daya manusia. (Purwaningsih, Afifuddin, dan Abidin, 2019).

Karena itu artikel ini berupaya untuk mengembangkan usulan model reformasi birokrasi yang menerapkan untuk memunculkan perilaku-perilaku yang terkait praktek *good governance*

melalui pendekatan *positive reinforcement theory* (Skinner, 2014). Karena pendekatan ini banyak digunakan dalam organisasi bisnis atau sektor privat untuk melakukan transformasi organisasi berbasis perilaku. Teori tersebut menjelaskan bahwa perilaku merupakan sesuatu yang dapat diamati (*observable*) dan dipengaruhi oleh dua hal, yaitu anteseden (faktor penyebab) dan juga konsekuensi (faktor akibat). Anteseden terjadi sebelum perilaku itu muncul. Begitu perilaku tersebut muncul, maka perilaku akan menimbulkan konsekuensi. Konsekuensi yang positif akan meningkatkan dan menyebabkan perilaku tersebut diulangi lagi di masa mendatang, sementara konsekuensi negatif menurunkan bahkan menghilangkan perilaku itu untuk ditampilkan di masa mendatang.

Karena *positive reinforcement theory* memandang transformasi organisasi dalam perspektif perilaku, maka reformasi birokrasi berbasis *good governance* pada artikel ini pun dirumuskan dalam lima perilaku utama yaitu *transparance, accountable, responsible, integrity,* dan *fairness* atau disingkat dengan T-A-R-I-F sebagai sentral pembahasan. Untuk menjaga agar perilaku T-A-R-I-F senantiasa ditampilkan oleh para petugas maupun pejabat pelayanan publik, maka ada tiga anteseden yang sebaiknya mendapatkan perhatian, yaitu pada level individu petugas, pada level kelompok kerja, maupun pada level organisasi atau lembaga. Sedangkan, sebagai konsekuensi adalah sistem penilaian kinerja atau performance management. Ada pun *outcome* dari usulan model reformasi ini adalah pelayanan publik yang berkualitas, efektif dan efisien.

Tinjauan Pustaka

The Quality of Public Service

Tujuan utama dari reformasi birokrasi pada pelayanan publik adalah menghasilkan pelayanan yang berkualitas. Pelayanan yang berkualitas memiliki banyak sisi atau dimensi. Artikel ini mendefinisikan pelayanan yang berkualitas dari dua sisi, yaitu: (1) berkualitas menurut masyarakat sebagai penerima layanan tersebut dan (2) berkualitas menurut pemerintah selaku pihak yang berkepentingan terhadap pelayanan tersebut. Pelayanan berkualitas menurut masyarakat adalah pelayanan yang mampu memenuhi kebutuhan atau menyelesaikan masalah yang masyarakat hadapi.

Model service quality atau SERVQUAL yang dikembangkan oleh Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1994) digunakan untuk menjelaskan suatu pelayanan yang dinilai memuaskan bila baik dalam lima hal sebagai berikut: (1) *Reliability* – layanan tersebut akurat atau tepat memenuhi kebutuhan dan keinginan; (2) *Tangible* – pelayanan tersebut didukung oleh petugas, peralatan, dan lingkungan fisik yang bersih, teratur, dan nyaman; (3) *Responsiveness* – pelayanan diberikan

dengan responsive, pelanggan perlu menunggu lama, (4) *Empathy* - pelayanan memberikan pertimbangan tertentu berdasarkan empati terhadap kondisi atau keadaan khusus yang dihadapi pelanggan secara personal, dan (5) *Assurance* – pelayanan melindungi pelanggan dari beragam resiko atas data, harta-benda, maupun keselamatan jiwa sebelum, selama, dan sesudah pelayanan berlangsung.

Sementara itu, pelayanan yang memuaskan menurut pemerintah adalah pelayanan yang dilaksanakan dengan efektif dan efisien. Pelayanan yang efektif untuk menjalankan program-program pemerintah yang menyentuh masyarakat secara keseluruhan dengan mendayagunakan sumber daya (fasilitas, anggaran, staf) yang tersedia secara efisien, tanpa terjadi pemborosan ataupun kesia-siaan. Jadi berdasarkan penjelasan di atas dapat kita rangkumkan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik yang berkualitas (*the quality of public service*) adalah pelayanan yang berkualitas memuaskan kebutuhan masyarakat dan diselenggarakan secara efektif dan efisien.

T-A-R-I-F Behavior sebagai Praktek Good Governance

Pelayanan publik yang berkualitas dapat diwujudkan melalui perilaku-perilaku positif yang ditampilkan oleh segenap jajaran petugas dan pimpinan di unit terdepan pemerintahan. Artikel ini merujuk pada konsep *Good Corporate Governance* (Rusydi, Palutturi, Noor, & Pasinringi, 2020) di sektor swasta atau *Good Governance* di sektor publik (Labolo & Indrayani, 2017). Dalam konsep tersebut dijelaskan bahwa untuk menjalankan praktek pengelolaan aktivitas dan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi, para pelaksana (mulai dari pimpinan tertinggi sampai dengan pelaksana lapangan terendah) haruslah menjalankan kegiatan tata kelola berbasis dengan perilaku T-A-R-I-F, yaitu: (1) *Transparence* – setiap kegiatan yang dijalankan dapat ditelusuri dengan mudah diakses oleh publik, (2) *Accountable* – kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan dapat diidentifikasi siapa penanggung jawabnya, (3) *Responsible* – petugas bersedia melakukan Tindakan tanggung jawab bila dikemudian hari muncul dampak negatif dari pelaksanaan tugas, (4) *Integrity* – petugas menjalankan nilai-nilai kejujuran dan menghindarkan diri dari perbuatan mengambil keuntungan pribadi atas tugas dan wewenang yang dimiliki, dan (5) *Fairness* – berperilaku adil lebih mengutamakan kepentingan masyarakat daripada diri sendiri dan golongan tertentu

Bila mengacu pada pendekatan *organizational behavior* (Scandura, 2017) dan *positive reinforcement theory* (Skinner, 2014), perilaku dipengaruhi oleh anteseden dan konsekuensi. Keberadaan dan kesinambungan perilaku T-A-R-I-F dalam organisasi pelayanan publik sangat

dipengaruhi oleh beragam faktor yang berpengaruh, baik berupa faktor individu dari petugas itu sendiri, faktor tim kerja yaitu orang-orang yang berinteraksi langsung dengan petugas, maupun faktor organisasi dimana petugas tersebut berkarya. Karena itu, artikel ini menggunakan ketangkasan belajar (*learning agility*) dari para petugas sebagai faktor individual yang berpengaruh. Fleksibilitas dan kecepatan dari petugas pelayanan publik untuk belajar dalam menghadapi situasi yang dinamis dan terus-menerus berubah sangat menentukan dan berpengaruh terhadap perilaku T-A-R-I-F tumbuh berkembang dan berkesinambungan di organisasi pelayanan publik.

Dalam menghadapi permasalahan disruptif seperti halnya penanggulangan dampak COVID-19, petugas dihadapkan dengan hal-hal baru yang membutuhkan kecepatan belajar yang tinggi. Jika tidak memiliki ketangkasan belajar, petugas sulit untuk terbuka, jujur, dan bertanggung jawab. Karena itu ketangkasan belajar menjadi faktor individu yang berpengaruh. Selain faktor individual petugas, perilaku T-A-R-I-F juga dipengaruhi oleh *strong leadership* atasan dari para petugas sebagai faktor kelompok kerja dan budaya perusahaan yang berupa *service culture* akan berpengaruh terhadap keberadaan dan kesinambungan perilaku T-A-R-I-F dalam organisasi pelayanan publik. Sedangkan yang menjadi konsekuensi yang juga berpengaruh terhadap perilaku T-A-R-I-F yang layak dipertimbangkan adalah *performance management*.

Hubungan antara perilaku dan konsekuensi adalah timbal balik. Pada awalnya perilaku memunculkan konsekuensi, namun kemudian konsekuensi lah yang menentukan apakah perilaku itu akan berulang atau tidak. Misalnya saja, seseorang yang tanpa sengaja menyentuh knalpot yang panas, kemudian mendapat konsekuensi kulit tangan melepuh. Hal ini menyebabkan orang tersebut akan hati-hati ketika mendapati knalpot panas. Demikian pula dengan korupsi, ketika melakukan korupsi, pelaku mendapatkan konsekuensi yang sangat berat maka orang akan menghindari korupsi. Namun bila dengan korupsi orang mendapatkan harta yang lebih banyak daripada kemungkinan hukuman yang diterima, maka orang akan mengulangi korupsi. *Performance management* merupakan konsekuensi yang dapat dimunculkan secara organisasi untuk memberi konsekuensi positif terhadap perilaku positif dan memberikan konsekuensi terhadap perilaku negatif sehingga orang akan menampilkan perilaku positif dan menghilangkan perilaku negatif

***Performance Management* sebagai Konsekuensi Pendorong**

Performance management (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015) merupakan mekanisme yang sistematis dimana kinerja individu, kelompok dan organisasi direncanakan dan

diselaraskan sehingga meningkatkan efektivitas organisasi secara holistik. *Performance management* akan memberikan *feedback* ke petugas, atasan, dan organisasi apakah yang dilakukan selama ini semakin mendekatkan organisasi pada tujuan ataukah tidak. Bila dilihat berdasarkan tahapan, maka *performance management* dapat direfleksikan ke dalam: (1) perencanaan kinerja, (2) komunikasi kinerja, (3) evaluasi kinerja dan (4) pengembangan kinerja.

Tantangan terbesar dari pengelolaan kinerja di publik sektor bila dibandingkan dengan sektor privat adalah bagaimana membuat kinerja dari setiap petugas itu merupakan keluaran atau outcome yang jelas, dapat dikuantifikasi, dan dikomunikasikan; sehingga dapat menjadi pembeda antara petugas-petugas yang telah melakukan pekerjaan dan melaksanakan pelayanan dengan baik serta mana petugas-petugas yang tidak melakukannya. Karena itu, performance management haruslah berdasarkan outcome pelayanan yang jelas. Hal tersebut dapat berupa kecepatan penyelesaian, jumlah pekerjaan yang diselesaikan, mutu atau tingkat kesalahan dari hasil pekerjaan, maupun kepuasan masyarakat terhadap upaya-upaya yang telah dilakukan petugas untuk memberikan upaya alternatif pada kebutuhan di luar cakupan pelayanan (Borgonovi, Anessi-Pessina, & Bianchi, 2018).

***Learning Agility* sebagai Kemampuan Petugas**

Sebagai anteseden yang bersifat individual petugas, ketangkasan belajar (*learning agility*) bukanlah hanya sekedar kemampuan belajar (*learning ability*). Dalam menghadapi perubahan yang terus menerus menyebabkan petugas pelayanan publik selalu berhadapan dengan sesuatu yang baru, penuh tantangan dengan segala keterbatasan dan besarnya harapan publik untuk terlayani; maka mau tidak mau petugas harus memiliki ketangkasan atau kelincahan dalam belajar. Petugas harus fleksibel dan lincah dalam belajar menghadapi situasi baru untuk pertama kali dengan sebaik mungkin,

Ketangkasan belajar bertumpu pada pengalaman-pengalaman yang dialami oleh individu dan pada kemampuan individu tersebut untuk menarik pembelajaran yang relevan atas pengalaman tersebut ke dalam konteks yang berbeda dan lebih kompleks (Allen, 2016). Contoh empiriknya adalah Susi Pujiastuti - Menteri kelautan pada kabinet pemerintah terdahulu. Beliau bukanlah akademisi atau birokrasi yang dikembangkan dari internal organisasi pemerintah. Namun beliau dapat efektif menjalankan dan memimpin kementerian. Hal ini karena beliau memiliki ketangkasan belajar. Beliau cepat sekali belajar mengenai seluk beluk birokrasi administrasi pemerintah dan menyelaraskannya dengan kemampuan dan pengalaman beliau sebagai pengusaha dalam mengendalikan operasional lapangan.

Ketangkasan belajar sebagai keinginan dan kemampuan untuk belajar dari pengalaman dan mengaplikasikan hasil pembelajaran tersebut sehingga dapat tetap berkinerja optimal pada situasi baru atau situasi yang pertama kali dialami (Lombardo & Eichinger, 2000). Ada pun Gravett dan Caldwell (2016) berpendapat bahwa ketangkasan belajar adalah kemampuan beradaptasi dan keinginan untuk menghadapi segala sesuatu yang belum diketahui dan merupakan prediktor atas potensi kinerja individual dalam menangani tugas-tugas baru. Pendapat tersebut sejalan dengan Yadav (2017) yang mendefinisikan ketangkasan belajar sebagai kemampuan untuk memaknai situasi atau pengalaman yang dihadapi serta kemampuan untuk mengambil pelajaran dari pengalaman tersebut. Hal senada juga dikemukakan oleh Johnson (2017) yang menjelaskan bahwa ketangkasan belajar adalah suatu meta-kompetensi yang menjelaskan kapasitas beradaptasi seseorang dalam menghadapi ketidakjelasan atau ambiguitas suatu keadaan dengan memanfaatkan keterampilan, kebiasaan dan kemampuan belajar. DeRue, Ashford dan Myers (2012) mengusulkan agar aspek kecepatan (*speed*) dan kelenturan (*flexibility*) pada definisi ketangkasan belajar lebih ditonjolkan.

Berdasarkan kajian teori tersebut artikel ini mendefinisikan ketangkasan belajar adalah kemampuan individu petugas untuk fleksibel dan cepat dalam mendayagunakan pengalaman untuk menghadapi situasi baru yang rumit yang direfleksikan dalam empat dimensi, yaitu: (1) *Mental agility* adalah kesediaan untuk senantiasa menjadikan kesulitan, kegagalan dan kesalahan sebagai wahana belajar, (2) *Change agility* adalah antusiasme dalam memanfaatkan perubahan-perubahan yang terjadi sebagai wahana pembelajaran, (3) *Result agility* adalah kemampuan untuk fokus pada pencapaian walaupun berada dalam kondisi rumit, tanpa arah yang jelas dan proses yang panjang, (4) *People agility* adalah kemampuan untuk belajar dari pengalaman orang lain dan berkolaborasi dengan orang lain dalam mencapai kinerja yang unggul.

***T-A-S Leadership* sebagai Kepemimpinan Atasan**

Dalam masyarakat maupun sosial sistem yang belum berkembang dengan baik, peranan kepemimpinan dari atasa sangat berpengaruh. Begitu pula dalam reformasi birokrasi pelayanan publik, belajar dari Ignasius Jonan yang melakukan transformasi birokrasi pada pelayanan kereta api di Indonesia (Hermina & Indrawan, 2020); setidaknya penulis menemukan tiga pendekatan kepemimpinan yang dibutuhkan untuk mendukung efektivitas transformasi birokrasi berbasis *good governance* pada pelayanan publik, yaitu:

- (1) *Transformational Leadership* (Bass, & Riggio, 2006). – pemimpin dituntut memiliki visi ke depan dan mampu menginspirasi, menstimulasi, dan mendorong anggota timnya untuk

melakukan perubahan sikap mental, pola pikir, pola perilaku dan pola bekerja dalam melayani;

- (2) *Authentic Leadership* (Luthans & Avolio, 2003). – pemimpin dituntut untuk menyakini, menjalankan, dan menghidupkan nilai-nilai luhur dalam bekerja. Bekerja bukan hanya sekedar urusan transaksional jangka pendek, untuk mendapatkan uang dan keuntungan pribadi; namun bekerja sebagai wujud rasa syukur karena mendapatkan kesempatan yang tidak sembarang orang miliki untuk melayani kepentingan publik. Bekerja di pelayanan publik adalah ladang amal terbaik untuk memberikan persembahan terbaik kepada Tuhan, semesta, dan sesama,
- (3) *Servant Leadership* (Greenleaf, 1998). – Karena hanya petugas yang puas dan berbahagialah yang mampu memberikan kepuasan dan kebahagiaan kepada masyarakat; karena itu pemimpin dituntut untuk dapat melayani kebutuhan dan keinginan para petugas tersebut dahulu agar mereka dapat melayani masyarakat dengan baik. Melalui *servant leadership* atasan sekaligus mengajarkan bagaimana para petugas melakukan pelayanan berkualitas, efektif dan efisien.

Ketiga “senyawa kepemimpinan” ini diistilahkan dengan *T-A-S Leadership* untuk memudahkan mengingat dan Memahami bahwa dalam melakukan transformasi birokrasi pelayanan publik atasan dituntut dapat melakukan perubahan, berorientasi nilai, dan meneledankan pelayanan

Service Culture sebagai Budaya Organisasi

Ada pun *antecedens* atau faktor yang berpengaruh ketiga terkait dengan level organisasi atau lembaga adalah *Service Culture* sebagai budaya organisasi. Pada awal tahun 1980-an terbitlah dua buku, yaitu *In Search of Excellence* (Waterman & Peters, 1982) dan *Corporate Culture* (Deal & Kennedy, 1982) yang menjadi pencetus berkembangnya teori mengenai budaya perusahaan. Kedua bukau tersebut menyimpulkan bahwa hal yang membedakan antara perusahaan berkinerja tinggi dan yang berkinerja rendah adalah karena mereka memiliki budaya yang kuat. Mereka menyarankan bahwa kinerja organisasi dapat ditingkatkan dengan memperkuat nilai-nilai bersama yang diyakin oleh seluruh karyawan perusahaan para praktek bisnis sehari-hari.

Menurut pada *organizational culture theory* (Schein, 1983), budaya organisasi merupakan fitur adaptif organisasi yang memiliki pengaruh terhadap efektivitas organisasi. Pendiri organisasi dan/atau pemimpin puncak organisasi sangat berpengaruh dalam menanamkan nilai-

nilai yang menjadi budaya organisasi. Budaya organisasi mencerminkan pembelajaran kolektif tentang apa saja yang berhasil / efektif dan apa saja yang tidak bagi organisasi.

Service culture sebagai sebuah budaya organisasi merupakan sekumpulan asumsi dasar, nilai-nilai, dan artefak yang berpengaruh mendorong munculnya perilaku pelayanan baik kepada pelanggan internal maupun eksternal dari organisasi. *Service culture* itu terefleksikan lewat:

- (1) *Service Basic Assumption* – petugas adalah pelayan masyarakat yang mendapatkan kehormatan karena mendapatkan kesempatan untuk melayani. Masyarakat bukanlah gangguan dari pekerjaan tetapi justru tujuan utama dari pekerjaan. Pelayanan semakin mudah dilakukan ketika masyarakat dapat diarahkan bekerjasama dalam pelayanan
- (2) *Service Values* - Setidaknya ada empat nilai pelayanan utama penting dikembangkan yaitu berpikir (*positive thinking*), mendengarkan empatik (*empathic listening*), berkomunikasi (*assertive communication*), dan bekerja sama secara tim (*teamwork*). Sulit untuk melayani, bahkan untuk tersenyum; ketika petugas berpikiran negatif terhadap masyarakat yang datang kepada mereka dengan permasalahannya. Berpikir positif memudahkan petugas untuk menerima dan mendengarkan apa yang menjadi kebutuhan dan keinginan masyarakat. Mendengarkan dengan empatik adalah mendengarkan untuk dapat memahami, bukan untuk menuntut dipahami oleh masyarakat. Berdasarkan pemahaman yang tepat mengenai permasalahan masyarakat, petugas dapat mengkomunikasikan solusi dengan asertif, karena tidak semua kebutuhan dapat dipenuhi. Dan pemenuhan kebutuhan tersebut membutuhkan dan bantuan yang harus masyarakat lakukan. Hal ini tentulah membutuhkan kemampuan petugas untuk bekerja-sama baik internal organisasi maupun dengan pihak terkait.
- (3) *Service Artifact* – merupakan atribut-atribut yang dibutuhkan dalam pelayanan seperti moto, salam, prosedur, ritual, souvenir, hadiah, dan panduan pelayanan. Hal-hal seperti ini diperlukan untuk mengingatkan selalu kepada para petugas bahwa melayani bukan hanya perilaku pelayanan; namun harus menjadi kebiasaan bahkan karakter penting dalam pelayanan publik.

Diskusi dan Pembahasan

Sebuah studi empirik yang melibatkan 361 mahasiswa fakultas ekonomi Universitas Negeri Semarang menjelaskan bahwa praktek *good university governance*, kualitas pengajaran para dosen, dan fasilitas pembelajaran memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap kepuasan mahasiswa dalam belajar (Muhsin, Nurkhin, Pramusinto, Afsari, & Arham, 2020). Studi

ini mengindikasikan bahwa praktek good governance berpengaruh positif terhadap kepuasan belajar mahasiswa, karena itu artikel ini mencoba untuk mengembangkan hipotesis bahwa *T-A-R-I-F Behavior* sebagai praktek dari good governance berpengaruh positif dan signifikan terhadap *Quality of Public Service*

H1: *T-A-R-I-F Behavior* berpengaruh signifikan terhadap *Quality of Public Service*.

Sementara itu, studi empirik di Korea Selatan yang melibatkan 480 pegawai pemerintah dari 17 kementerian menunjukkan hasil bahwa *performance management* berpengaruh positif terhadap *organizational citizenship behavior* dari para pegawai yang berorientasi terhadap perubahan sebagai suatu *extra-role employee activity* (Campbell, 2015). Hal ini mengindikasikan bahwa *performance management* berpengaruh signifikan terhadap pembentukan perilaku petugas dalam pekerjaan. Berdasarkan fakta empirik tersebut, artikel ini mengembangkan hipotesis bahwa *performance management* berpengaruh positif dan signifikan terhadap pembentuk perilaku T-A-R-I-F sebagai bagian dari praktek good governance.

H2: *Performance Management* berpengaruh signifikan terhadap *T-A-R-I-F Behavior*

Ada pun, studi empirik di Amerika Serikat yang melibatkan responden sebanyak 294 petugas militer membuktikan bahwa ketangkasan belajar berkorelasi kuat dengan prestasi kerja saat ini namun juga predikti terhadap prestasi untuk pekerjaan yang lebih besar di masa mendatang (Bedford, 2011). Hal ini mengindikasikan bahwa learning agility mempengaruhi perilaku petugas terutama potensi untuk berkinerja dalam menjalankan praktek-praktek good governance yang relatif baru dan menantang bagi para petugas. Karena itu, artikel ini mengembangkan hipotesis bahwa Learning Agility berpengaruh positif dan signifikan terhadap perilaku T-A-R-I-F sebagai bagian dari praktek good governance.

H3: *Learning agility* berpengaruh signifikan terhadap *T-A-R-I-F Behavior*

Studi terdahulu yang melibatkan 395 pegawai yang bekerja di industri perbankan Pakistan menunjukkan hasil bahwa kepemimpinan otentik (*authentic leadership*) berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap pembentukan *organizational citizenship behaviour* (OCB) yang dimediasi oleh mekanisme program *corporate social responsibility* yang dikembangkan (Iqbal, Farid, Ma, Khattak, & Nurunnabi, 2018). Hal ini mengindikasikan bahwa kepemimpinan atas berpengaruh terhadap pembentuk perilaku yang penting dibutuhkan dalam organisasi. Karena itulah, artikel ini mengembangkan hipotesis bahwa *T-A-S Leadership* dari para atas berpengaruh

positif dan signifikan terhadap pembentukan perilaku T-A-R-I-F yang merupakan praktek dari *good governance*.

H4: *T-A-S Leadership* berpengaruh signifikan terhadap *T-A-R-I-F Behavior*

Studi empirik yang melibatkan 152 manajer dari industri manufaktur di Vietnam mendapatkan kesimpulan bahwa gaya kepemimpinan transformasional memiliki pengaruh yang tidak langsung terhadap performansi manajerial karena dimediasi oleh *comprehensive performance management system, reward systems, and BSA information* (Nguyen, Mia, Winata, & Chong, 2017). Hal ini menunjukkan bahwa kepemimpinan transformasi berpengaruh terhadap performance management. Karena itu artikel ini mengembangkan hipotesis *T-A-S Leadership* berpengaruh positive dan signifikan terhadap *Performance Management*.

H5: *T-A-S Leadership* berpengaruh signifikan terhadap *Performance Management*

Sebuah studi empirik yang melibatkan delapan hotel di Cina membuktikan bahwa *servant leadership* berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap kinerja pelayanan proaktif dari pada para petugas hospitality yang dimediasi oleh *passion, customer orientation* dan *self-esteem* (Ye, Lyu, & He, 2019). Hal ini menandakan bahwa kepemimpinan atasan berpengaruh terhadap pembentukan kinerja petugas yang diperkuat dengan kapabilitas individual seperti *passion* dan *self-esteem*. Berdasarkan fakta empirik tersebut, maka artikel ini mengembangkan hipotesis bahwa *T-A-S Leadership* berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengembangan *learning agility* sebagai bagian dari kapabilitas individual petugas.

H6: *T-A-S Leadership* berpengaruh signifikan terhadap *Learning Agility*

Sebuah studi empirik terhadap 225 pegawai yang memiliki posisi memimpin di beberapa organisasi pemerintahan di Kuwait menyimpulkan bahwa baik lingkungan maupun budaya organisasi berpengaruh signifikan terhadap efektivitas kepemimpinan (Almutairi & Alenezi, 2020). Hal ini mengindikasikan bahwa budaya organisasi berpengaruh terhadap kepemimpinan para atasan. Karena itu artikel ini mengembangkan hipotesis bahwa *service culture* sebagai bagian dari budaya organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengembangan *T-A-S Leadership* sebagai kepemimpinan para atasan.

H7: *Service Culture* berpengaruh signifikan terhadap *T-A-S Leadership*

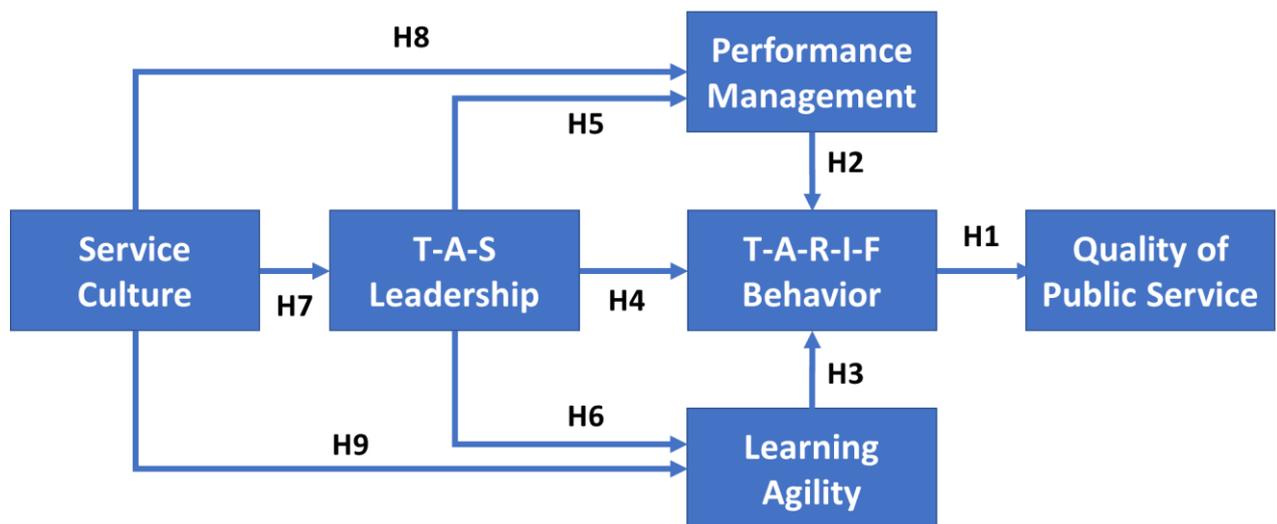
Studi empirik terdahulu yang melibatkan 277 pekerja manufaktur di Indian menyarankan bahwa budaya organisasi yang mencakup (*flexible and control orientation*) berpengaruh dalam pembentukan performance management system yang terkait dengan *sustainability benchmarking*

(Dubey, Gunasekaran, Childe, Papadopoulos, Hazen, B., Giannakis, & Roubaud, 2017). Hal ini menunjukkan bahwa budaya organisasi berperan dalam membentuk performance management. Karena itu, artikel ini mengembangkan hipotesis bahwa *service culture* sebagai bagian dari budaya organisasi juga berpengaruh positif dan signifikan terhadap pembentuk performance management.

H8: *Service Culture* berpengaruh signifikan terhadap *Performance Management*.

Sebuah studi empirik yang melibatkan 776 eksekutif berbagai level di India telah membuktikan dan menyarankan organisasi untuk mengembangkan *suitable culture* dan mengadopsi *e-learning technology* guna menumbuhkembangkan learning agility yang efektif bagi para pegawainya, (Ghos, Muduli, & Pingle, 2020). Hal ini menunjukkan bahwa budaya organisasi berpengaruh terhadap pembentukan ketangkasan belajar. Berdasarkan studi tersebut, artikel ini mengembangkan hipotesis bahwa *Service Culture* sebagai bagian dari budaya organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengembangan *learning agility* dari para petugas pelayanan publik

H9: *Service Culture* berpengaruh signifikan terhadap *Learning Agility*



Gambar 1 Model Reformasi Pelayanan yang Diusulkan

Kesimpulan

Dengan mempertimbangkan kesembilan hipotesis yang telah dikembangkan, artikel ini mengusulkan model reformasi birokrasi pada pelayanan publik dengan menggunakan pendekatan *positive reinforcement theory*. Pelayanan publik haruslah direformasi agar dapat menghasilkan *Quality of Public Service* yang berkualitas - memuaskan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta

diselenggarakan dengan efektif dan efisien. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka para petugas pelayanan haruslah didorong agar menampilkan perilaku T-A-R-I-F sebagai praktek dari *good governance* pada pelayanan publik, yaitu perilaku yang *transparan, accountable, responsible, integrity* dan *fairness*. Agar praktek *good governance* ini berlangsung terus menerus dan berkelanjutan maka penting untuk didorong menggunakan performance management system, atasan yang memiliki T-A-S Leadership (*transformational-authentic-servant*), dan upaya-upaya pengembangan *service culture* yang tidak hanya meliputi *service artefacts*, namun juga dimantapkan melalui empat nilai-nilai pelayanan yang menjadi service values para petugas berikut *service basic assumption* yang menjadi mental dasar dalam melayani masyarakat.

Sebagai sebuah usulan, tentulah model reformasi birokrasi untuk pelayanan publik ini membutuhkan wahana untuk membuktikannya secara empirik. Terutama sekali untuk unit pelayanan berskala kecil dan menengah, yang mampu memberikan pelayanan kepada 50 – 1000 orang masyarakat dalam per hari layanan. Pembuktian secara empirik akan memperkuat hipotesis-hipotesis mana yang relevan dan mana yang tidak untuk pelayanan umum tertentu pada wilayah atau teritori tertentu.

Referensi

- Allen (2016). Conceptualizing learning agility and investigating its nomological network. Florida International University
- Almutairi, Y. M., & Alenezi, A. K. (2020) The impact of organization culture and environment on leadership effectiveness applied study on some governmental organizations in the state of Kuwait. *Journal of Public Affairs*, e2198.
- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership*.
- Bedford, C. L. (2011). *The role of learning agility in workplace performance and career advancement*
- Borgonovi, E., Anessi-Pessina, E., & Bianchi, C. (Eds.). (2018). *Outcome-based performance management in the public sector*. Cham: Springer.
- Campbell, J. W. (2015). Identification and performance management: An assessment of change-oriented behavior in public organizations. *Public personnel management*, 44(1), 46-69.
- Deal, T. E., & Kennedy, A. A. (1982). *Corporate cultures: The rites and rituals of organizational life*. Reading/T. Deal, A. Kennedy Mass: Addison-Wesley, 2, 98-103.
- DeRue, Ashford, & Myers (2012). Learning agility: In Search of Conceptual Clarity and Theoretical Grounding. *Industrial and Organizational Psychology*, 5(3), 258–279

- Dubey, R., Gunasekaran, A., Childe, S. J., Papadopoulos, T., Hazen, B., Giannakis, M., & Roubaud, D. (2017). Examining the effect of external pressures and organizational culture on shaping performance measurement systems (PMS) for sustainability benchmarking: Some empirical findings. *International Journal of Production Economics*, 193, 63-76.
- Ghos, S., Muduli, A., & Pingle, S. (2020). Role of e-learning technology and culture on learning agility: An empirical evidence. *Human Systems Management*, (Preprint), 1-14.
- Gravett & Caldwell (2016). *Learning agility: The impact on Recruitment and Retention*. Cincinnati Ohio: Palgrave MacMillan.
- Greenleaf, R. K. (1998). *The power of servant-leadership: Essays*. Berrett-Koehler Publishers
- Iqbal, S., Farid, T., Ma, J., Khattak, A., & Nurunnabi, M. (2018). The impact of authentic leadership on organizational citizenship behaviours and the mediating role of corporate social responsibility in the banking sector of Pakistan. *Sustainability*, 10(7), 2170.
- Johnson (2017). *Learning agility & hipo prediction*. <http://doi.org/10.1057/978-1-137-599650>
- Kartasasmita, G. (1996). Etika birokrasi dalam administrasi pembangunan, tantangan menghadapi era globalisasi. Orasi Ilmiah Dies Natalis ke-41 Fisipol UGM.
- Lombardo & Eichinger (2000). High potentials as high learners. *Human Resource Management*, 39(4), 321–329.
- Nguyen, T. T., Mia, L., Winata, L., & Chong, V. K. (2017). Effect of transformational-leadership style and management control system on managerial performance. *Journal of Business Research*, 70, 202-213.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1994). Alternative scales for measuring service quality: a comparative assessment based on psychometric and diagnostic criteria. *Journal of retailing*, 70(3), 201-230.
- Hermina, S., & Indrawan, J. (2020). Kepemimpinan transformasional: Ignasius Jonan. *Parapolitika: Journal of Politics and Democracy Studies*, 1(1).
- Muhsin, S., Nurkhin, A., Pramusinto, H., Afsari, N., & Arham, A. F. (2020). The relationship of good university governance and student satisfaction. *International Journal of Higher Education*, 9(1).
- Labolo, M., & Indrayani, E. (2017). Bureaucratic reform and the challenge of good governance implementation in Indonesia. *Journal of Asian Review Of Public Affair And Policy*, 2(4), 25-47.
- Luthans, F., & Avolio, B. J. (2003). Authentic leadership development. *Positive organizational scholarship*, 241, 258

- Purwaningsih, A. S., Afifuddin, A., & Abidin, A. Z. (2019). Reformasi birokrasi pelayanan publik dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik studi kasus pada pelayanan kartu keluarga di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten malang. *Respon Publik*, 13(4), 82-86.
- Rusydi, A. R., Palutturi, S., Noor, N. B., & Pasinringi, S. A. (2020). The implementation of good corporate governance (GCG) at public hospital in Indonesia: A literature review. *Enfermeria clinica*, 30, 145-148.
- Scandura, T. A. (2017). *Essentials of organizational behavior: An evidence-based approach*. Sage publications.
- Schein (1983). *Organizational culture: A dynamic model*.
- Skinner, B. F. (2014). *Contingencies of reinforcement: A theoretical analysis (Vol. 3)*. BF Skinner Foundation.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.
- Waterman, R. H., & Peters, T. J. (1982). *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*. New York: Harper & Row.
- Wahid, A. A. (2017). Reformasi pelayanan publik di Indonesia. *Jurnal TAPIS*, 14(1), 1-10.
- Yadav (2017). A conceptual model of learning agility and authentic leadership development: Moderating effects of learning goal orientation and organizational culture. *Journal of Human Values*, 23(1), 1–12.
- Ye, Y., Lyu, Y., & He, Y. (2019). Servant leadership and proactive customer service performance. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 31(3), 1330-1347.
- Zuhro, R. S. (2016). Good governance dan reformasi birokrasi di Indonesia. *Jurnal Penelitian Politik*, 7(1), 21.