

BUDAYA KINERJA LEMBAGA PELAYANAN PUBLIK: Analisis Budaya Kinerja Kementerian dan LPNK di Indonesia¹

PERFORMANCE CULTURE IN PUBLIC SERVICE ORGANIZATION: An Analysis of Performance Culture in Ministries and Non Ministerial Institutes in Indonesia

Sri Wahyu Wijayanti

Pusat Kajian Manajemen Pelayanan
Lembaga Administrasi Negara
Jl. Veteran No.10, Jakarta
Email : sriwahyuw1973@yahoo.com

Abstract

Performance of public service in Indonesia is still not satisfactory. This has been caused by the low performance culture in the public service. In this paper, service performance culture is elaborated into three dimensions, namely the commitment to service quality, performance reward and attention toward stakeholders. The analysis of quantitative data concerning the performance culture obtained from a survey of 54 ministries and the Non-Ministerial Government Institute in Indonesia indicated that performance culture of the Ministry and Institute does not support the creation of public service quality. Thus, improvements of performance culture in public service organizations in Indonesia should be managed by improving the performance culture of public service institution.

Keywords: *cultural performance, public service institutions, ministries, non-ministerial government institutions.*

Abstrak

Kinerja lembaga pelayanan publik di Indonesia saat ini masih belum memuaskan. Hal ini berhubungan dengan budaya kinerja yang berkembang dalam lembaga pelayanan publik tersebut. Dalam tulisan ini budaya kinerja pelayanan dielaborasi kedalam tiga dimensi yakni komitmen terhadap kualitas pelayanan, penghargaan terhadap kinerja dan perhatian terhadap pemangku kepentingan. Hasil analisis atas data-data kuantitatif mengenai budaya kinerja yang didapatkan dari survei terhadap 54 Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) di Indonesia, menunjukkan bahwa budaya kinerja Kementerian dan K/L saat ini masih belum mendukung terciptanya pelayanan

1 Naskah diterima: 4 Maret 2013, Revisi kesatu pada 2 April 2013, Disetujui terbit pada 31 Mei 2013



publik yang berkualitas. Dengan demikian perbaikan budaya kinerja pada lembaga pelayanan publik di Indonesia sudah seharusnya dilakukan melalui perbaikan budaya kinerja lembaga pelayanan publik.

Kata kunci: budaya kinerja, lembaga pelayanan publik, kementerian, lembaga pemerintah Non-Kementerian

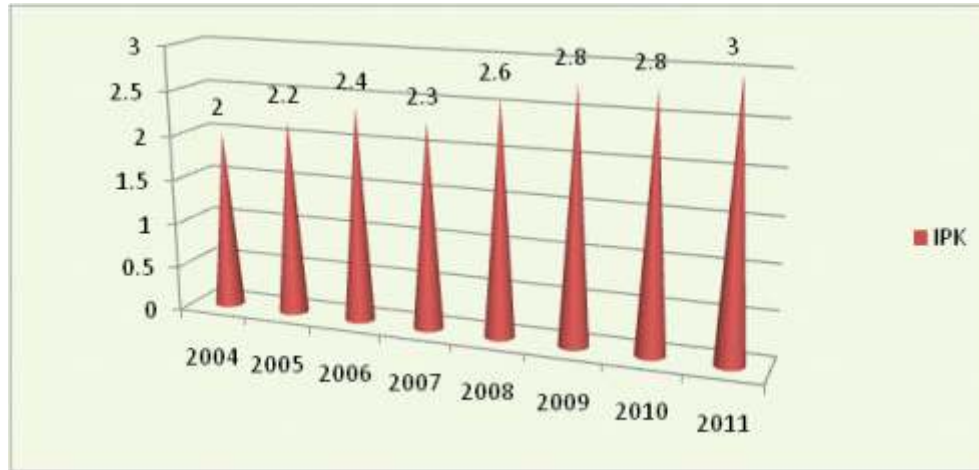
A. PENDAHULUAN

Berbagai upaya maupun inovasi di bidang pelayanan publik telah banyak diambil, diperkenalkan dan dilaksanakan, baik dari sisi metode penyampaian, peralatan maupun sikap para penyelenggara pelayanan. Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa pelayanan terpadu satu pintu, otomasi dan penyederhanaan berbagai pengurusan perijinan, maupun metode pelayanan jemput bola yang lebih fleksibel dan ramah terhadap masyarakat telah banyak dikembangkan di mana-mana (LAN, 2012). Namun tampaknya upaya-upaya tersebut belum mampu secara signifikan mendongkrak kualitas pelayanan publik.

Potret buruk kualitas pelayanan publik ini masih terjadi di hampir semua bidang: pendidikan, kesehatan, air minum, listrik, pelayanan perijinan, serta perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Dalam hal ini, dapat ditunjukkan salah satunya adalah pada pelayanan publik sebagai implikasi dari kebijakan pemerintah tentang cuti bersama pada hari-hari yang berada di antara hari libur. Secara faktual, masyarakat dirugikan dengan adanya kebijakan tersebut. Hal ini karena kebijakan tersebut yang secara konseptual tidak berlaku untuk unit pelayanan yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, dalam implementasinya

diterapkan juga pada sejumlah unit pelayanan tersebut.

Kondisi buruknya pelayanan publik tersebut juga tercermin pada rendahnya akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pelayanan. Instansi pemerintah sebagai salah satu pelaku dalam penyelenggaraan negara belum banyak menerapkan keterbukaan dalam proses penyampaian pelayanan kepada publik. Sebagai akibatnya, peran masyarakat dalam proses pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik juga sangat terbatas, dan hal ini berimbas pada perilaku koruptif aparat pemerintah. Dalam kaitan ini, maka nilai indeks persepsi korupsi (*Corruption Perception Index*) yang diterbitkan oleh lembaga Transparency International dapat digunakan sebagai indikator lemahnya kualitas pelayanan publik instansi pemerintah di Indonesia. Nilai indeks persepsi korupsi (IPK) Indonesia pada tahun 2010 adalah 2,8. Bahkan, dalam rentang tahun 2000 - 2011, nilai IPK Indonesia mengalami pergerakan yang sangat lambat dengan nilai yang masih rendah, sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar berikut:



Sumber: Transparansi International Indonesia

Gambar 1.
Perkembangan Nilai IPK Indoensia 2004-2011

Survei Integritas Sektor Publik Tahun 2012 yang dilaksanakan oleh KPK dan bertujuan untuk secara berkesinambungan memantau efektivitas pengendalian terjadinya korupsi dalam sektor layanan publik, juga menunjukkan hasil yang kurang mengembirakan. Sebagaimana ditunjukkan dalam tabel 1 Indeks Integritas Pelayanan Publik, nilai integritas pelayanan publik masih

menunjukkan angka yang kurang memuaskan. Demikian pula, meskipun terdapat kenaikan dari 6.64 pada tahun 2009 menjadi 7,07 pada tahun 2011, namun kenaikan ini belum signifikan.. Kondisi yang lebih buruk terjadi pada pada instansi vertikal di daerah, yang nilai indeks integritas pelayanan publiknya pada tahun 2011 baru mencapai angka 6.00.

Tabel 1. Indeks Integritas Pelayanan Publik

No.	Integritas Pelayanan Publik	2010	2011	2012
1	Instansi Pusat	6,16	7,07	6,86
2	Instansi Vertikal di Daerah	5,26	6,00	6,34

Sumber: Diolah dari Hasil Survei Integritas Sektor Publik KPK, 2010-2012

Secara teori, rendahnya kinerja pelayanan publik tersebut berhubungan dengan budaya organisasi lembaga pelayanan publik. Sebagaimana dinyatakan oleh Rogers dan Meehan (2007) dan Wunsche (2007), bahwa budaya organisasi mempengaruhi kinerja organisasi. Selanjutnya, dalam

penelitian ini disekripsikan budaya kinerja lembaga pelayanan publik di Indonesia. Budaya kinerja tersebut dideskripsikan tiga dimensi yang meliputi : komitmen terhadap kualitas pelayanan (Graham, 2004; Ashworth, 2007), penghargaan terhadap kinerja (Heery, 1996; Risher, 2007; Graham,



2004; OECD, 2009; Banucci, 2005), dan perhatian terhadap pemangku kepentingan (Ashworth, 2007).

B. METODE PENELITIAN

Adapun data-data yang disajikan dalam tulisan ini adalah data yang dihasilkan dari survei atas 54 Kementerian dan LPNK, sebagaimana terlampir. Dalam hal ini, data-data penelitian dikumpulkan dan dianalisis dengan menggunakan metode kuantitatif. Analisis deskriptif selanjutnya diterapkan atas data kuantitatif tersebut

C. KERANGKA TEORI

Konsep Budaya Kinerja

Budaya kinerja (*performance culture*) adalah konsep yang pada awalnya dikembangkan di sektor bisnis.² Dalam perkembangan kemudian, seiring menguatnya konsep NPM, budaya kinerja mendapatkan perhatian yang besar di sektor publik. Menurut Anderson (2002), peran NPM dalam hal ini adalah sebagai faktor pendorong terjadinya transformasi budaya organisasi sektor publik³ dari birokrasi yang diikat oleh peraturan (*rules-bound bureaucracy*) ke organisasi yang fokus pada kinerja (Anderson, Griffin, & Teicher, 2002).

Pada masa sekarang, perhatian terhadap budaya kinerja semakin meningkat seiring menguatnya pandangan yang menekankan pentingnya budaya kinerja bagi peningkatan kinerja organisasi

(Wunsche, 2007). Dalam pandangan tersebut, budaya kinerja dinilai sebagai langkah utama organisasi untuk mewujudkan kinerja yang unggul. Sebagai konsekuensinya, kegagalan organisasi dalam membangun budaya kinerja akan mengarahkan organisasi pada kebangkrutan bahkan kematian (Wriston, 2007). Dengan peran penting budaya kinerja tersebut, budaya kinerja bahkan kemudian dianggap oleh Reid & Hubbell (2005) sebagai DNA dari organisasi.

Pandangan yang demikian juga sejalan dengan pendapat Osborne & Gaebler (1992), yang secara jelas menekankan bahwa organisasi publik dengan budaya yang lebih fokus pada hasil dibandingkan pada prosedur akan berkinerja lebih baik. Demikian pula, penelitian yang dilakukan Bain & Company (n.d.) menunjukkan bahwa sekitar 70 persen pimpinan organisasi bisnis menyepakati bahwa budaya merupakan sumber utama keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) (Rogers & Meehan, 2007).

Menyadari arti penting budaya kinerja bagi organisasi, banyak organisasi di sektor publik dan sektor swasta yang berupaya mengembangkan budaya kinerja masing-masing. Cara yang dikembangkan adalah melalui penerapan praktik-praktik manajemen organisasi berbasis kinerja, yang antara lain meliputi pengembangan visi dan misi yang mudah dipahami oleh pegawai dalam organisasi, penciptaan

2 Dalam literatur terdapat sejumlah istilah yang memiliki makna sama dengan budaya kinerja, antara lain meliputi *performance-based culture* (Graham, 2004, Raynor, 2007), *performance-driven culture* (Risher, 2007), *performance oriented culture* (Anderson, 2002), *healthy culture* (Bechtold, 1997), dan *good or valuable culture* (Alvesson, 2002).

3 Menurut Risher (2007), dewasa ini konsep budaya kinerja justru kurang mendapat perhatian dari corporate studies. Konsep ini justru mendapatkan perhatian tinggi dari lembaga pemerintah dalam beberapa waktu terakhir terkait dengan penjelasan tentang budaya organisasi yang memprioritaskan pada kinerja.



iklim manajemen yang mendorong kreativitas, dan penerapan sistem imbalan (*reward system*) yang didasarkan pada kinerja (Graham, 2004). Namun demikian, membangun budaya kinerja dalam suatu organisasi bukanlah pekerjaan yang mudah. Penelitian Bain & Company (n.d.) menunjukkan bahwa tidak lebih dari 3 % organisasi yang mampu mempertahankan budaya kinerja yang unggul (Rogers, 2007). Demikian pula, penelitian Horton (2006) atas sejumlah negara yang menerapkan sistem imbalan berorientasi kinerja, menunjukkan hasil bahwa ternyata sistem imbalan berorientasi kinerja belum sepenuhnya diterapkan pada negara-negara tersebut.

Kondisi yang demikian ini, menurut Rogers (2007) dan hasil penelitian OECD (2009), dipengaruhi oleh banyak faktor, antara lain meliputi struktur kelembagaan, kapasitas administratif, kualitas sumberdaya manusia, budaya lama organisasi, akuntabilitas pemerintah, dan struktur imbalan. Sementara itu Kaliprasad (2006) menyebutkan budaya organisasi, struktur, proses, kepemimpinan, dan faktor lingkungan sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan organisasi membangun dan mempertahankan budaya kinerja.

Terkait dengan penerapan dan pengembangan budaya kinerja, Wriston (2003) kemudian mengingatkan organisasi-organisasi untuk memperhatikan empat unsur yang menurutnya sangat penting, meliputi: (1) lingkungan yang kolaboratif (*a collaborative environment*), (2) budaya akuntabilitas (*a culture of accountability*), (3) fokus

(*focus*), dan (4) Pelbagai proses yang kuat (*robust processes*). Lingkungan berkolaborasi, dalam hal ini dimaknai sebagai budaya organisasi/tim yang ditandai dengan penguatan kepercayaan dan penerapan kekuatan berkolaborasi pada setiap tingkat organisasi. Dengan dasar lingkungan berkolaborasi ini, menurut Wriston (2003) setiap individu dalam organisasi akan merasa bahwa setiap gagasan individu dihargai, disamping berkembang rasa tanggung jawab untuk berpartisipasi aktif dalam pencapaian tujuan-tujuan organisasi. Adapun budaya akuntabilitas adalah budaya organisasi/tim yang ditandai dengan tiga bentuk praktik dan atau kepercayaan yang konsisten, meliputi: (1) kejelasan harapan di sekitar perilaku dan kinerja individu, (2) pengenalan, penekanan dan penghargaan terhadap kinerja unggul, dan (3) penanganan dengan cepat dan adil terhadap masalah kinerja (*performance problem*), termasuk kegagalan dalam memenuhi komitmen seseorang. Fokus adalah kemampuan untuk membatasi tujuan sehingga sumber daya yang terbatas dapat digunakan sebaik-baiknya untuk mewujudkan tujuan yang jelas dan penting. Sementara itu proses yang kuat adalah cara yang sangat efisien dalam mengerjakan sesuatu, dengan penekanan pada penyampaian pelayanan dan produk secara efektif kepada konsumen (Wriston, 2007).

Reid & Hubbell (2005) menyarankan beberapa hal berikut untuk dilaksanakan oleh organisasi yang sedang membangun dan mengembangkan budaya kinerja, meliputi:

a. Keterbukaan dan kepercayaan



(openness and trust)

Keterbukaan mendorong pegawai yang biasanya diam untuk berbicara. Sementara itu lingkungan yang dipenuhi kepercayaan akan mengurangi penolakan pegawai ketika suatu isu disosialisasikan. Dalam lingkungan organisasi yang penuh keterbukaan dan kepercayaan, orang-orang akan bertindak lebih bijak, lebih sering bertanya, dan lebih spontan dalam mengungkapkan pertanyaan dan gagasan. Dalam kondisi yang demikian ini, pegawai dapat mengembangkan kemampuan masing-masing dan berkontribusi untuk sukses.

b. Perbedaan yang dikelola (*managed differencies*)

Perbedaan pendapat di antara individu dalam organisasi harus diperlakukan sebagai suatu kewajaran dan dikelola untuk mewujudkan tujuan bersama. Dalam hal ini, maka setiap pilihan dihargai dan dipertimbangkan. Dengan pengelolaan perbedaan yang demikian, orang-orang dapat menyampaikan pendapat secara bebas, sehingga setiap isu yang berkembang dapat diselesaikan secara lebih efektif.

c. Kesederhanaan dan fokus (*simplicity and focus*)

Organisasi harus memiliki fokus yang jelas, yang diringi dengan kejelasan dan ketepatan dalam mendefinisikan tujuan organisasi. Terdapat komitmen pada setiap tingkatan untuk menghilangkan kompleksitas dalam pelaksanaan program dan kegiatan organisasi.

d. Memainkan kekuatan orang-orang (*playing to people's strength*)

Pemimpin mengetahui kekuatan dan kelemahan anak buahnya dan mampu menempatkan anak buah pada tugas yang sesuai dengan kemampuan masing-masing. Para pemimpin dan anak buah lebih fokus pada proses pembelajaran dan membangun kekuatan daripada menutup jarak (*gap*) di antara pemimpin dan anak buah.

Pengertian dan Aspek Budaya Kinerja

Dalam literatur, penggunaan istilah budaya kinerja ini terkadang tumpang tindih dengan istilah budaya organisasi (Bellou, 2008; Alvesson, 2002). Namun demikian, cakupan budaya organisasi sebenarnya lebih luas dari budaya kinerja. Budaya kinerja adalah salah satu dimensi dari budaya organisasi, yang dalam literatur, penggunaannya sering dalam konteks persaingan dengan dimensi lain dari budaya organisasi, seperti: budaya kepatuhan (*compliance culture*) (Macdonald, 2006; OECD, 2009) budaya tidak sehat (*unhealthy culture*) (Bechtold, 1997), dan budaya perintah dan pengendalian (*command and control culture*) (van Rensburg & Prideaux, 2006).

Sebagai dimensi dari budaya organisasi, pendefinisian budaya kinerja juga tidak dipisahkan dari definisi budaya organisasi. Adapun definisi budaya organisasi, dalam tulisan ini mengacu pada pendapat Charles Hill (n.d.) dan Drennan (1992). Charles Hill (n.d.) menyebutkan budaya organisasi sebagai "...the collection of values and norms that are shared by people and groups in an organization and that control the way interact with each other and with



contacts outside the organization" (Ashworth, 2007, 52). Sementara itu Drennan (1992) menyatakan budaya organisasi dalam hubungannya dengan *"how things are done around here"* (Trefry, 2006, 565). Dengan demikian, budaya organisasi memuat nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi dasar perilaku, serta perilaku itu sendiri dari anggota organisasi.

Merujuk definisi budaya organisasi tersebut, maka dalam budaya kinerja juga termuat nilai-nilai, norma-norma dan perilaku. Namun, nilai-nilai, norma-norma dan perilaku yang termuat dalam budaya kinerja adalah nilai-nilai, norma-norma, dan perilaku yang memiliki keterkaitan dengan kinerja organisasi. Hal ini sesuai dengan definisi budaya kinerja sebagaimana disampaikan oleh beberapa ahli, antara lain: Benowitz (2009), Wriston (2007), dan Risher (2007). Benowitz (2009) mendefinisikan budaya kinerja sebagai *"the commitment of the entire organization to work together to meet organizational goals and commitments on behalf of its many stakeholders, most important, the public that the organization serves"* (Breul, 2009, 75). Wriston (2007, 9) menyebutkan budaya kinerja sebagai *"a "mind-set" - with accompanying and reinforcing habits, practices and routines- about how to optimally engage one's human resources in order to optimize long term team/organizational performance."* Sementara itu Risher (2007, 51) menyatakan *"performance culture ... describe a culture where performance is a recognize priority"*.

Meskipun secara tekstual terdapat keragaman definisi, tetapi para ahli tersebut dan lainnya (Reid &

Hubbell, 2005; Graham, 2004; Ashworth, 2007) memiliki pandangan yang sama tentang fokus budaya kinerja, yaitu terwujudnya kinerja unggul organisasi. Dalam tulisan ini selanjutnya budaya kinerja dimaknai sebagai budaya organisasi yang dapat menjamin organisasi mewujudkan keunggulan dalam kinerja (*excellence in performance*) (Graham, 2004).

Budaya kinerja -sebagai dimensi dari budaya organisasi- juga dimanifestasikan dalam sejumlah elemen budaya organisasi. Adapun elemen budaya organisasi pada dasarnya dapat dipilahkan ke dalam dua besaran aspek, yaitu aspek-aspek yang dapat diakses secara langsung dan aspek-aspek yang tidak dapat diakses langsung yaitu yang terkait dengan nilai-nilai (*values*) (Xinekou, 1996). Kedua aspek tersebut telah menjadi fokus perhatian dalam pelbagai penelitian terkait dengan budaya organisasi. Meskipun, dalam hal ini Xinekou (1996) menyatakan telah terjadi difergensi dalam pelaksanaan penelitian, dimana sebagian penelitian budaya organisasi fokus pada aspek nilai, sementara sebagian yang lain lebih fokus pada aspek-aspek yang dapat diakses, khususnya aspek perilaku (*behavior*).

Terkait dengan aspek-aspek budaya organisasi ini, kajian atas sejumlah literatur menunjukkan adanya perbedaan pendapat di antara para pakar yang mengkaji masalah budaya organisasi, baik pada aspek yang dapat diakses maupun pada aspek yang terkait dengan nilai. Hal ini ditunjukkan oleh sejumlah pandangan para ahli, seperti Wolfe (2002), Xinekou (1996), Linn (2008), dan Hofstede (1990) tentang aspek-aspek



budaya organisasi. Wolfe (2002) berpandangan bahwa budaya organisasi dimanifestasikan ke dalam dua aspek, yaitu aspek nilai-nilai organisasi (*organizational value*) dan identifikasi organisasi (*organizational identifications*).⁴ Xinekou (1996) menyebutkan empat elemen budaya, yang terdiri dari asumsi dasar (*fundamental assumption*), nilai-nilai (*values*), norma-norma dan harapan (*behavior norms and expectations*), dan pola-pola perilaku (*patterns of behavior*).⁵ Sementara itu Linn (2008), terkait aspek budaya organisasi menyatakan:

A review of many definitions of organizational culture, although it does show disagreement, does uncover general agreement about a few certain themes. One is that organizational culture is a fundamental part of what integrates the members of a group. In addition, some of the many facets of an organizational culture are easily detectable, such as their behavior and stories, while other parts of it are more conceptual, like their beliefs, values,

and assumptions (Linn, 2008, 88-93). Adapun Hofstede (1990) menyebutkan empat kategori manifestasi budaya, yang meliputi: symbols, heroes, rituals, dan nilai. Dalam hal ini, symbols, heroes, dan rituals merupakan manifestasi budaya yang dapat diobservasi meskipun makna budaya terletak pada cara penerimaan orang yang berada dalam budaya terhadap ketiga manifestasi tersebut. Symbols adalah words, gestures, pictures, atau objects yang memuat makna tertentu dalam budaya. Heroes adalah orang-orang, hidup atau mati, nyata atau khayalan, yang memiliki sifat sangat dihargai dalam budaya dan menjadi model perilaku. Rituals adalah tindakan bersama yang secara teknis sebenarnya tidak cukup penting (superfluous) tetapi secara sosial penting dalam budaya. Sementara itu nilai, merupakan perasaan yang tidak disadari dan jarang dapat didiskusikan, tidak dapat diobservasi tetapi dapat dimanifestasikan dalam perilaku (Hofstede, Neuijen, Ohayv, & Sanders, 1990).

Tabel 2. Aspek-aspek Budaya Organisasi

	Aspek budaya	
	Dapat diakses langsung	Tidak dapat diakses langsung
Wolfe (2002)	<i>Organizational identifications</i>	<i>Organizational value</i>
Xinekou (1996)	<i>Larger patterns of behavior</i>	<i>Fundamental assumption, values, behavior norms and expectations</i>
Linn (2008)	<i>Behavior and stories</i>	<i>Beliefs, values, and assumptions</i>
Hofstede (1990)	<i>Symbols, heroes, rituals</i>	<i>values</i>

- 4 Wolfe (2002) menjelaskan bahwa nilai-nilai organisasi adalah standar yang diterima yang mengatur perilaku individu-individu dalam organisasi. Sementara itu identifikasi organisasi adalah "the importance of an organization in the personal self-concept".
- 5 Menurut Xenikou (1996), tiga elemen budaya yang pertama, yaitu asumsi dasar, nilai-nilai, dan norma-norma perilaku dan harapan adalah elemen-elemen budaya yang tidak dapat diakses langsung karena merupakan aspek budaya yang berada dibawah sadar (*depth or unconscious quality of culture*). Sementara itu perilaku adalah satu-satunya elemen budaya yang dapat diamati secara langsung.



Berdasarkan pelbagai pandangan para ahli tentang aspek-aspek budaya organisasi tersebut, maka budaya kinerja juga dimanifestasikan ke dalam aspek yang dapat diakses secara langsung dan aspek yang tidak dapat diakses secara langsung. Dengan demikian, budaya kinerja dapat dimanifestasikan dalam symbols (Hofstede, 1990), heroes (Hofstede, 1990), rituals (Hofstede, 1990), stories (Linn, 2008), dan behavior (Wolfe, 2002; Xinekou, 1996; Linn, 2008), yang semuanya merupakan aspek budaya yang dapat diobservasi. Disamping itu, budaya kinerja juga dapat dimanifestasikan ke dalam aspek-aspek budaya yang tidak dapat diobservasi, meliputi: assumptions (Linn, 2008; Xinekou, 1996), beliefs (Mott Linn, 2008), values (Wolfe, 2002; Xinekou, 1996; Linn, 2008; Hofstede, 1990), dan behaviour norms and expectations (Xinekou, 1996).

Dimensi Budaya Kinerja

Pemahaman tentang aspek budaya kinerja sangat berguna untuk mengenali budaya kinerja organisasi, karena melalui aspek-aspek tersebut budaya kinerja organisasi dimanifestasikan. Selanjutnya, untuk kepentingan penelitian ini kemudian ditetapkan dimensi-dimensi dari budaya kinerja organisasi. Kajian terhadap sejumlah literatur, menunjukkan sejumlah dimensi dari budaya kinerja, yang antara lain meliputi: Komitmen terhadap kualitas pelayanan (Graham, 2004; Ashworth, 2007), penghargaan terhadap kinerja (Heery, 1996; Risher, 2007; Graham, 2004; OECD, 2009; Banucci, 2005), dan perhatian terhadap pemangku kepentingan (Ashworth, 2007).

a) Komitmen terhadap Kualitas Pelayanan

Organisasi yang memiliki perhatian terhadap kinerja, senantiasa fokus terhadap kualitas pelayanan organisasi yang disampaikan kepada pelanggan (Aydin & Ceylan, 2009). Dalam kaitan dengan kualitas pelayanan tersebut, menurut Elliott (1992), organisasi mengembangkan manajemen kualitas yang meliputi perencanaan kualitas, pengendalian kualitas dan perbaikan kualitas. Dalam hal ini, selain merancang kualitas melalui penetapan target dan pengembangan strategi, organisasi melakukan monitoring dan evaluasi strategi organisasi secara rutin. Monitoring dimaksudkan agar kegiatan berjalan sesuai rencana, sehingga hasil diharapkan dapat sesuai yang diharapkan. Adapun evaluasi terhadap pelayanan ini memberikan umpan balik untuk kepentingan perbaikan pelayanan yang berkesinambungan.

b) Penghargaan terhadap Kinerja

Salah satu fokus perhatian organisasi yang berorientasi kepada kinerja adalah kinerja yang dicapai oleh unit kerja, tim, dan individu yang ada di dalamnya. Kinerja tersebut mendapatkan perhatian besar, karena berkontribusi langsung terhadap pencapaian kinerja organisasi. Oleh karena itu, organisasi biasanya berupaya menemukan berbagai cara untuk mengenali kinerja anggota dan memberikan penghargaan atas kinerja tersebut (Risher, 2007). Menurut Aydin & Ceylan (2009), penghargaan terhadap kinerja ini



merupakan langkah penting agar pegawai termotivasi untuk memberikan hasil yang terbaik.

Sebagian besar organisasi menggunakan kebijakan "*pay for performance*" sebagai strategi penghargaan atas kinerja (Heery, 1996). Namun sebenarnya strategi penghargaan dapat saja memilih bentuk lain yang tidak selalu berkaitan dengan keuangan, antara lain dalam bentuk promosi atau pujian (Page, 2006). Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Risher (2007, 55), bahwa tujuan penghargaan adalah "*... to recognize that high-performing employees and their accomplishments are to be celebrated*".

c) Perhatian terhadap Pemangku Kepentingan

Pada organisasi publik, pemangku kepentingan utama organisasi adalah masyarakat selaku pengguna pelayanan organisasi. Hal ini terutama pada organisasi publik yang menghasilkan produk berupa jasa pelayanan langsung kepada masyarakat. Sementara itu pada organisasi publik yang memberikan pelayanan pada organisasi lain, pemangku kepentingan organisasi publik tersebut adalah organisasi yang dilayani. Selain para pemangku kepentingan tersebut,

kinerja organisasi juga menjadi kepentingan aktor lain, seperti dewan perwakilan, organisasi yang memiliki kedudukan lebih tinggi dalam hirarki, dan anggota organisasi sebagai pemangku kepentingan internal. Perhatian terhadap para pemangku kepentingan ini, antara lain diwujudkan melalui pengenalan terhadap kebutuhan pemangku kepentingan, penanganan keluhan secara menyeluruh, dan perumusan indikator kinerja yang berorientasi pada kebutuhan pelanggan (Chi-Kuang Chen, et al, 2004).

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penghargaan terhadap Kinerja

Hasil survei menunjukkan bahwa nilai-nilai penghargaan terhadap kinerja belum berkembang dalam budaya Kementerian dan LPNK. Hasil Pengukuran Penghargaan terhadap Kinerja, terdapat indikasi bahwa penghargaan Kementerian dan LPNK terhadap kinerja baru pada tahap penandatanganan kontrak kinerja⁶ di tingkat pimpinan.⁷ Selain dari itu, tidak terdapat indikator yang dapat digunakan sebagai petunjuk adanya nilai penghargaan terhadap kinerja pada Kementerian dan LPNK. Bahkan, dokumen kontrak kinerja yang sudah ditandatangani tersebut belum banyak digunakan Kementerian dan LPNK

6 Praktik penerapan kontrak kinerja pada Kementerian dan LPNK ini pada mulanya diamanatkan melalui Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 31/SE/M.PAN/12/2004 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja. Kebijakan Nomor 31/SE/M.PAN/12/2004 tersebut kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi dan diganti dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 29 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Berdasarkan kebijakan tersebut, Kementerian dan LPNK kemudian menyusun kontrak kinerja atau yang dalam kebijakan tersebut disebut dengan penetapan kinerja.

7 Hasil output SPSS mengungkapkan bahwa terdapat 63 % Kementerian dan LPNK yang lebih dari 80 % pemangku jabatan eselon I di dalamnya telah menandatangani kontrak kinerja dengan pimpinan instansi. Adapun untuk pejabat eselon II, adalah sekitar 59,2 % Kementerian dan LPNK yang lebih dari 60 % pemangku jabatan eselon II di dalamnya telah menandatangani kontrak kinerja dengan pemangku jabatan eselon I yang membawahkannya.



sebagai instrumen untuk mengukur kinerja pimpinan.⁸

Sementara itu, penerapan nilai-nilai penghargaan terhadap kinerja pada Kementerian dan LPNK di tingkat pegawai bahkan lebih buruk daripada penerapan nilai budaya tersebut pada tingkat pejabat eselon I dan II. Pada tingkat pegawai, sangat

sedikit unit kerja pada Kementerian dan LPNK yang memberikan penghargaan terhadap kinerja pegawai. Dalam hal ini, hanya sekitar 20 % unit kerja yang menerapkan kontrak kinerja pegawai.⁹ Demikian pula, hanya sekitar 20 % unit kerja yang mengukur kinerja pegawai berdasarkan kontrak kerjanya.¹⁰

Tabel 3. Hasil Pengukuran Penghargaan terhadap Kinerja

Indikator	Jumlah
• Persentase pemangku jabatan eselon I yang telah menandatangani kontrak kinerja (penetapan kinerja) dengan pimpinan instansi	80 %
• Persentase pemangku jabatan eselon II yang telah menandatangani kontrak kinerja (penetapan kinerja) dengan pemangku jabatan eselon I yang membawahkannya	60 %
• Persentase unit kerja yang telah menerapkan kontrak kinerja antara pegawai dengan pimpinan dalam unit kerja tersebut	20 %
• Persentase pejabat struktural yang kerjanya dinilai berdasarkan dokumen kontrak kinerja	20 %
• Persentase unit kerja yang menggunakan dokumen kontrak kinerja dalam menilai kinerja pegawainya	20 %

Sumber: diolah dari hasil survei

Dengan demikian, penghargaan terhadap kinerja pada Kementerian dan LPNK pada masa sekarang ini masih sangat rendah. Penerapan kontrak kinerja pada Kementerian dan LPNK hanyalah bentuk formalitas belaka dalam budaya organisasi. Selain itu kontrak kinerja yang dihasilkan Kementerian dan LPNK memiliki kualitas yang kurang baik karena masih kurang terukur (Wicaksono, 2010). Bahkan, dalam praktik manajemen Kementerian dan LPNK, penerapan

kontrak kinerja tersebut tidak berkaitan dengan penghargaan atau hukuman.

Lebih jauh Wicaksono menyatakan bahwa penyebab rendahnya kualitas penghargaan Kementerian dan LPNK terhadap kinerja, antara lain adalah pengaruh politik yang sangat besar dalam birokrasi. Dalam hal ini, pengaruh politik sangat menonjol dalam pengembangan karier aparatur pemerintah pada Kementerian dan LPNK. Karier seorang aparatur, dalam

8 Hasil output SPSS mengungkapkan bahwa terdapat 51,9 % Kementerian dan LPNK yang tidak lebih dari 20 % pejabat struktural di dalamnya yang kerjanya dinilai berdasarkan dokumen kontrak kinerja.

9 Berdasarkan hasil output SPSS, jumlah Kementerian dan LPNK yang tidak lebih dari 20 % unit kerja di dalamnya menerapkan kontrak kinerja pegawai adalah sekitar 64,8 % .

10 Hasil output SPSS menunjukkan bahwa jumlah Kementerian dan LPNK yang tidak lebih dari 20 % unit kerjanya menggunakan dokumen kontrak kinerja dalam menilai kinerja pegawai adalah sekitar 59,3 %.



praktiknya lebih banyak ditentukan oleh keputusan politik dan bukan didasarkan pada kinerja dari aparatur tersebut. Hal yang demikian ini juga terjadi pada jabatan tingkat tinggi dalam birokrasi. Pada jabatan tingkat tinggi tersebut, Presiden belum pernah melakukan pergantian menteri-menterinya berdasarkan kinerja para menteri tersebut. Meskipun dalam hal ini, telah terdapat kontrak kinerja yang telah ditandatangani oleh Presiden dengan para menteri. Selain faktor politik tersebut, penghargaan Kementerian dan LPNK terhadap kinerja dipengaruhi oleh sistem karier yang dikembangkan dalam birokrasi pemerintah. Disamping faktor politik dan sistem karier, faktor-faktor lain yang dinilai mempengaruhi penghargaan Kementerian dan LPNK terhadap kinerja. Faktor-faktor tersebut antara lain meliputi: informasi kinerja, kepemimpinan, dan sistem penghargaan dan hukuman.

Selanjutnya, untuk meningkatkan penghargaan Kementerian dan LPNK terhadap kinerja, Asropi (2012) menekankan perlunya perhatian pemerintah pada pelbagai aspek: *Pertama*, perbaikan atas sistem atau sistem karier dalam birokrasi. Sistem dimaksud, selain harus jelas juga harus dikaitkan dengan kontrak kinerja. *Kedua*, Pengembangan informasi kinerja pada Kementerian dan LPNK; *Ketiga*, Pengembangan sistem rekrutmen pimpinan. Pimpinan sangat berpengaruh dalam membangun budaya organisasi. Oleh karena itu, dalam kaitan dengan penghargaan terhadap kinerja ini, diperlukan pimpinan yang berani dan inovatif. *Keempat*, pengkaitan antara kinerja

dengan sistem penghargaan dan hukuman. Dalam hal ini penghargaan berperan sebagai pendorong Kementerian dan LPNK untuk berkinerja. Penghargaan yang dikembangkan tersebut meliputi penghargaan untuk lembaga dan penghargaan untuk individu. Adapun penghargaan untuk individu salah satunya berupa perbaikan gaji. Sementara itu hukuman dapat berujud penggantian pejabat yang tidak berkinerja.

Perhatian terhadap Pemangku Kepentingan

Hasil survei mengindikasikan bahwa pada masa sekarang ini perhatian Kementerian dan LPNK terhadap para pemangku kepentingan tergolong masih rendah. Hasil Pengukuran "Perhatian terhadap Pemangku Kepentingan", dari keempat indikator yang digunakan dalam penelitian tidak ada satupun indikator yang mencerminkan perhatian tinggi dari Kementerian dan LPNK terhadap pemangku kepentingan. Dalam hal ini, hanya sekitar 40 % unit organisasi dalam Kementerian dan LPNK yang melibatkan pemangku kepentingan dalam penyusunan dokumen perencanaan instansi. Dengan demikian, Kementerian dan LPNK lebih cenderung menyusun dokumen perencanaan dengan berdasarkan pertimbangan sendiri. Demikian pula, sangat jarang Kementerian dan LPNK yang melakukan survei untuk mengetahui kepuasan pelanggan. Bahkan, Kementerian dan LPNK menyelenggarakan survei kepuasan pelanggan hanya sekali dalam waktu lima tahun. Selain itu, kualitas perhatian Kementerian dan LPNK



terhadap pemangku kepentingan juga ditandai oleh intensitas yang rendah dalam pembahasan atas keluhan pengguna layanan instansi. Data hasil survei menunjukkan bahwa Kementerian dan LPNK cukup jarang

melakukan pembahasan atas keluhan yang diterima dari pengguna layanan, meskipun mayoritas Kementerian dan LPNK tersebut sudah memiliki sarana untuk menerima keluhan dari pengguna layanan.

Tabel 4. Hasil Pengukuran “Perhatian terhadap Pemangku Kepentingan”

Indikator	Jumlah
• Persentase unit organisasi setingkat eselon I yang telah melibatkan para pemangku kepentingan dalam penyusunan dokumen perencanaan Instansi	40 %
• Lamanya waktu (tahun) yang telah dijalani instansi dalam menerapkan media atau sarana untuk menerima keluhan (ketidakpuasan) pengguna layanan instansi	lebih 4 (empat) tahun
• rapat atau pertemuan yang dilakukan instansi dalam setahun terakhir untuk membahas keluhan dari pengguna layanan instansi	jarang
• survei dalam kurun waktu lima tahun terakhir untuk mengetahui kepuasan pengguna layanan instansi	satu kali

Sumber: diolah dari hasil survei

Perhatian Kementerian dan LPNK terhadap kebutuhan pemangku kepentingannya pada masa sekarang ini secara umum masih kurang. Hal tersebut tampak jelas terutama ketika target-target dalam dokumen kebijakan dibandingkan dengan hasil setelah kebijakan tersebut diimplementasikan. Namun demikian, jika dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya, pelayanan yang diberikan Kementerian dan LPNK sekarang ini menunjukkan adanya peningkatan kualitas. Hal ini juga mengindikasikan kecenderungan semakin meningkatnya perhatian instansi terhadap kebutuhan pemangku kepentingan.

Adapun faktor yang mempengaruhi peningkatan perhatian Kementerian dan LPNK terhadap kebutuhan para pemangku kepentingan tersebut, bersumber dari luar instansi yaitu dari masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat berperan sebagai pendorong perubahan pada

Kementerian dan LPNK melalui tuntutan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa faktor utama pendorong peningkatan perhatian Kementerian dan LPNK terhadap pemangku kepentingan adalah tuntutan dari pemangku kepentingan sendiri. Ketika tuntutan terhadap Kementerian dan LPNK tersebut menguat, maka Kementerian dan LPNK akan menanggapinya melalui penyediaan layanan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pemangku kepentingan. Demikian pula, ketika masyarakat tidak banyak memberikan tuntutan kepada Kementerian dan LPNK, maka tidak akan ada perubahan atas kualitas pelayanan yang diberikan Kementerian dan LPNK.

Hanya saja, realitas sekarang ini menunjukkan bahwa tuntutan masyarakat terhadap Kementerian dan LPNK belum menghasilkan perubahan



besar atas budaya organisasi yang mencerminkan perhatian Kementerian dan LPNK terhadap pemangku kepentingan. Terdapat dua hal yang dapat dikaitkan dengan fenomena tersebut. Pertama, tidak terdapat sistem pengawasan yang dapat menjamin bahwa setiap tahap dalam proses perumusan kebijakan Kementerian dan LPNK ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pemangku kepentingan. Tanpa adanya sistem tersebut, usulan kebijakan yang dihasilkan dari proses *bottom up* dapat dengan mudah mengalami distorsi di tingkat pengambil keputusan tertinggi. Kedua, pada Kementerian dan LPNK masih diwarnai oleh nilai-nilai budaya yang mengedepankan sosok aparatur sebagai Amtenaar atau pamong praja di masa penjajahan Belanda. Aparatur negara tidak dimaknai sebagai pelayan masyarakat (*public service*), tetapi sebagai sosok penguasa yang harus dilayani oleh masyarakatnya. Karakter yang demikian ini mengakibatkan aparatur melihat proses perumusan kebijakan publik lebih sebagai kegiatan rutin dan formalitas belaka. Kebijakan dan program di tahun-tahun sebelumnya, tanpa melihat perkembangan tuntutan dan kebutuhan pemangku kepentingan.

Selanjutnya, kondisi aktual tentang nilai perhatian terhadap pemangku kebutuhan tersebut merekomendasikan perlunya suatu pendekatan yang utuh untuk menumbuhkan budaya organisasi yang lebih memperhatikan kebutuhan pemangku kepentingan. Adapun pendekatan dimaksud adalah melalui

kesearahan langkah antara pemerintah, *civil society* dan sektor swasta. Meskipun dalam hal ini peran pemerintah lebih dominan dibandingkan yang lain, tetapi peran *civil society* dan sektor swasta juga harus kuat dalam peningkatan kualitas budaya aparatur birokrasi.

Komitmen terhadap Kualitas Pelayanan

Komitmen terhadap kualitas pelayanan pada Kementerian dan LPNK diukur melalui lima indikator, dengan hasil pengukuran sebagaimana ditunjukkan dalam tabel 4.4. Hasil Pengukuran Komitmen terhadap Kualitas Pelayanan. Berdasarkan tabel 4.4. tersebut, diketahui bahwa pada waktu sekarang ini mayoritas Kementerian dan LPNK telah memiliki komitmen yang cukup baik terhadap kualitas pelayanan. Dalam hal ini, semua indikator menunjukkan adanya komitmen Kementerian dan LPNK terhadap kualitas pelayanan tersebut. Pertama, pada mayoritas Kementerian dan LPNK, 80 % unit kerja telah secara rutin menyampaikan laporan perkembangan pelaksanaan program dan kegiatan.¹¹ Kedua, Pimpinan Kementerian dan LPNK sering mengadakan rapat yang ditujukan untuk menangani masalah-masalah yang sedang dihadapi dan juga masalah yang berpotensi muncul pada saat pelaksanaan program dan kegiatan. Ketiga, mayoritas Kementerian dan LPNK telah memiliki Standar Pelayanan (SP) dan Standard Operating Procedures (SOP) atas pelayanan yang diberikan instansi.

11 Berdasarkan hasil output SPSS, terdapat 68,5 % Kementerian dan LPNK yang lebih dari 80 % unit kerja di dalamnya secara rutin menyampaikan laporan perkembangan pelaksanaan program dan kegiatan.



Meskipun belum semua jenis pelayanan memiliki SP dan SOP, akan tetapi jumlah pelayanan yang sudah memiliki SP dan SOP telah mencapai 60 % dari seluruh jenis pelayanan pada instansi masing-masing.

Realitas tersebut juga mencerminkan adanya peningkatan kualitas komitmen Kementerian dan LPNK terhadap pelayanan publik

dibandingkan pada tahun-tahun sebelumnya. Adapun faktor pendorong peningkatan komitmen tersebut, adalah menguatnya komitmen aparatur pemerintah, khususnya di tingkat pengambil keputusan tertinggi dalam birokrasi. Komitmen tersebut ditandai antara lain oleh diterapkannya program reformasi birokrasi.

Tabel 5. Hasil Pengukuran Komitmen terhadap Kualitas Pelayanan

Indikator	Jumlah
• Persentase unit kerja yang secara rutin menyampaikan laporan perkembangan (<i>progress report</i>) pelaksanaan program dan kegiatan (bulanan, triwulanan, semesteran)	80 %
• Intensitas rapat dalam satu tahun terakhir yang diinisiasi oleh pimpinan instansi untuk membahas dan menangani pelbagai masalah yang berkembang pada saat pelaksanaan program dan kegiatan	lebih dari sembilan kali
• Intensitas rapat dalam satu tahun terakhir yang diinisiasi oleh pimpinan instansi untuk membahas pelbagai hal yang berpotensi menimbulkan masalah pada saat pelaksanaan program dan kegiatan	lebih dari enam kali
• Persentase pelayanan instansi yang telah memiliki standar pelayanan	60 %
• Persentase kegiatan pelayanan dalam instansi yang telah memiliki <i>Standard Operating Procedures</i> (SOP)	60 %

Sumber: diolah dari hasil survei

Namun demikian, komitmen terhadap kualitas pelayanan publik tersebut ternyata tidak terdistribusi secara merata pada pelbagai jenjang kepemimpinan dan staf. Komitmen untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas pada tingkat pelaksana lebih rendah daripada aparatur yang ada pada tingkat pengambilan keputusan. Hal yang demikian ini tercermin dari praktik-praktik negosiasi yang acap diterapkan pada sejumlah instansi yang melayani perijinan. Demikian pula, masih dijumpai pemberian pelayanan publik yang kurang berkualitas, terutama dalam hal-hal yang terkait dengan distribusi makanan, pasokan Bahan Bakar Minyak (BBM) dan pelayanan rumah sakit.

E. PENUTUP

Dari hasil pengolahan dan analisis data dapat disimpulkan bahwa budaya kinerja instansi pemerintah, yakni di tingkat kementerian dan LPNK masih rendah. Budaya kinerja ini dapat dilihat dari dimensi-dimensi budaya kinerja yakni komitmen terhadap kualitas pelayanan, penghargaan terhadap kinerja dan perhatian terhadap pemangku kepentingan. Rendahnya komitmen terhadap kualitas pelayanan terbukti dari masih jaranginya dilakukan survei kepuasan pelanggan, perhatian dan pengelolaan pengaduan yang masih kurang. Sementara penghargaan Kementerian dan LPNK terhadap kinerja baru pada tahap penandatanganan kontrak kinerja, dan berkaitan dengan penghargaan atau hukuman.



Dengan kondisi budaya kinerja Kementerian dan LPNK yang demikian, maka upaya peningkatan kinerja pelayanan publik Kementerian dan LPNK akan lebih baik untuk dipusatkan pada perbaikan budaya kinerja instansi tersebut. Dalam kaitan ini, faktor yang dinilai sangat penting dalam kaitannya dengan perbaikan komitmen aparatur, yaitu mentalitas birokrasi yang masih kental dengan warna mentalitas birokrasi lama. Kedepan perlu dibangun mentalitas birokrasi yang menempatkan kepentingan dan kepuasan masyarakat yang dilayaninya sebagai fokus utama seluruh kegiatan penyelenggaraan pelayanan.

Terkait problem mentalitas yang demikian tersebut upaya perbaikan mentalitas aparatur yang yang dapat diambil adalah gerakan budaya. Fokus gerakan ini adalah pada proses penyadaran, baik pada diri aparatur pemerintah maupun pada masyarakat. Proses penyadaran pada aparatur pemerintah adalah untuk meningkatkan kesadaran aparatur agar memberikan pelayanan dengan kualitas yang baik. Upaya penyadaran tersebut dilakukan melalui berbagai jalan, antara lain media massa, iklan, dan sosialisasi untuk menumbuhkan pemahaman baru tentang birokrasi. Sementara itu proses penyadaran pada masyarakat adalah untuk pemberdayaan sikap. Dengan pemberdayaan tersebut, diharapkan muncul sikap masyarakat yang menempatkan birokrat sebagai pelayan masyarakat, bukan masyarakat yang melayani birokrat.

Selain upaya gerakan budaya tersebut, strategi lain yang dapat diambil yaitu strategi penerapan

manajemen secara ketat. Dalam strategi kedua ini, terdapat tiga aspek yang memerlukan perhatian besar. *Pertama*, sistem penghargaan (*reward system*). Sistem penghargaan ini berhubungan dengan kinerja. Sistem penghargaan ditujukan untuk menjaga mentalitas dan meningkatkan kenyamanan bagi aparatur yang telah menunjukkan kinerja tinggi. Adapun bentuk penghargaan bagi aparatur yang berkinerja tinggi adalah berupa materiil dan non materiil. *Kedua*, hukuman (*punishment*). Dalam hal ini, hukuman diposisikan sebagai instrumen untuk memaksa aparatur untuk berkinerja, dan diterapkan mengiringi perbaikan sistem kompensasi. *Ketiga*, kapasitas pimpinan. Dalam konteks Indonesia sekarang ini, pemimpin masih merupakan faktor yang memegang peran paling signifikan, sebagai penentu arah dan gerak organisasi pelayanan.

Upaya yang tidak kalah pentingnya adalah membangun keterbukaan dan kepercayaan dalam organisasi. Keterbukaan mendorong seluruh unsur dalam organisasi untuk meningkatkan kinerja. Selain itu keterbukaan juga memungkinkan upaya menjaring ide-ide kreatif dari seluruh pegawai menjadi lebih mudah. Sedangkan lingkungan yang dipenuhi kepercayaan akan mengurangi penolakan pegawai ketika suatu isu disosialisasikan. Dalam lingkungan organisasi yang penuh keterbukaan dan kepercayaan, orang-orang akan bertindak lebih bijak, lebih sering bertanya, dan lebih spontan dalam mengungkapkan pertanyaan dan gagasan. Dalam kondisi yang demikian ini, pegawai dapat mengembangkan kemampuan mereka dan berkontribusi



demi peningkatan kinerja organisasi pelayanan.

Sementara itu, terkait dengan rekomendasi yang dikhususkan untuk peningkatan ketiga dimensi budaya kinerja yang meliputi komitmen terhadap kualitas pelayanan, penghargaan terhadap kinerja, dan perhatian terhadap pemangku kepentingan, dirumuskan rekomendasi sebagai berikut:

1. Penguatan komitmen Kementerian dan LPNK terhadap kualitas pelayanan perlu dilakukan melalui beberapa langkah strategis, antara lain meliputi: penataan pola karier dan penataan sistem rekrutmen pimpinan.
2. Peningkatan penghargaan Kementerian dan LPNK terhadap kinerja, dapat dilakukan melalui pengembangan informasi kinerja pada Kementerian dan LPNK dan pengkaitan antara kinerja dengan sistem penghargaan dan hukuman.
3. Peningkatan perhatian Kementerian dan LPNK terhadap pemangku kepentingan, dilakukan melalui pengembangan kebijakan yang dapat mendorong peningkatan peran serta *civil society* dan sektor swasta dalam pelayanan publik. Peran serta *civil society* dan sektor swasta ini bukan hanya dalam artikulasi kepentingan, tetapi juga mencakup pengawasan terhadap kerja dan kinerja aparatur birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Alvesson, M. (2002). *Understanding Organizational Culture*. London: SAGE Publications Ltd

Ashworth, R., Boyne, G., & Delbridge, R. (2007). *Escape from the*

iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector. JPART 19:165-187

Asropi. (2012), *Pengaruh Pengukuran Kinerja Dan Budaya Kinerja Terhadap Akuntabilitas Kementerian Dan Lembaga Pemerintah Nonkementerian Di Indonesia*, Disertasi, Universitas Indonesia, tidak dipublikasikan.

Banucci, P.W. (2005, Feb/Mar.). Building a high-performance culture at ATMI. *Strategic Communication Management*, 9 (2), 14-18. ABI/INFORM Global (Proquest) database

Bechtold, B.L. (1997). Toward a participative organizational culture: Evolution or revolution?. *Empowerment in Organizations*, 5 (1), 4. ABI/INFORM Global (Proquest) database

Bellou, V. (2008). Identifying organizational culture and subcultures within Greek public hospitals. *Journal of Health, Organization and Management*, 22 (5), pp. 496-509. ABI/INFORM Global (Proquest) database.

Breul, J.D. (2009, Spring). Addressing the performance challenge. *The Public Manager*. 71-76. ABI/INFORM Global (Proquest) database

Brue, Greg and Rod Howes (2006), *Six Sigma*, New York: The McGraw-Hill

Chi-Kuang Chen, Chang-Hsi Yu, Shiow-Jiuan Yang, & Hsiu-Chen Chang. (2004). A customer-oriented service-



- enhancement system for the public sector. *Managing Service Quality*, 14 (5), 414. ABI/INFORM Global (Proquest) database
- Clark, Frances. (1996), *Leadership for Quality*, McGraw-Hill, London.
- Cohen, Steven, 1993, Total Quality Management in Government: *"a Practical Guide for the Real World"*, San Fransisco: Jossey Bass Inc
- Department of Finance and Administration, 2000, *Client Service Charter Principles*, Commonwealth of Australia
- Evans. James R and Lindsay. William M, 1998, *The Management and Control of Quality*, West Publishing Company, United State
- Farazmand, Ali, (2002), Total Quality Management (TQM): *"Key Concepts and Analysis of Best Practices for Improving Public Service Performance"*, School of Public Administration Florida Atlantic University
- Fei, Teddy Lian Kok, (2002), TQM *Implementation and Impact in The Malaysian Public Sector: "an Empirical Study"*, INTAN Public Service Department, Kuala Lumpur
- Graham, J. (2004, Spring). Developing a performance-based culture. *The Journal for Quality and Participation*, 27 (1), 4-9. ABI/INFORM Global (Proquest) database.
- Hamilton, Booz Allen, 2003, *Assessment of Leadership Attitudes about The Baldrige National Quality Program*, National Institute of Standards and Technology
- Hammet, Pat, ISO 9000: "(Auto:QS 9000)(US:ANSI/ASQC Q
- Heery, E. (1996). Performance culture: *The Causes And Effects Of Performance Pay In Public Services. Management Research News*, 19 (4/5), 62-65. ABI/INFORM Global (Proquest) database
- Hofstede, G., Neuijen, B., Ohayv, D.D., & Sanders, G. (1990, June). *Measuring Organizational Culture: A Qulitative And Quantitative Study Across Twenty Cases. Administrative Science Quarterly*, 35 (2), 286-317. ABI/INFORM Global (Proquest) database.
- Horton, S. (2006). *New Public Management: Its Impact On Public Servant Identity. An Introduction To This Symposium. International Journal of Public Sector Management*, 19 (6). 533-534. ABI/INFORM Global (Proquest) database.
- Kaliprasad, M. (2006, Jun). *The Human Factor II: Creating A High Performance Culture In An Organization. Cost Engineering*, 48 (6), 27-35. ABI/INFORM Global (Proquest) database
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), 2010: "Peluncuran Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2010" Survei Integritas (SI) KPK dan Peluncuran Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2010 Survei Integritas (SI) KPK dan Indeks Persepsi Korupsi (IPK)



- TII diambil dari :)
www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=1645
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), (2011). Buku "Integritas Sektor Publik 2011: Fakta Korupsi Dalam Layanan Publik" bisa didownload pada link diambil dari <http://acch.kpk.go.id/integritas-sektor-publik-indonesia-2011-fakta-korupsi-dalam-layanan-publik>
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 2012: Hasil Survei Integritas Sektor Publik 2012, diambil dari <http://acch.kpk.go.id/survei-integritas-2012>
- Lembaga Administrasi Negara, (2012). *Kajian Penerapan Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan, Laporan Kajian*, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara
- Raynor, E. (2007, Winter). *Developing The Performance Culture At Mckesson Medical-Surgical. Organization Development Journal*, 25 (4), 19-26. ABI/INFORM Global (Proquest) database
- Reid, J., & Hubbell, V. (2005, March/April). *Creating A Performance Culture. Ivey Business Journal Online*, 1. ABI/INFORM Global (Proquest) database.
- Risher, H. (2007, Fall). *Fostering A Performance-Driven Culture In The Public Sector. Public Manager*, 36 (3), 51-56. ABI/INFORM Global (Proquest) database.
- Rogers, P., & Meehan, P. (2007). "Building A Winning Culture". *Business Strategy Series*, 8 (4), 254-261. ABI/INFORM Global (Proquest) database.
- Trefry, M.G. (2006, Sep). *A Double-Edged Sword: Organizational Culture in Multicultural Organizations. International Journal of Management*, 23 (3), 563-575. ABI/INFORM Global (Proquest) database.
- Wriston, M.J. (2007, Spring). *Creating A High-Performance Culture. Organization Development Journal*, 25 (1), 8-16. ABI/INFORM Global (Proquest) database.
- Wunsche, A. (2007, Nov/Dec). *The CFO As Strategist And Catalyst In Building A High-Performance Culture. Ivey Business Journal Online*, 71(8). ABI/INFORM Global (Proquest) database
- Xenikou, A., & Furnham, A. (1996, March). *A Correlational And Factor Analytic Study Of Four Questionnaire Measures Of Organizational Culture. Human Relations*, 49 (3), 349-. ABI/INFORM Global (Proquest) database.