

RESPONSIVITAS BIROKRASI KEMENTERIAN AGAMA DALAM PELAYANAN PENDIDIKAN AGAMA DI KOTA AMBON

Oleh: Ismail DP

Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan IAIN Ambon

Email: ismail@yahoo.com

Abstract:

Responsivitas dimensi pelayanan publik dan indikator pelayanan berkaitan dengan daya tanggap dan kemampuan aparatur dalam menghadapi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan baru. Jenis penelitian ini penelitian kualitatif dengan pendekatan fenomenologis untuk mengetahui responsivitas birokrasi Kementerian Agama dalam pelayanan pendidikan agama Islam di Kota Ambon. Subjek/sumber data penelitian ini kata-kata dan tindakan aparat birokrasi Kemenag dan *stakeholders* pendidikan di Kota Ambon dan data-dokumentasi lain. Teknik pengumpulan data penelitian ini wawancara, observasi dan studi dokumenter. Teknik pengabsahan data dengan melakukan observasi secara tekun, dan uji secara *triangulasi*, baik sumber maupun metode. Hasil penelitian: (1) responsivitas birokrasi kementerian agama dalam pelayanan pendidikan agama islam di Kota Ambon masih kurang responsif. Hal ini terlihat pada: (a) masih banyak keluhan masyarakat menyangkut pelayanan pendidikan agama Islam dalam dua tahun terakhir; (b) sikap dan orientasi pelayanan aparat birokrasi yang masih terkesan kurang dalam merespon keluhan masyarakat; (c) rencana kerja tahunan (*action plan*) yang masih bersifat rutinitas, dan kurang mengakomodir keluhan masyarakat, (d) kurang upaya pemberdayaan masyarakat (komite madrasah), dalam pengembangan pendidikan agama di Kota Ambon; dan (2) faktor-faktor eksternal birokrasi seperti: budaya organisasi, iklim dan lingkungan organisasi serta faktor internal seperti: perilaku birokrasi, kewenangan diskresi, etika birokrasi, dan semangat kerjasama dalam organisas.

Keywords: *Responsivitas Birokrasi, Pelayanan Pendidikan.*

Pendahuluan

Berbagai perubahan terjadi seiring perkembangan kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh administrator publik. Kompleksitas ini ditanggapi oleh para ilmuwan dengan mengembangkan ilmu administrasi publik. Ada tiga perspektif dalam administrasi publik yang dikembangkan Denhardt & Denhardt (2004) yaitu;¹ *old public administration, new*

public management, dan *new public service*. Pertama, *old public administration* merupakan perspektif klasik yang menaruh perhatian pada fokus pemerintahan, pada penyediaan layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik. Kedua *new public management*, berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan pendekatan bisnis dalam sektor publik. Pemilik kepentingan publik yang sebenarnya menurut Denhardt, masyarakat administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara

¹J.V. Denhardt, & Denhardt, R.B.. *The New Public Service: Serving, Not Steering* (New York: M.E. Sharpe. 2004), h. 11-13.

melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Ketiga, *new public service*, mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (*self interest*), melainkan melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama.²

Perspektif *new public service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, administrator publik menyadari ada beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi. Administrator yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga dalam pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini harus dilakukan tidak saja karena untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai demokrasi.

Kementerian Agama sebagai birokrasi publik, pada dasarnya dihadirkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi publik meskipun memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan organisasi bisnis, tetapi dalam menjalankan misi, tujuan dan programnya menganut prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, dan menempatkan masyarakat sebagai *stakeholder* yang harus dilayani secara optimal. Layanan publik merupakan hak masyarakat

yang mengandung prinsip: kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, kemanan, tanggungjawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, keramahan, dan kenyamanan.

Responsiveness atau responsivitas adalah satu dimensi pelayanan publik merupakan indikator pelayanan berkaitan dengan daya tanggap aparatur terhadap keluhan dan kebutuhan masyarakat yang membutuhkan pelayanan sebagaimana diatur dalam aturan perundangan. Birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.³

Jatuh pemerintahan Orde Baru diikuti dengan semakin rendah kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi publik. Krisis kepercayaan ini ditandai dengan mengalirnya protes dan demonstrasi yang dilakukan oleh berbagai komponen masyarakat terhadap birokrasi publik, baik di tingkat pusat maupun daerah. Ini menunjukkan betapa besar akumulasi kekecewaan masyarakat terhadap birokrasi publik.

Munculnya berbagai keluhan masyarakat berkaitan dengan kinerja birokrasi pelayanan publik, mendorong pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, menunjukkan komitmen untuk memperbaiki pelayanan publik, dengan mencanangkan tahun 2004 sebagai "Tahun Peningkatan Pelayanan Publik Nasional". Pencanaan ini kelanjutan dari pelaksanaan Instruksi Presiden nomor 1 tahun 1995, tentang perbaikan dan peningkatan mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat, yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 1 tahun 1995 tentang petunjuk pelaksanaan pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat yang menegaskan kriteria pelayanan publik yang baik, sederhana, jelas dan pasti, aman, terbuka, efisien, ekonomis, adil, dan tepat waktu.

²Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B.. 2004. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe. h. 170.

³Sondang P Siagian, *Teori Pengembangan Organisasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), h. 72.

Kinerja birokrasi pelayanan publik dapat meningkat jika mengembangkan proses pelayanan sebagaimana dilakukan dalam perusahaan-perusahaan swasta. Sejalan dengan pandangan Osborne dan Gaebler yang secara spesifik menyarankan agar birokrasi publik dalam memberikan pelayanan publik berorientasi kepada pelanggan, berusaha memenuhi kebutuhan pelanggannya. Disarankan juga paradigma birokrasi moderen Weber yang hirarkis berubah menjadi birokrasi yang memerhatikan partisipasi, tim kerja, dan kontrol rekan kerja (*peer group*) bukan lagi dominasi atau kontrol atasan⁴.

Responsivitas salah satu dimensi pelayanan publik⁵ yang juga merupakan indikator pelayanan berkaitan dengan daya tanggap aparatur terhadap keluhan dan kebutuhan masyarakat yang membutuhkan pelayanan sebagai diatur di dalam aturan perundangan.

Memasuki era otonomisasi di dan Kota Ambon, Maluku, telah mengemuka keinginan dan tuntutan pemikiran yang luas tentang peningkatan akses dan pemerataan pendidikan, peningkatan mutu pendidikan dan peningkatan kualitas layanan pendidikan bagi masyarakat Kota Ambon. Salah satu faktor penyebab dari muncul fenomena (keinginan dan tuntutan) tersebut masih rendah layanan publik di bidang pendidikan (pendidikan Agama Islam).

Tulisan ini menjelaskan penilaian dan pengukuran tentang sejauh mana responsivitas birokrasi Kementerian Agama dalam implementasinya di Kota Ambon, khususnya berkaitan dengan pencapaian tiga pilar kebijakan pendidikan nasional meliputi perluasan

akses dan pemerataan pendidikan, peningkatan mutu pendidikan, dan peningkatan kualitas layanan pendidikan.

Responsivitas Birokrasi Kementerian Agama dalam Pelayanan Pendidikan Agama Islam di Kota Ambon

Responsivitas pelayanan publik dalam operasionalnya dijabarkan menjadi beberapa indikator: (1) terdapat tidak keluhan pengguna jasa selama dua tahun terakhir; (2) sikap aparat birokrasi dalam merespons keluhan pengguna jasa; (3) tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan pada pengguna jasa; dan (4) penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku.

1. Identifikasi Keluhan Masyarakat (Pengguna Jasa)

Keluhan masyarakat pengguna jasa indikator pelayanan yang memperlihatkan produk pelayanan yang selama ini dihasilkan oleh birokrasi belum dapat memenuhi harapan pengguna jasa. Asumsi dasar, keluhan masyarakat pengguna jasa yang tinggi terhadap produk layanan birokrasi publik, menunjukkan kemampuan responsivitas birokrasi pelayanan sangat lemah. Keluhan masyarakat pengguna jasa (*stakeholders*) terhadap responsivitas birokrasi Kementerian Agama Kota Ambon dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- 1) Keluhan umum, keluhan yang disampaikan oleh semua pihak masyarakat, sekolah, pemerhati pendidikan LSM, dan lain-lain), baik melalui media elektronik, cetak, atau media lain tentang pendidikan agama di Kota Ambon, meliputi: (a) kurikulum pendidikan agama, (b) pendidik dan tenaga kependidikan, (c) sarana prasarana dan lain-lain.
- 2) Keluhan terhadap kebijakan pendidikan Agama Islam yang meliputi: (1) [eningkatan akses dan pemerataan Pendidikan Agama, yaitu: (a) peningkatan akses dan

⁴David Osborn, dan Ted Gaebler, *Mewirah-usahkan Birokrasi (Reinventing Government): Mentrasformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*. Edisi Terjemahan. (Jakarta: Penerbit Pustaka Binaman Pressindo. 1999), h.281

⁵Dimensi-dimensi pelayanan publik meliputi: *tangibility, responsibility, akuntability, respon-siviness, assurens*, dan lain-lain, lebih jelas, lihat Poltak Lijan Sinambela, 2006. *Reformasi Pelayanan Publik. Teori, Kebijakan dan Implemen-tasi*. Jakarta: Bumi Aksara; h 36.

pemerataan pendidikan agama, (b) peningkatan rasio guru: sekolah, rasio guru dan siswa, dan (c) ketersediaan fasilitas, sarana dan prasarana madrasah; (2) peningkatan mutu, relevansi dan daya saing pendidikan agama; yang meliputi: (a) pembenahan Manajemen Madrasah di Kota Ambon, (b) peningkatan jumlah, kualitas, kesejahteraan guru, (c) penyusunan kurikulum pendidikan agama yang sesuai dengan kebutuhan, (d) peningkatan proses belajar mengajar dan kualitas lulusan, (3) penguatan tata kelola, dan pelayanan publik pendidikan agama yang meliputi: (a) pengembangan sistem pengawasan madrasah; (b) peningkatan kapasitas Mependais Kemenag Kota Ambon, dan (c) peningkatan peran Yayasan Pendidikan Islam di Kota Ambon

Keluhan-keluhan tersebut merupakan indikator pelayanan yang memperlihatkan produk pelayanan yang selama ini dihasilkan oleh birokrasi belum dapat memenuhi harapan masyarakat. Keluhan yang tinggi dari masyarakat pengguna jasa terhadap produk layanan birokrasi Kemenag Kota Ambon dalam dua tahun terakhir menunjukkan kemampuan responsivitas birokrasi pelayanan untuk mengantisipasi bermunculan berbagai keluhan masyarakat pengguna jasa masih sangat lemah.

2. Sikap dan Orientasi Aparat Birokrasi Kemenag dalam Merespons Keluhan

a. Sikap pelayanan birokrasi dalam merespon keluhan

Sikap aparat birokrasi pelayanan publik bidang pendidikan agama di Kota Ambon kurang responsif terhadap kepentingan masyarakat. Ini terlihat dalam sikap aparat birokrasi yang hanya sekedar menampung keluhan masyarakat pengguna jasa. Responsivitas atau daya tanggap petugas pelayanan lemah dalam merespons tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang senantiasa berkembang. Responsivitas pelayanan yang rendah terhadap masyarakat

rakat menurut aparat birokrasi tidak semata disebabkan faktor aparat. Dalam banyak kasus, seringkali masyarakat pengguna jasa yang membuat pelayanan menjadi tidak lancar. Pengguna jasa seringkali datang ke kantor pelayanan tanpa membawa dokumen-pelayanan yang diperlukan, sering meminta aparat untuk segera menyelesaikan masalah padahal aparat tidak dapat memberi pelayanan tanpa adanya dokumen yang dibutuhkan.

Penolakan pelayanan seringkali dilakukan oleh aparat birokrasi dengan dalih dokumen pengguna jasa yang dibawa tidak lengkap dengan persyaratan pelayanan yang telah ditentukan. Penolakan pelayanan tersebut dalam banyak kasus tidak menyakut substansi pelayanan yang dipersoalkan tetapi lebih cenderung karena gagalnya pemberian informasi secara akurat kepada masyarakat. Banyak aparat Birokrasi Kemenag Kota Ambon menolak untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jasa dengan alasan tidak ada kesesuaian dokumen pelayanan yang dibawa. Tingkat penolakan pelayanan aparat birokrasi yang tinggi dapat membawa konsekuensi pada meningkatnya kekecewaan pengguna jasa terhadap aparat birokrasi pelayanan.

Tingkat penolakan pelayanan yang tinggi oleh aparat birokrasi Kemenag memperlihatkan sistem pelayanan birokrasi mengabaikan desain pelayanan yang tidak berdasarkan pada kepentingan pengguna jasa, tetapi menerapkan dasar aturan formal secara kaku. Pelayanan birokrasi terkesan menerapkan manajemen pelayanan yang semata-mata berdasarkan pada pendekatan formalistik, mencoba menerapkan pelayanan secara tekstual berdasarkan perkembangan aspirasi masyarakat pengguna jasa. Pengaruh kepaternalistik dan struktur birokrasi yang paternalistik turut andil terhadap lemahnya responsivitas aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan publik.

Tingkat responsivitas penyelenggaraan pelayanan publik yang rendah di

Kemenag Kota Ambon mengindikasikan aparat birokrasi pelayanan memiliki keengganan untuk menolong masyarakat pengguna jasa dengan memberikan pelayanan yang baik. Belum atau kurang diterapkan prinsip pelayanan tersebut disebabkan belum ada komunikasi yang interaktif antara aparat birokrasi dengan para pengguna jasa.

Responsivitas birokrasi yang rendah juga disebabkan belum ada pengembangan komunikasi eksternal secara nyata oleh jajaran birokrasi Kemenag. Indikasi belum dikembangkan komunikasi eksternal secara efektif oleh birokrasi tampak masih besar gap pelayanan yang terjadi. Gap pelayanan tersebut gambaran pelayanan yang memperlihatkan belum ditemukan kesamaan persepsi antara harapan pengguna jasa dan pemberi layanan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan. Aparat birokrasi Kemenag Kota Ambon harus membuka jurang komunikasi yang lebar dengan masyarakat pengguna jasa. Ketidaktransparanan komunikasi dari birokrasi yang menyangkut pemberian pelayanan menyebabkan pihak masyarakat selalu berada dalam posisi dirugikan sebagaimana diakui oleh seorang warga masyarakat yang pernah mengurus bantuan sekolah dan seorang guru honor yang mengejutkan ketidaktransparanan aparat birokrasi Kemenag.

Ketidaktransparanan informasi birokrasi tersebut membuat banyak masyarakat pengguna jasa mengalami frustrasi. Komunikasi yang tidak efektif masih dikembangkan oleh birokrasi sehingga birokrasi belum memunyai kesadaran untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa. Responsivitas pemberian pelayanan publik salah satunya diukur melalui keterbukaan informasi dan seberapa jauh interaksi komunikasi yang terjalin antara birokrasi sebagai pemberi layanan dengan masyarakat. Masyarakat pengguna jasa sering kali belum memunyai akses terhadap informasi pelayanan yang dibutuhkan, termasuk kecenderungan aparat birokrasi menyembunyikan informasi kepada masyarakat.

Komunikasi pelayanan tertutup ini sulit untuk dapat mewujudkan responsivitas aparat birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan kepada publik.

b. Orientasi Birokrasi pada Pelayanan Publik

Orientasi pelayanan menunjuk pada seberapa banyak energi birokrasi dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Sistem pemberian pelayanan yang baik dapat dilihat dari besar sumber daya manusia yang dimiliki oleh birokrasi secara efektif didayagunakan untuk melayani kepentingan pengguna jasa. Idealnya, segenap kemampuan dan sumber daya yang dimiliki oleh aparat birokrasi hanya dikonsentrasikan untuk melayani kebutuhan dan kepentingan pengguna jasa. Kemampuan dan sumber daya dari aparat birokrasi sangat diperlukan agar orientasi pada pelayanan dapat dicapai. Contoh, masalah penyediaan waktu kerja aparat yang benar-benar berorientasi pada pemberian pelayanan kepada masyarakat. Aparat birokrasi yang ideal aparat birokrasi yang tidak dibebani oleh tugas-tugas lain di luar tugas pelayanan kepada masyarakat. Aparat pelayanan ideal juga tidak memiliki kegiatan atau pekerjaan lain, seperti pekerjaan sambilan di luar pekerjaan kantor yang dapat mengganggu tugas-tugas penyelenggaraan pelayanan. Kinerja pelayanan aparat birokrasi dapat maksimal bila semua waktu dan konsentrasi aparat benar-benar tercurah untuk melayani masyarakat.

Kondisi pelayanan ideal dalam realitasnya sulit untuk diwujudkan dalam birokrasi. Hasil temuan observasi/pengamatan menjelaskan, ketidakjelasan pembagian wewenang, inkonsistensi pembagian kerja, dan sikap pimpinan dalam memberikan tugas kepada aparat bawahan tanpa mempertimbangkan aspek sifat pekerjaan, urgensi pekerjaan, dan dampak pemberian tugas terhadap kualitas pemberian pelayanan pada masyarakat. Hal-hal tersebut merupakan beberapa faktor penyebab aparat birokrasi sulit terkonsentrasi secara penuh

pada tugas-tugas pelayanan masyarakat. Aparat birokrasi seringkali meninggalkan tugas pelayanan dan lebih banyak menghabiskan waktu untuk tugas-tugas lain di luar tugas pelayanan; kondisi tersebut membuat pelayanan kepada masyarakat terganggu.

Iklim pelayanan berorientasi pada kepentingan pimpinan tanpa adan penetapan kepentingan pelayanan masyarakat sebagai *high priority* dalam tugas-tugas aparat birokrasi. Sebenarnya pihak masyarakat sebagai jasa pihak yang paling dirugikan atas kinerja birokrasi. Masyarakat pengguna jasa harus rela menunggu aparat yang sedang dinas luar sehingga proses pelayanan menjadi lamban. Sebagian besar masyarakat pengguna jasa mengaku pernah terpaksa harus menunggu lama akibat petugas pelayanan tidak berada di tempat. Sebagian besar solusi pelayanan yang diterima oleh masyarakat pengguna jasa memperlihatkan rutinitas administratif dominan dalam kinerja birokrasi. Fokus pelayanan pada publik belum menjadi isu sentral dalam setiap proses pengambilan keputusan birokrasi. Elit birokrasi tampak lebih cenderung memunyai sikap ritual kedinasan daripada spirit pemberian pelayanan kepada masyarakat.

c. Tindakan Birokrasi Kemenag dalam Merespon Keluhan

1) Rencana pengembangan pendidikan Agama

Rencana pengembangan pendidikan agama di Kota Ambon disesuaikan dengan rencana pengembangan yang mengacu pada standar nasional pendidikan dengan beberapa kriteria minimal yang harus dipenuhi. Standar tersebut mencakup beberapa hal; (1) standar sarana dan prasarana, (2) standar isi; (3) standar proses; (5) standar pendidik dan tenaga kependidikan; (6) standar penilaian pendidikan; dan (7) standar pengelolaan.

2) Target Aksesibilitas Pendidikan Agama di Kota Ambon

Target yang ingin dicapai dari aksesibilitas jelas: (a) peningkatan jumlah taman kanak-kanak/raudatul atfal. Data yang tersedia, jumlah anak yang mengenyam pendidikan taman kanak-kanak sekitar 50%. Di tahun 2014 diharapkan semua anak sudah mengenyam pendidikan jenjang TK/RA dan (b) bebas uang sekolah

3) Target kualitas Pendidikan Agama Islam di Kota Ambon

Ketersediaan guru/ustaz dalam jumlah dan kualitas kepakaran yang memadai menentukan kualitas pendidikan Agama Islam di Kota Ambon. Beberapa target yang terkait dengan guru yang harus dicapai dalam 5 tahun kedepan: (a) peningkatan manajemen madrasah meliputi: (1) ada sistem dan mekanisme perekrutan kepala madrasah yang lebih akuntabel dan professional; (2) seluruh madrasah (berbagai jenjang) memiliki kapasitas manajemen dan kepemimpinan yang professional, dan (3) ada aturan main yang jelas antara kepala madrasah dan komite madrasah sehingga keduanya dapat saling mendukung dalam meningkatkan kualitas madrasah; (b) peningkatan kualitas guru dan pemerataan penyebarannya meliputi: (1) tersebar secara merata di seluruh Kota Ambon; (2) terpenuhi kebutuhan tenaga guru di bidang studi sains dan matematik (Kimia, Fisika dan Biologi), dengan kualitas minimal lulusan S1; (3) peningkatan kualitas guru dengan meningkatkan standar kualifikasi akademisnya (90% guru MI, MTs, MTsN telah memenuhi standar kualifikasi akademis); (3) terbangun sistem peningkatan kualitas guru yang berkelanjutan melalui operasionalisasi forum-forum guru seperti musyawarah guru mata pelajaran (MGMP), kelompok kerja guru (KKG) dan lain-lain; (c) penyusunan kurikulum yang relevan dengan kebutuhan daerah meliputi: (1) membangun kemampuan lokal untuk menyesuaikan dan mengembangkan kurikulum tingkat

satuan pendidikan (KTSP) untuk Kota Ambon; (2) tersusun KTSP MI sampai dengan MA untuk semua mata pelajaran yang mengakomodir potensi daerah/karakteristik daerah, sosial budaya masyarakat setempat dan peserta didik yang berorientasi global; (d) peningkatan kualitas proses belajar mengajar meliputi: (1) terselenggara proses pembelajaran berkualitas yang menyenangkan; dan (2) terbangun inisiatif siswa untuk mencari pengetahuan dari berbagai sumber secara mandiri; dan (e) peningkatan dan pengadaan sarana dan prasarana Pendidikan Agama. Berdasarkan PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, penyediaan fasilitas pendidikan harus memenuhi standar yang berlaku dalam peraturan tersebut. Setiap satuan pendidikan wajib memiliki sarana yang meliputi perabot, peralatan pendidikan, media pendidikan, buku dan sumber belajar lain, bahan habis pakai serta perlengkapan lain yang dibutuhkan untuk menunjang proses pembelajaran yang teratur dan berkelanjutan.

4) Target tata kelola Pendidikan Agama di Kota Ambon

Untuk Kota Ambon, kondisi tata kelola pendidikan agama ke depan paling tidak harus memenuhi standar: (a) sistem pengawasan madrasah, ada sistem pengawasan madrasah yang mampu menjamin peningkatan kualitas proses belajar mengajar, dan (b) pemerintah daerah dan DPRD Kota Ambon yang meliputi: (1) kebijakan di bidang pendidikan agama di Kota Ambon didukung oleh berbagai peraturan yang memadai; dan (2) tercermin prinsip-prinsip *Good Governance* dalam setiap kegiatan yang berkaitan dengan pendidikan agama di Kota Ambon.

5) Strategi pengembangan pendidikan Agama Islam di Kota Ambon

Strategi pengembangan pendidikan agama Islam Kota Ambon difokuskan pada

3 (tiga) pilar kebijakan pendidikan nasional yang dicanangkan pemerintah Indonesia melalui kementerian pendidikan nasional: (a) peningkatan dan perluasan akses pendidikan; (2) peningkatan kualitas dan relevansi pendidikan; (3) peningkatan tata kelola pendidikan.

Mengacu pada 3 (tiga) pilar kebijakan pendidikan nasional tersebut, skenario pengembangan pendidikan agama di Kota Ambon diharapkan sejalan dan mendukung program pendidikan yang menjadi strategi pemerintah pusat sehingga pengembangan pendidikan agama Kota Ambon memenuhi standar pengembangan dan kualitas yang berlaku secara nasional, sebagaimana yang dituangkan dalam PP No. 19 tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional.

Rencana pengembangan pendidikan agama Islam Kota Ambon dikembangkan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Jangka pendek tersebut belum menghasilkan sesuatu yang ideal, karena pembangunan di bidang pendidikan merupakan pembangunan bersifat jangka panjang dan dipengaruhi oleh banyak faktor. Namun, permasalahan yang berhasil diidentifikasi dalam kegiatan pemetaan kondisi pendidikan agama saat ini diupayakan pemecahannya dan dipergunakan sebagai dasar bagi rencana pengembangan ke depan. Di samping itu, berbagai output dari implementasi rencana pengembangan ini mampu menciptakan suatu sistem yang menjadi dasar peningkatan kualitas pendidikan agama Islam di Kota Ambon.

a) Skala Prioritas

Akses pendidikan agama Islam Kota Ambon dikatakan relatif cukup baik. Skala prioritas pembangunan sektor pendidikan agama Islam difokuskan pada peningkatan kualitas dan tata kelola pendidikan. Program prioritas antara lain:

1. Program-program yang terkait dengan penjaminan kualitas proses belajar

- mengajar di madrasah, seperti: (a) restrukturisasi fungsi, kedudukan dan mekanisme kerja pengawas madrasah, (b) sistem rekrutment dan pengawasan kinerja pengawas madrasah, dan (3) penyediaan fasilitas pendukung operasional pengawas madrasah.
2. Program-program yang terkait dengan peningkatan kualitas manajemen madrasah, seperti: (a) penyusunan ulang sistem rekrutmen dan pengawasan kinerja kepala madrasah; (b) peningkatan kapasitas manajemen dan kepemimpinan kepala madrasah; (c) penentuan struktur biaya dan mekanisme penyaluran, penggunaan dan pertanggungjawaban biaya operasional madrasah; dan (d) peningkatan kesejahteraan guru.
 3. Program-program peningkatan kualitas dan kapasitas guru, seperti:
 - a. Sistem peningkatan kualitas dan kapasitas guru sesuai dengan latar belakang pendidikan dan bidang studi yang diampu;
 - b. Optimalisasi peran forum-forum dan musyawarah guru berdasarkan mata pelajaran.
 4. Program-program pengembangan sistem komunikasi segitiga antarmadrasah, Kemenag, dan orangtua siswa, seperti: (a) penyelenggaraan forum diskusi yang dihadiri *stakeholder* Pendidikan Agama Kota Ambon; dan (b) pemberlakuan sistem komunikasi intensif antara madrasah/guru dengan orang tua siswa.
 5. Program-program yang terkait dengan pengadaan dan peningkatan kualitas fasilitas dan perlengkapan penunjang: (a) pembangunan laboratorium sains yang dapat digunakan bersama oleh beberapa madrasah; (b) pembangunan laboratorium komputer dan bahasa yang dapat digunakan bersama; dan (c) melengkapi sarana laboratorium.

Program-program yang direkomendasikan menjadi prioritas tersebut dalam rangka membangun sistem yang komprehensif dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia di sektor pendidikan agama Islam di Kota Ambon.

b) Program-Program Utama

Secara umum usulan program-program yang perlu dilakukan dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan agama Islam di Kota Ambon dapat dilihat seperti berikut:

1. Peningkatan dan Perluasan Akses Pendidikan

Hal-hal yang perlu dilaksanakan berkaitan dengan strategi peningkatan akses pendidikan agama: (a) pendidikan anak usia dini & raudatul atfal; (b) pendidikan dasar 9 tahun, dan (c) pendidikan menengah.

2. Peningkatan Kualitas dan Relevansi Pendidikan

Beberapa strategi yang perlu dikembangkan untuk meningkatkan kualitas dan relevansi pendidikan agama Islam: (a) pembenahan manajemen madrasah madrasah di Kota Ambon; (b) peningkatan jumlah, kualitas, kesejahteraan guru, (c) peningkatan jumlah dan kualitas tenaga pendukung pendidikan, (d) penyusunan kurikulum yang relevan dengan kebutuhan daerah, (e) peningkatan proses belajar mengajar, (f) peningkatan kualitas lulusan, dan (g) pengendalian biaya pendidikan.

3. Peningkatan Tata Kelola Pendidikan

Kantor Kemenag Kota Ambon harus mengelola pendidikan agama dengan efektif dan efisien. Beberapa hal strategis yang dilakukan: (a) pengembangan sistem pengawasan pendidikan agama Islam; dan (b) peningkatan kualitas sumber daya manusia.

katan komunikasi dan peran pemma dan DPRD Kota Ambon.

6) Pemberdayaan Masyarakat dalam Sistem Pelayanan Pendidikan Agama

Pemberdayaan masyarakat bisa terjadi apabila warganya ikut berpartisipasi. Pemberdayaan diartikan sebagai suatu proses untuk membangun manusia atau masyarakat melalui pengembangan kemampuan masyarakat, perubahan perilaku masyarakat, dan pengorganisasian masyarakat.

Ada 3 tujuan utama dalam pemberdayaan masyarakat, mengembangkan kemampuan masyarakat, mengubah perilaku masyarakat, dan mengorganisir masyarakat. Kemampuan masyarakat yang dapat dikembangkan seperti kemampuan untuk berusaha, kemampuan untuk mencari informasi, kemampuan untuk mengelola kegiatan, dan lain-lain sesuai kebutuhan masyarakat.

Partisipasi masyarakat perlu diwadahi agar dapat dikelola dan dikoordinasikan dengan baik bagi pendidikan agama, terutama dalam meningkatkan mutu dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan agama. Untuk lingkup madrasah di Kota Ambon, wadah yang perlu dibentuk komite madrasah yang memiliki kekhususan dibandingkan dengan komite madrasah di daerah lain.

Keanggotaan komite madrasah terdiri atas unsur masyarakat: (a) orang tua/wali siswa; (b) tokoh masyarakat; (c) tokoh pendidikan; (d) dunia usaha/industri; (e) organisasi profesi tenaga kependidikan; (f) wakil alumni; (g) wakil siswa. (h) unsur dewan guru, dan yayasan/lembaga penyelenggara pendidikan, termasuk Badan Pertimbangan Desa/lurah.

Peran komite madrasah sebagai pemberi pertimbangan (*advisory agency*) dalam penentuan pelaksanaan kebijakan pendidikan di madrasah; pendukung (*supporting agency*), baik yang berwujud finansial, pemikiran, maupun tenaga dalam penyelenggaraan pendidikan di madrasah; pengontrol (*controlling agency*) dalam rangka transparansi dan akun-

tabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan; mediator antara pemerintah (eksekutif) dengan masyarakat di madrasah.

Fungsi komite madrasah: (1) mendorong tumbuh perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu; (2) melakukan kerja sama dengan masyarakat dan pemerintah berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan agama yang bermutu; (3) menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan, dan berbagai kebutuhan pendidikan agama yang diajukan oleh masyarakat; (4) memberikan masukan, pertimbangan, dan rekomendasi kepada madrasah mengenai: (a) kebijakan dan program pendidikan agama; (b) rencana anggaran dan belanja madrasah, (c) kriteria tenaga kependidikan agama; dan (d) hal lain yang terkait dengan pendidikan agama.

Komite madrasah di Kota Ambon, sangat minimal, padahal lembaga ini sebagai wadah aspirasi dari para *stakeholders* pendidikan di madrasah dalam menjaga agar kebijakan pendidikan agama yang awalnya ditujukan untuk kepentingan pembangunan pendidikan benar-benar berjalan sesuai dengan tujuan awal.

Faktor-Faktor yang Memengaruhi Responsivitas Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Pendidikan Agama di Kota Ambon

1. Budaya Organisasi

Budaya adalah suatu konsep yang membangkitkan minat dan berkenaan dengan cara manusia hidup, belajar berpikir, merasa, memercayai dan mengusahakan apa yang patut menurut budayanya. Budaya organisasi lebih bersifat organis daripada mekanis. Budaya tidak dapat dibangun atau dirakit, tetapi harus dibudidayakan, diusahakan, dan dikembangkan. Setiap organisasi mempunyai budaya masing-masing yang terus menerus dikembangkan oleh setiap individu dalam organisasi, sehingga budaya tersebut dapat terus ada. Proses terbentuk budaya organisasi antara lain

karena ada kontak budaya, internalisasi budaya, sosialisas budaya, perubahan budaya, dan pewarisan budaya dalam interaksi organisasi secara berkesinambungan.

Setiap aparat birokrasi kantor Kemenag Kota Ambon secara mental dibebani oleh tradisi dan tata pergaulan yang diwariskan dari pendahulunya. Di hadapan pimpinan misalnya, seorang aparat bawahan sulit untuk menunjukkan penolakannya atas suatu ide atau gagasan pimpinan. Penolakan atas ide pimpinan secara terbuka dapat berarti membuka konflik secara terbuka dengan pimpinan. Penolakan atas suatu ide dari pimpinan, biasanya dilakukan secara halus dan dengan senyum. Sikap tersebut dilakukan agar tidak mengecewakan dan menyakiti hati pimpinan. Aparat bawahan dalam birokrasi, tidak pernah mengatakan penolakan secara tegas atas ide atau perintah dari pimpinan, meskipun aparat bawahan di dalam hati tidak pernah setuju atas ide pimpinan, sulit untuk melakukan bantahan.

Pola pendelegasian wewenang lebih sering didasarkan pada kedekatan hubungan antara pimpinan dengan aparat bawahan. Pola-pola pendelegasian yang dibangun berdasarkan perasaan suka dan tidak suka. Pola pendelegasian tersebut tampak secara sistematis diciptakan untuk menjamin aparat bawahan tetap tunduk dan patuh pada pimpinan. Dampak dari kultur birokrasi ini menjadikan kebijakan pimpinan sulit untuk dikontrol sehingga dapat memunculkan kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam proses pengangkatan dan pembentukan partner kerja. Hubungan demikian, posisi pimpinan menjadi sentral dalam menentukan suatu kebijakan pelayanan yang akan diberikan. Perilaku disfungsi para pimpinan dalam birokrasi pemerintahan yang paling sering terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan untuk kepentingan pribadi.

Interaksi sehari-hari para pegawai di kantor Kemenag Kota Ambon orang yang lebih muda harus menghormati orang yang

lebih tua, staf/bawahan harus menghormati pejabat. Semakin tinggi jabatan seseorang semakin tinggi perlakuan rasa hormat diterimanya dari bawahan.

2. Iklim dan Lingkungan Organisasi

a. Iklim Organisasi

Iklim organisasi berkualitas ditandai ada suasana penuh semangat dan daya hidup, memberikan kepuasan anggota organisasi. Iklim organisasi (*Organizational climate*) adalah serangkaian sifat lingkungan kerja yang dinilai langsung atau tidak langsung oleh karyawan yang dianggap menjadi kekuatan utama dalam mempengaruhi perilaku karyawan. Iklim organisasi terminologi yang luas mengacu pada persepsi anggota organisasi terhadap lingkungan organisasi secara umum. Hal ini dipengaruhi oleh organisasi formal, organisasi informal, kepemimpinan organisasi. Pengaruh interaksi iklim organisasi berhubungan secara simultan dengan struktur dan proses-proses interaksi.

Interaksi dilakukan dalam melakukan pekerjaan mencapai visi dan misi organisasi. Pola-pola interaksi ini tampak pada proses interaksi dan berkonsultasi tentang perubahan dan bagaimana prosesnya, bentuk superior yang dapat menjamin kualitas kinerja, pekerja mengetahui apa yang dianggap penting sebagai akibat yang diharapkan.

b. Lingkungan Organisasi

Organisasi sebagai kumpulan orang-orang tidak dapat dilepaskan dari lingkungan karena pada dasarnya organ ini merupakan bagian dari lingkungan dan masyarakat. Lingkungan memiliki arti yang luas, karena menunjukkan pengaruh eksternal terhadap organisasi. Organisasi harus menyadari bahwa masyarakat merupakan salah satu lingkungan yang mesti diperhatikan dalam menjalankan kegiatan organisasi. Manajemen perlu memahami dan mempertimbangkan kaitan kegiatan yang akan dilaksanakan organisasi dengan lingkungan organisasinya.

Suatu organisasi mempunyai titik singgung dengan lingkungannya. Titik singgung tersebut antara lain kondisi politik, ekonomi dan kebudayaan yang terdapat pada suatu waktu tertentu dalam masyarakat. Proses utama dimensi ini pengaruh, apakah organisasi mempengaruhi lingkungan atau lingkungan yang memengaruhi organisasi. Pengaruh lingkungan organisasi ini terkait dengan sub sistem yang mengitarinya. Sub sistem administrasi dan susunan organisasi dalam pendidikan mengacu pada aspek kekuasaan, struktur dan tanggung jawab organisasi. Sub sistem informasi dan pengambilan keputusan berkaitan dengan mekanisme dan ketersediaan informasi yang akurat menghasilkan keputusan-keputusan yang dapat melancarkan dan memelihara kelangsungan organisasi. Sub sistem ekonomi dan teknologi mengacu pada peranan biaya dan peralatan yang digunakan dalam melancarkan pelaksanaan tugas-tugas keorganisasian untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Sub sistem hubungan antarmanusia mengisyaratkan pentingnya penciptaan relasi-relasi yang berdasarkan nilai-nilai manusiawi dan iklim kerja yang kondusif dalam suatu organisasi.

Stabilitas keamanan dan konflik sosial dalam penyelenggaraan pendidikan agama di Kota Ambon yang relatif terjamin, menjadikan program pendidikan dapat dilaksanakan dengan suasana yang relatif aman.

c. Lingkungan Sosial dan Politik Lokal

1) Kultur dan dinamika Politik lokal

Perkembangan politik lokal merupakan salah satu determinan makro penting untuk menjelaskan kinerja dan karakteristik birokrasi di Kota Ambon. Hal tersebut merupakan salah satu bentuk konsekuensi ada pengaruh budaya masyarakat yang melingkupi organisasi birokrasi Kemenag Kota Ambon. Birokrasi Kemenag Kota Ambon dalam mengembangkan sistem organisasi tidak semata-mata didasarkan pada kebijakan yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat dan pemenang provinsi,

melainkan dipengaruhi pula oleh beberapa faktor lokal, seperti budaya masyarakat, kondisi politik, karakter sosial masyarakat, kondisi ekonomi, LSM, pers, dan perguruan tinggi.

Kota Ambon memiliki akar sejarah, pengalaman politik, dan latar belakang sosio-kultural yang unik berkaitan dengan politik lokal. Seperti terlihat dalam tradisi kehidupan panas pela yang merupakan rangkaian aktivitas *pela* dan *gandong* yang dapat dikatakan sebagai pranata yang berfungsi sebagai ikatan hubungan persaudaraan dan persahabatan antara seluruh penduduk dari dua negeri atau lebih berdasarkan adat.

Salah satu subtansi penting dan isu dinamika politik lokal adalah melihat pola interaksi dari wacana politik yang berkembang pada tingkat lokal. Pola interaksi politik antara legislatif dengan eksekutif dan peran dari *stakeholders* kebijakan pada tingkat lokal dalam merumuskan kebijakan pemberian pelayanan publik merupakan isu yang cukup krusial dalam mengukur responsifitas birokrasi di Kota Ambon.

2) Konflik Lokal

Konflik lokal salah satu barometer penting dalam melihat dinamika masyarakat. Konflik bagi sebagian besar masyarakat masih dianggap sebagai bentuk relasi yang bersifat negatif, destruktif, atau kontraproduktif, padahal dalam masyarakat yang berkembang ke arah penguatan *civil society*, konflik dalam masyarakat selalu dianggap sebagai bagian yang melekat dalam perkembangan masyarakat modern. Konflik antarkelompok dalam masyarakat atau konflik antara masyarakat dengan negara (birokrasi) hendaknya dipahami sebagai suatu sinergi yang diperlukan bagi kemajuan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Konflik antara masyarakat dengan birokrasi yang semakin terbuka telah membawa konsekuensi pada semakin menguat posisi tawar masyarakat dalam mengontrol kinerja birokrasi. Konflik berdampak positif terhadap

kontrol kinerja birokrasi di Kota Ambon. Masyarakat pengguna jasa yang selama ini banyak dirugikan oleh kinerja birokrasi yang buruk mulai berani menuntut haknya. Namun ironis, banyak aparat birokrasi yang mempersepsikan kontrol dari masyarakat sebagai sesuatu hal yang bersifat destruktif dan kontra produktif bagi kinerja birokrasi.

Di masa reformasi, kontrol politik masyarakat atas kinerja birokrasi meningkat dengan tajam. Di birokrasi Kemenag Kota Ambon tampak beberapa aparat birokrasi mulai menunjukkan keramahan kepada masyarakat pengguna jasa. Namun, di banyak bagian, sikap mental aparat belum menunjukkan perubahan yang berarti dalam melayani masyarakat. Masyarakat tampak tetap merasa belum puas atas kinerja aparat birokrasi Kemenag Kota Ambon.

3. Perilaku Organisasi

Perilaku manusia (*individu*) merupakan fungsi interaksi antarmanusia dengan lingkungannya. Interaksi ini melibatkan kepribadian manusia yang kompleks dengan lingkungan yang memiliki tatanan tertentu. Lingkungan yang berbeda akan menimbulkan perilaku yang berbeda antara satu individu dengan individu lain. Kemampuan, kepercayaan, pribadi, dan pengalaman karakteristik yang dimiliki individu yang dibawa olehnya ketika ia memasuki suatu organisasi. Organisasi juga merupakan suatu lingkungan bagi individu yang mempunyai karakteristik pula seperti ada struktur organisasi, aturan, pekerjaan, sistem, wewenang, tanggung jawab, dan lainnya.

Inisiatif oleh para pegawai di Kantor Kemenag Kota Ambon sulit dilakukan, karena jika ada inisiatif tidak atas perintah atasan malah dianggap melanggar disiplin pegawai. Para pegawai memilih membaca surat kabar atau berbincang sesamanya dalam ruang kerja untuk menghabiskan waktu dan menunggu perintah dari pada mengambil inisiatif kerja. Ini menggambarkan perilaku para pegawai kantor Kemenag Kota Ambon akan melak-

sanakan tugas karena ada instruksi atasan atau ada permintaan masyarakat yang diberikan atas persetujuan atasan dan yang berlaku. Prinsipnya perilaku para pejabat di lingkungan Kemenag Kota Ambon tampak hanya melaksanakan tugas rutin administrasi umum, keuangan dan kegiatan lainnya yang bersifat rutin.

Fakta ini menunjukkan perilaku manajemen pendidikan agama di Kota Ambon dalam memberikan pelayanan penyelenggaraan program pendidikan agama di madrasah cenderung sama dengan sebelum implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi yaitu hirarkhis, perilaku birokratis, dan litas tinggi pada atasan. Situasi seperti mendorong kepala madrasah sebagai gungjawab pembelajaran tidak memiliki ranian kuat menjabarkan sumber daya ada mendukung keperluan pengajaran, liharan fasilitas, kesejahteraan guru, berdayakan potensi masyarakat dan ber nikasi secara teratur dengan eksekutif level di atasnya dan staf pada level nya atau setara. Terbatasnya otonomi rasah dan profesionalisme kependidikan pelaksanaan pengajaran di madrasah akibatkan terbatas pula kemampuan lola sumber daya madrasah.

Perilaku para pengambil dalam membangun jaringan hubungan kan latar belakang koneksi yang ditandai paternalisme yang kuat, loyalitas kekeluargaan kesukuan, etnik, latar belakang pendidikan dan agama memainkan peranan penting berpengaruh dalam keputusan. Keadaan memunculkan problem kelelahan, kebosan dan faktor-faktor lain yang relevan kondisi kerja yang dapat menghalangi organisasi yang efektif dan efisien. empirik ini menunjukkan budaya birokrasi pendidikan semakin kompleks hubungan loyalitas ini sangat menentukan siapa bekerja dengan siapa, mempengaruhi pengambilan keputusan penting, dan hubun

an-hubungan personal setiap jenjang organisasi pemerintah.

4. Kewenangan Diskresi

Diskresi berarti suatu bentuk kelonggaran pelayanan yang diberikan oleh administrator kepada pengguna jasa. Pertimbangan melakukan diskresi ada realitas bahwa suatu kebijakan atau peraturan tidak mungkin mampu merespons banyak aspek dan kepentingan semua pihak sebagai akibat ada keterbatasan prediksi para aktor atau *stakeholders* dalam proses perumusan suatu kebijakan atau peraturan.

Indikator untuk melihat diskresi birokrasi kantor Kemenag Kota Ambon meliputi serangkaian tindakan yang dilakukan aparat pelayanan berdasarkan pada inisiatif, kreativitas, dan tidak terlalu bersandar pada aturan atau juklak secara kaku. Indikator tersebut: (1) tindakan yang dilakukan untuk mengatasi kesulitan atau keluhan masyarakat ketika pimpinan tidak berada di tempat kerja, (2) tindakan atau langkah yang dilakukan ketika menemui kesulitan dalam menjalankan tugas, dan (3) pernah tidaknya menerapkan prosedur pelayanan yang berbeda dengan juklak.

Hasil observasi memperlihatkan masih tinggi tingkat ketergantungan aparat pelayanan kepada pimpinan dalam pemberian pelayanan publik. Kondisi tersebut menunjukkan diskresi belum dilakukan di lingkungan birokrasi pelayanan. Ada ketakutan di sebagian besar kalangan aparat pelayanan di semua tingkatan pelayanan untuk melakukan diskresi berimplikasi pada pola pengambilan keputusan pelayanan yang merugikan masyarakat. Aparat pelayanan ketika menemui suatu kasus lebih memilih untuk melakukan penundaan pelayanan dan menunggu petunjuk pimpinan untuk memutuskannya. Tindakan tersebut merupakan fenomena umum pelayanan birokrasi di Kota Ambon. Pemberian kewenangan untuk melakukan diskresi dalam birokrasi masih merupakan langkah yang belum di-

pahami substansinya dan tidak populer dalam jajaran birokrasi pelayanan.

Tingkat keberanian aparat birokrasi dalam mengambil inisiatif pelayanan atas suatu kasus pelayanan tanpa melibatkan pimpinan masih tergolong rendah. Aparat yang berani berinisiatif mengambil tindakan menginterpretasikan regulasi ketika menghadapi suatu kasus pelayanan tanpa harus menunggu petunjuk pimpinan hanya sedikit sekali. Kondisi tersebut memperlihatkan salah satu faktor penyebab rendah kinerja pelayanan publik disebabkan masih ada kecenderungan yang kuat di kalangan aparat pelayanan untuk mengandalkan pendekatan pelayanan yang berorientasi pada petunjuk pimpinan ketika menemui suatu kesulitan di lapangan.

5. Orientasi terhadap Perubahan

Orientasi terhadap perubahan menunjuk pada sejauh mana kesediaan aparat birokrasi menerima perubahan. Perubahan tersebut tidak hanya menyangkut tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang, tetapi juga pengetahuan mengenai berbagai hal yang terjadi dalam lingkungan di luar birokrasi, seperti perkembangan teknologi. Pengetahuan akan hal-hal baru tersebut kesemuanya harus dapat mewujudkan pemberian pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat pengguna jasa. Selain itu, orientasi perubahan juga ditandai dengan ada aksi atau tindakan yang dilakukan oleh aparat untuk melakukan perubahan. Orientasi pada perubahan suatu sikap yang berlawanan dengan orientasi pada kemapanan (*status quo*).

Orientasi perubahan dalam aparat birokrasi Kemenag Kota Ambon rendah. Namun, telah ada usaha-usaha dari aparat untuk melakukan perubahan, meskipun baru sebagian kecil saja. Orientasi perubahan yang harus dimiliki seorang aparat birokrasi berkaitan dengan luas wawasan dan pengetahuan yang dimilikinya. Wawasan aparat birokrasi tidak hanya berkaitan dengan sebagai seorang pegawai pemerintah, melainkan lebih pada kemam-

puannya dalam mengantisipasi perkembangan dan perubahan yang terjadi di luar lingkungan organisasinya. Orientasi pada perubahan dapat dilihat melalui indikator intensitas aparat birokrasi dalam mengikuti berbagai kegiatan studi banding ataupun studi lanjut yang diselenggarakan secara kelembagaan. Hal itu dapat merefleksikan seberapa jauh komitmen perubahan secara institusional dari birokrasi dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada publik.

Kegiatan aparat birokrasi untuk mengikuti studi banding maupun studi lanjut belum begitu baik. Cukup banyak aparat birokrasi yang belum pernah mengikuti kegiatan studi banding atau studi lanjut dalam dua tahun terakhir. Kondisi tersebut dapat memberikan gambaran secara kelembagaan komitmen birokrasi untuk melakukan perubahan internal masih tergolong lemah. Birokrasi masih belum sepenuhnya menunjukkan komitmen untuk melakukan reformasi internal, birokrasi masih belum memiliki komitmen untuk berubah dengan melihat dan membandingkan berbagai kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh institusi pelayanan lainnya.

6. Etika Pelayanan

Konteks birokrasi, dan etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Etika birokrasi harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas.

Etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilihat dari sudut apakah seorang aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merasa memunyai komitmen untuk menghargai hak-hak dan mendapatkan pelayanan secara transparan, efisien, dan ada jaminan kepastian pelayanan. Perilaku aparat birokrasi yang memiliki etika dapat

tercermin dalam sikap sopan dan keramahan dalam menghadapi masyarakat pengguna jasa. Etika mengandung unsur moral, sedangkan moral tersebut memiliki ciri rasional, obyektif, dan netral.

Perbedaan sikap pelayanan secara signifikan dengan sikap pelayanan secara formal yang dilakukan oleh aparat birokrasi terungkap dari banyak keluhan yang disampaikan oleh masyarakat pengguna jasa saat menerima pelayanan. Ada kecenderungan diskriminatif dalam memberikan pelayanan. Pemerintah Kota Ambon dalam kenyataannya melakukan pembedaan pelayanan terhadap masyarakat pengguna jasa. Pembedaan pelayanan tersebut didasarkan atas beberapa faktor, antara lain, karena faktor tinggi dan rendah status sosial ekonomi, kedekatan hubungan sosial dengan aparat, penampilan fisik pengguna jasa, etnik, afiliasi politik, afiliasi kemasyarakatan, dan tingkat intelektual masyarakat.

Berdasarkan observasi, tampak aparat birokrasi membedakan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa. Aparat birokrasi terlihat lebih ramah kepada masyarakat yang telah dikenal sebelumnya atau karena status sosial ekonomi pengguna jasa, sedangkan masyarakat pengguna jasa yang berasal dari kalangan tertentu dengan penampilan sederhana, biasanya akan mendapat perlakuan yang tidak sebaik kelompok masyarakat tertentu. Stigma pelayanan oleh publik tersebut menjadikan masyarakat pengguna jasa saling berlomba untuk dapat memperoleh istimewa dari aparat birokrasi. Bagi masyarakat pengguna jasa yang tidak mempunyai kenalan atau koneksi, terpaksa akan menggunakan jalan pintas dalam bentuk mem berikan uang suap kepada aparat agar urusannya dapat terselesaikan dengan cepat.

Budaya jalan pintas dalam memberikan pelayanan publik tidak hanya dilakukan oleh aparat birokrasi, tetapi juga dilakukan oleh masyarakat pengguna jasa. Motif aparat birokrasi

rasi dalam melakukan perbedaan pelayanan, menurut pengakuan masyarakat pengguna jasa, sebagian besar disebabkan faktor kedekatan hubungan dengan aparat birokrasi. Nepotisme dalam penyelenggaraan pelayanan pendidikan tetap dominan dipergunakan oleh birokrasi dan masyarakat penggunaan jasa. Nepotisme dalam pemberian pelayanan pendidikan masih tetap menonjol karena dipandang menguntungkan, baik dari sisi aparat birokrasi maupun dari sisi kepentingan masyarakat. Bahkan kesan kuat yang tertangkap, efisiensi pelayanan di mata masyarakat pengguna jasa akan sangat ditentukan oleh faktor kedekatan hubungan dengan aparat, kepemilikan koneksi orang dalam dan besarnya pelicin yang diberikan kepada aparat birokrasi.

7. Semangat kerja sama

Salah satu faktor penentu kinerja pelayanan publik semangat kerja sama di antara aparat penyelenggara pelayanan publik. Di dalam literatur, semangat kerja sama ini, antam lain, dikonsepsikan sebagai kepaduan tim atau ada juga yang menyebutkan sebagai *esprit de corps*.

Hasil pengamatan menunjukkan, salah satu faktor penyebab rendah kesadaran aparat birokrasi tersebut karena semangat kerja sama antaraparat masih sangat minim. Semangat kerja sama yang rendah di antara aparat birokrasi tampak bahwa ketika menemui kesulitan dalam memberikan pelayanan, tindakan yang dilakukan aparat adalah penundaan pelayanan. Secara ideal, setiap kesulitan yang dihadapi oleh aparat dapat meminta bantuan kepada rekan kerjanya.

Penundaan pelayanan dilakukan oleh aparat birokrasi karena mereka memilih jalan yang aman daripada harus memperoleh teguran pimpinan apabila salah atau menyimpang dari prosedur peraturan. Namun, dampaknya pelayanan publik menjadi kaku dan tidak mampu untuk merespons kebutuhan masyarakat dengan cepat karena semua keputusan harus berasal dari pimpinan atau harus sesuai

dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis (juklak/juknis). Pemberian bantuan dari rekan kerja sesama aparat dianggap sebagai penyimpangan dari juklak/juknis tersebut.

Simpulan

1. Responsivitas birokrasi di Kantor Kemenag Kota Ambon belum optimal dan lemah dalam implementasi. Penyelenggaraan pelayanan pendidikan agama di Kota Ambon belum dapat ditingkatkan, karena masih dibutuhkan birokrasi pendidikan agama yang mampu beradaptasi dengan dinamika perubahan lingkungan dan memahami kebutuhan masyarakat yang dilayani.
2. Faktor-faktor eksternal birokrasi seperti: budaya organisasi, iklim dan lingkungan organisasi serta faktor internal birokrasi seperti: perilaku birokrasi, kewenangan diskresi, etika birokrasi, dan semangat kerjasama dalam organisasi, secara bersama-sama menjadi hambatan bagi upaya peningkatan responsitas birokrasi Kemenag Kota Ambon dalam penyelenggaraan pelayanan pendidikan agama di Kota Ambon.

DAFTAR PUSTAKA

- Beetham David, 1990, *Bureaucrasy*, diterjemahkan oleh Saliat Simamor, Jakarta Bumi Aksara.
- Bernadian, H.J. and E.A. Russel, 1993. *Human Resource Management*. Singapore. Mc Graw Hill Book Company.
- Blau, Peter M. dan Meyer Marshall W, 2000, *Bureacracy in Modern Society*, Jakarta: Prestasi Pustakarya.
- Bungin, Burhan. M. 2007. *Penelitian Kualitatif Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan*

- Publik dan Ilmu Sosial Lainnya. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2004. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Dwiyanto, Agus, 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM
- Fredrikson, H. George, & Kevin B. Smith. 2002, *The Public Administration Theory Primer*, USA: Westview
- Handi, Irawan, 2007. *10 Prinsip Kepuasan Pelanggan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Islamy, Irvan, M. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta. Bumi Aksara.
- Keban, T. Yeremias. 2008 . *Enam Dimensi Satearegis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*. Jogyakarta: Gava Media.
- Mulyana, D dan Rakhmat, J. 2003. *Komunikasi Antar Budaya; Panduan Berkomunikasi dengan Orang-orang Berbeda Budaya*, Bandung; Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. D. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirauahakan Birokrasi (Reinventing Government): Mentrasformasi Semangat Wirauaha ke Dalam Sektor Publik*. Edisi Terjemahan. Jakarta: Penerbit Pustaka Binaman Pressindo.
- Rakhmat, 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*, Jakarta: Pustaka Arif.
- Razi, Syafuan. 2006. *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak. Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Rees, David dan McBain, Rihar. 2007. *People Management, Teory and Strategi (Tantangan dan Peluang)*, Alih Bahasa oleh Sukono, Jakarta: Kencana.
- Santosa, Panji, 2008. *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Refika Aditama.
- Sinambela, Poltak Lijan. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik. Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sinambela, Poltak Lijan. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik. Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Susanto, Agus. 2005. *Manajemen Pelayanan Publik*. Makalah. Publikasi Internat. <http://www.ombudsman.or.id/pdf/SCGdf>
- Tangkilisan, Hesel Nogi S. 2005. *Manajemen Pelayanan Publik*. Jakarta: PT.Grasindo.
- Thoha, Miftah. 2008. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.