

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Reformasi Administrasi

Gerakan reformasi administrasi telah mendominasi pemerintah diseluruh dunia sejak akhir abad ke-20. Reformasi administrasi dilatarbelakangi oleh Teori Administrasi Publik Baru (*New Public Administration*), yang merupakan reaksi terhadap ketidakpuasan atas kinerja dan sikap birokrasi pemerintah di Amerika Serikat (Tjiptoherijanto dan Manurung, 2010:156).

Perkembangan reformasi administrasi sangat cepat, tidak pernah terjadi sepanjang sejarah perubahan sistem pemerintahan secepat apa yang terjadi saat ini. Gerakan ini, menjadi sangat masif dan cepat dinegara-negara berkembang (Kartono, 2006: 51). Perkembangan yang sedemikian cepat sebagai akibat adanya globalisasi yang memaksa semua pihak, utamanya birokrasi pemerintah, untuk melakukan revisi, perbaikan dan mencari alternatif baru tentang sistem administrasi yang lebih cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman. Namun, dalam perkembangannya tidak hanya lembaga pemerintah saja yang membutuhkan dan melakukan reformasi administrasi tetapi juga lembaga swadaya masyarakat (LSM).

1. Pengertian Reformasi Administrasi

Seperti halnya kebanyakan ilmu sosial, konsep reformasi administrasi administrasi diartikan berbeda-beda oleh para ahli. Istilah ini dipakai untuk

menunjukkan berbagai macam kegiatan, seperti: kegiatan penyempurnaan administrasi, pemeriksaan administrasi pengobatan terhadap ketidakberesan administrasi, sarana untuk menciptakan pemerintahan yang lebih bersih, dan gaya diri seorang pembaharu administrasi (Zauhar, 1996:5). Namun demikian, agar kita dapat mendapatkan gambaran dan persamaan secara garis besar tentang apa yang dimaksud dengan reformasi administrasi maka, perlu kiranya kita mengkaji pengertian reformasi administrasi seperti yang disampaikan oleh para ahli.

Sumartono (dalam Ulhak 2011:41) menyatakan bahwa reformasi administrasi merupakan suatu usaha yang dilakukan secara sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek kelembagaan), serta sikap dan perilaku birokrat guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi sehingga tercipta administrasi publik yang sehat. Yahezkel Dror (dalam Suaedi dan Wardiyanto, 2010:10-11) mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi.

Caiden (dalam Mutabaha, 1989:25) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai, *“The Artificial Inducement of Administrative Transformation Against Resistance”*. Definisi Caiden ini mengandung beberapa implikasi, yaitu: reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia, tidak bersifat eksidental, otomatis maupun ilmiah, reformasi administrasi merupakan suatu proses, resistensi beriringan dengan

proses reformasi administrasi. Reformasi menurut Caiden bertujuan untuk memberikan saran kepada mereka tentang bagaimana caranya agar individu, kelompok dan lembaga, dapat mencapai tujuannya lebih efektif, ekonomis dan lebih cepat.

Caiden (dalam Zauhar, 1996:10) juga membedakan antara reformasi administrasi (*administrative reform*) dan perubahan administrasi (*administrative change*). Perubahan administrasi diberi makna sebagai respon keorganisasian yang sifatnya otomatis terhadap fluktuasi atau perubahan kondisi. Lebih lanjut dikatakan bahwa munculnya kebutuhan akan reformasi administrasi sebagai akibat adanya perubahan administrasi. Tidak berfungsinya perubahan administrasi yang alamiah ini menyebabkan diperlukannya reformasi administrasi.

Hal yang berbeda dinyatakan oleh Leemans (dalam Mutahaba, 1989:25) bahwa reformasi administrasi biasa disamaartikan dengan perubahan administrasi (*administrative change*) yang menggambarkan revisi-revisi penting segala hal yang terkait dengan praktek, organisasi, prosedur dan proses administrasi. Dalam penjelasannya, reorganisasi, perubahan perilaku dan perubahan-perubahan dalam prosedur adalah bagian dari reformasi administrasi.

Zauhar (1996:11) memberikan pengertian reformasi administrasi adalah;

“Suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah:

- a. struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional/kelembagaan)

- b. sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku), guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.”

Tuner dan Hulme (1997) memberikan pengertian tentang reformasi administrasi menyangkut beberapa hal yakni: (1) perubahan administratif dalam birokrasi publik; (2) reformasi bermakna sama dengan inovasi; (3) perbaikan pelayanan publik yang efisien dan efektif merupakan hasil dari proses reformasi; (4) urgensi dari reformasi adalah untuk mengatasi ketidakpastian dan perubahan dalam lingkungan organisasi. Kemudian pemahaman tentang reformasi administrasi juga disampaikan oleh Haque (2005) yang menyatakan bahwa reformasi administrasi secara tradisional difahami sebagai sesuatu yang formal, direncanakan, dan perubahan yang disengaja dalam berbagai dimensi (seperti struktur, proses, perilaku, dan norma-norma) tentang sistem administrasi untuk meningkatkan efisiensi, kaulitas, koordinasi, motivasi, responsivitas, akuntabilitas, dan lain-lain.

Berdasarkan beberapa pengertian reformasi administrasi yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa reformasi administrasi merupakan suatu upaya perbaikan atau perubahan yang dilakukan secara terencana dan terus menerus untuk meningkatkan kinerja organisasi. Namun, tidak semua perbaikan atau perubahan dapat dikatakan sebagai reformasi administrasi, terkait hal ini Dror (dalam Zauhar, 1996: 11) secara tegas mengesampingkan perubahan organisasi dan prosedur

adminstrasi yang minor dan berkonsentrasi pada perubahan yang utama, secara lebih khusus ia sebut sebagai perubahan yang:

- a. kekomprehensifannya sedang dan keinovatifannya tinggi; atau
- b. kekomprehensifannya tinggi dan keinovatifannya sedang.

2. Tujuan Reformasi Adminstrasi

Secara tradisional, reformasi adminstrasi bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi. Dalam arti sempit, tujuan reformasi adminstrasi adalah menyempurnakan atau mengobati penyakit adminstrasi.

Mosher (dalam Zauhar, 2012:13) mengidentifikasi adanya empat sub tujuan, yaitu:

- a. Melakukan perubahan inovatif terhadap kebijaksanaan dan program pelaksanaan
- b. Meningkatkan efektivitas administrasi
- c. Meningkatkan kualitas personal
- d. Melakukan antisipasi terhadap kemungkinan kritik dan keluhan pihak luar.

Hann Been Lee (dalam Zauhar, 1996:13) juga mengungkapkan tujuan umum reformasi adminstrasi adalah meningkatkan keteraturan, meningkatkan atau menyempurnakan metode dan meningkatkan *performance* (unjuk kerja).

Senada dengan hal tersebut, Mariana (dalam Suaedi dan Wardiyanto, 2010:10) menyatakan bahwa reformasi administrasi bertujuan mengupayakan

agar individu, kelompok dan institusi, dapat mencapai tujuan lebih efektif, ekonomis dan lebih cepat.

Abueva (dalam Zauhar, 1996:14) menyebutkan dua tujuan reformasi administrasi, yaitu:

- a. *Manifest or declared goal* (tujuan terbuka)
- b. *Undisclosed or underclared goal* (tujuan terselubung).

Yang dimaksud tujuan yang bersifat terbuka, antara lain efisiensi, ekonomis, efektivitas, peningkatan pelayanan, struktur organisasi dan prosedur yang ramping dan lain sebagainya. sedangkan yang dimaksud dengan tujuan yang terselubung adalah tujuan yang bersifat politis.

Dror (1971:2-31) mengklasifikasikan tujuan reformasi administrasi ke dalam enam kelompok, tiga bersifat intra-administrasi yang ditujukan untuk menyempurnakan administrasi internal dan tiga lagi berkenaan dengan peran masyarakat di dalam sistem administrasi. Tiga tujuan internal reformasi administrasi, yaitu:

- a. Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain
- b. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti, korupsi, pilih kasih dan sistem taman dalam sistem politik dan lain-lain

- c. Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain.

Sedangkan, tiga tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat, yaitu:

- d. Menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat
- e. Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik
- f. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya sentralisasi versus desentralisasi, demokratisasi dan lain-lain.

Selanjutnya, Lee (1970) menjelaskan bahwa tujuan reformasi administrasi merupakan upaya untuk menerapkan ide-ide baru dan kombinasi dari ide-ide sistem administrasi dengan secara sadar guna memperbaiki sistem sehingga tercapai tujuan yang positif dari pembangunan nasional. Untuk keperluan reformasi administrasi dalam mencari beberapa variabel reformasi skala besar atau kecil, dengan mengidentifikasi paling sedikit tiga kategori variabel reformasi, yaitu: (1) hakekat reformasi; (2) agen perubahan; dan (3) lingkungan.

Merumuskan tujuan reformasi administrasi sangatlah rumit, karena banyaknya pihak yang terlibat dan masing-masing mempunyai tujuan sendiri-sendiri, yang tidak hanya berbeda, tetapi sering bertentangan satu sama lain.

Oleh karena itu maka sebenarnya tujuan reformasi administrasi bersifat sangat subjektif.

3. Aspek Reformasi Administrasi

Reformasi administrasi dapat dilakukan dalam tiga aspek yaitu menyangkut struktur organisasi, sumber daya manusia, dan juga adanya inovasi. Ketiga aspek ini merupakan gabungan dari pendapat para ahli yang saling melengkapi.

Hahn Been Lee (1968:3) menyatakan bahwa reformasi administrasi tidak hanya diartikan sebagai perbaikan struktur organisasi, akan tetapi meliputi pula perbaikan perilaku orang yang terlibat didalamnya. Artinya, Lee mengungkapkan bahwa dalam reformasi administrasi terdapat dua aspek yaitu, perbaikan struktur dan perilaku orang di dalam organisasi atau perbaikan sumber daya manusia.

Sejalan dengan pendapat Lee Jose Veloso Abueva dan Zauhar berpendapat bahwa reformasi administrasi mencakup aspek struktur dan sumber daya manusia. Jose Veloso Abueva (dalam Zauhar, 1996:10-11) mengungkapkan bahwa reformasi administrasi sebagai *“essentially a deliberate attempt to use power, authority and influence to change the goals, structure or procedures of the the bureaucracy, and the therefore, to the behavior of its personnel”*. Aspek kelembagaan, perilaku dan tujuan yang tertuang dalam definisi reformasi administrasi merupakan syarat kelengkapan definisi reformasi administrasi, sehingga dapat disimpulkan bahwa reformasi

administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah: (1) struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional/kelembagaan) dan (2) Sikap dan perilaku birokrat yang merupakan aspek perilaku, guna meningkatkan efektifitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional (Zauhar, 2012:10-11).

Sedangkan aspek inovasi tertuang dalam pandangan Caiden yang menginterpretasi lebih luas terhadap tujuan reformasi administrasi dengan mensitir pendapat Mosher yang mengidentifikasi adanya empat sub tujuan, yaitu melakukan perubahan inovatif terhadap kebijaksanaan dan program pelaksanaan, meningkatkan efektifitas administrasi, meningkatkan kualitas personil dan melakukan antisipasi terhadap kemungkinan kritik dan keluhan pihak luar (Mosher dalam Zauhar 1996:13).

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa reformasi administrasi publik dapat dilakukan dengan memperhatikan tiga aspek yaitu, struktur, sumber daya manusia dan inovasi. Adapun masing-masing aspek tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Aspek Struktur Organisasi

Beberapa ahli memberikan pengertian yang berbeda-beda terhadap struktur organisasi. Mintzberg (1979: 2) *“The structure of organization can be simply as the sum total of the ways in which it divides its labor into distinct task and then achieves coordination among them”* (Struktur

organisasi secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sejumlah cara dimana dilakukan pembagian kerja dalam tugas-tugas yang berbeda dan kemudian mencapai koordinasi diantara mereka). Davis (1994: 37) mengemukakan bahwa “*Organization structure is a relationship between certain functions, physical factor, and personel*” (Struktur organisasi adalah hubungan antara fungsi-fungsi, faktor-faktor fisik dan personil-personil tertentu). Aspek struktur organisasi menjadi penting karena adanya keinginan terwujudnya suatu organisasi efektif dan efisien yang digunakan sebagai wadah untuk mencapai tujuan bersama.

Seorang pemimpin agar bisa bekerja secara efektif perlu memahami struktur Organisasi. Hal ini dikarenakan dengan adanya struktur maka dapat dilihat konfigurasi posisi, penjabaran tugas, dan garis wewenang masing-masing bagian dari suatu organisasi. Disinilah pentingnya peran pemimpin dalam suatu organisasi. Tetapi peran pemimpin saja tidak cukup desain struktur organisasi juga harus mendukung komunikasi diantara karyawan.

Dalam usaha perbaikan struktur organisasi Wibowo (2007: 32) menyatakan bahwasanya, “Perancangan ulang terhadap struktur organisasi dilakukan dengan meratakan struktur, membatasi, atau mengkombinasi departemen, dan meningkatkan penggunaan tim lintas fungsi, saling ketergantungan diperkuat dan batas-batas orang dapat dikurangi”. Weber (dalam Thoha, 2008:36) juga menyebutkan bahwa organisasi yang efektif

adalah organisasi yang memiliki struktur ideal dengan ciri-ciri: adanya pembagian yang jelas, adanya prosedur seleksi yang formal, adanya peraturan yang dirinci dan adanya hubungan kerja yang bersifat impersonal. Berdasarkan pendapat Weber tersebut dapat diketahui bahwa pembentukan organisasi yang baik memerlukan struktur organisasi yang ideal karena tanpa adanya struktur organisasi yang ideal akan mempersulit suatu organisasi mewujudkan tujuannya.

b. Aspek Sumber Daya Manusia/Aparatur

Selain aspek struktur organisasi, dalam reformasi administrasi juga mensyaratkan usaha perbaikan pada aspek sumber daya manusia. Hal ini penting karena sumber daya manusia (SDM) dalam organisasi merupakan salah satu kunci keberhasilan organisasi, tanpa SDM maka organisasi tidak akan bisa dijalankan dan tujuan organisasi tidak akan bisa tercapai. Lebih spesifik lagi tujuan perbaikan SDM bertujuan untuk memperbaiki efektifitas dan produktifitas kerja dalam melaksanakan dan mencapai sasaran organisasi yang telah ditetapkan.

Usaha perbaikan pada aspek sumber daya manusia pada tulisan ini hanya ditekankan pada dua hal; rekrutmen SDM dan pengembangan SDM. Flippo (1992: 152) mengatakan bahwa rekrutmen adalah proses mencari calon pegawai dan merangsang mereka untuk melamar pekerjaan dalam organisasi bersangkutan. Schuler dan Jackson (1997:227) menyatakan rekrutmen merupakan upaya pencarian sejumlah calon karyawan yang

memenuhi syarat dan jumlah tertentu, sehingga dari perusahaan atau organisasi mereka dapat menyeleksi orang-orang yang paling tepat untuk mengisi lowongan pekerjaan yang ada. Selain itu rekrutmen harus dapat memenuhi kebutuhan para calon. Oleh karena itu rekrutmen tidak hanya menarik minat seseorang untuk bekerja pada organisasi, tetapi juga memperbesar kemungkinan untuk mempertahankan mereka setelah bekerja.

Usaha perbaikan SDM yang lain dilakukan dengan peningkatan kapasitas atau pengembangan SDM. pengembangan sumber daya manusia berhubungan erat dengan peningkatan kemampuan intelektual yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan yang lebih baik. Pengembangan sumber daya manusia berpijak pada fakta bahwa setiap tenaga kerja, karyawan, atau aparatur membutuhkan pengetahuan, keahlian, dan keterampilan yang lebih baik. Fillippo dalam Hardjanto (2010: 67) juga menjelaskan bahwa pengembangan sumber daya manusia merupakan penyiapan manusia atau karyawan untuk mendapatkan beban tanggung jawab yang lebih tinggi dalam organisasi.

Lebih lanjut, Notoadmojo (dalam Harsono, 2006:56) membagi dua aspek dalam pengembangan kualitas sumber daya manusia yakni, aspek fisik dan aspek non fisik. Dalam rangka meningkatkan kualitas secara fisik dapat diupayakan melalui program-program kesehatan dan gizi, sedangkan untuk meningkatkan kualitas non fisik maka upaya pendidikan dan

pelatihan sangat diperlukan. Disisi lain, Emmerij (dalam Tadjudin, 1993: 32) berpendapat bahwa merumuskan pengembangan sumber daya manusia aparatur merupakan tindakan: pertama, kreasi sumber daya manusia. Kedua, pengembangannya. Ketiga, menyusun struktur insentif atau upah sesuai dengan peluang kerja yang ada. Ketiga pengertian ini mengandung upaya untuk meningkatkan sumber daya manusia yang berkualitas melalui pendidikan formal dan pelatihan serta pemanfaatan sumber daya tersebut.

c. Aspek Inovasi

Aspek terakhir dalam reformasi administrasi adalah inovasi. Inovasi yang disyaratkan dalam reformasi adalah inovasi yang benar-benar mempunyai pengaruh bagi perkembangan organisasi. Dror (dalam Zauhar, 1996: 11) menyampaikan bahwa tidak semua perbaikan dan perubahan bisa dikatakan reformasi administrasi tetapi yang disebut reformasi administrasi adalah perubahan yang:

- a. Kekomprensifannya sedang dan keinovatifannya tinggi; atau
- b. Kekomprensifannya tinggi dan keinovatifannya sedang.

Kata inovasi berasal dari bahasa latin *innovare* yang berarti berubah sesuatu menjadi yang baru. Dalam bahasa Inggris, inovasi merupakan kosa kata yang baru muncul setelah abad ke XVI, yang saat itu diasosiasikan secara negatif sebagai “*troublemaker*” dan *revolutioner*.

Pengertian inovasi tidak akan lepas dari:

1. Pengetahuan baru. Sebuah inovasi hadir sebagai pengetahuan baru bagi masyarakat dalam sebuah sistem sosial tertentu. Pengetahuan baru ini merupakan faktor penting penentu perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat.
2. Cara baru. Inovasi juga dapat berupa cara baru bagi individu atau sekelompok orang untuk memenuhi kebutuhan atau menjawab masalah tertentu.
3. Objek baru. Inovasi adalah objek baru bagi penggunaannya, baik berbentuk fisik maupun yang tidak berwujud.
4. Teknologi baru. Inovasi sangat identik dengan kemajuan teknologi.

Tentang pengertian inovasi, Lionberger (dalam Totok Mardikanto, Poerwoko Soebiato, 2012:217) mengartikan sebagai sesuatu yang “baru”. Pengertian “baru” yang dimaksud bukan berarti sesuatu yang baru diciptakan atau ditemukan, tetapi baru dalam arti belum pernah dikenal atau diterapkan pada sistem sosial penerima manfaatnya. Bahkan inovasi ini dapat berupa kearifan lokal yang sudah lama ditinggalkan dan baru digali kembali. Pengertian yang hampir sama disampaikan oleh Mardikanto, ia memberikan pengertian tentang inovasi yang lebih luas, inovasi adalah:

“Sesuatu ide, produk, informasi teknologi, kelembagaan, perilaku, nilai-nilai, dan praktik-praktik baru yang belum banyak diketahui, diterima, dan digunakan dan atau diterapkan/dilaksanakan oleh sebagian besar warga masyarakat dalam suatu lokalitas tertentu yang dapat digunakan atau mendorong terjadinya perubahan-perubahan di

segala aspek kehidupan masyarakat demi selalu terwujudnya perbaikan-perbaikan mutu hidup setiap individu and seluruh warga masyarakat yang bersangkutan.” (Totok Mardikanto, Poerwoko Soebiato, 2012:218).

Jadi, dari dua pengertian ini kita dapat menarik beberapa kesimpulan penting yang akan kita gunakan sebagai pegangan dalam tulisan ini. Pertama, pengertian “baru” yang melekat pada istilah inovasi bukan selalu berarti baru diciptakan, tetapi dapat berupa sesuatu yang sudah lama dikenal, diterima atau digunakan/diterapkan oleh masyarakat di luar sistem sosial yang menganggapnya sebagai sesuatu yang masih baru. Kedua, pengertian “baru” juga tidak selalu harus datang dari luar, tetapi dapat berupa teknologi setempat (*indigenous technology*) atau kearifan lokal yang sudah lama ditinggalkan.

Inovasi pada organisasi sektor publik atau organisasi yang memberikan pelayanan bagi masyarakat merupakan sebuah istilah keunggulan bersaing yang berasal dari sektor bisnis. Pada beberapa dekade konsep inovasi pada sektor publik masih kurang populer. Kajian inovasi dikembangkan seiring dengan upaya menjaga dan mengembangkan kemampuan bersaing sebuah organisasi, hal ini menjadi penting karena dengan inovasi berarti menjaga kelangsungan sebuah organisasi. Namun hingga saat ini masih banyak organisasi sektor publik yang kurang tertantang untuk melakukan persaingan. Padahal dengan adanya perubahan zaman, maka sektor publik juga dituntut untuk berubah.

Inovasi sektor publik sangat dibutuhkan untuk memberikan layanan publik yang lebih mencerminkan ketersediaan bagi pilihan-pilihan publik dan menciptakan keanekaragaman metode pelayanan. Pendekatan tradisional yang selama ini dijadikan pendekatan dalam pelayanan publik dianggap tidak memberikan banyak pilihan dalam metode pelayanan. Oleh karena itu maka dibutuhkan adanya inovasi dalam sektor publik dalam rangka meningkatkan efisiensi dan mengurangi biaya mengingat pada dasarnya organisasi sektor publik senantiasa menghadapi kelangkaan sumber daya dan anggaran. Selain itu adanya inovasi juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan dan kebijakan yang sebelumnya kurang dirasakan oleh masyarakat dan inovasi dapat mengembangkan penggunaan *Communication Technology* untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik (Muluk, 2009:37-44).

Paul Windrum dan Per Koch (2008) mengemukakan bahwa bentuk inovasi dalam sektor publik dapat berwujud:

1. *Service innovation, service innovation is the introduction of a new service product or an improvement in the quality of an existing service product* (inovasi pelayanan, inovasi pelayanan adalah pengenalan sebuah produk pelayanan yang baru atau suatu peningkatan kualitas dari sebuah produk pelayanan yang ada).
2. *Service delivery innovation, involves new or altered ways of delivering to client, or otherwise interacting with them, for the purpose of supplying*

specific public service (inovasi pemberian pelayanan, mencakup alternatif atau cara baru pemberian pelayanan pada pelanggan, atau bagaimana berinteraksi dengan mereka untuk tujuan pemenuhan pelayanan public tertentu).

3. *Administrative and organizational innovation changes the organizational structures and routines by which front office staff produce service in a particular way and or back office staff support front office service* (inovasi administratif dan kelembagaan mengubah struktur dan aktivitas organisasi dengan staf kantor depan menghasilkan pelayanan dalam cara tertentu dan atau staf kantor belakang mendukung pelayanan kantor depan).

4. *Conceptual innovation, is the development of new world views that challenge assumptions that underpin existing service product, processes and organizational forms* (inovasi konseptual adalah pengembangan cara pandang baru dunia yang menantang asumsi-asumsi dibawah produk pelayanan yang ada, proses dan bentuk kelambagaan).

5. *Policy innovation. Change the thought or behavioral intentions associated with a policy belief system. Policy innovations are associated with three types of learning (Glasbergen, 1994). First, there is learning of how policy instruments can be improved to achieve a set of goals. Second, there is conceptual learning that follows change in shared understanding of a problem and appropriate courses of action, that is*

follows conceptual innovations. Third, there is social learning based on shared understanding of the appropriate roles of policy actors and the rules for interaction change based on new ideas about social interactions and governance (inovasi kebijakan. Mengubah pemikiran atau intensitas kebiasaan yang berkaitan dengan sistem kebijakan yang diyakini. Inovasi kebijakan berkaitan dengan tiga tipe pembelajaran (Glasbergen, 1994). Pertama, terdapat pembelajaran bagaimana instrumen kebijakan dapat ditingkatkan untuk mencapai sejumlah tujuan. Kedua, terdapat pembelajaran konseptual yang mengikuti perubahan dalam pemahaman terbagi dari suatu masalah dan langkah-langkah tindakan yang tepat. Ketiga, terdapat pembelajaran sosial berdasarkan pemahaman terbagi dari peran-peran tepat dari aktor kebijakan dan aturan-aturan terhadap perubahan interaksi berdasarkan ide-ide baru tentang interaksi sosial dan *governance*).

6. *Systemic innovation, involves new or improved ways of interacting with other organizations and knowledge bases* (inovasi sistemik, mencakup cara-cara baru atau cara yang berkembang dari interaksi bersama organisasi lain dan dasar pengetahuan).

B. Teori Governance

Teori governance pada awalnya dipengaruhi oleh kaum pro-pasar yang menghendaki pengurangan peran negara. Hal ini terjadi karena lembaga pemerintah atau *state* di Amerika Serikat pada 1990-an gagal menjalankan

perannya. Kegagalan tersebut ditandai dengan pelayanan yang berbelit-belit (*red tape*), korupsi, kolusi, nepotisme (KKN), dan organisasi pemerintah yang terlalu gemuk (*big bureaucracy*). Kemudian, mulai berkembanglah teori *governance* yang menghendaki adanya penyebaran kekuasaan kepada aktor-aktor di luar negara (swasta dan masyarakat sipil). Sejalan dengan hal tersebut, pemberdayaan masyarakat pun menuntut lebih, peran serta swasta dan masyarakat sipil.

Governance berasal dari bahas Perancis kuno “*gouvernance*” yang berarti pengendalian (*control*) dan suatu keadaan yang berada dalam kondisi terkendali (*the state of being governed*). Secara bahasa, *governance* diartikan sebagai tata pemerintahan, penyelenggaraan negara atau pengelolaan (manajemen). Secara istilah, *United National Development Program* (UNDP) (dalam Krina: 2003) mendefinisikan *governance* sebagai;

“Penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.”

Dari definisi tersebut *governance* meliputi tiga domain yaitu, negara (pemerintah), dunia usaha (swasta) dan masyarakat yang saling berinteraksi (Krisdinar, 2008).

“Ketiga domain dalam *Governance* tersebut berada dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Sektor pemerintahan lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktifitas di bidang ekonomi. Sedangkan sektor masyarakat merupakan objek sekaligus subjek dari sektor pemerintahan maupun

swasta. Karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya” (Wasistiono, 2003:31).

Sejalan dengan hal tersebut Irwanto (2011) menyampaikan;

“Memahami *governance* adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan *civil society* dalam suatu aturan main yang disepakati bersama. Lembaga pemerintah harus mampu menciptakan lingkungan ekonomi, politik, sosial budaya, hukum dan keamanan yang kondusif. Sektor swasta berperan aktif dalam menumbuhkan kegiatan perekonomian yang akan memperluas lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan, sedangkan *civil society* harus mampu berinteraksi secara aktif dengan berbagai macam aktifitas perekonomian, sosial dan politik termasuk bagaimana melakukan kontrol terhadap jalannya aktifitas-aktifitas tersebut”.

Governance mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. *Governance* mengakui dalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda (Krina: 2003).

C. Masjid

1. Makna Masjid

Kata masjid berasal dari bahasa arab *sajada* yang berarti tempat sujud atau tempat menyembah Allah. Maka dari itu umat Islam sebenarnya boleh melakukan shalat ditempat manapun di bumi ini; kecuali di atas kuburan, tempat najis dan tempat-tempat lain yang menurut syariat Islam tidak boleh dijadikan tempat shalat. Itulah sebabnya mengapa bangunan yang dikhususkan untuk melaksanakan shalat dinamakan masjid, yang artinya “tempat bersujud” (Mustofa, 2007: 16-17).

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata masjid diartikan sebagai rumah atau bangunan tempat bersembahyang orang Islam (KBBI, 2008). Sebenarnya, masjid memiliki banyak fungsi dan peran yang sangat strategis untuk umat Islam. Namun, dalam istilah dan pengertian sehari-hari masyarakat Indonesia, lebih mengenal masjid sebagai tempat shalat saja; sebenarnya pemberian makna seperti ini tidaklah sepenuhnya benar karena dalam Islam, Allah swt memeberikan tuntunan bahwa seluruh muka bumi bisa dijadikan tempat shalat, seperti yang tersampaikan dalam hadist Rasulullah saw, yang artinya:

“Telah dijadikan untukku (dan untuk umatku) bumi sebagai masjid dan sarana penyucian diri.” (H.R. Bukhari dan Muslim melalui Jabir bin Abdullah).

Quraisy Syihab (dalam Mustofa, 2007:17) memberikan keterangan terkait hadist ini bahwa, jika dikaitkan dengan bumi ini, masjid bukan sekedar tempat sujud dan sarana penyucian. Disini kata masjid juga tidak lagi hanya berarti bangunan tempat shalat, atau bahkan bertayamum sebagai cara bersuci pengganti wudhu, tetapi kata masjid disini berarti juga tempat melaksanakan segala aktivitas manusia yang mencerminkan kepatuhan kepada Allah swt. Dengan demikian masjid menjadi pangkal tempat umat Islam bertolak, sekaligus pelabuhan tempatnya bersauh.

Hal ini adalah salah satu dari lima keistimewaan yang tidak diberikan Allah swt kepada nabi-nabi sebelum Rasulullah Muhammad saw. Jadi, bagi

nabi-nabi lain tempat shalatnya wajib dibangun khusus dan ditasbihkan atau disucikan terlebih dahulu (Gazalba, 1975:110).

2. Sejarah dan Fungsi Masjid pada Masa Rasulullah saw

Jika kita melihat sejarah Islam Rasulullah Muhammad saw menjadikan masjid tidak hanya sebagai tempat shalat saja, tetapi sebagai pusat atau sentral kegiatan umat Islam bahkan Rasulullah saw menjadikan pembangunan masjid sebagai benih dalam perkembangan melahirkan dunia Islam konkritnya sebagai pusat ibadah dan kebudayaan Islam (Gazalba, 1975:116).

Hal tersebut tercermin dalam peristiwa ketika Rasulullah mendirikan Masjid Quba yang selesai pada 12 Rabiul Awal tahun 1 H. Inilah masjid yang pertama kali dibangun atas dasar takwa setelah masa kenabian Rasulullah Muhammad saw. Masjid tersebut didirikan ketika Rasulullah dalam perjalanan hijrahnya dari Makkah ke Madinah yang sempat singgah di Desa Quba (sebelah barat laut kota Yasrib; sebelum diganti namanya menjadi Madinah) selama empat hari dan mendirikan masjid tersebut. Bangunan Masjid Quba masih sangat sederhana; terdiri dari pelepah kurma, berbentuk persegi empat, dengan enam serambi yang bertiang.

Masjid Quba sangat berarti bagi umat Islam karena selama 13 tahun menyebarkan Islam di Makkah umat Islam tidak memiliki markas yang tetap dan terbuka untuk menunaikan shalat dan syiar-syiar tauhid. Ka'bah yang ketika di Makkah dijadikan tempat shalat umat Islam ternyata juga dijadikan pula tempat syiar-syiar kemusrikan dan Ka'bah juga dikelilingi 360 berhala.

Masjid Quba juga merupakan titik peralihan dalam sejarah Islam, antara periode tribulasi, teror, dan penderitaan, dan periode *tamayyuz*, *mufashalah* (perbedaan identitas dan aqidah) dan ibadah secara murni kepada Allah swt tanpa gangguan kemusyrikan dan kaum musyrikin (Al-Ghadban, 2007:257). Masjid itu juga bermakna sebagai pengejawantahan dan lambang keneranian kaum perintis dalam mengemukakan jati dirinya (Ayub, Muhsin, Mardjoned, 2005:4).

“Sesungguhnya masjid yang didirikan atas dasar takwa (Masjid Quba) sejak hari pertama adalah lebih patut kamu shalat di dalamnya. Di dalamnya ada orang yang ingin membersihkan diri. Dan Allah menyukai orang-orang yang bersih...” (Q.S. At-Taubah: 108).

Setelah Rasulullah saw mendirikan Masjid Quba, Rasulullah melanjutkan perjalanan hijrahnya dan memasuki Kota Madinah. Langkah pertama yang dilakukan oleh Rasulullah saw ketika sampai di Kota Madinah adalah membangun Masjid Nabawi. Masjid tersebut tidak sekedar sebagai tempat untuk melakukan shalat lima waktu tetapi lebih dari itu ia adalah sebuah kampus, tempat kaum muslimin mempelajari ajaran-ajaran Islam dan menerima pengarahan-pengarahan, tempat bertemu dan bersatunya seluruh komponen beragam suku setelah sekian lama dijauhkan oleh konflik-konflik jahiliyyah, pangkalan untuk mengatur semua urusan dan bertolaknya pemberangkatan serta parlemen untuk mengadakan sidang-sidang permusyawaratan eksekutif. Disamping itu, masjid juga merupakan rumah

tinggal sejumlah besar kaum fakir dari kalangan muhajirin yang mengungsi dan tidak mempunyai rumah, harta, kekayaan keluarga ataupun anak-anak (Al-Mubarakfury: 266).

Budiman Mustofa menjabarkan fungsi Masjid Nabawi ketika Rasulullah membentuk masyarakat Islam di Madinah, yaitu:

1. Tempat ibadah (shalat, zikir)
2. Tempat konsultasi dan komunikasi (masalah ekonomi, sosial, budaya)
3. Tempat pendidikan
4. Tempat santunan sosial
5. Tempat latihan militer dan persiapan alat-alatnya
6. Tempat pengobatan para korban perang
7. Tempat perdamaian dan pengadilan sengketa
8. Aula dan tempat menerima tamu
9. Tempat menawan tawanan
10. Pusat penerangan dan pembelaan negara (Mustofa, 2007: 23-25).

Masih ditambahkan lagi, menurut Thomas W. Arnold (dalam Ahmad, 2001:228) yang menerangkan tentang fungsi masjid. Ia menyampaikan bahwa;

“Masjid bukan hanya rumah ibadah, tetapi juga menjadi pusat kehidupan politik dan masyarakat. Nabi menerima utusan-utusan negara lain di masjid itu, dan mengatur urusan-urusan pemerintahan. Dari atas mimbar masjid, Dia berpidato tentang masalah-masalah agama dan urusan-urusan politik ... Dari atas mimbar masjid juga, Khalifah Umar bin Khattab menyatakan kemunduran tentara muslimin di Iraq, dan mengerahkan rakyatnya supaya berangkat ke sana. Dari mimbar masjid

juga, Khalifah Ustman bin Affan berdiri mempertahankan pendiriannya di hadapan rakyat yang memprotesnya. Begitu juga setiap khalifah, dari atas mimbar membacakan *khutbatu al-'arsy* pertama, saat menerima jabatannya sebagai pernyataan politik pemerintahannya. Dengan demikian, mimbar masjid merupakan podium dalam gedung negara, tempat kepala negara membacakan pernyataan politiknya bagi bangsa-bangsa yang bernegara demokrasi dan konstitusional”.

Sidi Gazalba juga menyampaikan tentang tugas-tugas masjid yang telah ditanamkan oleh Rasulullah saw. Tugas-tugas tersebut, antara lain: sebagai tempat sujud (tempat shalat lima waktu yang bernilai wajib dan shalat yang bernilai sunah), tempat memberi dan menerima pengajaran baik ilmu agama ataupun ilmu dunia, tempat mengumumkan hal-hal penting yang menyangkut hidup masyarakat Islam, tempat *baitul mal* (kas negara atau kas umat Islam), tempat sidang soal hukum dan peradilan, tempat menyelesaikan persoalan masyarakat dan negara, tempat menyusun strategi dan taktik perang, tempat penghulu memimpin upacara pernikahan dan sekaligus tempat peradilan perselisihan rumah tangga, tempat menyalatkan jenazah, tempat sosial yaitu sebagai tempat tinggal bagi musafir yang dalam perjalanan, tempat membaca Al-Qur'an. Singkatnya, tugas masjid adalah sebagai pusat ibadah dan kebudayaan Islam, yang tidak boleh dilakukan di dalam masjid adalah menyangkut kepentingan pribadi dan hal-hal yang dilarang dalam Islam (Gazalba, 1975:117-125).

Fungsi atau tugas masjid diatas sebenarnya tidak hanya diemban oleh Masjid Nabawi atau masjid-masjid ketika masa Rasulullah saja. Tetapi, fungsi

dan tugas masjid diatas diperuntukan untuk semua masjid milik umat Islam disegala masa dan tempat. Terkait fungsi masjid yang ternyata begitu luas, Allah menegaskan dalam Al-Qur'an, yang artinya:

“Bertasbihlah kepada Allah di masjid-masjid yang telah diperintahkan untuk dimuliakan dan disebut nama-Nya di dalamnya pada waktu pagi dan petang, orang-orang yang tidak dilalaikan oleh perniagaan, dan tidak pula oleh jual-beli, atau aktivitas apa pun dan mengingat Allah, dan (dari) mendirikan shalat, membayar zakat, mereka takut kepada suatu hari yang (di hari itu) hati dan penglihatan menjadi guncang.” (An-Nur: 36-37).

Tasbih bukan hanya berarti mengucapkan *Subhanallah*, melainkan lebih luas lagi, sesuai dengan makna yang dicakup oleh kata tersebut beserta konteksnya. Sedangkan arti dan konteks-konteks tersebut dapat disimpulkan dengan kata takwa (Mustofa, 2007:22).

Maka umat Islam sekarang, seharusnya dalam setiap pengfungsian masjid harus didasarkan atas perintah Allah dan seperti yang dicontoh oleh Rasulullah saw yang bisa kita lihat dalam sejarah Islam.

3. Kondisi Masjid Sekarang di Indonesia

Masjid merupakan salah satu lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang dimiliki oleh umat Islam di Indonesia. Jumlah masjid di Indonesia sekarang kurang lebih 900 ribu. Fakta pembangunan masjid juga semakin banyak, dalam rentang tahun 1997-2004 pertumbuhan masjid 63% atau dari 392.044 buah masjid menjadi 643.843 buah masjid (Kompasiana, 2013). Di Pulau Jawa kita hampir pasti akan menemukan satu masjid setiap RW ditambah lagi setiap RT-nya pun juga sudah mempunyai mushalla, belum lagi kita juga akan

menemui masjid atau mushalla yang terdapat di kantor-kantor baik swasta maupun pemerintah dan sekolah. Selain jumlah masjid yang semakin banyak, sekarang ini juga bermunculan masjid yang menampakkan gaya dan bentuk arsitektur yang beraneka ragam. Terutama di kota-kota besar, banyak masjid yang berdiri dengan kemewahan dan keindahan. Dan hampir di seluruh Indonesia tidak ada yang tidak tersentuh oleh pembangunan masjid.

Namun, kita sering menemukan fenomena dimana fungsi masjid yang sudah sangat berkurang dari fungsi semula yang telah ditanamkan oleh Rasulullah yakni, sebagai pusat ibadah dan peradaban umat Islam. Kondisi masjid sekarang sepi dari aktivitas selain shalat lima waktu. Sebagai gambaran, menurut hasil riset yang dilakukan Kementerian Agama Republik Indonesia 89,9% masjid di Indonesia sepi dari kegiatan keagamaan. Riset tersebut dilakukan pada 800.000 masjid yang ada di Indonesia. Kondisi tersebut, salah satunya ditandai dengan suasana shalat maghrib yang semakin sepi. Temuan serupa juga terjadi di masjid-masjid yang tersebar di Provinsi Gorontalo. Hanya 50% masjid di provinsi itu yang digunakan untuk shalat berjamaah lima waktu (Bersama Dakwah, 2011). Jika dalam pemfungsian masjid sebagai tempat shalat wajib saja sudah tidak maksimal, apalagi pemfungsian masjid dalam hal yang lain? Tentu saja akan lebih tidak maksimal. Tidak jarang pula kita dapatkan pintu-pintu masjid dikunci sesuai melaksanakan shalat lima waktu dan setelah itu tidak ada kegiatan apapun.

Sebagai sebuah lembaga yang ada di masyarakat tentunya setiap masjid sekarang sudah ada pengurus masjid, yaitu mereka yang menerima amanah untuk memimpin dan mengelola masjid. Ada masjid yang telah memiliki pengurus yang lengkap dan profesional pun ada masjid yang memiliki pengurus yang masih tradisional. Jika kita melihat tuntutan zaman yang semakin berkembang, maka setiap pengurus masjid semakin dituntut untuk memberikan pelayanan yang baik seperti halnya lembaga pemerintah dan swasta. Bukan saatnya lagi bagi pengurus masjid sebagai penanggung jawab masjid melakukan pengelolaan secara tradisional, yang tanpa pembagian tugas, tanpa laporan pertanggungjawaban keuangan dan sebagainya. Metode, perencanaan, strategi dan model evaluasi perlu digunakan dan dikembangkan pada masjid.

Selain itu, banyak muncul pengurus masjid yang dalam melaksanakan tugas pembangunan atau kegiatan pelaksanaan ibadah memihak satu golongan saja. Bahkan terdapat pengurus masjid yang sampai terjebak pada fanatisme sempit atas nuansa perbedaan yang bersifat tidak terlalu prinsip yang menyebabkan kegiatan masjid kehilangan gairah dan tidak bisa mempersatukan umat (Ayub, Muhsin, Mardjoned, 1996: 22-23).