

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Koordinasi dalam Organisasi Publik

Koordinasi bukan masalah politik dan administrasi sederhana. Hal ini dapat berarti berbagai masalah dalam sektor publik, dan perlunya kerjasama mungkin timbul karena berbagai alasan dalam administrasi dan politik.

Menurut Syafiie (2009:85-87), banyak para pakar memberi definisi tentang koordinasi, berikut ini adalah beberapa pengertian koordinasi dalam organisasi publik antara lain sebagai berikut:

1. Menurut Leonard D. White: *Coordination is the adjustment of the parts to each other, and of the movement and operation of part in tie so that each can make its maximum contribution to the product of the whole.* Koordinasi adalah penyesuaian diri (*adjustment*) dari masing-masing bagian, dan usaha menggerakkan serta mengoperasikan bagian-bagian pada waktu yang cocok (*part in time*), sehingga dengan demikian masing-masing bagian dapat memberikan sumbangan terbanyak pada keseluruhan hasil.
2. Menurut Henri Fayol : *to coodinate means banding together, unifying and harmonizing all activity and effort.* Mengkordinasi berarti mengikat bersama, menyatukan dan menyelaraskan semua kegiatan dan usaha.
3. Menurut Terry : *coordination is the orderly synchronization of efforts to provide the proper amount, timing and directing of execution resulting in harmonious and unified action to state objective.* Koordinasi adalah sinkronisasi yang teratur (*orderly synchronization*) dari usaha-usaha (*effort*)

untuk menciptakan pengaturan waktu (*timing*) dan memimpin (*directing*), dalam hasil pelaksanaan yang harmonis (*harmonious*) dan bersatu untuk menghasilkan tujuan yang telah ditetapkan (*stated objectives*).

4. Menurut Mooney; *coordination. Therefore. Is the orderly arrangement of group effort to provide unity of action in the pursuit of a common purpose.* Koordinasi, karenanya adalah susunan yang teratur (*orderly arrangement*) dari usaha kelompok, untuk menciptakan kesatuan tindakan dalam mengejar tujuan bersama.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut diatas, dapat ditarik benang merah bahwa yang dimaksud dengan koordinasi ialah proses pengaturan, memadukan atau pengintegrasian kepentingan bersama untuk mencapai tujuan bersama secara efisien dan efektif.

Untuk menciptakan koordinasi yang efektif diperlukan hubungan kerja dan komunikasi. Sebagaimana yang telah dijelaskan Tunggal (2003:221) bahwa komunikasi adalah kunci dari koordinasi yang efektif. Koordinasi dan hubungan kerja adalah dua pengertian yang saling kait-mengkait, karena koordinasi hanya dapat dicapai sebaik-baiknya dengan melakukan hubungan kerja yang efektif. Hubungan kerja adalah bentuk komunikasi administrasi, yang membantu tercapai koordinasi. Oleh karena itu dikatakan bahwa hasil akhir daripada komunikasi (hubungan Kerja) ialah tercapainya koordinasi dengan cara yang berhasilguna dan berdayaguna (efisien dan efektif).

Koordinasi dalam pemerintahan menurut Syafrudin (2003: 268) adalah “suatu proses rangkaian kegiatan menghubungi, bertujuan untuk menyerasikan

tiap langkah dan kegiatan dalam organisasi agar tercapai gerak yang cepat untuk mencapai sasaran dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan”. Selain sebagai suatu proses, koordinasi itu dapat juga diartikan sebagai suatu pengaturan yang tertib dari kumpulan gabungan usaha untuk menciptakan kesatuan tindakan. Koordinasi dalam Penyelenggaraan pemerintahan merupakan pengaturan yang aktif, bukan pengaturan dalam arti pasif berupa membuat aturan mengenai segala gerak dan kegiatan dan hubungan kerja antara beberapa pejabat pemerintahan baik Pusat maupun Daerah serta lembaga-lembaga pemerintah non departemen yang mempunyai tugas dan kewajiban dan wewenang yang saling berhubungan satu sama lainnya; pengaturan mana bertujuan untuk mencegah terjadinya kesimpangsiuran dan kegiatan saling bertindih yang dapat mengakibatkan pemborosan dan pengaruh tidak baik terhadap semangat dan tertib kerja.

2.2. Ciri-Ciri Koordinasi

Berdasarkan atas definisi tersebut diatas maka dapat dijelaskan ciri-ciri koordinasi menurut Handyaningrat (2006 : 118), adalah sebagai berikut:

- a. Tanggung jawab koordinasi terletak pada pimpinan. Oleh karena itu koordinasi adalah menjadi wewenang dan tanggung jawab daripada pimpinan. Dikatakan bahwa pimpinan yang berhasil, karena ia telah melakukan koordinasi dengan baik.
- b. Koordinasi adalah suatu usaha kerjasama. Hal ini disebabkan karena kerjasama merupakan syarat mutlak terselenggaranya koordinasi dengan sebaik-baiknya.

- c. Koordinasi adalah proses yang terus-menerus (*continue process*). Artinya suatu proses yang bersifat kesinambungan dalam rangka tercapainya tujuan organisasi.
- d. Adanya pengaturan usaha kelompok secara teratur. Hal ini disebabkan karena koordinasi adalah konsep yang diterapkan di dalam kelompok, bukan terhadap usaha individu tetapi sejumlah individu yang bekerjasama di dalam kelompok untuk mencapai tujuan bersama.
- e. Konsep kesatuan tindakan. Konsep kesatuan tindakan adalah inti daripada koordinasi. Hal ini berarti bahwa pimpinan harus mengatur usaha-usaha/tindakan-tindakan daripada setiap kegiatan individu sehingga diperoleh adanya keserasian di dalam mencapai hasil bersama.
- f. Tujuan koordinasi adalah tujuan bersama (*common purpose*). Kesatuan usaha/tindakan meminta kesadaran/ pengertian kepada semua individu, agar ikut serta melaksanakan tujuan bersama sebagai kelompok di mana mereka bekerja.

Dari ciri-ciri yang dijelaskan diatas dapat diambil benang merah, bahwa untuk menciptakan koordinasi yang efektif dibutuhkan ciri-ciri atau karakteristik koordinasi sebagai acuan dalam melakukan koordinasi antar subunit organisasi maupun eksternal organisasi.

2.3. Manfaat dan Pentingnya Koordinasi

Apabila dalam organisasi dilakukan koordinasi maka ada beberapa manfaat yang dapat dipetik daripadanya, yaitu: Dengan koordinasi dapat

dihindarkan perasaan lepas satu sama lain antara satuan-satuan organisasi atau antara para pejabat yang ada dalam organisasi(Sutarto, 2000 :146-147).

1. Dengan koordinasi dapat dihindarkan perasaan atau suatu pendapat bahwa satuan organisasinya atau jabatannya merupakan yang paling penting.
2. Dengan koordinasi dapat dihindarkan kemungkinan timbulnya pertentangan antarsatuan organisasi atau antarpejabat.
3. Dengan koordinasi dapat dihindarkan timbulnya rebutan fasilitas
4. Dengan koordinasi dapat dihindarkan terjadinya peristiwa waktu menunggu yang memakan waktu lama
5. Dengan koordinasi dapat dihindarkan kemungkinan terjadi kekembaran pengerjaan terhadap sesuatu aktivitas oleh satuan-satuan organisasi atau kekembaran pengerjaan terhadap tugas oleh para pejabat.
6. Dengan koordinasi dapat dihindarkan kemungkinan terjadinya kekosongan pengerjaan terhadap sesuatu aktivitas oleh satuan-satuan organisasi atau kekosongan pengerjaan terhadap tugas oleh para pejabat.
7. Dengan koordinasi dapat ditumbuhkan kesadaran di antara para pejabat untuk saling bantu satu sama lain terutama di antara pejabat yang ada dalam satuan organisasi yang sama.
8. Dengan koordinasi dapat ditumbuhkan kesadaran di antara para pejabat untuk saling memberitahu masalah yang dihadapi bersama sehingga dapat dihindarkan kemungkinan terjadinya kebaikan bagi dirinya, keselamatan bagi dirinya atas kerugian atau kejatuhan sesame pejabat lainnya.
9. Dengan koordinasi dapat dijamin kesatuan sikap antar pejabat,

10. Dengan koordinasi dapat dijamin adanya kesatuan kebijaksanaan antar pejabat.
11. Dengan koordinasi dapat dijamin adanya kesatuan langkah antar para pejabat.
12. Dengan koordinasi dapat dijamin adanya kesatuan tindakan antarpejabat.

Pentingnya koordinasi (Handyaningrat, 2006 : 93) :

1. Koordinasi yang baik akan mempunyai efek adanya efisiensi terhadap organisasi itu. Karena itu maka koordinasi adalaah memberikan sumbangan (kontribusi) guna tercapainya efesiensi terhadap usaha-usaha yang lebih khusus, sebab kegiatan-kegiatan organisasi itu adalah dilakukan secara spesialisasi (khusus). Bila tidak akan terjadi pemborosan yaitu: pemborosan uang, tenaga dan alat-alat (*waste of money, waste of man power, waste of materials*).
2. Koordinasi mempunyai efek terhadap moral daripada organisasi itu, terutama yang berhubungan dengan peranan kepemimpinan (leadership). Kalau kepemimpinan kurang baik, maka ia kurang melakukan koordinasi yang baik. Oleh karena itu koordinasi menentukan/mempengaruhi terhadap keberhasilan daripada kepemimpinan.
3. Koordinasi mempunyai efek terhadap perkembangan daripada personal di dalam organisasi itu. Artinya bahwa unsur pengendalian personal dalam koordinasi itu harus selalu ada. Orang tidak selalu dibebaskan begitu saja, tetapi harus dikendalikan.

2.4. Kebutuhan akan Koordinasi

Sebagaimana yang dikemukakan Stoner (2007 : 318) bahwa : “urgensi akan pentingnya kebutuhan koordinasi bagi aktivitas unit organisasi berbeda dalam hal sejauh mana aktivitas itu perlu dipadukan dengan aktivitas unit lainnya. Kebutuhan akan koordinasi tergantung pada persyaratan bentuk dan komunikasi tugas-tugas yang dilakukan dan tingkat ketergantungan berbagai subunit yang melaksanakan tugas tersebut. Apabila tugas-tugas tersebut memerlukan atau dapat memperoleh manfaat dari arus informasi antarunit, maka yang terbaik adalah tingkat koordinasi yang tinggi. Akan tetapi, apabila persyaratan atau manfaat sedemikian itu tidak ada, maka pekerjaan tersebut mungkin lebih baik diselesaikan interaksi dengan anggota unit-unit lainnya apabila tidak banyak memerlukan waktu.”

Koordinasi dibutuhkan dalam setiap hubungan kerja dalam suatu organisasi, sebab tanpa koordinasi setiap anggota dalam suatu organisasi tidak mempunyai pegangan dalam menentukan tujuan mereka, sehingga akan merugikan organisasi itu sendiri. Dengan koordinasi diharapkan keharmonisan atau keserasian seluruh kegiatan untuk mencapai tujuan yang diharapkan, sehingga tiap departemen atau perusahaan atau bagian menjadi seimbang dan selaras. Koordinasi merupakan usaha untuk menciptakan keadaan yang serasi, selaras dan seimbang. Kebutuhan koordinasi tergantung pada sifat dan kebutuhan komunikasi dalam pelaksanaan tugas dan derajat ketergantungan dari tiap satuan pelaksanaan. Terdapat 3 (tiga) macam saling ketergantungan di antara satuan-satuan organisasi seperti diungkapkan oleh Thompson (Stoner, 2007 : 318), yaitu:

1. Saling ketergantungan yang dikelompokan (*pooled interdependence*).
Apabila unit-unit organisasi tidak saling tergantung satu dengan yang lain dalam melaksanakan kegiatan harian tetapi saling tergantung pada prestasi yang memadai dari setiap unit bagi tercapainya tujuan akhir.
- 2 Saling ketergantungan yang berurutan (*sequential interdependence*) di mana suatu satuan organisasi harus melakukan pekerjaannya terlebih dulu sebelum satuan yang lain dapat bekerja.
3. Saling ketergantungan timbal balik (*reciprocal interdependence*) merupakan hubungan timbal-balik antara sejumlah unit.

2.5. Mekanisme dalam Koordinasi

Selanjutnya setelah dijelaskan mengenai kebutuhan akan koordinasi, maka yang perlu menjadi pertimbangan utama dalam memilih pendekatan terbaik untuk koordinasi adalah dengan menyesuaikan/menandingkan kapasitas organisasi dengan kebutuhannya akan koordinasi. Menurut Stoner (2007: 324) hal berikutnya yang diperlukan adalah memilih mekanisme pengkoordinasian yang sesuai, dengan kemampuan organisasi dalam melakukan koordinasi.

Mekanisme koordinasi ke dalam tiga pendekatan teoritis alternatif untuk koordinasi di sektor publik. Masing-masing pendekatan ini memiliki sesuatu untuk memberikan kontribusi dalam memahami penyebab masalah koordinasi, keuntungan yang ingin dicapai melalui koordinasi, dan mekanisme melalui koordinasi yang lebih baik dapat dicapai. Berikut ini penjelasannya "*In sum, the three fundamental modes of coordination in public sector are elaborated in this*

chapter as follows (Verhoest and Bouckaert 2005).

1. *Coordination by hierarchy-type mechanisms (HTM): HTM refer to a set of coordination mechanisms which are based on authority and dominance. They involve the setting of objectives and rules, allocation of tasks and responsibilities and establishing lines of direct control and accountability. Both management instruments (such as procedural rules, top-down planning systems or traditional input-oriented financial management systems) and structural instruments (such as organizational mergers, coordinating function, direct lines of control and accountability) can be used.*
2. *Coordination by network-type mechanisms (NTM) : NTM are based on mutual interdependencies and trust. NTM search for the establishment of common knowledge, common values and common strategies between partners. While most cooperative networks grow 'spontaneously' between organizations, governments may create take over and sustain network-like structures between organizations by, for example, the creation of common information systems, concertation structures, collective decision-making structures, or even common partnership organizations. Inter-organizational learning instruments such as culture management may foster common knowledge and values.*
3. *Coordination by market-type mechanisms (MTM) (OECD 1993): MTM are based on competition and exchange between actors, aiming to created incentives for performance. Although markets establish 'spontaneous' coordination among the market participants, governments can 'purposefully'*

create and guard markets (for example, internal and quasi-markets) to foster coordination by among organizations”.

Tabel 2.1 *The features of hierarchies, markets and network*

	Hirarkis	Market	Network
<i>Base of Interaction</i> (Dasar Interaksi)	Kewenangan (<i>Authority</i>) dan Kekuasaan (<i>Dominance</i>)	Pertukaran (<i>Exchange</i>) dan Persaingan (<i>Competition</i>)	Kerjasama (<i>Cooperation</i>) dan Solidaritas
<i>Purpose</i> (Tujuan)	Secara sadar dirancang dan dikendalikan tujuan	Secara spontan menciptakan hasil	Secara sadar dirancang tujuan atau secara spontan menciptakan hasil
<i>Guidance, control and evaluation</i> (Pedoman, Pengendalian, dan Evaluasi)	Top-down norma dan standar, rutinitas, pengawasan, inspeksi intervensi.	Penawaran dan permintaan, mekanisme harga, kepentingan, keuntungan dan kerugian sebagai evaluasi, pengadilan, <i>invisible hand</i>	Berbagi nilai, analisis masalah umum, konsensus, loyalitas, hal timbal-balik, kepercayaan, informal evaluasi – reputasi
<i>Role of government</i> (Peran Pemerintah)	<i>Top-down rule-maker and steerer; dependent actors are controlled by rules</i>	<i>Creator and guardian of markets, purchasers of goods, actors are independent</i>	<i>Network enabler, network manager and network participant</i>
<i>Resources needed</i> (Sumberdaya yang dibutuhkan)	Otoritas kekuasaan	Informasi daya tawar	<i>Mutual cooptation</i>
Teori dasar	Birokrasi Weber	<i>Neo-institutional economics</i>	<i>Network-theory</i>

Sumber : The Coordination of Public Sector Organisation, Bouckaert, Peters & Verhoest (2010)

Tabel 2.1 menyajikan tiga fitur dasar mekanisme koordinasi. Dalam pengaturan kelembagaan hirarkis pola sentral interaksi adalah otoritas, dioperasionalkan dalam administrasi, perintah, peraturan dan perencanaan di satu

sisi dan dominasi dan otoritas sebagai sistem kontrol dasar di sisi lain. Pasar sebagai lembaga koordinasi didasarkan pada persaingan, tawar-menawar dan pertukaran antara aktor. Mekanisme harga, insentif dan kepentingan diri aktor mengkoordinasikan kegiatan aktor yang berbeda dengan menciptakan sebuah 'invisible hand'. Koordinasi dalam jaringan mengambil bentuk kerja sama antara aktor yang interorganisasional hubungan diperintah oleh pengakuan saling ketergantungan timbal balik, kepercayaan dan tanggung jawab masing-masing aktor. Dari uraian diatas maka dapat dilihat tiga pendekatan mekanisme koordinasi dalam sektor publik.

Lain halnya sarana atau mekanisme koordinasi diungkapkan Lembaga Administrasi Negara RI agar koordinasi dapat berjalan baik dibutuhkan sarana atau mekanisme sebagai berikut:

1. Kebijakan; kebijakan sebagai alat koordinasi memberikan arah tujuan yang harus dicapai oleh segenap organisasi atau instansi sebagai pedoman, pegangan atau bimbingan untuk mencapai kesepakatan sehingga tercapai keterpaduan, keselarasan dan keserasian dalam pencapaian tujuan. Rencana; rencana dapat digunakan sebagai alat koordinasi karena didalam rencana yang baik tertuang secara jelas, sasaran, cara melakukan, waktu pelaksanaan, orang yang melaksanakan dan lokasi.
2. Prosedur dan Tata Kerja; sebagai alat koordinasi untuk kegiatan yang sifatnya berulang-ulang.
3. Rapat dan Taklimat (*Briefing*); sebagai sarana koordinasi untuk menyatukan bahasa dan saling pengertian mengenai sesuatu masalah. Taklimat untuk

memberikan pengarah, memperjelas atau menegaskan kebijaksanaan sesuatu masalah.

4. Surat Keputusan Bersama; Untuk memperlancar penyelesaian sesuatu kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan hanya oleh satu instansi, dapat diterbitkan Surat Keputusan Bersama atau Surat Edaran Bersama. Sarana koordinasi ini sangat efektif dalam mewujudkan kesepakatan dan kesatuan gerak didalam pelaksanaan tugas antara dua atau lebih instansi yang terkait.
5. Tim, Panitia, Kelompok Kerja, Gugus Tugas; digunakan untuk menangani kegiatan yang bersifat kompleks, mendesak, dan multi fungsi.
6. Dewan atau Badan; sebagai wadah koordinasi dibentuk untuk menangani masalah yang bersifat kompleks, sulit dan terus-menerus, serta belum ada sesuatu instansi yang secara fungsional menangani atau tidak mungkin dilaksanakan oleh instansi fungsional yang sudah ada.
7. Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap; dibentuk untuk memperlancar dan mempercepat pelayanan kepentingan masyarakat yang kegiatannya diselenggarakan dalam satu gedung (satu atap).

Dalam administrasi pemerintahan, koordinasi dimaksudkan untuk menyerasikan dan menyatukan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pimpinan dan kelompok pejabat pelaksana. Suatu tindakan pelaksanaan yang terkoordinasikan berarti kegiatan para kelompok pejabat baik pimpinan dan para pelaksana menjadi serasi, seirama dan terpadu dalam pencapaian tujuan bersama.

Berdasarkan atas hubungan antara pejabat yang mengkoordinasikan dengan pejabat yang dikoordinasikan, maka dapat dibedakan 2 (dua) jenis koordinasi yaitu koordinasi intern dan koordinasi ekstern (Handayani, 2006 : 127-131):

1. Koordinasi intern terdiri atas: Koordinasi vertikal, koordinasi horisontal dan koordinasi diagonal.
 - a. Koordinasi vertikal atau koordinasi struktural, di mana antara yang mengkoordinasikan dengan yang dikoordinasikan secara struktural terdapat hubungan hirarkis. Hal ini dapat dikatakan koordinasi bersifat hirarkis, karena satu dengan yang lainnya berada pada satu garis komando (*line of command*). Misalnya koordinasi yang dilakukan oleh seorang Kepala Direktorat terhadap para Kepala Sub Direktorat yang berada dalam lingkungan Direktoratnyanya.
 - b. Koordinasi horizontal, yaitu koordinasi fungsional, dimana kedudukan antara yang mengkoordinasikan dan yang dikoordinasikan mempunyai kedudukan setingkat eselonnya. Menurut tugas dan fungsinya keduanya mempunyai kaitan satu dengan yang lain sehingga perlu dilakukan koordinasi. Misalnya koordinasi yang dilakukan oleh Kepala Biro Perencanaan Departemen terhadap para Kepala Direktorat Bina Program pada tiap-tiap Direktorat Jendral suatu Departemen.
 - c. Koordinasi diagonal, yaitu koordinasi fungsional, di mana yang mengkoordinasikan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi tingkat eselonnya dibandingkan yang dikoordinasikannya, tetapi satu dengan yang

lainnya tidak berada pada satu garis komando (*line of command*). Misalnya koordinasi yang dilakukan oleh Kepala Biro Kepegawaian pada Sekretariat Jendral Departemen terhadap para Kepala Bagian Kepegawaian Sekretariat Direktorat Jendral suatu Departemen.

2. Koordinasi Ekstern, termasuk koordinasi fungsional. Dalam koordinasi ekstern yang bersifat fungsional, koordinasi itu hanya bersifat horisontal dan diagonal.
 - a. Koordinasi ekstern yang bersifat horisontal
 - b. Koordinasi ekstern, yang bersifat diagonal.

Van Poelje berpendapat dalam Syafrudin (2003: 75), bahwa masalah koordinasi adalah salah satu daripada masalah-masalah pemerintahan yang terpenting, yang lebih-lebih sesudah perang dunia pertama semakin bertambah sukar tetapi pula semakin besar artinya. Mengenai apa yang dimaksudkan oleh Van Poelje mengenai masalah koordinasi menurut Syafrudin adalah masalah perihal kerjasama antara aparatur pemerintahan dan pertaliannya satu sama lain merupakan masalah koordinasi pemerintahan. Masalah koordinasi di alam Pemerintahan Indonesia masih menjadi masalah yang perlu dipecahkan.

Sekalipun pada umumnya telah disadari pentingnya koordinasi dalam proses administrasi/managemen Pemerintah, tetapi kenyataannya dalam praktek tidak jarang terdapat berbagai masalah yang menyebabkan kurang efektifnya pelaksanaan koordinasi yang diperlukan, sehingga pencapaian sasaran/tujuan tidak selalu berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Handayani (2006:129-130), adapun berbagai faktor yang dapat menghambat tercapainya koordinasi itu adalah sebagai berikut:

1. Hambatan-hambatan dalam koordinasi vertikal (Struktural) disebabkan perumusan tugas, wewenang dan tanggung jawab tiap-tiap satuan kerja (unit) kurang jelas. Di samping itu adanya hubungan dan tata kerja serta prosedur kerja yang kurang dipahami oleh pihak-pihak yang bersangkutan, dan kadang-kadang timbul keragu-raguan di antara mereka. Sebenarnya hambatan-hambatan yang demikian itu tidak perlu timbul, karena antara yang mengkoordinasikan dan yang dikoordinasikan ada hubungan komando dalam susunan organisasi yang bersifat hirarkis
2. Hambatan-hambatan dalam koordinasi fungsional
Hambatan-hambatan yang timbul pada koordinasi fungsional, baik yang horizontal maupun diagonal, disebabkan karena antara yang mengkoordinasikan dengan yang dikoordinasikan tidak terdapat hubungan hirarkhis. Sedangkan hubungan keduanya terjadi karena kaitan, bahkan interdependensi atas dasar fungsi masing-masing.

Adapun hal-hal yang biasanya menjadi hambatan dalam pelaksanaan koordinasi, antara lain :

1. Para pejabat sering kurang menyadari bahwa tugas dilaksanakannya hanyalah merupakan sebagian saja dari keseluruhan tugas dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi tersebut.
2. Para pejabat sering memandang tugasnya sendiri sebagai tugas yang paling penting dibandingkan dengan tugas-tugas yang lain.

3. Adanya pembagian kerja atau spesialisasi yang berlebihan dalam organisasi.
4. Kurang jelasnya rumusan tugas/fungsi, wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing pejabat atau satuan organisasi.
5. Adanya prosedur dan tata kerja yang kurang jelas dan berbelit-belit dan tidak diketahui oleh semua pihak yang bersangkutan dalam usaha kerja sama.
6. Kurangnya kemampuan dari pimpinan untuk menjalankan koordinasi yang disebabkan oleh kurangnya kecakapan, wewenang, kewibawaan dan sebagainya.
7. Tidak atau kurang adanya forum komunikasi di antara para pejabat yang bersangkutan yang dapat dilakukan dengan saling tukar menukar informasi dan diciptakan adanya saling pengertian guna kelancaran pelaksanaan kerjasama.

Menurut Handayani, (2006: 130) untuk mengatasi masalah-masalah dalam koordinasi yang ditimbulkan oleh hal-hal seperti tersebut di atas, berbagai usaha perlu dilakukan yang secara garis besarnya dapat dikelompokkan dalam berbagai bentuk seperti:

1. Mengadakan penegasan dan penjelasan mengenai tugas/fungsi, wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing pejabat/satuan organisasi yang bersangkutan.
2. Menyelesaikan masalah-masalah yang mengakibatkan koordinasi yang kurang baik, seperti sistem dan prosedur kerja yang berbelit-belit, kurangnya kemampuan pimpinan dalam melaksanakan koordinasi dan sebagainya.

3. Mengadakan pertemuan-pertemuan staf sebagai forum tukar-menukar informasi, pendapat, pandangan dan untuk menyatukan persepsi bahasa dan tindakan dalam menghadapi masalah-masalah bersama.

Dalam usaha untuk mengatasi masalah-masalah koordinasi, maka prinsip fungsionalisasi sebagaimana telah dikemukakan harus dijadikan sebagai landasannya. Penerapan prinsip fungsionalisasi dalam rangka peningkatan hubungan kerja menuntut berbagai hal seperti:

- 1) Adanya pelembagaan dimana semua fungsi organisasi tertampung;
- 2) Adanya pembinaan kelembagaan (functional building);
- 3) Adanya de-personalisasi kepemimpinan (depersonalized leadership) sehingga ketergantungan kepada seseorang pejabat tertentu menjadi berkurang.
- 4) Adanya tata kerja yang jelas;
- 5) Adanya forum koordinasi yang efektif;
- 6) Adanya informasi pimpinan yang menyeluruh dan sempurna;
- 7) Adanya jalur informasi yang bersifat multi-arah terbuka.

Dengan berpedoman kepada prinsip fungsionalisasi, diharapkan permasalahan koordinasi dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya dan dapat dihindarkan kemungkinan timbulnya masalah-masalah, yang apabila tidak dipecahkan akan mengakibatkan berbagai hal yang tidak diinginkan seperti inefisiensi, tumpang tindih (overlapping), kekaburan, pemborosan dan sejenisnya.

2.6. Pelayanan

Suatu hal yang dapat dipahami tentang suatu unsur yang diberikan dalam pelayanan ini adalah memberikan apa yang dibutuhkan oleh pihak yang hendak dilayani. Kesulitan dalam memberikan pengertian tentang pelayanan ini adalah disebabkan sedikitnya yang memberikan pengertian tentang pelayanan dan bahkan tidak ada sama sekali. Tetapi meskipun demikian pengertian tentang pelayanan tetaplah ada meskipun hal tersebut ditemukan di dalam pengertian pelayanan akan sebatas kamus saja.

Sehubungan dengan hal tersebut, Poerwadarminta (2004:458) mengatakan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia tentang pengertian dari kata pelayanan ini. "Pelayanan berasal dari kata layan, penambahan unsur imbuhan pe - memberikan arti bahwa pelayanan adalah perbuatan (cara hal yang sebagainya) melayani : misalnya cepat dan memuaskan, layanan, perlakuan; misalnya selama ini mereka tidak mendapat yang semestinya".

Pelayanan dalam pembahasan penelitian ini adalah suatu sikap organisasi yang dalam perannya adalah bersifat melayani. Dengan perkataan lain bahwa sifat pelayanan di dalam hal ini adalah merupakan aktivitas melayani bagi kepentingan masyarakat banyak. Dalam sikap melayani perusahaan (organisasi) tersebut tidak dapat berdiri sendiri hanya sebatas dalam kegiatannya saja tetapi ia harus didukung oleh suatu konsep yang sejalan atau mendukung dari usaha pelayanan yang diberikannya. Dengan hal tersebut pelayanan di sini tidak dapat berdiri sendiri, harus ditopang juga oleh sistem keorganisasian yang baik pula.

Jadi konsep pelayanan jika menguntungkan bagi suatu organisasi, atau pelayanan diberikan karena sikap atau tujuan organisasi itu adalah untuk memberikan pelayanan dan dari sini pula profit (keuntungan) bagi Bergeraknya organisasi tersebut (perusahaan). Jadi konsep melayani di dalam hal ini berbeda dengan konsep yang dianut oleh masyarakat luas terutama di dalam tujuan pekerjaan melayani tersebut. Individu atau sekelompok orang membuat pekerjaan melayani tanpa dimaksudkan untuk mencari sesuatu kepentingan atas sikap pelayanan tersebut. Tetapi berbeda dengan suatu organisasi yang bergerak untuk mencari profit, sikap melayani disini dituangkan dalam suatu konsep bahwa ada sekelompok orang (individu) yang membutuhkan pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi (perusahaan) dimana pelayanan yang diberikan perusahaan (organisasi) juga dimaksudkan untuk membiayai kelangsungan organisasi (perusahaan) tersebut sekaligus untuk mencari keuntungan daripadanya. Dalam hal demikian maka pemberian pelayanan dalam hal ini tidak lain seperti menjual jasa.

Sedangkan publik diartikan sebagai masyarakat luas yang dalam hal ini merupakan objek yang dilayani. (Wahab, 2001 : 31).

Winarno (2002:14) menjelaskan pelaksanaan pelayanan publik menjadi sangat penting dikarenakan sadar atau tidak sadar, setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak henti-hentinya orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendi kehidupan kalau seseorang tinggal di sebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup

bernegara, maka keberadaan birokrasi pemerintahan menjadi suatu *conditio sine quanon* yang tidak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas mereka. Kenyataan ini juga sering terjadi di Indonesia. Betapa tidak sewaktu masih dalam kandungan, seseorang sudah diperiksa ke Puskesmas yang tentunya memperoleh subsidi dari pemerintah. Ketika lahir lalu di rawat di rumah sakit (milik swasta maupun milik pemerintah) yang dokternya dididik atas biaya pemerintah. Masuk sekolah juga milik pemerintah, mungkin masuk ke SD, SMP, hingga ke perguruan tinggi negeri. Sementara pada saat seseorang berangkat dewasa maka itu butuh KTP yang dikeluarkan oleh aparatur pemerintah. Di samping itu juga mungkin memerlukan jasa pelayanan air minum (PAM), listrik (PLN), atau mungkin perumahan (KPR-BTN) dan telepon.

Untuk usaha dagang, misalnya seseorang mesti bayar pajak kepada negara. Lalu setelah meninggal keluarga juga harus mengurus surat kematian dari Kades atau Lurah untuk memperoleh kapling di TPU (Tempat Pemakaman Umum). Demikianlah pelayanan publik akan menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, perumahan, kesejahteraan sosial, gizi, listrik, kebutuhan pangan pokok, dan masih banyak lagi. Begitu luas ruang lingkup jasa pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah sehingga semua orang mau tidak mau harus menerima bahwa intervensi birokrasi melalui pelayanan publik itu absah adanya.