



# Manajemen Pelayanan Publik

Dr. Marjoni Rachman. M.Si

# MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK

Dr. Marjoni Rachman. M.Si



**TAHTA MEDIA GROUP**

## UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

### **Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK

Penulis

Dr. Marjoni Rachman. M.Si

Desain Cover:

Tahta Media

Editor:

Tahta Media

Proofreader:

Septian Nur Ika Trisnawati, M.Pd

Ukuran:

V: 121, Uk: 15,5 x 23 cm

ISBN: 978-623-6436-46-2

Cetakan Pertama:

September 2021

---

Hak Cipta 2021, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

---

**Copyright © 2021 by Tahta Media Group**

All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT TAHTA MEDIA GROUP**  
**(Grup Penerbitan CV TAHTA MEDIA GROUP)**  
Anggota IKAPI (216/JTE/2021)

## *KATA PENGANTAR*

Issue mengenai pelayanan publik akhir-akhir ini semakin menjadi topik yang tidak ada habisnya menjadi perbincangan maupun bahan diskusi di kalangan pakar dan pemerhati Ilmu Administrasi. Hal tersebut disebabkan karena masyarakat secara umum semakin menyadari bahwa pentingnya peningkatan pelayanan publik yang dilakukan oleh Birokrasi Pemerintah, oleh sebab itu berkenaan dengan lajunya arus reformasi di sektor publik memberikan dampak yang signifikan di dalam pola pelayanan publik yang dilakukan oleh Birokrasi Pemerintah.

Buku ini mencoba untuk mengkaji teori dan konsep yang berkaitan dengan pelayanan publik yang dapat digunakan sebagai bahan referensi baik bagi para praktisi pelayanan publik maupun bagi dosen dan mahasiswa sebagai bahan acuan dalam Mata Kuliah Manajemen Pelayanan Publik

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu hingga buku ini bisa terbit, terutama kepada Ibu Andi Indrawati, SE, MM yang telah banyak membantu dalam proses editing . Semoga buku ini dapat memberikan manfaat keilmuan bagi seluruh masyarakat pembaca dan pemerhati pelayanan publik.

Samarinda, September 2021  
Penulis

Dr. Marjoni Rachman, M.Si

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>BAB 1 KONSEP DASAR PELAYANAN PUBLIK.....</b>	<b>5</b>
1.1 Pengertian Pelayanan, Barang Layanan, Standar Pelayanan, Pelayanan Publik, Pelayanan Prima.....	5
1.1.1 Pengertian Pelayanan.....	6
1.1.2 Barang Pelayanan .....	9
1.1.3 Standar Pelayanan .....	9
1.1.4 Pelayanan Publik .....	11
1.1.5 Pelayanan Prima .....	12
<b>BAB 2 KONSEP BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK .</b>	<b>14</b>
2.1 Konsep Birokrasi.....	14
2.2 Perilaku dan Budaya Birokrasi .....	18
2.3 Reformasi Paradigma dan Model Pelayanan Publik.....	26
<b>BAB 3 PENDEKATAN DAN DIMENSI/LEVEL DALAM PELAYANAN PUBLIK, PENDEKATAN POLITIK DALAM PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>33</b>
3.1 Pendekatan Politik dalam Layanan Publik.....	33
3.2 Pendekatan Managerial.....	35
3.3 Pendekatan Hukum .....	40
3.4 Dimensi/Level Pelayanan Publik .....	42
<b>BAB 4 ISSUE DAN POTRET BURAM PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>49</b>
<b>BAB 5 BARANG DAN JASA PUBLIK .....</b>	<b>57</b>
5.1 Perbedaan Konsep dan Tipologi Barang dan Jasa .....	57
5.2 Perbedaan Barang dan Jasa .....	57
5.3 Tipologi Barang dan Jasa .....	59
<b>BAB 6 MANAJEMEN PELAYANAN SEKTOR PUBLIK DAN PRIVAT.....</b>	<b>63</b>
6.1 Pelayanan Sektor Publik .....	63
6.2 Pelayanan Sektor Privat .....	64

6.3 <i>New Public Manajemen</i> .....	65
6.4 Peran Pemerintah dalam Pelayanan Publik.....	66
6.5 Perbedaan Nilai dalam Sektor Publik dan Privat .....	67
6.6 Perbedaan Pengelolaan Informasi Sektor Publik dan Swasta....	67
<b>BAB 7 KUALITAS DAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .68</b>	
7.1 Pengertian Kualitas Pelayanan Publik .....	68
7.2 Penilaian Kualitas Layanan.....	69
7.3 Pengertian Pelayanan dan Layanan Publik .....	70
7.4 Indikator Kualitas Layanan Publik .....	71
7.5 Faktor - Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Layanan .....	73
7.6 Kualitas Layanan dan Kepuasan Pelanggan .....	77
7.7 Mengukur Kinerja Pelayanan.....	78
7.8 Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pelayanan.....	84
<b>BAB 8 DESAIN PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>87</b>
8.1 Desain Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.....	87
8.1.1 Dimensi dan Level Peningkatan Kualitas Layanan .....	87
8.1.2 Strategi Peningkatan Layanan.....	89
<b>BAB 9 PRIVATISASI DALAM PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>91</b>
9.1 Sejarah Privatisasi .....	91
9.2 Manfaat Privatisasi Perusahaan Pelayanan Publik.....	93
9.3 Alasan dan Tujuan Privatisasi.....	94
9.4 Faktor - Faktor Pendorong Privatisasi .....	95
9.5 Bentuk Privatisasi .....	96
<b>BAB 10 INOVASI PELAYANAN .....</b>	<b>102</b>
10.1 Penerapan Elektronik Governance (Status Kasus Pada E Procuremnt).....	102
10.2 Knowledge Management .....	105
10.3 Contoh Kasus Pada Citizen Charter.....	107
10.4 Inovasi Pada Pelayanan Drive Thru .....	113
<b>BAB 11 KUNCI SUKSES PELAYANAN PUBLIK DAN MANAJEMEN PELAYANAN .....</b>	<b>115</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>118</b>
<b>PROFIL PENULIS .....</b>	<b>121</b>



## PENDAHULUAN

Dekade tahun 2000-an merupakan suatu era dimana di Indonesia terjadi perubahan yang sangat mendasar di dalam pengelolaan Tata Pemerintahan. Pada dekade ini lah dimulainya reformasi tata pemerintahan Indonesia dengan sasaran utama untuk menciptakan tata pemerintahan yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, akuntabel dan transparan. Secara umum reformasi tata pemerintahan Negara Republik Indonesia mempunyai tiga tujuan mendasar yakni, penataan struktur pemerintahan negara, desentralisasi pemerintahan, dan reformasi keuangan negara. Menurut A.S Moenir dalam Pangesti (2012) pelayanan umum atau pelayanan publik merupakan usaha yang dilakukan suatu kelompok untuk memberi bantuan untuk mendapatkan tujuan tertentu.

Pelayanan Publik merupakan isu yang sangat strategis karena menjadi area integrasi antara pemerintah dan penduduk di Indonesia. penduduk Indonesia pun rela untuk membayar pajak dan mempercayakan kepada pemerintah untuk menggunakan pajak tersebut untuk kepentingan masyarakat kembali dengan memberikan barang dan jasa untuk kesejahteraan masyarakat.

Perbaikan pelayanan publik menjadi salah satu pekerjaan rumah yang belum terselesaikan hingga kini. Terhitung sejak gerakan reformasi berhasil menggusur rezim Orde Baru, telah banyak yang telah dilakukan oleh pemerintah dan khususnya pada pelayanan publik, Demokratisasi pada saat itu bisa dikatakan berhasil dalam melakukan penguatan pada hak-hak politik untuk warga masyarakat untuk memilih secara langsung wakil-wakil rakyatnya dan pemerintah, tetapi sangat disayangkan ternyata perwakilan dari masyarakat kita belum bisa dan belum berhasil menempati arus utama, bahkan terus tergusur mengarah ke tepi akibatnya warga dan yang memiliki kepentingan tidak menjadi



kreteria utama dalam mengembangkan sistem pelayanan publik. Dengan mengalihkana kewenangan pada pengambilan keputusan tentang pelayanan publik dan sumber pembiayaannya pada daerah ternyata juga tidak membuat sistem pelayanan publi lebih berpihak ke masyarakat umum.

Ada apa dengan Demokratisasi politik?, Desentralisasi fiskal?, Desentralisasi administrasi? Apakah gagal dalam penyelenggaraan pelayanan Publik? Mengapa masyarakat yang telah memiliki hak-hak politik untuk menentukan nasib mereka yang diberikan amanah untuk mengambil keputusan gagal menjadikan haknya untuk memaksa para pengambil keputusan untuk sedikit lebih peduli terhadap kepentingan masyarakat?

Dari beberapa pertanyaan tersebut menjadikan penulis untuk menulis Buku Manajemen Pelayanan Publik ini. Pengalaman dalam mendorong perbaikan pelayanan publik di bebrapa daerah yang menunjukkan bahwa praktek pelayanan publik di Indonesia selama ini belum mengalami perbaikan yang berarti. Tapi harus diakui bahwa ada beberapa daerah yang melakukan beberapa inovasi dalam praktek pelayanan publik yang memang cukup menarik sehingga harapan di beberapa daerah pun berharap akan

berharap akan menuai hal yang sama.

Buku ini terdiri dari beberapa bab. Dimana setiap bab akan membahas beberapa materi tentang pelayanan publik.

Bab I : Tentang Konsep dari Pelayanan, dan pelayanan publik, bab ini akan membahas Pengertian Pelayanan, Barang layanan, Standar Pelayanan, Pelayanan Publik, Pelayanan Prima, pada bab ini penulis memcoba menjelaskan secara detail arti dari pelayanan, barang apa saja yang mask dalam kategori barang layanan, dan akan dijelaskan pula standar dari pelayanan yang diberikan sehingga pelayanan yang diberikan ke masyarakat bisa dikategorikan pelayanan prima

Bab II : Tentang Konsepsi Birokrasi Dan Pelayanan Publik dalam bab ini pada bab ini dimulai tentang Perliaku dan Budaya Birokrasi, Administasi Publik dan pelayanan publik, mengapa Pelayanan publik, Apa dan Bagaimana hubungannya dengan Administrasi Publik. Bab ini

juga membahas pelayanan publik dan perkembangan paradigma Administrasi publik berikut hakekat makna pelayanan publik, apa dan mengapa manajemen layanan publik, Ruang lingkup MPP

Bab III : Tentang Pendekatan dan dimensi/ level dalam pelayanan publik, pendekatan politik dalam pelayanan publik. juga membahas tentang pendekatan manajerial dalam pelayanan publik, dan pendekatan legal dalam pelayanan publik setelah melihat pendekatan tersebut kita akan melihat level kebijakan manajerial dan operasional pelayanan publik di pemerintahan kita.

Bab IV : Tentang Issue dan potret buram pelayanan publik pada bab ini penulis mencoba memberikan gambaran pelayanan dan dari semua pelayanan yang diberikan masyarakat tentunya akan mendapatkan permasalahan dalam pelayanan dalam bab ini akan membahas secara detail, kemudian penulis juga membahas tentang patologi birokrasi layanan yang di berikan oleh birokrasi, hingga menjelaskan agenda strategi yaitu didalamnya membahas tentang tinjauan teoritik.

Bab V : Tentang Barang Dan Jasa Publik didalam bab ini penulis menjelaskan konsep dari perbedaan barang dan jasa dan juga menjelaskan tipologi barang dan jasa yang didalam bab ini akan lebih menjelaskan secara detail tentang barang dan jasa misalnya barang publik kemudian barang privat Common pool good , Tools good.

Bab VI : Tentang Manajemen pelayanan sektor publik dan privat, pada bab ini menjelaskan beberapa lembaga organisasi penyedia layanan dan kemudian menjelaskan peranan pemerintah dalam pelayanan publik (Provider and Arranger) selain itu pula akan dibahas pula public VS private sector manajemen . Adapun pembahasan terakhir pada bab ini Perbedaan nilai dalam sektor publik dan privat Dan Perbedaan pengelolaan informasi sektor publik dan swasta

Bab VII : Tentang Kualitas dan kinerja pelayanan publik, pada bab ini penulis tentang Preferensi provider dan user yang akan dilihat bagaimana prefensi tersebut terhadap kualitas pelayanan dan pada bab ini juga membahas indikator apa saja yang ada dalam pelayanan publik, sehingga penulis pun dapat melihat faktor apa saja yang berpengaruh

terhadap kualitas layanan itu sendiri, kemudian yang terakhir dari bab ini adalah melihat pengaruh kinerja layanan (Beberapa Konsep Praktis)

Bab VIII : Tentang Desain peningkatan kualitas pelayanan publik dalam bab ini dijelaskan secara lengkap dimensi dan level dari peningkatan kualitas dari layanan kemudian penulis mencoba menjelaskan strategi apa saja yang diberikan dalam peningkatan layanan publik.

Bab IX : Tentang Privatisasi dalam pelayanan publik pada bab ini dijelaskan pengertian tentang peningkatan privatisasi dalam pelayanan publik dan juga pertimbangan apa saja yang perlukan untuk melakukan privatisasi kemudian juga menjelaskan dengan lengkap model dan strategi dalam privatisasi

Bab X : Tentang bagaimana Inovasi pelayanan dapat dilihat pada beberapa pengalaman praktis salah satunya bisa dilihat pada pelayanan publik dan penerapan elektronik governance (status kasus pada e-procurement) kemudian penulis juga menjelaskan tentang bagaimana pelayanan publik atau knowledge management dan contoh kasus pada Citizen Charter dan juga menjelaskan inovasi pada pelayanan drive thru yang sudah dilakukan oleh pemerintah.

Bab XII : Tentang bagaimana kunci sukses pelayanan publik dan kunci sukses manajemen pelayanan

**KONSEP DASAR PELAYANAN PUBLIK****1.1 PENGERTIAN PELAYANAN, BARANG LAYANAN, STANDAR PELAYANAN, PELAYANAN PUBLIK, PELAYANAN PRIMA**

Konsep dan dinamika pelayanan sangat dianggap perlu diketahui dulu beberapa pengertian Pelayanan, Barang layanan, Standar Pelayanan, Pelayanan Publik yang dalam uraian selanjutnya akan sering dipakai, sebagai berikut :

**1. Pengertian Umum :**

- a. Ivancevich, dkk (1997; 448) : Pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.
- b. Aktivitas/Manfaat yg ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen (yg dilayani), yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki baik atau pelayanan yang terbaik.
- c. Menurut Lukman dan Sutopo (2001) standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan, sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik
- d. Menurut A.S Moenir dalam Pangesti (2012) pelayanan umum atau pelayanan publik merupakan usaha yang dilakukan suatu kelompok untuk memberi bantuan untuk mendapatkan tujuan tertentu.

### **1.1.1 Pengertian Pelayanan**

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan keputusan pelanggan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang.

Moerir (2010) mengemukakan bahwa pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atas sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.

Selanjutnya Moerir mengemukakan bahwa pelaksanaan pelayanan dapat diukur, oleh karena itu dapat ditetapkan standar yang baik dalam hal waktu yang diperlukan maupun hasilnya. Dengan adanya standar manajemen dapat merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi kegiatan pelayanan, agar supaya hasil akhir memuaskan pada pihak-pihak yang mendapatkan layanan

Kotler, (1994:464). Pelayanan adalah suatu kinerja penampilan, tidak berwujud dan cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada dimiliki, serta pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut

Gronroos (1997; 27) : Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian akti-vitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh organisasi pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Pelayanan (KEPMENPAN 63/2003) : Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Pelayanan terdiri dari tiga unsur pokok, yaitu sebagai berikut:

- a. Biayanya relatif harus lebih rendah,
- b. Waktu untuk mengerjakan relatif cepat, dan
- c. Mutu yang diberikan relatif lebih bagus.

Manajemen Pelayanan Sektor Publik yang dimana dalam pelayanan publik negaralah yang berperan penting karena itulah salah satu tugas dari sebuah negara. Dalam manajemen pelayanan publik terdapat perbedaan yang signifikan antara sektor publik dengan sektor privat.

Pelayanan Pemerintah :

- a. Berupa fisik (Gedung Sekolah, Jalan, Jembatan, Gedung Rumah Sakit, dll);
- b. Non Fisik : Pelayanan yang pemanfaatannya dinikmati oleh personal (Pendidikan, Kesehatan, dll);
- c. Administratif : pelayanan yang bersifat legalitas (KTP, Perijinan, Akte kelahiran, dll).

Pelayanan Privat : Pelayanan yang diperoleh masyarakat yang perolehannya harus membayar dan dapat berpindah bila tidak sesuai dengan keinginannya

Model manajemen pelayanan sektor publik memiliki beberapa karakteristik yang berbeda dengan sektor privat, yaitu:

*Pertama*, Sektor privat lebih mendasarkan pada pilihan individu dalam pasar. Organisasi di sektor privat dituntut untuk dapat memenuhi selera dan pilihan individual untuk memenuhi keputusan tiap-tiap individu pelanggan. Keadaan seperti itu berbeda dengan yang terjadi pada sektor publik. Sektor publik tidak mendasarkan pada pilihan individual dalam pasar akan tetapi pilihan kolektif dalam pemerintahan.

*Kedua*, Karakteristik sektor privat adalah dipengaruhi hukum permintaan dan penawaran. Permintaan dan penawaran tersebut akan

berdampak pada harga suatu produk barang atau jasa. Artinya pelayan di sector privat sangat bergantung dengan opini pasar dan mekanisme pasar, tidak layaknya pelayanan public yang tidak bisa sepenuhnya dikendalikan oleh pasar.

*Ketiga*, Manajemen dalam sector pelayanan public harus bersifat transparan karena akan dipertanggungjawabkan kepada public. Manajemen dalam sector pelayanan privat tidak mengharuskan transparan kepada masyarakat, karena mereka hanya bertanggung jawab pada stakeholder saja.

*Keempat*, Sektor swasta berorientasi pada keadilan pasar. Keadilan pasar berarti adanya kesempatan yang sama untuk masuk pasar. Sektor swasta berkepentingan untuk menghilangkan hambatan dalam memasuki pasar. Keadilan pasar akan terjadi apabila terdapat kompetisi yang adil dalam pasar sempurna, yaitu dengan tidak adanya monopoli atau monopsoni. Sementara itu, orientasi sektor publik adalah menciptakan keadilan kebutuhan.

*Kelima*, Tujuan dari pelayanan public adalah menciptakan keadilan dan kesejahteraan sosial, Tujuan dari pelayanan privat adalah kepuasan pelanggan.

*Keenam*, Dasar hukum pelayanan public adalah aturan-aturan dari pemerintah dalam bentuk UUD, UU, Keppres, Perda dan lainnya, Dasar hukum pelayanan privat lebih mengarah kepada hukum/aturan yang dibuat oleh direktur organisasi pelayanan tersebut.

*Ketujuh*, Pelayanan public sangat rentan dengan isu politik karena orientasinya yang mengarah kepada masyarakat, Pelayanan privat jarang terkena isu politik karena orientasi mereka hanya pada pelanggan tertentu saja

### **1.1.2 Barang Pelayanan**

SAVAS (1987) :

Barang yang digunakan untuk memenuhi kepentingan individu dan bersifat privat (Private Goods); Barang yang dikonsumsi bersama-sama, dan bila menggunakan barang tersebut harus membayar (Toll Goods); Barang yang digunakan/dikonsumsi bersama/kolektif secara terus menerus dan sulit diukur penggunaannya secara individu dan penyediaannya tidak dapat dilakukan melalui pasar, sehingga dibayar melalui pajak (Collective Goods); Barang yang mempunyai karakteristik penggunaannya tidak mau membayar dan digunakan secara bersama serta kepemilikan dimiliki secara umum. Tidak ada yang mau menyediakan barang tersebut (Common Pool Goods).

### **1.1.3 Standar Pelayanan**

Setiap penyelenggaraan pelayanan harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.

Standar pelayanan publik berfungsi untuk memberikan arah bertindak bagi instansi penyedia pelayanan publik, di mana dengan ditetapkannya suatu standar atas pelayanan publik, maka dapat mempermudah instansi penyedia pelayanan untuk mene Menurut Ridwan dan Sudrajat (2009:103), setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang diberlakukan dalam penyelenggaraan pelayanan yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. adapun standar pelayanan yakni meliputi sebagai berikut:



- a. **Prosedur pelayanan**  
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pegaduan.
- b. **Waktu penyelesaian**  
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. **Biaya pelayanan**  
Biaya atau tarif pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. **Produk pelayanan**  
Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. **Sarana dan prasarana**  
Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik.
- f. **Kompetensi petugas pemberi pelayanan**  
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Sedangkan menurut Moenir (2005:197) menyatakan bahwa agar layanan dapat memuaskan kepada orang atau sekelompok orang yang dilayani, maka si pelaku dalam hal ini petugas, harus dapat memenuhi empat persyaratan pokok, yaitu:

Empat (4) syarat pokok petugas menurut Moenir

- a. **Tingkah laku yang sopan**  
Dengan sopan santun orang merasa dihormati dan dihargai sebagai layaknya dalam hubungan kemanusiaan dengan demikian sudah merupakan suatu kepuasan tersendiri bagi yang bersangkutan.
- b. **Cara menyampaikan**  
Penyampaian sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan dan hendaknya memperhatikan pada prinsip sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk menghindari penyampaian yang menyimpang.

- c. Waktu penyampaian strategi dan prioritas.  
Menyampaikan sesuatu hasil olahan yang tepat sangat didambakan setiap orang yang mempunyai permasalahan.
- d. Keramah tamahan  
Hanya ada pada layanan lisan baik berhadapan maupun tidak berhadapan.

#### **1.1.4 Pelayanan Publik**

Menurut Lijan Poltak S (2006:5), istilah publik berasal dari bahas Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata *public* sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak dan ramai. Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas, maka publik dapat didefinisikan sebagai masyarakat luas atau umum.

Menurut Hayat (2017:22), melayani secara keseluruhan aspek pelayanan dasar yang dibutuhkan oleh masyarakat untuk dipenuhi sesuai dengan ketentuannya. Pelayanan publik menjadi suatu sistem yang dibangun di dalam pemerintahan untuk memenuhi unsur kepentingan rakyat.

Pelayanan publik yang baik memberikan kepuasan terhadap masyarakat atas pelayanan tersebut. Dalam pemberian layanan, menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah untuk menyediakannya secara profesional, akuntabel dan optimal. Pelayanan yang optimal adalah harapan semua masyarakat agar tercipta kualitas pelayanan yang lebih baik.

Pelayanan publik menurut Sinambela (dalam Harbani Pasolong 2013:128) adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Menurut Undang – undang No 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik mengatakan bahwa Pelayanan publik adalah

kegiatan/rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang di sediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Menurut Peraturan Pemerintah No 96 tahun 2012 tentang Pelayanan publik bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang di sediakan oleh pelayanan publik.

Pelayanan publik yang profesional setidaknya didasarkan pada akuntabilitas, dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah) melalui penguatan pranata pelayanan dengan lebih mengedepankan efektivitas pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran, sederhana dalam prosedur dan tata cara pelayanan yang diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan, perlunya kejelasan dan kepastian (transparan) mengenai kepastian mengenai persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif, unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, maupun jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

### **1.1.5 Pelayanan Prima**

Pengertian pelayanan prima atau *service excellence* adalah sesuatu yang dilakukan dan dalam bentuk Wajib dan keharusan atau biasa dikenal sebagai tuntutan dalam industri jasa maupun dagang ketika menghadapi konsumen/pelanggan.

Pelayanan prima ialah kemampuan maksimal seseorang dalam berhubungan dengan orang lain dalam hal pelayanan. Pelayanan prima adalah pelayanan yang terbaik yang diberikan kepada pelanggan, baik pelanggan internal maupun eksternal berdasarkan prosedur pelayanan (Suwithi, 1999;4).

Pelayanan prima ialah kemampuan maksimal seseorang dalam berhubungan dengan orang lain dalam hal pelayanan. Pelayanan prima adalah pelayanan yang terbaik yang diberikan kepada pelanggan, baik pelanggan internal maupun eksternal berdasarkan standar dan prosedur pelayanan (Suwithi,1999,4).

Secara sederhana, pelayanan prima (*excellent service*) adalah suatu pelayanan yang terbaik dalam memenuhi harapan dan kebutuhan pelanggan. Dengan kata lain, pelayanan prima merupakan suatu pelayanan yang memenuhi standar kualitas. Pelayanan yang memenuhi standar kualitas adalah suatu pelayanan yang sesuai dengan harapan dan kepuasan pelanggan atau masyarakat (Maddy, 2009: 8).

Secara sederhana, pelayanan prima (*service excellence*) adalah suatu pelayanan yang terbaik dan memenuhi harapan dan kebutuhan pelanggan. Dengan kata lain, pelayanan prima merupakan suatu pelayanan yang memenuhi standar kualitas suatu pelayanan yang sesuai dengan harapan dan kepuasan pelanggan / masyarakat.

Pelayanan (Barata, 2003 ; 30) adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan oranglain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

**KONSEP BIROKRASI  
DAN PELAYANAN PUBLIK****2.1 KONSEP BIROKRASI**

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Eksistensi birokrasi ini sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (social welfare). Negara dituntut terlibat dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (public goods and services) baik secara langsung maupun tidak. Bahkan dalam keadaan tertentu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya.

Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi. Birokrasi bagi sebagian orang dimaknai sebagai prosedur yang berbelit-belit, menyulitkan dan menjengkelkan. Namun bagi sebagian yang lain birokrasi dipahami dari perspektif yang positif yakni sebagai upaya untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar lebih tertib. Ketertiban yang dimaksud adalah ketertiban dalam hal mengelola berbagai sumber daya yang mendistribusikan sumber daya tersebut kepada setiap anggota masyarakat secara berkeadilan.

Pendapat yang berbeda di atas dapat dipahami dari perspektifnya masing-masing. Bagi yang berpandangan positif terhadap birokrasi maka baginya birokrasi adalah sebuah keniscayaan. Akan tetapi bagi mereka yang berpandangan negatif maka birokrasi justru menjadi salah satu penghalang tercapainya tujuan sehingga keberadaan birokrasi harus dihilangkan.

Dalam pembahasan ini, akan dikupas tentang makna birokrasi dari berbagai perspektif dan kemudian disimpulkan tentang apa birokrasi itu sesungguhnya dan bagaimana seharusnya birokrasi itu dijalankan oleh aparat birokrasi yang disebut sebagai birokrat.

Ciri-ciri birokrasi menurut Weber adalah, pertama, berbagai aktivitas regular yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi yang didistribusikan dengan suatu cara yang baku sebagai kewajiban-kewajiban resmi, kedua, organisasi kantor-kantor mengikuti prinsip hierarki, yaitu setiap kantor yang lebih rendah berada di bawah kontrol dan pengawasan kantor yang lebih tinggi, ketiga, operasi-operasi birokratis diselenggarakan melalui suatu sistem kaidah-kaidah abstrak yang konsisten dan terdiri atas penerapan kaidah-kaidah ini terhadap kasus-kasus spesifik, dan keempat, pejabat yang ideal menjalankan kantornya berdasarkan impersonalitas formalistic tanpa kebancian atau kegairahan, dan kerennanya tanpa antusiasme atau afeksi. Birokrasi pemerintahan seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat, yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah pejabat. Di dalamnya terdapat yurisdiksi dimana setiap pejabat memiliki official duties. Mereka bekerja pada tatanan hierarki dengan kompetensinya masing-masing. Pola komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis.

Hegel berpendapat birokrasi adalah medium yang dapat dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general (umum). Di lain sisi Karl Marx memandang birokrasi dalam kerangka perjuangan kelas, krisis kapitalisme, dan pengembangan komunisme. Walaupun Karl Marx dapat menerima pemikiran Hegel akan tetapi Karl Marx berpendapat bahwa birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya, dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut.

Birokrasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Atau dalam definisinya

yang lain birokrasi adalah cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan yang banyak liku-likunya.

Menurut teori liberal bahwa birokrasi pemerintah menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandat yang diperoleh dalam pemilihan umum. Dengan demikian birokrasi pemerintah itu bukan hanya diisi oleh para birokrat, melainkan ada bagian-bagian tertentu yang diduduki oleh pejabat politik (Carino,1994). Demikian pula sebaliknya bahwa di dalam birokrasi pemerintah itu bukan hanya dimiliki oleh pemimpin politik dari partai politik tertentu saja melainkan ada juga pemimpin birokrasi karier professional.

Ketika keinginan memasukkan pejabat politik dalam birokrasi pemerintah itu timbul, maka timbul pula suatu pertanyaan tentang hubungan keduanya. Pertanyaan ini harus dijernihkan dengan jawaban yang tepat. Hubungan antara pejabat politik (*political leadership*) dan birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan (ajeg) antara fungsi kontrol dan dominasi (Carino, 1994). Dalam hubungan seperti ini maka akan senantiasa timbul persoalan, siapa mengontrol siapa dan siapa pula yang menguasai, memimpin dan mendominasi siapa. Persoalan ini sebenarnya merupakan persoalan klasik sebagai perwujudan dikotomi politik dan administrasi. Sehingga karenanya, kemudian timbul dua bentuk alternative solusi yang utama, yakni apakah birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*bureaucratic ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation atau attempt at co-equality with the executive*). (Carino, 1994).

Dominasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi ini, sebenarnya dipacu oleh dikotomi antara politik dan administrasi seperti dikatakan di depan, suatu doktrin yang pengaruhnya dimulai sejak penemuan administrasi Negara sebagai suatu ilmu (Wilson, 1987). Pemikiran tentang supremasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi itu timbul dari perbedaan fungsi antara politik dan administrasi, dan adanya asumsi tentang superioritas fungsi-fungsi politik atas administrasi. Slogan klasik pernah juga ditawarkan bahwa manakala fungsi politik berakhir maka fungsi administrasi itu mulai

(*when politic end, administration begin*). Dikotomi antara politik dan administrasi ini juga diakibatkan karena adanya kesalahan perubahan referensi dari fungsi ke struktur, dari perbedaan antara pembuatan kebijakan (*policy making*) dan pelaksanaan (*implementation*), antara pejabat politik dan pejabat karier birokrasi (Kirwan, 1987).

Istilah birokrasi sering juga dipakai untuk menggambarkan cara kerja aparatur administrasi yang kurang baik, *Administrative-inefficiency*. Birokrasi dalam pengertian yang kurang baik ini mencerminkan cara kerja aparatur pelayanan pemerintah yang bersifat “birokratis” yang sering dijumpai oleh mereka yang berhubungan dengan aparat birokrasi .

Birokrasi didefinisikan sebagai hierarki organisasi pemerintah yang ditunjuk untuk melakukan tujuan khusus masyarakat (*public*). Selain itu, ada juga kalangan yang berpendapat bahwa birokrasi adalah cara kerja aparatur administrasi yang inefisien. Oleh karena itu birokrasi memiliki *power* yang cenderung tidak dapat dihindari – yang kelihatannya hanya dimiliki oleh kalangan elite – *power* dapat didefinisikan sebagai penguasaan (atau kemampuan untuk memutuskan/menetapkan) pembagian sumber penghasilan dimana orang lain dapat mempunyai ketergantungan sehingga mempunyai peluang dan kesempatan mempengaruhi hidup orang lain. Oleh karena *power* umumnya dimiliki kelompok elite, maka elite dapat kita definisikan sebagai kelompok orang atau grup yang mempunyai kekuatan.

Birokrasi dalam arti luas merupakan bagian dari suatu kebijaksanaan, partisipasi dalam menjalankan suatu kekuatan dari partisipan senior dalam melaksanakan politik. Selain itu, birokrasi juga berarti suatu kebutuhan yang mempunyai kepentingan memberikan tanggapan atau mengatur siasat untuk memberikan tekanan-tekanan karena partisipan dalam mengontrol dan politik. mempertahankan sumber-sumber kekuatan bertalian dengan politik

Birokrasi adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan orang banyak. Di sini birokrasi



berusaha mengarahkan tenaga dengan teratur dan terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dengan kata lain, birokrasi merupakan organisasi yang bersifat hierarkis yang ditetapkan secara rasional untuk mengkoordinasi pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas-tugas administrasi.

## 2.2 PERLIAKU DAN BUDAYA BIROKRASI

Penelusuran kembali terhadap sejarah kemunculan konsep birokrasi sangat penting untuk memahami bagaimana perilaku birokrasi terbentuk. Konsep birokrasi dimunculkan oleh M. de Gournay - tampak pertama-tama dalam sebuah surat tertanggal 1 Juli 1764 yang ditulis Baron de Grim yang merujuk pada gagasan Gournay - yang mengeluh tentang pemerintahan yang melayani dirinya sendiri. De Gournay menyebutkan kecenderungan di atas sebagai sebagai penyakit yang dinamainya "*bureaumania*" (Lay dalam Diklat, 1997:25).

Ide tentang birokrasi bukan sesuatu yang baru. Karenanya, akan merupakan kekeliruan kalau kita mengira konsep ini baru muncul pada periode penulisan De Gournay. Keluhan atas pemerintah-pun bukan hal yang baru, karena keluhan semacam sudah setua usia pemerintahan itu sendiri. Juga, prinsip bahwa pemerintah harus dijalankan oleh orang-orang yang baik dan cakap merupakan ide yang sudah lama berkembang di lingkungan para filsuf, baik Barat maupun Timur. Machiavelli, misalnya, dalam nasihatnya pada pangeran, meminta agar sang pangeran memilih menteri yang cakap dan menggaji mereka agar mereka tidak mencari penghasilan dari sumber lain. Bahkan ide tentang pemerintahan yang efisien sudah sangat akrab di Cina jauh sebelum masehi dimana ide tentang senioritas, sistem "merit", statistik resmi dan laporan tertulis dipraktekan secara luas.

Sejak kemunculan gagasan De Gournay, istilah birokrasi telah diadopsi secara luas dalam kamus politik di Eropa selama abad 18. Istilah Perancis *Bureaucratie* ini dengan cepat diadopsi. Dalam makna yang sama di Jerman dengan sebutan *bureaukratie*

(kemudian menjadi burokratie), Italia menjadi burocrazia dan Inggris menjadi *bureaucracy*. Derivasi dari istilah birokrasi juga berkembang secara luar biasa selepas periode de Gournay ini.. Muncul istilah birokrat, birokratis, birokratisme, birokratik, dan birokratisasi.

Dalam paradigma pemikiran tentang bagaimana birokrasi lahir, setidaknya dikenali dua aliran pemikiran (*mainstream*) yakni :

1. Birokrasi lahir sebagai alat kekuasaan.

Dalam pemikiran ini, disebutkan bahwa penguasa yang kuat harus dilayani oleh para pembantu (aparatur) yang cerdas dan dapat dipercaya. Konsep ini banyak diilhami oleh pemikiran politik Nicollo Machiavelli yang menyarankan bahwa apabila penguasa ingin kekuasaannya berjalan efektif maka ia harus memiliki organ aparatur yang solid, kuat, profesional dan kokoh. Dengan demikian birokrasi dibentuk sebagai sarana bagi penguasa untuk mengimplementasikan kekuasaan (*power*) dan kepentingan (*interest*) mereka dalam mengatur negara.

Sejalan dengan pemikiran tersebut kebanyakan pemikir politik tradisional juga memandang bahwa birokrasi diciptakan sebagai institusi pelayan raja. Dalam fahaman tradisional Jawa misalnya, aparatur birokrasi disebut sebagai “*abdi dalem Ingkang Sinuwun*”. Dalam wacana tradisional Jawa aparatur birokrasi memiliki tugas untuk melaksanakan titah kekuasaan raja yang diberikan Tuhan sehingga mereka sepenuhnya bertanggung jawab kepada Raja dan bukan kepada rakyat.

2. Birokrasi lahir dan dibentuk karena kebutuhan masyarakat untuk dilayani.

Menurut aliran pemikiran ini, birokrasi itu ada karena memang rakyat menghendaki eksistensi mereka untuk membantu masyarakat mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama. Dengan demikian yang menentukan ada tidaknya birokrasi dalam kehidupan masyarakat adalah adanya kebutuhan mereka akan lembaga yang bertugas menyelenggarakan pelayanan publik. Kebutuhan akan pelayanan publik yang dijalankan birokrasi akan berjalan seiring dengan kebutuhan kolektif dari para anggota -

masyarakat terhadap jenis pelayanan tertentu.

Selanjutnya dalam perkembangannya konsep birokrasi mengalami banyak perubahan, seiring dengan berkembangnya wacana sebagaimana yang dikemukakan para ahli.

Ide awal Marx tentang Birokrasi dimulai dengan kritiknya atas ide Hegel, bagi Hegel, negara dilihat sebagai representasi dari kepentingan, umum (*general interest*) dalam menghadapi kepentingan civil society, kelompok-kelompok, korporasi-korporasi yang mewakili kepentingan-kepentingan khusus dan saling bertabrakan. Baginya, fungsi dari birokrasi adalah untuk "menjembatani" antara keduanya (kepentingan umum dan kepentingan khusus yang saling bertabrakan).

Marx menerima gagasan pemilahan antara negara dan *civil society* dari Hegel, tapi ia menolak gagasan negara sebagai representasi kepentingan umum. Ia menegaskan negara, demikian pula dengan birokrasi di dalamnya, tidak lebih dalam mewakili kepentingan umum dibandingkan dengan civil society. Dalam retorika universal memang disebutkan birokrasi bermaksud untuk meningkatkan kesejahteraan umum, tapi dalam kenyataannya; justru kesejahteraannya sendiri. Dan birokrasi dapat menutupi kepentingannya sendiri ini melalui "kerahasiaan" yang menandai tindakannya dan lewat penciptaan "mitos khusus" tentang diri,sendiri. Mitos ini, diterapkan bukan saja bagi pihak luar, tapi juga warganya sendiri..

Apabila Marx menempatkan pemikirannya mengenai birokrasi sebagai bagian dari teori tentang kelas dominan secara ekonomi, maka Mosca justru menempatkan pemikirannya\_ sebagai bagian dari tinjauan mengenai kelas dominan secara politik. Dalam karyanya, *The Rulling Class* Mosca menegaskan bahwa dalam setiap masyarakat mulai dari yang sederhana hingga yang sangat maju terdapat dua kelas, yakni yang berkuasa dan yang dikuasai. Kelas yang memerintah tidak hanya memerintah dengan menggunakan kekuatan kasar, tapi juga membenarkan kekuasaan mereka melalui rumusan-rumusan politik, yakni prinsip-prinsip abstrak.

Sistem penguasaan di atas memiliki beberapa tipe. Yang terpenting di antaranya adalah regim feodal dan regim birokratik. Dalam regim birokratik, terdapat spesialisasi yang tinggi dalam lingkaran. ruling class sendiri. Berbagai fungsi pemerintahan menjadi terpisah-pisah dan menjadi kekuatan eksklusif yang menguasai bagian masing-masing. Di antara seksi seksi utama ini, birokrasi dan militer, adalah yang paling menonjol. Dalam negara birokratik, kelas penguasa memiliki kekuasaan yang lebih besar atas yang diperintah dibandingkan dengan kekuasaan yang dipunyai regim feodal, tapi kekuasaan yang ada kurang bersifat personal.

Birokrasi seperti yang digambarkan oleh Weber itu memiliki banyak kelebihan. Pembagian kerja akan menghasilkan efisiensi. Hierarki wewenang memungkinkan pengendalian atas berbagai ragam jabatan dan memudahkan koordinasi yang efektif. Aturan main itu menjamin kesinambungan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, walaupun para pejabatnya berganti-ganti, dan dengan demikian bisa menumbuhkan keajegan perilaku. Impersonalitas hubungan menjamin perlakuan yang adil bagi semua anggota masyarakat dan mendorong timbulnya pemerintah yang demokratis. Kemampuan teknis menjamin bahwa hanya orang-orang yang ahli yang akan menduduki jabatan pemerintahan. Dan jaminan keberlangsungan jabatan membuat para pejabat itu tidak mudah dijatuhkan oleh tekanan-tekanan dari luar. Pendeknya, dengan karakteristik seperti itu birokrasi akan bisa berfungsi sebagai sarana yang mampu melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien.

Dengan kondisi struktur yang serba kaku, birokrasi cenderung mengalami birokratisasi. Menurut Eisenstadt (dalam Liliweri, 1997:117), birokratisasi merupakan kegiatan birokrasi dan kekuasaan yang ditunjang oleh interest elite organisasi, keadaan ini terlihat pada kelambanan pelayanan, proses kerja yang berbelit-belit agar dapat menunjukkan suatu bentuk atau orientasi kekuasaan tertentu dari para elite.

Birokrasi, sebagaimana organisasi lainnya tidak lepas dari pengaruh lingkungan budaya, dalam aktivitasnya juga terlibat secara intensif

melalui pola-pola interaksi yang terbentuk di dalamnya dengan sistem nilai dan budaya lokal. Budaya birokrasi berkembang disuatu daerah tertentu tidak dapat dilepaskan dari pola budaya lingkungan sosial yang melingkupinya. Sehubungan dengan itu, Dwiyanto (2002:88) mengemukakan bahwa budaya birokrasi dapat digambarkan sebagai sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki simbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi ke dalam pikiran. Seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap anggota dari sebuah organisasi yang dinamakan birokrasi. Setiap aspek dalam kehidupan organisasi birokrasi selalu bersinggungan dengan aspek budaya masyarakat setempat.

Menurut Elashmawi dan Harris dalam Prawirosentono (1999) mengatakan bahwa berbagai bangsa di dunia ini mempunyai budaya yang berbeda satu sama lain. Berdasarkan perbedaan budaya mengakibatkan perbedaan dalam perilaku (*behavior*) dan sikap (*attitude*) dalam kegiatan organisasi, baik organisasi perusahaan, rumah sakit, partai politik, organisasi militer, organisasi gereja dan sebagainya. Perbedaan bangsa karena geografis tempat tinggal asal juga faktor lain yang menyebabkan perbedaan. Perbedaan perilaku ini berakibat pada perbedaan hasil dalam “*job performance*“ (kinerja tugas) sebagai akibat dari perbedaan perilaku (*behavior*) dan akibat perbedaan budaya asal. Padahal budaya asal dipengaruhi juga oleh lingkungan geografi dimana mereka hidup atau berasal.

Secara umum perbedaan perilaku dan sikap manusia terhadap kinerja dalam organisasi diterangkan sebagai berikut :

1. Perbedaan geografis dari sumber daya manusia dimana mereka lahir dan berkembang menyebabkan sikap budaya yang berbeda dalam melaksanakan kegiatan dalam suatu organisasi. Secara sederhana terlihat karakter dari individu yang lahir dan dibesarkan di daerah pegunungan yang dimanjakan dengan kondisi alam sehingga membentuk karakter yang suka pasrah pada kenyataan, berbeda dengan karakter individu yang lahir dan dibesarkan di daerah tepi pantai yang berusaha dengan bekerja keras untuk mendapat

tangkapan ikan, hal ini berdampak karakter yang keras serta suka berusaha untuk mencapai sesuatu yang menjadi harapan mereka.

2. Perbedaan budaya tercermin dalam perbedaan perilaku (*behavior*) dan sikap (*attitude*) dalam melaksanakan kegiatan dalam berbagai organisasi, baik organisasi perusahaan maupun organisasi keagamaan, sehingga menghasilkan tingkat kinerja yang berbeda pula. Hal ini dapat dilihat pula pada sifat karakter seseorang yang tumbuh dalam satu keluarga yang harmonis dengan tingkat pendidikan yang baik berbeda dengan sifat dan karakter individu yang dibesarkan pada satu keluarga yang tidak harmonis tanpa memperhatikan tingkat dan kualitas pendidikan.

Melalui penerapan sistem politik sentralistik dan hegemonik, negara cenderung telah mengembangkan model kebijakan dan sistem birokrasi pemerintahan yang mengarah pada penyeragaman di hampir semua aspek kebijakan. Dalam kondisi demikian, variasi-variasi dan keanekaragaman budaya lokal yang mewarnai sistem birokrasi di berbagai daerah menjadi hilang. Varian lokal dalam birokrasi berubah menjadi keseragaman budaya dengan ciri terjadinya sentralisasi kebijakan, pengambilan keputusan, ritual, etos kerja, sampai model hubungan birokrasi dengan masyarakatnya. Tidak bisa dipungkiri bahwa budaya birokrasi di Indonesia banyak dipengaruhi oleh budaya Jawa yang hirarkis dan tertutup yang membuat seseorang untuk pandai menempatkan diri dalam masyarakat.

Budaya birokrasi dapat digambarkan sebagai sistem atau seperangkat nilai yang memiliki simbol, orientasi nilai, keyakinan pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi ke dalam pikiran. Seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap anggota dari sebuah organisasi, yang dinamakan birokrasi. Setiap aspek dalam kehidupan organisasi birokrasi selalu bersinggungan dengan aspek budaya masyarakat setempat. Birokrasi sebagaimana organisasi lainnya, dalam setiap dinamika yang terjadi di dalamnya, selalu memiliki korelasi dengan lingkungan eksternal. Karakter dan model birokrasi yang selama ini berkembang di Indonesia pada hakekatnya

adalah merupakan salah satu bentuk interaksi yang terjalin dengan lingkungan, baik yang menyangkut aspek politik, budaya, sosial, maupun ekonomi.

Sebagai suatu sistem yang terjalin melalui interaksi dengan lingkungan, corak hubungan paternalisme sangat dominan dalam determinasi pelayanan publik. Dalam konteks ini, budaya paternalisme dalam kinerja pelayanan publik menunjuk pada hubungan antara pimpinan sebagai pihak yang paling dominan apabila dibandingkan dengan masyarakat selaku pengguna jasa, sehingga pola hubungan dipandang secara hierarkis. Pihak pejabat birokrasi atau pimpinan ditempatkan lebih dominan daripada aparat bawahan seorang pimpinan harus dapat memberikan perlindungan terhadap bawahannya.

Dalam konteks pelayanan publik, paternalisme memiliki 2 (dua) dimensi yaitu : Pertama, hubungan paternalisme antar aparat birokrasi dengan masyarakat pengguna jasa. Kedua, hubungan paternalisme yang terjadi antara pimpinan dan bawahan dalam sebuah organisasi. Paternalisme yang pertama lebih menunjuk pada hubungan yang bersifat eksternal, sedangkan yang kedua lebih menekankan pada hubungan yang bersifat internal. Sifat budaya dualisme dalam birokrasi ini tercermin dalam pemberian pelayanan publik, birokrasi memiliki orientasi nilai yang berbeda dan saling bertentangan. Pada satu sisi, birokrasi dituntut harus loyal kepada pimpinan dan pada sisi yang lain diharuskan untuk mengaktualisasikan prinsip abdi masyarakat, yaitu sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat dan harus mementingkan masyarakat yang dilayaninya.

Ada asumsi yang cukup menarik untuk dipertanyakan : *apakah budaya birokrasi mempengaruhi proses reformasi pelayanan publik, atautkah reformasi pelayanan publik mempengaruhi dan menciptakan budaya birokrasi ?* Jika yang pertama terjadi maka akan terjadi stagnasi dan kekuatan statusquo dalam organisasi birokrasi, sementara itu jika yang kedua terjadi maka akan tercipta perubahan dan pengembangan organisasi birokrasi yang dinamis dalam memenuhi tiga dimensi pelayanan publik tersebut di atas.

Budaya organisasi (birokrasi) merupakan kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan (Sondang P.Siagian,1995). Oleh karena itu budaya organisasi birokrasi akan menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi; menentukan batas-batas normatif perilaku anggota organisasi; menentukan sifat dan bentuk-bentuk pengendalian dan pengawasan organisasi; menentukan gaya manajerial yang dapat diterima oleh para anggota organisasi; menentukan cara-cara kerja yang tepat, dan sebagainya. Secara spesifik peran penting yang dimainkan oleh budaya organisasi (birokrasi) adalah membantu menciptakan rasa memiliki terhadap organisasi; menciptakan jati diri para anggota organisasi; menciptakan keterikatan emosional antara organisasi dan pekerja yang terlibat didalamnya; membantu menciptakan stabilitas organisasi sebagai sistem sosial; dan menemukan pola pedoman perilaku sebagai hasil dari norma-norma kebiasaan yang terbentuk dalam keseharian.

Begini kuatnya pengaruh budaya organisasi (birokrasi) terhadap perilaku para anggota organisasi, maka budaya organisasi (birokrasi) mampu menetapkan tapal batas untuk membedakan dengan organisasi (birokrasi) lain; mampu membentuk identitas organisasi dan identitas kepribadian anggota organisasi; mampu mempermudah terciptanya komitmen organisasi daripada komitmen yang bersifat kepentingan individu; mampu meningkatkan kemantapan keterikatan sistem sosial; dan mampu berfungsi sebagai mekanisme pembuatan makna dan simbol-simbol kendali perilaku para anggota organisasi.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas maka reformasi pelayanan publik sebagai sebuah proses, haruslah berpedoman pada rambu-rambu aturan normatif yang telah ditentukan oleh organisasi birokrasi yang bersangkutan sebagai perwujudan daripada budaya organisasi. Oleh sebab itu kegagalan di dalam reformasi pelayanan seringkali disebabkan karena aparat birokrasi tidak menyadari adanya perubahan dan pergeseran yang terjadi dalam budaya masyarakat lingkungannya. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka dalam reformasi



birokrasi perlu dikembangkan suatu pola budaya yang mengandung nilai-nilai dan etika yang anti kecurangan, antikorupsi dan beorientasi pada kepentingan publik.

Dengan demikian maka tipologi birokrasi dapat dibedakan menjadi 3, yakni (Zauhar, 1996);

1. Birokrasi Tradisional (bersumber pada Waktu)
2. Birokrasi Kharismatik (bersumber pada kepribadian)
3. Birokrasi Legal-rasional (bersumber pada aturan-aturan yang legal)

## 2.3 REFORMASI PARADIGMA DAN MODEL PELAYANAN PUBLIK

Secara teoritis, Denhardt and Denhardt (2000) mengatakan bahwa telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik baru (*new public (new management)*) dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*public service*) seperti terlihat pada tabel berikut ini.

**Tabel. 1**

### **Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik**

Aspek	Old public Administration	New Public Management	New Public Service
Dasar Teoritis	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep Kepentingan Publik	Kepentingan publik ada-lah sesuatu yg dide-finisikan secara politis dan yg tercantum dalam aturan	Kepentingan publik me-wakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi publik harus	Klien dan pemilih	Pelanggan	Warga Negara

bertang-gung jawab			
Peran pemerintah	Pengayuh (rowing)	Mengarahkan (steering)	Menegosiasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan	Multi aspek; akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Sumber : Denhardt and Denhardt (2000).

Dalam model *new public service*, berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak diantara warga negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elit politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peran pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional dan kepentingan warga negara.

Itulah serangkaian konsep pelayanan publik yang ideal masa kini di era demokrasi.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara. Dengan demikian karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

Disamping itu pelayanan publik model baru harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud oleh dasar teoritis yang digunakan, yaitu teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan tanpa membedakan asal usul, suku, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan secara sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik dalam menerima layanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme. Model pelayanan publik seperti ini diharapkan dapat menjadi suatu model yang sesuai dengan harapan masyarakat.

Agar dapat memenuhi keinginan masyarakat, selain perlu mereformasi paradigma pelayanan publik, disahkannya sesegera mungkin RUU tentang Pelayanan Publik, disamping itu perlu pula pembentukan model-model pelayanan publik yang sesuai dengan perkembangan zaman seperti sekarang ini, dimana sistem pemerintahan berada dalam era desentralisasi.

Leach, Stewart & Walsh (1994) mengungkapkan adanya beberapa model pelayanan publik dalam kerangka desentralisasi. Model pertama yang paling lama dan paling banyak dianut oleh berbagai negara di dunia, terutama negara berkembang adalah model *traditional bureaucratic authority*. Ciri dari model ini adalah bahwa pemerintahan daerah bergerak dalam kombinasi tiga faktor yaitu :

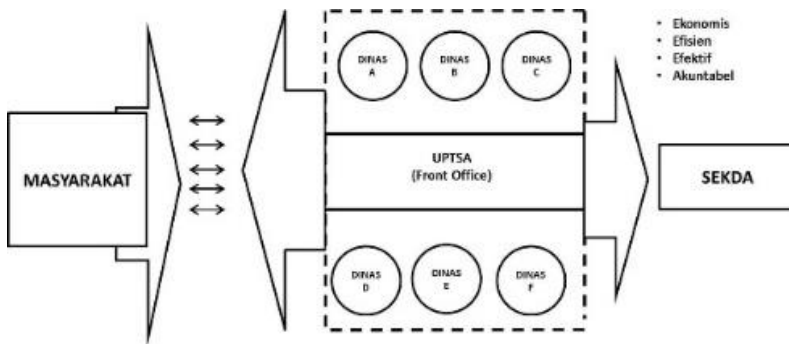
*pertama*, penyediaan barang dan layanan publik lebih banyak dilakukan oleh sektor publik (*strong public sector*). *Kedua*, peran pemerintah daerah sangat kuat (*strong local government*) karena memiliki cakupan fungsi yang luas, mode operasi yang bersifat mengarahkan, derajat otonomi yang sangat tinggi, dan tingkat kendali eksternal yang rendah. *Ketiga*, pengambilan keputusan dalam pemerintah daerah lebih menekankan pada demokrasi perwakilan (*representative democracy*).

Sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang makin meningkat, tuntutan yang lebih terbuka, serta perkembangan globalisasi yang memicu peningkatan yang lebih cepat lagi dalam kebutuhan dan tuntutan akan layanan publik, maka model birokrasi tradisional tersebut biasanya dianggap tidak lagi memadai. Untuk itu, diperlukan suatu model baru yang mampu beradaptasi dengan tuntutan perubahan. Model yang mampu menyelesaikan berbagai persoalan masyarakat serta merespon berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.

Berkenaan dengan hal tersebut, beberapa model di bawah ini yang merupakan hasil kajian yang dilakukan oleh Tim Direktorat Aparatur Negara Tahun 2004, kiranya dapat digunakan pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publiknya, yaitu : (a) Model Kelembagaan, (b) Model Pengelolaan Organisasi Pelayanan Publik, (c) Model Siklus Layana (*Moment of Truth*), dan (d) Model Standar Pelayanan Minimal. Model-model ini dimaksudkan agar pelaksanaan pelayanan publik dapat dilakukan dengan baik.

#### 1. Model Kelembagaan

Secara skematis model kelembagaan di dalam pengelolaan pelayanan publik dapat dilihat pada skema di bawah ini.



Gambar 1

### Model Kelembagaan Pengelolaan Pelayanan Publik

Sumber : Hasil Kajian Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik TA 2004

Dari gambar model di atas maka format kelembagaan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) difungsikan sebagai *frontline* dari dinas-dinas yang ada untuk menjadi satu-satunya lembaga yang berhubungan dengan masyarakat yang memerlukan berbagai pelayanan. UPTSA ini bertugas antara lain menerima berkas permohonan ijin, meneliti kelengkapan persyaratan, sebagai koordinator bersama-sama dengan dinas teknis terkait melakukan *assesment* atau peninjauan lapangan dan membuat draft keputusan serta memberikan ijin yang telah disahkan atau diputuskan oleh dinas teknis terkait.

Keputusan untuk memberi dan mencabut ijin tetap ada di tangan lembaga atau dinas teknis yang bersangkutan. Dinas-dinas teknis dilarang untuk menerima langsung permohonan pelayanan karena pasti akan merusak tata aturan yang berlaku. Dinas teknis hanya berhubungan dengan UPTSA artinya adalah dinas teknis dalam

memberikan ijin kepada masyarakat pemohon harus melalui UPTSA. UPTSA bersama-sama dengan dinas teknis terkait menentukan standar pelayanan minimal yang menyangkut waktu, tarif, dan prosedur. Sedangkan pihak UPTSA berhak sepenuhnya terhadap standar kompetensi petugas pelayanan, tempat pelayanan, media pengaduan dan sistem internal UPTSA yang mendukung kelancaran tugas UPTSA.

Secara kelembagaan UPTSA bertanggungjawab langsung kepada sekretaris daerah sehingga posisi daya tawar lembaga ini cukup tinggi dan mampu menjadi koordinator dinas-dinas terkait dalam tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akan sangat menguntungkan bagi gerak dan kelancaran kegiatan UPTSA jika anggaran atau kebutuhan keuangan lembaga didukung oleh APBD. Namun jika terkendala oleh aturan maka anggaran UPTSA dapat digabung dengan anggaran sekretaris daerah setempat. Resikonya adalah pemasukan keuangan menjadi sangat riskan karena tidak ada jaminan anggarannya akan tetap dalam satu tahun anggaran seperti yang telah ditentukan.

Lembaga ini menganut struktur organisasi yang ramping dan datar sehingga mempercepat gerak dan mempermudah keputusan tanpa harus menunggu keputusan yang berjenjang dan sangat birokratis. Bagian UPTSA pada dasarnya terbagi atas 3 kelompok utama berdasarkan fungsi yaitu *frontline*, operasional lapangan, dan administrasi (*back office*). Organisasi ini sekurang-kurangnya dipimpin oleh pejabat eselon III.

Bagian *frontline* bertugas menerima permohonan perijinan dari masyarakat dan menyerahkan hasil perijinan yang sudah memiliki ketetapan hukum yang sah. Selain itu *frontline* bertugas untuk melakukan verifikasi awal data berupa kelengkapan data sebelum disampaikan petugas yang akan memverifikasi lebih detail. Adapun bagian operasional adalah bagian yang meneliti keabsahan data, melakukan peninjauan lapangan, melakukan koordinasi dengan dinas terkait dan merekomendasikan perijinan. Bagian pendukung atau *back office* berfungsi memberikan dukungan terhadap kelancaran tugas dua

bagian lainnya. Bagian *back office* ini meliputi pengelolaan sumber daya manusia, keuangan, dukungan sistem informasi yang berbasis komputerisasi dan komunikasi, perawatan peralatan dan perlengkapan kantor, dan pekerjaan yang bersifat administrasi.



## **BAB 3**

# **PENDEKATAN DAN DIMENSI/ LEVEL DALAM PELAYANAN PUBLIK, PENDEKATAN POLITIK DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Pengertian administrasi publik yang beragam dan perbedaan pandangan yang terjadi di masyarakat merupakan hal yang wajar dikarenakan adanya perbedaan disiplin ilmu yang mempengaruhi tujuan dari administrasi public itu sendiri. Dimensi-Dimensi Pelayanan Publik Untuk menilai kualitas pelayanan publik, terdapat sejumlah Dimensi dalam melihat suatu pelayanan publik yang berkualitas.

Rosenbloom membagi pendekatan administrasi publik menjadi tiga yaitu; pendekatan politik, managerial, dan pendekatan legal (hukum).

### **3.1 PENDEKATAN POLITIK DALAM LAYANAN PUBLIK**

Pendekatan politik dalam organisasi publik menyatakan bahwa “Penetapan doktrin organisasi (ortodoksi), dengan penekanan pada mekanika struktural, kurangnya pemahaman dalam sistem konstitusi, perilaku institusional, dan taktis dan strategi menggunakan struktur organisasi sebagai instrumen politik, posisi dan kekuasaan”. Menurut Paul Appleby administrasi adalah proses politik. Beberapa tokoh lain juga tertarik pada bagaimana administrator publik berpartisipasi pada pembuatan/penyusunan kebijakan.

Nilai-nilai yang tertanam dalam pendekatan politik terhadap administrasi publik adalah keterwakilan, responsif dan akuntabilitas. Karakteristik dari pendekatan politik dapat dijabarkan sebagai berikut:

#### **1. Struktur Organisasi**

Struktur Organisasi dalam pendekatan politik Administrasi Publik diorganisir dengan nilai-nilai politik, yakni representasi,



responsif, dan akuntabilitas. Pendekatan politik menekankan perluasan dan keuntungan pluralisme politik dengan Administrasi Publik. Pendekatan politik membuat pemerintah, Pendekatan politik membuat pemerintah menjadi tidak terurus memakan biaya dan tidak efisien akan tetapi hal tersebut tidak menjadi masalah karena menjadi hal utama adalah bahwa suatu organisasi publik atau pemerintahan harus memiliki keberagaman dan keterwakilan dari setiap golongan masyarakat

## 2. Pandangan terhadap Individu (view of the Individual)

Secara Individu Pendekatan politik terhadap Administrasi Publik cenderung mengagregasi individu-individu ke dalam suatu kelompok masyarakat (sosial), ekonomi atau politik yang luas.

Pendekatan politik memandang bahwa administrasi publik harus meningkatkan masyarakat terhadap aspek sosial ekonomi dan politik dalam pendekatan ini setiap individu atau masyarakat juga berbagai/dikelompokkan ke dalam komunitas-komunitas atau grup berdasarkan interest atau minat masing-masing.

## 3. Pendekatan Kognitif

Dalam Pandangan Kognitif (sejarah pemikiran), Pendekatan politik memandang ilmu pengetahuan sebagai suatu jalan yang sesuai dalam membangun atau mengembangkan pengetahuan aktual. Tetapi tergantung pada keterwakilan dan kesepakatan atau pengembangan dari tujuan koalisi koalisi yang ada diskusi politik dan debat adalah metode untuk mengembangkan pengetahuan dan menemukan kebenaran yang hasilnya akan digunakan dalam praktek administrasi kepada Publik.

## 4. Budgeting (Penggangan)

Dalam hal Pembiayaan/Anggaran (Budgeting) Perspektif politik Administrasi Publik memandang pembiayaan atau anggaran sebagai politik dibandingkan bisnis dan dokumen-dokumen.

Penggangan dalam administrasi publik dilihat sebagai suatu yang lebih bersifat politis dari pada aspek bisnisnya pada prakteknya akan terjadi perlombaan dalam penganggaran di mana masing-masing kelompok politik akan berusaha untuk mendapat

uang rakyat dan memanfaatkannya dalam bentuk program-program untuk masyarakat yang sesuai dengan keterwakilannya. Penganggaran dalam pendekatan politik sangat tergantung pada bagaimana kekuatan masing-masing golongan politik itu sendiri, toko politiknya dan pandangan dari masyarakat.

#### 5. Pengambilan Keputusan

Pendekatan politik cenderung menyukai suatu model incremental dalam pengambilan/pembuatan keputusan yang sering disebut dengan “*muddling through*”, yang mengasumsikan bahwa pluralisme politik, keterbatasan rasionalisasi, dan tekanan waktu dan sumberdaya pada para Administrator Publik merupakan kendala yang signifikan dalam pengambilan atau pembuatan keputusan.

### 3.2 PENDEKATAN MANAGERIAL

Sudut pandang Administrasi Publik dewasa ini terbagi menjadi dua kelompok, yaitu pendekatan managerial tradisional dan New Public Managerial (NPM), yaitu:

#### 1. Manajerial Tradisional

Pendekatan managerial tradisional ini menekankan nilai-nilai efektif, ekonomis dan efisien dengan karakteristik berikut:

##### a. Struktur organisasi

Dalam upaya memaksimalkan pencapaian nilai, pendekatan managerial tradisional mengajukan struktur organisasi yang secara universal diidentifikasi sebagai birokrasi. Birokrasi menekankan pada kebutuhan untuk pembagian pekerjaan tenaga kerja yang memungkinkan para pegawai untuk dispesialisasikan dalam menyelesaikan tugas-tugas yang diberikan. Pemimpin hierarki menciptakan suatu rantai kewenangan untuk mengelola (manage) kewenangan yang tumpang tindih akan menimbulkan konflik. Berbeda dengan pandangan di masa saat ini dimana birokrasi diartikan sebagai sebuah bentuk ketidak-efisienan, birokrasi pada saat itu merupakan sebuah solusi dan bentuk

yang ideal.

Struktur organisasi pada pendekatan ini tidak mempertimbangkan afliasi politik/ golongan, suku dan jenis kelamin dari masing-masing orang yang terlibat untuk mencapai suatu tujuannya.

b. Pandangan terhadap Individu (*View of The Individual*)

Di dalam konsep pendekatan manajerial tradisional, pendekatan administrasi publik atau masyarakat sebagai suatu kesatuan dan bukan sebagai individu yang berdiri sendiri (impersonal) Konsep manajerial tradisional bertujuan untuk mencapai nilai-nilai yaitu efektif ekonomis dan efisien konsep birokrasi dalam struktur organisasi pada akhirnya melahirkan sifat impersonal dalam penerapan administrasi publik

Menurut Ralph Hummell, manajerial tradisional yang bertujuan untuk mencapai nilai-nilai efisien, ekonomis dan efisien dapat dicapai dengan adanya birokrasi sebagai sarana dalam menangani masyarakat dalam jumlah yang besar

Adapun kritik terhadap pendekatan ini adalah bahwa impersonal yang diterapkan dapat menjadi kontraproduktif, karena dapat mengakibatkan tidak berfungsinya suatu sistem. Akan tetapi, interpersonal di atas yang dianut dalam pendekatan ini masih dianggap penting untuk memaksimalkan nilai efisien, ekonomis dan efektif dari administrasi publik

c. Pendekatan kognitif

Administrasi publik dipandang sebagai sebuah ilmu pengetahuan yang nasional (*rational scientific*) ide bahwa administrasi publik dipandang sebagai sebuah ilmu berawal dari essay/pemikiran Woodrow Wilson pada tahun 1887. Pada tahun 1926 Leonard White menjelaskan bahwa administrasi publik telah bertransformasi dari sebuah harus menjadi ilmu pengetahuan (*Science*) dan sejak saat itu komitmen untuk mengembangkan ilmu administrasi publik menjadi semakin kuat.

Pada prakteknya pandangan administrasi publik sebagai suatu ilmu menghasilkan pengembangan terhadap perilaku administratif

yang di antara lain dengan mengembangkan cara dan formula penerapan ilmu administrasi secara empiris

d. Budgeting

Nilai yang dianut dalam pendekatan manajerial tradisional adalah efisien, ekonomis dan efektif mempengaruhi aspek penganggaran (*budgeting*) dalam penerapan administrasi publik yang dalam hal ini adalah pelaksanaan program-program pemerintah secara ideal pendekatan ini menekankan pendanaan/penganggaran secara rasional untuk mencapai program dan fungsi pemerintah secara luas dengan mempertimbangkan *cost and benefit*.

e. Pengambilan keputusan

Pengambilan keputusan dalam pendekatan ini bersifat rasional komprehensif dengan menitikberatkan pada efektivitas. Pengambilan keputusan dalam pendekatan ini terpusat pada pemilik kuasa pengambilan kebijakan/administrator publik tanpa melibatkan partisipasi publik/masyarakat

2. New Public Managerial (NPM)

Manajerial publik baru (*the new public management*) lahir pada awal 90-an sebagai kritik dan perubahan pandangan dan metode pendekatan manajerial tradisional yang melihat bahwa modal birokrasi yang dibangun dalam pendekatan manajerial tradisional telah rusak. Seperti halnya pada pendekatan manajerial tradisional pada awal mulanya penekanan pendekatan NPM terhadap administrasi publik adalah untuk memperbaiki kualitas dari sektor publik

NPM seolah adalah jawaban dari retorika politik anti-pemerintah, kritik terhadap birokrat dan tidak adanya kebebasan pers yang menyebabkan administrasi publik sangat tidak kompeten dan tidak efektif. Penerapan administrasi publik dari sudut pandang manajerial tradisional pada akhirnya membuat masyarakat mencari sudut pandang dan model pendekatan administrasi yang baru untuk menyesuaikan perkembangan zaman.

Menurut David Osborne dan Ted Gaebriel ada beberapa alasan untuk mereformasi pandangan tersebut yaitu

- a. Administrasi publik harus fokus pada usaha mencapai tujuan dan bukan hanya menyesuaikan pada prosedur
- b. Untuk mencapai tujuan, administrasi publik harus berorientasi pada pasar dan penyedia barang kebutuhan serta jasa
- c. Publik harus dilihat sebagai costemer sehingga pemerintah harus lebih responsif dalam pemenuhan kebutuhan
- d. Keterkaitan pandangan mengenai orientasi pasar, fungsi yang dijalankan pemerintah dalam mengarahkan dan bukan mengatur
- e. Pemerintah harus diatur-ulang, sentralisasi birokrasi dalam hal kontrol terhadap penganggaran, kepegawaian, audit, pengadaan dan penganggaran yang tidak berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Keterlibatan pihak ketiga seperti lembaga swadaya masyarakat, perusahaan/swasta harus dilibatkan dalam pelayanan, penerapan kebijakan dan pemberlakuan peraturan yang ada.
- f. Dengan adanya deregulasi dan berkurangnya peran sentral pemerintah, para masyarakat public/administrator publik harus berusaha lebih kreatif untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat
- g. Secara umum, administrasi publik harus berubah dan ciri sikap yang kaku menjadi lebih fleksibel, inovatif, penekanan pada penyelesaian masalah, dan menciptakan jiwa usaha

Adapun nilai-nilai utama pada pendekatan NPM adalah berorientasi pada hasil, fokus kepada pelayanan publik, pemberdayaan pada pegawai/pelayanan publik, kewirausahaan, dan tumbuh pengalihan bisnis atau outsourcing beberapa karakteristik dalam pandangan NPM antara lain yaitu :

- a. Struktur organisasi  
Unit-unit organisasi administrasi publik berorientasi pada pelayanan masyarakat sehingga pada kompetitif dan menjalankan tugas dan fungsinya sebagai perusahaan pada umumnya. Konsekuensi adalah struktur organisasi bukan lagi vertikal seperti halnya birokrasi, namun hirarkinya yang ada menjadi lebih rendah

dan setara. Batasan yang ada antara organisasi/lembaga pemerintah dengan masyarakat menjadi lebih cair karena lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat

b. Pandangan terhadap Individu (*View of The Individual*)

NPM terlihat individu-masyarakat sebagai customer. Customer disini dapat lembaga, pemerintah ini sendiri (internal customer) serta organisasi swasta. Pemenuhan kebutuhan masyarakat mau tidak mau membuat pemerintah bertransformasi menjadi lebih berorientasi bisnis

c. Pendekatan kognitif

Pendekatan pada NPM lebih disarankan kepada tahap teori, observasi, pengukuran dan uji coba, namun pada juga bersifat pragmatis untuk menguji apakah teori tersebut dapat ditetapkan atau tidak, Pengujian teori didasarkan pada benchmark permasalahan public seperti tingkat kriminalitas, kehamilan pada remaja, kematian bayi, serta tingkat keputusan putus sekolah, yang hasilnya digunakan untuk mengevaluasi pelaksanaan administrasi publik itu sendiri.

d. Budgeting

Fokus penganggaran pada produktivitas pelayanan dan penegakan peraturan (output) dan hasil (Outcome) daripada input seperti personIl administrator maupun peralatan penganggaran yang ideal menurut NPM yang pertama adalah untuk memungkinkan lembaga administrasi untuk mengatur budget untuk dialokasikan pada apa yang menurut mereka dapat menghasilkan capaian yang terbaik dan yang kedua adalah memiliki jiwa kewirausahaan dalam mengembangkan pasar sehingga dapat menghasilkan biaya/harga yang lebih kompetitif.

e. Pengambilan keputusan

Pengambilan keputusan didasarkan pada sifat cepat tanggap atau responsif pada harapan masyarakat, tingkat kinerja dan efisiensi biaya. secara umum, pengambilan keputusan pada NPM bersifat desentralistik.

Pendekatan *New Public Management* lebih menganggap individu adalah konsumen.

### **3.3 PENDEKATAN HUKUM (LEGAL)**

Pendekatan hukum melihat administrasi publik sebagai penerapan dan penegakan hukum di keadaan yang konkrit pendekatan ini menekankan pada tiga hal masing-masing terkait yaitu hukum administrasi, peradilan administrasi dan hukum konstitusi. Hukum administrasi adalah hukum yang mengatur antara lain proses administrasi secara umum seperti aturan umum, aturan pemerintah, penganggaran, pelayanan dan hukum antara lembaga. Peradilan administrasi adalah kamar peradilan khusus yang bertujuan melindungi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang pejabat publik yang melahirkan sebuah kebijakan adapun konstitusi merupakan hukum dasar dan sumber hukum dan penerapan administrasi publik

Nilai-nilai yang terdapat pada pendekatan hukum terhadap administrasi publik adalah ketataan pada konstitusi (konstitusional integrity), penegakan hukum/ prosedur berdasarkan hukum yang berlaku (presidensial due process), hak-hak dasar (substantive rights) dan persamaan didepan hukum bagi semua masyarakat (equal protection equity).

Beberapa karakteristik dalam pendekatan hukum (legal) antara lain yaitu:

#### **a. Struktur Organisasi**

Struktur organisasi adalah pendekatan hukum mengarah pada sistem peradilan. Pendekatan ini merupakan pandangan pelayanan kepada masyarakat menjadi penekanan pada prosedur hukum, sistem peradilan berkebalikan dengan sifat efisien, ekonomis dan efektivitas manajemen manajerial dan juga tidak berlawanan dengan sifat keterwakilan, responsif dan akuntabilitas dari pendekatan politik. Peradilan pandangan mampu memaksimalkan perlindungan terhadap hak-hak pada pihak terhadap hal-hal yang ilegal. Terdapat kelemahan dalam

sistem peradilan ini, diantaranya adalah tidak praktis/kaku dan banyak memakan waktu sehingga muncul alternatif lain dalam rangka mencari peradilan di luar peradilan yaitu melalui lembaga penyelesaian sengketa lainnya di luar pengadilan melalui arbitrase negosiasi dan mediasi

b. Pandangan terhadap Individu (view of the Individual)

Setiap masyarakat dipandang sebagai individu/subjek yang unik yang dapat berdiri sendiri maupun berkelompok (dalam kasus gugatan class action) memiliki hak dan kewajiban yang sama didepan hukum. Penegakan hukum/prosedur berdasarkan hukum yang berlaku (prosedural due process), hak-hak dasar dalam kurung substantive balas kurung dan persamaan didepan hukum bagi semua masyarakat dalam kurung equal protection equity balas kurung.

c. Pendekatan Kognitif

Pada pendekatan hukum, titik pengetahuan dikembangkan berdasarkan metode pada peradilan titik fakta-fakta yang didapat dalam penerapan aturan bukti-bukti yang ada menjadi informasi yang dipertimbangkan oleh para pembuat keputusan kebijakan pendekatan hukum memandang beberapa kelompok sosial sebagai "tersangka balas kutip karena adanya asumsi bahwa terdapat ancaman terhadap perlakuannya konstitusi dan peraturan perundang-undangan Penganggaran dilihat sebagai sarana untuk menekan para integritas konstitusional dan kebutuhan akan perlindungan hak-hak dasar strap konstitusional sebagai setiap golongan masyarakat baik mayoritas maupun minoritas

d. Pengambilan Keputusan

Pengambilan keputusan secara hukum pada umumnya bersifat inkremental titik setiap fakta-fakta pada setiap kasus akan dievaluasi dengan berbasis pada pengaplikasian prinsip-prinsip hukum yang telah diberlakukan pada masa sebelumnya dalam kurung yurisprudensi balas kurung hal-hal terdahulu yang menjadi tolak ukur dalam kurung predensial akan menunjang legitimasi dari peradilan karma akan menjadi dasar dari penentuan keputusan



### **3.4 DIMENSI/LEVEL DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Pada umumnya manajemen dalam pelayanan public mempunyai tanggung jawab dan tugas yang sama, yaitu melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan serta pengendalian. akan tetapi jika dilihat dari sisi level manajemen atau tingkatan manajemen dalam pelayanan public dapat dibagi kedalam tiga jenjang manajemen sesuai fungsi dan tugasnya, yaitu:

#### **1. Level Kebijakan**

Merupakan Manajer Puncak (Top Manager) terdiri dari kelompok yang relative kecil. Dikenal pula dengan istilah executive officer.

Manager puncak bertanggung jawab atas manajemen keseluruhan dari organisasi. Bertugas merencanakan kegiatan dan strategi perusahaan secara umum dan mengarahkan jalannya perusahaan. Contoh level kebijakan adalah CEO (Chief Executive Officer), CIO (Chief Information Officer), dan CFO (Chief Financial Officer). Sektor Publik: Presiden, Bupati, Sekda, dan setingkat.

#### **2. Level Manajerial**

Merupakan Manajer menengah (Middle Manager), yakni meliputi beberapa tingkatan dalam suatu organisasi. Para manajer menengah membawahi dan mengarahkan kegiatan-kegiatan para manajer lainnya kadang-kadang juga karyawan operasional. Mencakup semua manajemen yang berada di antara manajer lini pertama dan manajemen puncak dan bertugas sebagai penghubung antara keduanya.

#### **3. Level Operasional**

Merupakan manajemen lini garis-pertama (first line), yakni tingkatan manajemen paling rendah dalam suatu organisasi yang memimpin dan mengawasi tenaga-tenaga operasional. Merupakan manajemen tingkatan paling rendah yang bertugas memimpin dan mengawasi karyawan non-manajerial yang terlibat dalam proses produksi. Tidak membawahi manajer yang lain.

Beragamnya definisi, tujuan dan fungsi dari administrasi public dapat dilihat dari beberapa sudut pandang dan pendekatan yang dipakai. Rosenbloom membagi administrasi public ke dalam tiga kelompok besar, yaitu pendekatan politik, managerial, dan pendekatan legal (hukum). Masing masing pendekatan memiliki kelebihan dan keunggulan masing masing. Pembagian dalam tiga kelompok di atas akan memudahkan memahami tujuan dan karakteristik, memahami arti dari administrasi public itu sendiri dan juga dapat dijadikan sebagai pijakan dan tolak ukur bagi masyarakat, pejabat public, dan administrator dalam pembuatan kebijakan.

Aspek atau dimensi strategis yang dibicarakan dalam administrasi publik atau yang paling menentukan dinamika administrasi publik adalah

1. Manajemen faktor internal dan external,
  2. Pengaturan struktur organisasi agar kewenangan dan struktur tanggung jawab, termasuk prilakunya sesuai kondisi dan tuntutan lingkungan,
  3. Respons secara benar terhadap kebutuhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam pembuatan keputusan atau kebijakan publik,
  4. Pengaturan moral dan etika melalui kode etik agar semua penggunaan kemampuan, kompetensi dan profesi tidak disalahgunakan untuk kepentingan di luar kepentingan publik,
  5. Pengenalan karakteristik lingkungan dimana administrasi publik itu beroperasi, baik dalam konteks hubungan antara lembaga negara, lembaga swasta, masyarakat dan lingkungan lain seperti lingkungan politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan
  6. Akuntabilitas kinerja yaitu suatu janji kepada publik yang harus dipenuhi atau ditepati dan dapat dipertanggungjawabkan melalui berbagai kegiatan pelayanan atau pemberian barang publik.
- Dengan kata lain, ruang lingkup suatu administrasi publik meliputi dimensi-dimensi strategis berikut :

1. Dimensi Kebijakan

Shafritz dan Russell mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*a government decides to do or not to do*”, dimana hal ini berkenaan

dengan respon terhadap suatu isu politik (Shafritz, 1997).

Peterson (2003) berpendapat bahwa kebijakan publik dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”. Oleh karenanya, kebijakan publik memiliki beberapa tahapan, yaitu : penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy assesement*)

(Dunn, 2004). Adapun beberapa isu terkait dengan kebijakan publik diantaranya: etika kebijakan, reformasi kebijakan publik, partisipasi dalam kebijakan publik, kualitas, efektivitas dan kapasitas kebijakan, serta kepatuhan

## 2. Dimensi Organisasi

Struktur birokrasi berkenaan dengan bagaimana aktivitas-aktivitas organisasi distrukturkan atau dituangkan dalam suatu bentuk struktur dengan tujuan membantu pimpinan untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Struktur organisasi dapat berbentuk struktur sederhana, struktur birokrasi mesin, struktur birokrasi profesional, struktur divisi, dan struktur *ad hoc*.

Menyusun struktur organisasi yang efektif dan

efisien tidaklah mudah karena sifat dari lingkungan yang bervariasi. Sifat lingkungan ini mulai dari yang paling sederhana hingga kompleks. Dari variasi sifat lingkungan ini, muncul dua bentuk desain organisasi, yaitu organisasi yang bersifat mekanistik dan organisasi yang bersifat organik. Sedangkan isu-isu penting dalam struktur organisasi antara lain: merebaknya gejala parkinson, kompetensi, penentuan posisi atau jabatan, penentuan struktur dan sentralisasi versus desentralisasi

## 3. Dimensi Manajemen

Dimensi manajemen berkenaan dengan bagaimana menerapkan prinsip-prinsip manajemen untuk mengimplementasikan kebijakan publik. Manajemen publik membahas aspek-aspek umum organisasi dan merupakan gabungan

fungis-fungsi manajemen seperti planning, organizing dan controlling disatu sisi dan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lainnya. Dalam perkembangannya, manajemen dituntut Dimensi - Dimensi Strategis akuntabilitasnya melalui akuntabilitas organisasi yang berkenaan dengan transparansi, keberhasilan ataupun kegagalan, dan akuntabilitas individu yang berkenaan dengan profesionalitas administrator publik

#### 4. Dimensi Moral dan Etika

Administrasi publik selalu mengingatkan tentang etika karena etika dianalogkan sebagai sistem sensor pada administrasi publik. Bertens dalam Keban (2008) mendefinisikan etika dalam tiga arti penting:

- a. nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan dalam bertindak laku (sistem nilai);
- b. kumpulan asas atau nilai moral (kode etik);
- c. ilmu tentang baik atau buruk (filsafat moral). Etika dalam administrasi publik lebih dikenal dengan administrative responsibility dan di Indonesia lebih dikenal dengan Kode Etik. Dasar kode etik bagi administrator publik di Indonesia adalah Pancasila seta norma etika yang bersifat universal sebagai penuntun tingkah lakunya.

#### 5. Dimensi Lingkungan

Lingkungan diartikan semua faktor yang berada diluar organisasi yang mampu mempengaruhi organisasi. Faktor diluar organisasi tersebut antara lain; kondisi politik, ekonomi, sosial, budaya dan hukum serta lingkungan khusus. Lingkungan yang berbeda dalam suatu negara, akan membentuk administrasi publik yang berbeda. Lingkungan Indonesia yang sangat bervariasi membentuk administrasi publik yang berbeda dengan negara-negara lain. Organisasi dapat bertahan hidup ketika mampu menyesuaikan diri dengan lingkungan melalui perubahan strategi, struktur dan budaya kerja. Adapun beberapa isu penting dalam lingkungan administrasi publik di Indonesia seperti: tantangan

dan kondisi Indonesia, tantangan administrasi publik, tantangan ide pembangunan dari Barat serta tantangan good governance yang makin gencar.

#### 6. Dimensi Akuntabilitas Kinerja

Perwujudan komitmen dari akuntabilitas publik ditunjukkan dalam bentuk kinerja, baik kinerja institusi maupun kinerja administrator publik. enilaian kinerja dilakukan dengan membandingkan antara pencapaian dengan standar yang ada sehingga dapat memberikan motivasi untuk meningkatkan produktivitas. Salah satu parameter penilaian kinerja terdiri dari:

- a. relevance, yaitu mengukur keterkaitan atau relevansi antara kebutuhan dengan tujuan yang dirumuskan;
- b. efisiensi, yaitu perbandingan antara input dengan output;
- c. efektivitas, yaitu tingkat kesesuaian antara tujuan dengan intermediate outcomes (result) dan final outcomes (impacts);
- d. utility and sustainability, yaitu mengukur kegunaan dan keberlanjutan antara kebutuhan dengan final outcomes (impacts).

#### Hubungan Antar Dimensi-dimensi Administrasi Publik

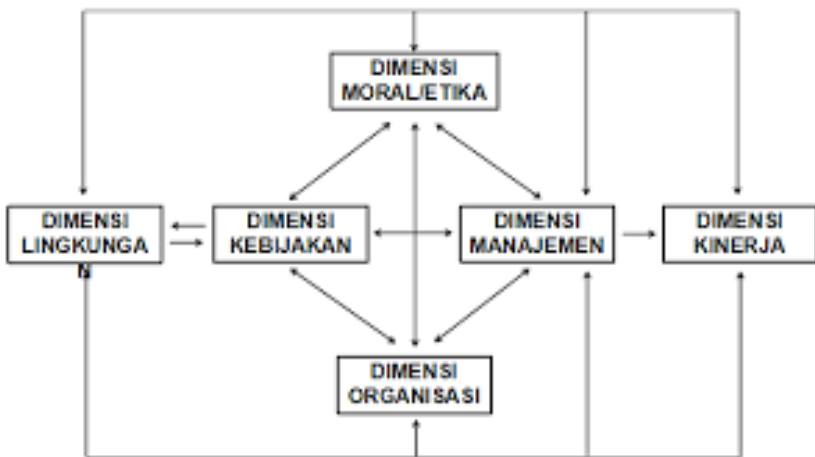
Hubungan antar dimensi strategis administrasi publik memperlihatkan bahwa dimensi lingkungan dipergunakan sebagai pertimbangan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Suatu kebijakan publik sangat ditentukan oleh variasi dan dinamika masalah, kebutuhan, aspirasi, potensi, ancaman dan tantangan dari lingkungan. Hubungan dimensi kebijakan juga dapat mempengaruhi dimensi lingkungan melalui langkah-langkah yang dilakukan terhadap lingkungan. Lingkungan juga dapat mewarnai struktur organisasi dan manajemen serta moral dan etika. Diakui pula bahwa lingkungan berpengaruh secara langsung terhadap kinerja, tanpa melalui kebijakan, manajemen, struktur organisasi, moral dan etika.

Hubungan antara dimensi kebijakan, manajemen, struktur organisasi dan moral dapat dilihat dalam proses administrasi. Kebijakan yang merupakan keputusan untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu dari pemerintah dan keputusan ini dipengaruhi moral dan etika

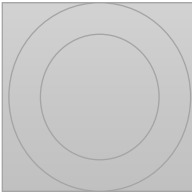
dari pejabat. Moral dan etika yang baik akan menghasilkan keputusan yang baik, sebaliknya, moral dan etika pejabat yang buruk akan menghasilkan keputusan yang berdampak negatif bagi publik. Hubungan struktur organisasi dan manajemen terhadap kebijakan terlihat dari pelaksanaan suatu kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik, namun tidak dapat dilaksanakan dengan baik karena struktur organisasi dan manajemen tidak berjalan dengan baik. Struktur organisasi dan manajemen merupakan serangkaian dimensi yang tidak terpisahkan dimana keduanya sangat terlihat perannya dalam organisasi.

Struktur organisasi yang profesional akan membuat organisasi berjalan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing anggota organisasi, garis kewenangan yang jelas serta koordinasi dan komunikasi antar anggota dengan pimpinan terjalin dengan baik. Manajemen terlihat dari gaya kepemimpinan yang dianut, dimana seorang pimpinan/manajer bergaya demokratis atautkah otoriter. Gaya kepemimpinan demokratis akan menghasilkan struktur sengan garis komunikasi dua arah, sedangkan gaya kepemimpinan otoriter hanya satu arah. Kelima hubungan dimensi dalam administrasi publik mempengaruhi kinerja administrasi publik.

Gambar 2 menunjukkan bahwa ke-enam unsur saling memiliki keterkaitan



Apabila kinerja administrasi publik pada suatu saat buruk, maka dapat ditelusuri penyebabnya dari lima dimensi yang ada. Hal ini karena hubungan yang terjalin antar dimensi bersifat strategis karena sebagian besar permasalahan kinerja administrasi publik dapat berawal dari masalah pada salah satu dimensi.



## BAB 4

# ISSUE DAN POTRET BURAM PELAYANAN PUBLIK

Berbicara tentang pelayanan publik, maka sudah tidak asing lagi bagi kita, di mana pelayanan publik sangat berkaitan erat dengan kehidupan kita sehari-hari. Salah satu fungsi utama penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewajiban aparaturnya pemerintah ialah penyelenggaraan pelayanan publik.

Setelah Era Orde Baru terjadi berbagai perubahan terutama demokratisasi di ranah ekonomi dan politik sehingga menciptakan kemajuan yang dapat dikritisi bersama. Namun ada yang masih sama, atau setidaknya berubah tapi tidak signifikan yaitu kondisi pelayanan publik kita yang masih tertinggal daripada negara lain. Rilis hasil riset Ombudsman akhir tahun 2017 menunjukkan fakta bahwa sebagian besar instansi pelayanan publik di Indonesia memiliki rapor merah, baik di tingkat nasional maupun daerah.

Pada diskusi pertengahan tahun 2019 lalu, Ahmad Alam Saragih, anggota Ombudsman, menyampaikan bahwa tingkat kualitas pelayanan publik semakin rendah, mekanisme penerimaan keluhan masyarakat juga belum dibuat secara sistematis. Ketika pelayanan publik masih buruk maka jelas menunjukkan negara gagal untuk hadir bagi rakyatnya.

Sementara itu bisa kita lihat negara-negara lain yang sudah mampu meratakan pelayanan pendidikan sehingga tidak ada ketimpangan antar sekolah seperti di Finlandia, pelayanan pendidikan tinggi bebas biaya seperti di Slovakia, atau pun pelayanan publik berbasis teknologi informasi seperti di Estonia.

Dunia sudah sangat cepat berubah, layanan publik dari negara tak mampu bersaing dengan sektor bisnis. Bahkan meregulasinya pun susah payah. Padahal, pelayanan publik zaman masa kini tentu harus



mengikuti perubahan, sayangnya lebih sering pelayanan publik kita yang dilindas oleh perubahan akibatnya masyarakat semakin merugi.

Jika kita uraikan beberapa potret buram pelayanan publik di Indonesia sebagai berikut:

1. Masih banyak instansi yang tidak memiliki prosedur yang jelas dalam menyediakan pelayanan, prosedur pelayanan yang berbelit-belit sangat menyusahakan kita sebagai pengguna pelayanan publik.
2. Waktu pelayanan umumnya tidak efisien dan merugikan masyarakat yang sedang membutuhkan pelayanan, pelayanan sangat lambann yang memakan waktu berjam-jam, hal ini sangat tidak efisien.
3. Keterampilan petugas pelayanan tergolong masih rendah dan tidak sesuai dengan pekerjaan untuk memberikan pelayanan yang baik.
4. Masih banyak petugas menunjukkan sikap, cara berbicara atau memberitahukan sesuatu yang tidak ramah, bahkan sebagian ada yang merasa berada pada posisi superior dan arogan.
5. Masih ada instansi-instansi pemberi pelayanan yang belum menggunakan prasarana dan sarana yang layak dan sesuai perkembangan jaman, hal ini juga menjadi penyebab berkurangnya efektivitas dan efisiensi pelayanan publik.

Selain beberapa hal diatas, realitas saat ini yang menyebabkan kualitas pelayanan publik masih tergolong rendah ialah penyelenggara pelayanan publik belum memahami hakikatnya dalam memberikan pelayanan, staf yang menjadi pelayan publik tidak bekerja sesuai bidangnya, dan beberapa pelayan publik juga belum kompeten dan cepat tanggap untuk melayani masyarakat. Selain itu, yang menjadikan pelayanan publik tidak maksimal ialah maraknya korupsi di kalangan aparat pemerintahan. Di mana anggaran yang seharusnya digunakan untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik, namun anggaran tersebut disalahgunakan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab.

Bagi masyarakat, kondisi pelayanan publik ini diperburuk pula dengan ketidakjelasan mekanisme pengaduan yang dapat mereka tempuh ketika mendapatkan layanan yang mengecewakan atau di luar standar. Padahal, layanan publik merupakan hak warga yang

pemenuhannya menjadi kewajiban negara, namun kenyataannya masih banyak masyarakat yang belum mendapatkan pelayanan publik seperti yang seharusnya.

### **Bagaimana Pelayanan Publik yang Baik?**

Pelayanan publik dasar merupakan hak konstitusi warga, yang telah dipertegas oleh UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik. Namun hingga kini persoalan pelayanan publik di Indonesia tetap stuck di satu tempat. Mulai dari masalah pendidikan dan kesehatan hingga masalah pengurusan dokumen yang berbelit-belit walaupun hal tersebut merupakan bagian dari hak warga untuk mendapatkan pengakuan identitas sebagai warga negara, permasalahan mendasar yang seperti itu perlu mendapatkan perhatian dari para aktor pelayanan public

Pelayanan publik dalam pemerintahan yang baik harus memenuhi kualitas yang harus dipenuhi. Pelayanan publik yang ada harus berfungsi untuk mengurangi atau bahkan menghilangkan kesenjangan peran antara organisasi pusat dengan organisasi-organisasi pelaksana yang ada dilapangan.

Untuk mewujudkan pelayanan publik yang baik maka dalam menempatkan jumlah dan kualitas staf atau aparat harus kompeten dan memiliki pemahaman akan pelayanan publik yang baik sehingga pelayanan publik dapat tepat sasaran dan pelayanan yang diberikan juga dapat mendekatkan birokrasi dengan masyarakat.

Dalam pelayanan prima kepuasan masyarakat menjadi tujuan utama. Kepuasan ini dapat terwujud jika pelayanan yang diberikan sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan. Melayani masyarakat dengan baik merupakan tanggungjawab bagi semua instansi pemerintah. Dengan demikian maka setiap pegawai dalam instansi pemerintah harus melayani masyarakat dan mempelajari cara meningkatkan keterampilan untuk melayani. Di dalam keterampilan melayani, termasuk pula di dalamnya adalah penguasaan terhadap pengetahuan jasa layanan yang diberikan, karena hal ini akan menunjukkan kepada masyarakat bahwa pegawai dalam instansi pemerintah tersebut adalah seorang profesional di bidang Manajemen Pelayanan Publik.

Selama lebih dari 60 tahun Indonesia merdeka, birokrasi telah berperan besar dalam perjalanan hidup. Khususnya, setelah reformasi politik di tanah air tahun 1998, upaya-upaya pembaharuan dalam manajemen pemerintahan terus dilakukan untuk meningkatkan kinerja birokrasi. Selama orde baru, birokrasi memiliki andil besar dalam proses pembangunan. Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan seperti pelayanan public, regulasi, proteksi, dan distribusi pada dasarnya dit[an]g oleh demokrasi. Namun, peran birokrasi pada masa itu tidak menunjukkan potret yang baik. Persepsi masyarakat memperlihatkan bahwa citra dan kinerja birokrasi masih harus lebih ditingkatkan. Bahkan, masyarakat terkesan enggan untuk berurusan dengan birokrasi, karena berkonotasi dengan citra negative seperti redahnya kualitas pelayanan public, berperilaku korup dan nepotism (KKN), memiliki kecenderunga untuk memusatkan kewenangan, masih rendahnya profesionalisme, dan tidak terdapatnya budaya dan etika yang baik.

Tanggapan negative masih tertanam bahkan setelah lebih dari 16 tahun reformasi 1998 begulir perbaikan birokrasi yang dicanangkan pemerintah selama ini belum berjalan secara optimal. Berbagai upaya perbaikan telah diupayakan, namun belum dapat menciptakan system birokrasi yang mantap dan membawa konsekwensi terlaksananya agenda reformasi secara cepat dan tepat. Perbaikan birokrasi belum juga menunjukkan gejala perbaikan yang positif. Bahkan sebaliknya kelembagaan birokrasi semakin transparan dalam melakukan korupsi dan akuntabilitas public menjadi pertanyaan besar.

Hasil penelitian lembaga Political and Economic Risk Consultansy (PERC) yang dilakukan pada tahun 2002, Indonesia masuk Negara yang terpuruk birokrasinya., sampai saat ini belum mengalami perubahan yang cukup signifikan. Laporan terakhir World Economic Forum (WEF) tahun 2004 tentang Global Competitiveness Ranking (GCR) bahkan menempatkan Indonesia berada di urutan ke-69 dari 104 negara yang diamati. Salah satu aspek penilaian adalah birokrasi pemerintah (kelembagaan pemerintah) yang mengindikasikan sejauh mana lembaga pemerintah memberikan kemampuan pelayanan yang baik berorientasi pada pelanggan atau public, minjimya korupsi, atau -

berorientasi pada kerangka hukum yang jelas.

Banyak factor yang signifikan menjelaskan kondisi keterpurukan birokrasi di tanah air, dan beberapa dijelaskan dalam uraian sebagai berikut.

**Pertama**, masih lemahnya kesadaran dan kemampuan untuk melakukan prinsip-prinsip good governance dengan baik. Jika hal ini dilakukan secara baik, maka masyarakat akan dapat memahami dan merasakan peran dan fungsi birokrasi yang sesungguhnya pada saat mendapatkan pelayanan. Di samping itu, masyarakat yang memahami dengan baik akan peran fungsi birokrasi akan menjadi kekuatan yang baik dalam melakukan perubahan secara efisien, namun juga bisa terjadi sebaliknya menjadi kelemahan dan bahkan penghambat dalam melakukan perubahan.

Di masa reformasi banyak yang optimis bahwa kinerja birokrasi di Indonesia akan semakin membaik. Hal ini diperkuat oleh adanya perubahan mendasar dalam administrasi public dan pemerintahan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 (telah diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah), pemerintah hanya mengelolah enam bidang saja, yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiscal dan agama, serta beberapa bidang lainnya. Konsekwensinya adalah adanya perubahan kelembagaan yang sangat berarti dalam konteks desentralisasi yang tentunya membawa implikasi baru dalam manajemen public yang telih terfokus pada daerah dan lebih menguasai persoalan dan kondisi budaya local.

**Kedua**, system pemerintahan desentralisasi yang digulirkan sejak era reformasi merupakan angin segar dalam pelaksanaan birokrasi, terutama di daerah. Daerah dengan kewenangan dan tanggung jawab yang diembanya dapat merancang dan melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan kondisi geografis dan demografisnya. Hal ini juga mendorong banjgkitnya prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah bersama-sama dengan masyarakat dan

swasta untuk menciptakan kerjasama yang harmonis dalam rangka membangun pelayanan yang baik. Namun, dalam pelaksanaan desentralisasi di era otonomi daerah ini muncul penafsiran yang beragam dan bahkan cenderung kebablasan sehingga terkesan menciptakan penguasa-penguasa dan raja-raja kecil di daerah. Artinya, dalam pelaksanaannya ada kecenderungan sebagian pemerintah daerah menafsirkan bahwa mereka memiliki kekuasaan yang sangat tinggi dalam mengurus rumah tangganya tanpa memperhatikan hubungan koordinasi dengan pemerintah pusat.

**Ketiga**, konsekuensi dari otonomi daerah yang kebablasan inilah, tidak bisa dinafikkan kondisinya saat ini banyak posisi atau jabatan di birokrasi di isi oleh orang-orang yang tidak memiliki kemampuan dan keterampilan yang sesuai dengan pekerjaannya. Hal tersebut terjadi karena lebih mengutamakan pada pengangkatan posisi di dalam jabatan structural, yang lebih diutamakan karena ruang, pangkat, golongan atau karena senioritas, bukan karena kompetensi. Kondisi inilah yang terkadang sering menimbulkan penyimpangan wewenang dan penyalahgunaan kekuasaan.

Birokrasi yang demikian, tentunya bukan menjadi harapan masyarakat. Pemerintah sendiri sebenarnya telah menyediakan payung hukum untuk menciptakan good governance sekaligus upaya untuk menunjukkan komitmennya terhadap prakti-praktik penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan dalam system birokrasi di tanah air. Contohnya saja, Tap MPR RI No. XI/MPR/1999 dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan nepotisme, serta UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1999 tentang Komisi Pemeriksaan Kekayaan Negara, demikian pula dengan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Semua Payung hukum ini di buat untuk menjaga aparatur birokrasi, sebagai garda terdepan pelayanan public, menjadi bersih dan professional., sehingga harapannya kepercayaan masyarakat akan berangsur menjadi positif.

**Keempat**, masih kurang efisiennya institusi birokrasi sendiri. Pada masa sebelum reformasi dilakukan, aparatur atau SDM birokrasi banyak yang tidak berkompeten di bidang pekerjaan dan tidak profesional karena praktik-praktik nepotisme. Walaupun sebenarnya saat ini kondisinya tidak banyak berubah secara dramatis. Birokrasi menjadi gemuk karena harus menampung sanak saudara dan keluarga para pejabat atau penguasa dalam birokrasi. Rendahnya mutu aparatur atau SDM birokrasi bisa dilihat dari beberapa indikator seperti kemampuan pelayanan yang tidak optimal, sebagian besar waktu tidak digunakan secara produktif, dan belum optimalnya peran-peran dalam menemukan terobosan menjalankan tugas sebagaimana diamatkan.

**Kelima**, belum jelasnya standar kinerja yang dapat diukur untuk menentukan mutu output yang dihasilkan aparatur. Hal tersebut terkait dengan asumsi bahwa sebarang kualitas dari output kegiatan yang dilaksanakan tidak akan memberikan perubahan terhadap penghargaan kepada aparatur yang bersangkutan. Kondisi ini terkait dengan motivasi, yang akan berpengaruh terhadap sanksi baik reward maupun punishment.

**Keenam**, pengawasan sebagai bagian dari proses interaksi pembelajaran sekaligus memberikan wahana dijalankannya system sanksi, penghargaan tidak atau belum berjalan sebagaimana diharapkan. Konsep pengawasan yang dijalankan saat ini masih merupakan ritual administrative yang tidak memiliki banyak manfaat dalam pengembangan SDM aparatur.

**Ketujuh**, kecenderungan lemahnya kompetensi terkait dengan penggunaan teknologi informasi menuju e-government merupakan salah satu tantangan dan kebutuhan. Apabila ditambah dengan minimnya fasilitas hardware dan software teknologi informasi dan komunikasi yang lebih canggih di lembaga-lembaga birokrasi, terutama di daerah. Hal ini berakibat pada pelaksanaan system pelayanan public yang masih manual dan lamban.

**Kedelapan**, hubungan dan komunikasi yang kurang terbuka diantara aparatur birokrasi yang ada membawa dampak terhadap kondisi ketidakpercayaan atau distrust (Fukuyama, 1999), sehingga

memberikan fasilitasi komunikasi dialog dan rendahnya gagasan untuk pengembangan karena hubungan masih dilihat dalam konteks “siapa” yang dibicarakan dan bukan “apa” yang dibicarakan.

**Kesembilan,** rendahnya kualitas SDM aparatur, yang tercermin dari kondisi kesejahteraan pegawai, rekrutmen dan pembinaan karier, budaya kerja dan profesionalisme sumber daya aparatur yang belum sepenuhnya mampu memberikan pengaruh positif dalam proses perkembangan aparatur. Karena persoalan kesejahteraan inilah, seringkali tindakan-tindakan yang tidak jujur atau tidak mengandalkan moralitas menjadi mengedepankan. Pungutan liar, tindak penyuapan dan semacamnya menjadi bagian yang membuat birokrasi semakin kompleks.

**Kesepuluh,** selain mentalitas dan budaya kekuasaan masih merupakan karakter sebagian besar aparat birokrasi pada masa reformasi. Kultur kekuasaan yang telah terbentuk semenjak masa pra-modern ternyata masih sulit untuk dilepaskan dari perilaku aparat atau pejabat birokrasi. Kultur seperti itu telah menyebabkan perilaku pejabat birokrasi menjadi bersikap acuh dan arogan terhadap masyarakat (Bagir, 2002). Perilaku-perilaku tersebut telah menyebabkan antara lain budaya kerja yang tidak disiplin, tidak tepat waktu, menunda-nunda pekerjaan, serta tidak ada kerjasama dan koordinasi dengan rekan kerja. Perilaku birokrasi yang demikian dapat ditemui pada saat pengurusan pembuatan surat perizinan, yang tidak tepat waktu akibat penundaan suatu pekerjaan, disamping kurang adanya kerjasama di antara pegawai kerja untuk menyelesaikan surat perizinan sesuai waktunya.

Permasalahan dan kondisi seperti yang dijelaskan di atas, memang secara perlahan-lahan telah diantisipasi dan diatasi oleh pemerintah sendiri. Beberapa kementerian telah melakukan reformasi birokrasi sendiri di wilayah kerjanya. Memang jika tidak diperbaiki hal-hal terjadi di atas, maka akan sulit untuk mewujudkan tujuan mencapai kondisi reformasi birokrasi yang berorientasi pada pelayanan public atau public service.

## **BARANG DAN JASA PUBLIK**

### **5.1 PERBEDAAN KONSEP DAN TIPOLOGI BARANG DAN JASA**

Dalam kehidupan sehari-hari setiap orang akan melakukan kegiatan ekonomi, baik itu kegiatan produksi, distribusi, maupun konsumsi suatu produk. Produk dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu barang dan jasa. Kedua jenis produk tersebut sama-sama tersedia di pasar, sehingga bagi masyarakat yang membutuhkan barang atau jasa dapat dengan mudah membeli dan mengkonsumsinya. Barang dan jasa tersebut disediakan oleh pemerintah dan pihak privat atau swasta.

### **5.2 PERBEDAAN KONSEP BARANG DAN JASA**

Konsep barang dan jasa publik tertuang dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa terdapat tiga ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik, pelayanan jasa publik serta pelayanan administratif.

1. Pelayanan barang publik meliputi:
  - a. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Sebagai contoh adalah penyediaan obat flu burung yang pengadaannya menggunakan APBN di Departemen Kesehatan dan penyediaan infrastruktur transportasi -



- perkotaan yang pengadaannya menggunakan APBD.
- b. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan. Sebagai contohnya adalah listrik hasil pengelolaan PT PLN dan air bersih hasil pengelolaan PDAM.
  - c. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/ atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang- undangan.
2. Pelayanan atas jasa publik meliputi:

Penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Sebagai contoh adalah pelayanan kesehatan (rumah sakit dan puskesmas), pelayanan pendidikan (sekolah dasar, sekolah menengah pertama, sekolah menengah atas, dan perguruan tinggi), pelayanan navigasi laut (mercu suar dan lampu suar), pelayanan keamanan (jasa kepolisian).

Penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan sebagai contoh, antara lain jasa pelayanan transportasi angkutan yang dilakukan oleh PT Garuda Indonesia, PT Merpati Airlines, PT Pelni, PT KAI, PT DAMRI, dan jasa penyediaan air bersih oleh PDAM.

Penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/ atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi

ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

### **5.3 TIPOLOGI BARANG DAN JASA**

Barang merupakan hasil atau keluaran (output) berwujud fisik (tangible) dari proses transformasi sumberdaya, sehingga bisa dilihat, diraba, disentuh, dirasa, dipegang, disimpan, dipindahkan, dan mendapat perlakuan fisik lainnya. Barang dalam pengertian ekonomi adalah suatu objek atau jasa yang memiliki nilai. Nilai suatu barang akan ditentukan karena barang itu mempunyai kemampuan untuk dapat memenuhi kebutuhan. Barang sendiri itu sendiri juga memiliki ciri-ciri, yaitu :

1. Memiliki wujud.
2. Memiliki nilai dan manfaat.
3. Nilai dan manfaatnya dapat habis bila digunakan.

Menurut Savas (2000) terdapat 4 tipologi barang dan jasa antara lain:

1. Collective goods adalah barang dan jasa yang digunakan secara simultan oleh banyak orang dan tidak dapat menghalangi orang lain untuk memanfaatkannya. Setiap orang memiliki peluang untuk menikmati barang atau jasa tetapi tidak memberikan kontribusi langsung. Contohnya: pertahanan nasional dan perlindungan polisi.
2. Private goods adalah barang dan jasa yang dikonsumsi secara individu dan bersifat privat yang tersedia melalui mekanisme pasar, baik dengan bentuk hak kepemilikan, sistem kontrak, pasar bebas, atau bentuk pasar lainnya yang dibutuhkan. contohnya: pakaian, makanan, mobil.
3. Common-pool goods adalah barang dan jasa yang kepemilikannya bersifat umum namun dikonsumsi secara individu, bersifat tidak dapat dipisahkan (non-excludable) tetapi dapat dibagi (divisible), tersedia dengan sendirinya secara alamiah dapat diperoleh tanpa harus membayar dan tanpa ada

halangan yang berarti. contohnya: udara, air, ikan di laut, dan gas bawah tanah.

4. Toll goods adalah barang dan jasa yang dapat dimiliki atau dibeli baik secara pribadi, swasta, dan LSM. Namun penggunaannya secara bersama dan bersifat dapat dipisahkan (excludable) tetapi tidak dapat dibagi (non-divisibel) dan dapat disuplai melalui mekanisme pasar, tetapi para pengguna harus membayar terlebih dahulu sebelum memanfaatkannya. contohnya: Telepon, bioskop, taman hiburan

Jasa menurut Phillip Kotler adalah setiap tindakan atau unjuk kerja yang ditawarkan oleh salah satu pihak ke pihak lain yang secara prinsip intangibel dan tidak menyebabkan perpindahan kepemilikan apapun. Produksinya bisa terkait dan bisa juga tidak terikat pada suatu produk fisik. Sedangkan dalam ilmu ekonomi jasa adalah aktivitas ekonomi yang melibatkan sejumlah interaksi dengan konsumen atau dengan barang-barang milik, tetapi tidak menghasilkan transfer kepemilikan. Jasa sendiri memiliki karakteristik sendiri, yaitu:

1. Tidak berwujud.
2. Heterogenitas.
3. Tidak dapat dipisahkan.
4. Tidak tahan lama.

Barang dan jasa juga diklarifikasikan menjadi lebih rinci oleh Savas karena berkaitan dengan hakikat dari barang dan jasa tersebut menentukan kondisi yang dibutuhkan dalam penyediaannya. Savas membuat tipologi barang dan jasa yang dikelompokkan kedalam Barang publik, Barang Privat, Barang *Common Pool Good*, dan *Toll Good*.

Barang Publik adalah barang yang apabila di konsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Barang publik yang disediakan pemerintah merupakan barang milik pemerintah yang dibiayai melalui anggaran belanja negara. Barang publik memiliki karakteristik sendiri, yaitu:

1. Non-rivalry

Berarti penggunaan satu konsumen terhadap suatu barang tidak akan

mengurangi kesempatan konsumen lain untuk juga mengkonsumsi barang tersebut.

## 2. Non-excludable

Berarti apabila suatu barang publik tersedia, tidak ada yang dapat menghalangi siapapun untuk memperoleh manfaat dari barang tersebut atau dengan kata lain, setiap orang memiliki akses ke barang tersebut.

Selain karakteristik tersebut, barang publik juga dikelompokkan menjadi 5, yaitu:

1. Barang Publik Murni.
2. Barang Semi Publik.
3. Barang Publik Semi Privat.
4. Barang Privat.
5. Barang Merit.

Barang Privat merupakan barang-barang yang memiliki sifat berkebalikan dengan barang publik. Barang privat itu sendiri adalah barang yang diperoleh melalui mekanisme pasar, dimana titik temu antara produsen dan konsumen adalah mekanisme harga. Oleh karena itu, kepemilikan barang privat biasanya dapat teridentifikasi dengan baik. Barang Privat ini sendiri juga memiliki sifat-sifat sendiri, yaitu:

### a. Rivalrous Consumption.

Konsumsi oleh satu konsumen akan mengurangi atau menghilangkan kesempatan pihak lain untuk melakukan hal serupa.

### b. Excludable Consumption.

Konsumsi suatu barang dapat dibatasi hanya pada mereka yang memenuhi persyaratan tertentu.

### c. Scarcity/ depletability/ finite.

Terjadinya kelangkaan atau keterbatasan dalam jumlah.

Common Pool Goods adalah barang yang digunakan dan dimiliki umum. Common pool goods sendiri memiliki permasalahan dalam hal penyediaannya. Dengan tiada keharusan membayar dan dengan tiadanya cara untuk mencegah konsumsinya, barang-barang ini akan dikonsumsi, bahkan dihabiskan sepuas-puasnya, sepanjang biaya pengumpulan, pemungutan, pemerasan, atau cara lainnya dalam

memiliki barang-barang bebas tersebut tidak melampaui nilai barang tersebut bagi konsumen.

Common Goods adalah barang-barang yang bersifat “rivalry in consumption” namun “nonexcludable”. Ciri barang tersebut adalah tersedia dalam jumlah besar dan dapat diakses dari berbagai lokasi sehingga bersifat nonexcludable. Contoh barang common goods adalah ikan yang ditangkap di laut. Ikan yang dipancing adalah barang nonexcludable tetapi bersifat rivalry karena ikan yang ditangkap nelayan A tidak akan dinikmati oleh nelayan B.

Tolls Goods adalah barang yang digunakan bersama-sama dengan membayar biaya penggunaan. Toll goods dapat disediakan oleh pasar seperti halnya individual goods. Karena eksklusi dapat dilakukan, maka pengguna .

Club Goods/ Toll goods adalah barang yang bersifat nonrivalakan tetapi memiliki sifat excludable. Istilah lainnya adalah “natural monopolies”. Contoh dari toll goods adalah jalan toll dimana jalan sebenarnya adalah barang yang bersifat nonrivalry, akan tetapi dia memiliki sifat excludable karena mengharuskan pengguna jalan untuk membayar agar seseorang dapat menikmati jalan tersebut. Harus membayar barang dan jasa yang disediakan oleh supplier.

## **MANAJEMEN PELAYANAN SEKTOR PUBLIK DAN PRIVAT**

Pembahasan kali ini mengenai tentang Manajemen Pelayanan Sektor Publik yang dimana dalam pelayanan publik negaralah yang berperan penting karena itulah salah satu tugas dari sebuah negara. Dalam manajemen pelayanan publik terdapat perbedaan yang signifikan antara sektor publik dengan sektor privat. Selain itu dalam artikel ini juga akan membedah sebenarnya peran pemerintah dalam pelayanan publik itu seperti apa? Apakah hanya sebagai perancang kebijakan? Atau juga sebagai implementator?

### **6.1 PELAYANAN SEKTOR PUBLIK**

Pelayanan dalam sektor publik adalah pelayanan yang memiliki orientasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa. Pelayanan publik dituntut untuk dapat melayani masyarakat dengan tulus dan transparan agar dapat memenuhi kepercayaan publik terhadap pemerintah. Adapun karakteristik pelayanan sektor publik diantaranya adalah :

1. Dalam pelayanan publik harus mementingkan kepentingan publik. Setiap pelayanan yang diberikan harus diberikan kepada publik dan juga harus memudahkan publik tidak boleh mementingkan individu tau golongan tertentu. Keputusan yang dibuat oleh para pembuat kebijakan juga harus menguntungkan publik dengan cara mendengar permasalahan-permasalahan yang ada di publik itu sendiri.
2. Pemberi layanan juga harus sekali lagi tidak boleh berpihak kepada golongan lain, mereka harus berpihak kepada masyarakat.

3. Pentingnya etika dan moral dalam pelayanan publik. Karena para pelaku pelayanan publik juga tidak boleh seenaknya dalam memberi pelayanan kepada publik karena itu akan mencoreng Lembaga institusi publik yang dinaungi oleh pemerintah. Dan menyebabkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan menurun.
4. Pelayanan publik juga sama sekali tidak berorientasi kepada laba atau keuntungan.
5. Dalam sektor publik semua aspirasi wajib didengar dan menjadi kewajiban sebagai organisasi publik untuk meresponnya dengan membuat kebijakan-kebijakan yang pro publik.

Ini merupakan karakteristik dari pelayanan publik yang bisa diambil kesimpulan bahwa sektor publik murni untuk masyarakat dan sama sekali tidak mencari keuntungan dalam hal ini. Karena disini organisasi publik atau Lembaga publik wajib mendengarkan aspirasi dari masyarakat agar kebijakan yang diputuskan sesuai dengan apa keinginan rakyat.

## **6.2 PELAYANAN SEKTOR PRIVAT**

Sektor privat ini berbeda, mereka lebih berorientasi kepada pelanggan atau stakeholder yang punya tujuan untuk meningkatkan keuntungan, berikut karakteristiknya :

1. Sektor swasta lebih mengarah profit oriented. Mereka lebih mementingkan kebutuhan individu. Mereka menganalisa terlebih dahulu menurut mereka apa saja yang dibutuhkan oleh masyarakat dan organisasi swastapun dituntut untuk memenuhi kebutuhan atau selera dari setiap individu atau pelanggan.
2. Dalam sektor swasta juga dipengaruhi oleh ilmu ekonomi seperti supply dan demand. Berarti pelayanan dalam sektor swasta dikendalikan oleh pasar sedangkan sektor publik tidak bisa diganggu oleh pasar.
3. Sistem manajemen sektor swasta bersifat tertutup yang sangat berbeda dengan sektor publik yang harus menjunjung transparansi terhadap masyarakat. Informasi yang masyarakat

dapat juga sangat terbatas.

Sektor swasta dan publik memiliki karakteristiknya masing-masing. Publik tidak bisa diganggu pasar sedangkan swasta bisa. Swasta tujuannya mencari keuntungan publik tidak. Lalu dimanakah peran pemerintah dalam pelayanan publik?

Karakteristik pembeda jenis penyelenggaraan pelayanan publik

1. Adaptabilitas layanan, yaitu derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar menawar pengguna, artinya semakin tinggi posisi tawar menawar pengguna, semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
3. Tipe pasar, maksud dari tipe pasar adalah menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna.
4. Locus control yaitu siapa yang memegang kontrol atas transaksi, pengguna atau penyelenggara pelayanan.
5. Sifat pelayanan, sifat pelayanan apakah kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

### **6.3 NEW PUBLIC MANAJEMEN**

1. Efisiensi sekaligus mengoptimalkan penggunaan sumber daya yang ada untuk lebih menghasilkan
2. Dorongan untuk lebih dekat, lebih mengenali, dan responsive terhadap kepentingan pengguna layanan
3. Mengembangkan system insentive dan akuntabilitas seperti yang dikembangkan di sektor swasta
4. Mendelegasikan dan memberdayakan para penyelenggara layanan agar lebih kreatif, inovatif, fleksibel, dan memiliki semangat sebagai Entrepreneur yang berorientasi pada pencapaian hasil daripada ketaatan pada regulasi yang ketat
5. Mendorong terjadinya kompetisi dan kerjasama (kontrak) untuk pencapaian hasil
6. Pemerintah lebih berperan untuk mengarahkan penyelenggaraan layanan daripada menjadi actor yang bermain



- sendiri serta
7. Mengembangkan deregulasi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan layanan.

#### 7 Prinsip New Publik Service

1. *Serve Citizens, not Costumers*
2. *Seek The Public Interest*
3. *Value Citizenship Over Entrepreneurship*
4. *Think Strategically, Act Democratically*
5. *Recognize that Accountability is Not Simple*
6. *Serve rather than Steer*
7. *Value People , not just Productivity*

Penyelenggaraan Pelayanan Publik Adalah Instansi Pemerintah yang Meliputi :

1. Satuan kerja/satuan organisasi Kementrian
2. Departemen
3. Lembaga Pemerintah Non Departemen
4. Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, misalnya : Sekretariat Dewan (Sekwan), Sekretariat Negara (Setneg), dan sebagainya
5. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
6. Badan Hukum Milik Negara (BHMN)
7. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
8. Instansi Pemerintah lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk dinas-dinas dan badan

### **6.4 PERAN PEMERINTAH DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Menurut paradigma administrasii publik dibagian good governance adalah, pemerintah perannya untuk membuat kebijakan yang pro publik. Negara disini tugasnya kompleks, merekalah yang menaungi masyarakat dan sektor swasta. Dalam pelayanan publik juga negara membaut kebijakan yang bersifat politik , maksudnya ada banyak tentangan dari bagai pihak. Peran pemerintah dalam

good governance juga mengatur sektor swasta dengan memberi kebijakan-kebijakan yang harus dipatuhi agar tidak menyalahgunakan powernya.

## **6.5 PERBEDAAN NILAI DALAM SEKTOR PUBLIK DAN PRIVAT**

Karena fokus dari kedua organisasi tersebut berbeda – seluruh masyarakat suatu negara vs kelompok tertentu yang saling berkompetisi satu sama lain – Manajemen publik dan swasta tentu mempunyai nilai yang berbeda.

Manajemen publik menekankan kepada kepentingan dan kebutuhan masyarakat serta kompromi politik. Sebagai seorang publik manajer, yang paling diperhatikan adalah kesejahteraan masyarakat. Seorang publik manajer harus mampu menyeimbangkan kebutuhan bisnis, kelompok masyarakat dan individu.

Sedangkan manajemen privat, nilai yang paling dihargai adalah keuntungan organisasi. Sebagai seorang manajer privat atau bisnis, yang paling diperhatikan adalah bagaimana organisasi swasta bisa bertahan hidup dan mendapat keuntungan dalam bisnis

## **6.6 PERBEDAAN PENGELOLAAN INFORMASI SEKTOR PUBLIK DAN SWASTA**

Dalam Organisasi pelayanan publik, informasi yang dikelola adalah bagaimana pelayanan publik mampu memenuhi kebutuhan dan menyesuaikan preferensi masyarakat terhadap pelayanan publik, karena setiap daerah memiliki latar belakang dan kebutuhan yang berbeda dalam pelayanan publik

Sedangkan dalam organisasi bisnis, informasi dikelola agar organisasi bisa mengikuti perkembangan zaman dan mengetahui apa yang dibutuhkan oleh pasar. Baik global maupun nasional. Informasi juga dikelola untuk mengetahui hubungan organisasi bisnis dengan lingkungan eksternal atau lebih sering disebut sebagai public relations.

## **KUALITAS DAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK**

### **7.1 PENGERTIAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK**

Kualitas pelayanan publik merupakan komponen penting yang harus diperhatikan dalam pelayanan publik. Istilah kualitas pelayanan publik tentunya tidak dapat dipisahkan dari persepsi tentang kualitas. Beberapa contoh pengertian kualitas menurut Tjiptono (1995) yang dikutip dalam Hardiyansyah (2011:40) adalah:

1. Kesesuaian dengan persyaratan;
2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan Bekelanjutan;
4. Bebas dari kerusakan/cacat;
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat;
6. Melakukan segala sesuatu secara benar;
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Menurut Sampara (1999) dalam Hardiyansyah (2011:35), mengemukakan bahwa kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan dalam memberikan layanan sebagai pembakuan pelayanan yang baik. Sementara itu menurut Ibrahim (2008:22) dalam Hardiyansyah (2011:40), kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan dimana penilaian 11 kualitasnya ditentukan pada saat terjadi pemberian pelayanan publik tersebut.

Menurut Goetsch dan Davis dalam Hardiyansyah (2011:36), menyatakan bahwa: Kualitas pelayanan adalah sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan,

dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan. Dalam hal ini, kualitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang baik, yaitu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan.

## 7.2 PENILAIAN KUALITAS LAYANAN

Zeithaml (1990) dalam Hardiyansyah (2011:41) menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu: “...*expected service dan perceived service. Expected service dan perceived ditentukan oleh dimension of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi, yaitu:

1. *Tangibles. Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials;*
2. *Reliability. Ability to perform the promised service dependably and accurately;*
3. *Responsiveness. Willingness to help customers and provide prompt service;*
4. *Competence. Possession of required skill and knowledge to perform service;* (5) *Courtesy. Politeness, respect, consideration and friendliness of contact personnel;*
5. *Credibility. Trustworthiness, believability, honesty of the service provider;*
6. *Feel Secure. Freedom from danger risk, or doubt;*
7. *Access. Approachable and easy of contact;*
8. *Communication. Listens to its customers and acknowledges their comments. Keeps customers informed. In a language which they can understand; and*
9. *Understanding the customer. Making the effort to know customers and their needs”*

Berdasarkan uraian di atas, Zeithaml dalam Hardiyansyah (2011:41) menjelaskan bahwa ukuran kualitas pelayanan memiliki sepuluh dimensi, yaitu:

1. Tangibles (berwujud fisik), terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;
2. Reliability (kehandalan), terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
3. Responsiveness (ketanggapan), kemauan untuk membantu konsumen, bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
4. Competence (kompeten), terdiri atas tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;
5. Courtesy (ramah), sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak;
6. Credibility (dapat dipercaya), sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
7. Security (merasa aman), jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya atau resiko; 14
8. Access (akses), terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;
9. Communication (komunikasi), kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan;
10. Understanding the customer (memahami pelanggan), serta melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

### **7.3 PENGERTIAN PELAYANAN DAN LAYANAN PUBLIK**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut:

Pelayanan publik adalah suatu kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Menurut Sinambela (2014:5), pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, seperti kebutuhan akan kesehatan, pendidikan dan lain-lain.

Berdasarkan dari pendapat para ahli di atas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan pemenuhan kepentingan dan kebutuhan masyarakat atas pelayanan administratif, jasa atau barang, yang dilakukan oleh organisasi non profit (instansi pemerintah, BUMN, dan lembaga independen) dan organisasi profit (pihak swasta) yang dijalankan sesuai dengan tata cara dan peraturan yang berlaku.

#### **7.4 INDIKATOR KUALITAS LAYANAN PUBLIK**

Pada dasarnya, terdapat beragam alat ukur, tolok ukur, parameter, atau indikator kualitas layanan publik karena pihak yang menentukan kualitas beragam, berikut sudut pandangnya. Secara sederhana dapat dikatakan kualitas pelayanan dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi pelanggan atas pelayanan yang nyata-nyata mereka terima atau peroleh dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan atau inginkan. Jika kenyataan lebih dari yang diharapkan, maka pelayanan dapat dikatakan bermutu. Sedangkan jika kenyataannya kurang dari yang diharapkan, maka pelayanan dapat dikatakan tidak bermutu. Apabila kenyataan sama dengan harapan maka pelayanan tersebut memuaskan. Berikut akan dipaparkan, sudut pandang, syarat, dan juga indikator dari kualitas pelayanan.

Parasuraman, Zeithaml dan Berry (1985) mengatakan bahwa terdapat 7 syarat pokok kualitas pelayanan yaitu:

1. Reliability yaitu meliputi pengaturan fasilitas, sistem dan prosedur dilaksanakan taat azas, meningkatkan efektifitas jadwal kerja dan meningkatkan koordinasi antar bagian.

2. Responsiveness yaitu meliputi mempercepat pelayanan, pelatihan karyawan, penyederhanaan sistem dan prosedur, pelayanan yang terpadu, penyederhanaan birokrasi serta mengurangi pemusatan keputusan.
3. Competence yaitu meliputi meningkatkan profesionalisme karyawan dan meningkatkan mutu administrasi.
4. Credibility yaitu meliputi meningkatkan sikap mental karyawan untuk bekerja giat, meningkatkan kejujuran karyawan dan menghilangkan kolusi.
2. Tangibles yaitu meliputi perluasan kapasitas, penataan fasilitas, meningkatkan infrastruktur, menambah peralatan, menambah/menyempurnakan fasilitas komunikasi dan perbaikan sarana dan prasarana.
3. Understanding the customers yaitu meliputi sistem dan prosedur pelayanan yang menghargai konsumen/ pelanggan serta meningkatkan keberpihakan pada konsumen/ pelanggan.
4. Communication yaitu meliputi memperjelas pihak yang bertanggung jawab dalam setiap kegiatan, meningkatkan efektifitas komunikasi dengan klien dan membuat sistem informasi manajemen yang terintegrasi.

Kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek yang sekaligus berlaku sebagai syarat, yaitu:

“Sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, dan strategi pelanggan. Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang berstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (built in control) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Selain itu, sistem pelayanan juga harus sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Ini berarti organisasi harus mampu merespons kebutuhan dan keinginan pelanggan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat. Dalam kaitannya dengan sumberdaya manusia, dibutuhkan petugas pelayanan yang mampu memahami dan mengoperasikan sistem pelayanan yang baik.

Disamping itu, petugas pelayanan juga harus mampu memahami kebutuhan dan keinginan pelanggan. Sifat dan jenis pelanggan yang bervariasi membutuhkan strategi pelayanan yang berbeda dan ini harus diketahui oleh petugas pelayanan. Petugas pelayanan perlu mengenal pelanggan dengan baik sebelum dia memberikan pelayanan. Di dalam sistem perbankan, cara semacam ini dikenal sebagai strategi Know Your Customers (KYC).”

Beberapa kriteria (tolok ukur) kualitas layanan yaitu:

1. Tepat dan Relevan, artinya pelayanan harus mampu memenuhi preferensi, harapan dan kebutuhan individu dan masyarakat.
2. Tersedia dan terjangkau artinya pelayanan harus dijangkau oleh setiap orang atau kelompok yang mendapatkan prioritas.
3. Dapat menjamin rasa keadilan, artinya terbuka dalam memberikan perlakuan terhadap individu atau sekelompok orang dalam keadaan yang sama.
4. Dapat diterima, artinya pelayanan memiliki kualitas apabila dilihat dari teknis/cara, kualitas, kemudahan, kenyamanan, menyenangkan, dapat diandalkan, tepat waktu, cepat, responsif dan manusiawi.
5. Ekonomis dan efisien, artinya dari sudut pandang pengguna pelayanan dapat dijangkau melalui tarif dan pajak oleh semua lapisan masyarakat.
6. Efektif, artinya menguntungkan bagi pengguna dan semua lapisan masyarakat.

Standar kualitas layanan juga dapat diukur atau dianalisis berdasarkan ukuran yang menjadi prinsip good governance. Dari prespektif good governance ukuran kualitas layanan yang dapat dijadikan standar adalah layanan yang efektif, efisien, responsive dan non partisipan, partisipatif, transparan dan akuntabel.

## **7.5 FAKTOR - FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KUALITAS LAYANAN**

Pelayanan publik kepada masyarakat akan dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, apabila faktor-faktor pendukungnya



cukup memadai serta dapat difungsikan secara berhasil guna dan berdaya guna. faktor-faktor dalam melaksanakan penyempurnaan kualitas secara berkesinambungan. faktor- faktor tersebut yaitu :

### 1. Organisasi

Organisasi pada pelayanan pada dasarnya tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya, tetapi ada perbedaan sedikit dalam penerapannya, karena sasaran pelayanan ditujukan secara khusus kepada manusia yang mempunyai watak dan kehendak multi kompleks. Organisasi pelayanan yang dimaksud disini adalah mengorganisir fungsi pelayanan baik dalam bentuk struktur maupun mekanismenya yang akan berperan dalam kualitas dan kelancaran pelayanan. Organisasi adalah mekanisme maka perlu adanya sarana pendukung untuk memperlancar mekanisme itu. Sarana pendukung tersebut yaitu sistem, prosedur dan metode.

### 2. Kepemimpinan

Konsep dasar kepemimpinan berkaitan dengan penerapannya dalam menejemen pelayanan yang berkualitas, yaitu membangkitkan motivasi atau semangat orang lain dengan jalan meberikan inspirasi. Perbaikan pelayanan publik di Indonesia sangat tergantung dengan peran pemimpin instansi pemerintah (top down approach). Organisasi – organisasi yang memiliki pemimpin yang kredibel berintegritas tinggi dan memiliki visi masa depan menjadi panutan dan inovator bagi reformasi pelayanan publik.

Dalam bidang pelayanan yang menonjol dan paling cepat dirasakan oleh orang-orang yang menerima layanan adalah ketrampilan pelaksananya. Mereka inilah yang membawa kesan atas baik buruknya layanan. Dengan kemampuan dan ketrampilan yang memadai maka pelaksanaan tugas / pekerjaan dapat dilakukan dengan baik, cepat dan memenuhi keinginan semua pihak baik manajemen itu sendiri maupun masyarakat. Salah satu unsur yang paling fundamental dari manajemen pelayanan yang berkualitas adalah pengembangan pegawai secara terus-menerus melalui pendidikan dan pelatihan.

### 3. Struktur Organisasi

Kerangka yang memberikan bentuk dan wujud yang mempunyai hubungan karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola dan berisi tugas dan fungsi yang harus diikuti. Indikator struktur organisasi, adalah :

- a. Tingkat pembagian tugas pokok dan fungsi.
- b. Kejelasan pelaksanaan tugas-tugas antar instansi.
- c. Tingkat hubungan antara atasan dan bawahan.

### 4. Kemampuan Aparat

- a. Tingkat pendidikan aparat.
- b. Kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal.
- c. Kemampuan melakukan kerjasama.
- d. Kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan yang dialami organisasi.
- e. Kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan.
- f. Kecepatan dalam melaksanakan tugas.
- g. Tingkat kreativitas mencari tata kerja yang terbaik.
- h. Tingkat kemampuan dalam memberikan pertanggung jawaban kepada atasan.
- i. Tingkat keikutsertaan dalam pelatihan/kursus yang berhubungan dengan bidang tugasnya.

### 5. Sistem Layanan

Sistem pelayanan adalah kesatuan yang utuh dari suatu rangkaian pelayanan yang saling terkait, bagian atau anak cabang dari suatu sistem pelayanan terganggu maka akan mengganggu pula keseluruhan pelayanan itu sendiri.

### 6. Penghargaan dan Pengakuan

Penghargaan dan pengakuan merupakan aspek yang penting dalam implementasi strategi kualitas. Setiap pegawai yang berprestasi baik perlu diberi penghargaan dan prestasinya tersebut diakui. Dengan demikian dapat meningkatkan motivasi, moral kerja, rasa bangga dan rasa kepemilikan setiap orang dalam organisasi yang akhirnya dapat memberikan kontribusi yang besar bagi instansi dan masyarakat yang dilayani. Untuk memberikan

kepuasan kepada pegawai terhadap keberhasilan kinerja yang telah dicapai adalah dengan memberikan kompensasi.

Menurut Mahmudi (2010) mengemukakan bahwa kinerja merupakan suatu konstruk multidimensional yang mencakup banyak faktor yang memengaruhinya. Faktor-faktor yang memengaruhi kinerja adalah :

1. Faktor personal/individual, meliputi: pengetahuan, keterampilan (skill), kemampuan, kepercayaan diri, motivasi, dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu;
2. Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan yang diberikan manajer dan team leader;
3. Faktor tim, meliputi; kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim;
4. Faktor sistem, meliputi: sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi, dan kultur kinerja dalam organisasi;
5. Faktor kontekstual (situasional), meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal

Mangkunegara (2013) mengemukakan bahwa faktor yang memengaruhi pencapaian kinerja adalah;

1. Faktor kemampuan; secara psikologis, kemampuan (ability) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan reality (knowledge+skill). Artinya pegawai yang memiliki IQ di atas rata-rata (IQ 110-120) dengan pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan sehari-hari, maka ia akan lebih mudah mencapai kinerja yang diharapkan. Oleh karena itu, pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya (the right man in the right place, the right man on the right job).
2. Faktor motivasi; motivasi terbentuk dari sikap (attitude) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (situation) kerja. Motivasi ini

merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai yang terarah untuk mencapai tujuan organisasi (tujuan kerja).

Pada sistem penilaian kinerja tradisional, kinerja hanya dikaitkan dengan faktor personal, namun dalam kenyataannya, kinerja sering diakibatkan oleh faktor-faktor lain diluar faktor personal, seperti sistem, situasi, kepemimpinan, atau tim. Proses penilaian kinerja individual tersebut harus diperluas dengan penilaian kinerja tim dan efektivitas manajernya, karena yang dilakukan individu merupakan refleksi perilaku anggota grup dan pimpinan, misalnya ketika dalam on the job training, coaching, dan pengarahan (Mahmudi, 2010).

Hubungan fungsional antara kinerja dengan atribut kinerja dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu faktor knowledge, skill, dan motivasi. Persamaan tersebut dinotasikan sebagai kinerja = f (*knowledge, skill, dan motivasi*). Knowledge mengacu pada pengetahuan yang dimiliki oleh pegawai (*knowing what to do*), skill mengacu pada kemampuan untuk melakukan pekerjaan (*the ability to do well*), motivasi adalah dorongan dan semangat untuk melakukan kerja. Selain tiga faktor tersebut masih terdapat satu faktor lagi yaitu peran (*role perception*). Hilangnya salah satu faktor tersebut akan mengganggu kinerja. Pengaruh motivasi dalam pengukuran kinerja sangat penting karena motivasi berperan untuk mengubah perilaku pekerja. (Campbell dalam Mahmudi, 2010)

## **7.6 KUALITAS LAYANAN DAN KEPUASAN PELANGGAN**

Pada dasarnya hubungan antara kualitas layanan dan kepuasan pelanggan dapat dibagi dalam dua pola relasi. Pertama, kualitas layanan salah satu syaratnya adalah kepuasan pelanggan, Kedua, kualitas pelayanan akan menimbulkan kepuasan pelanggan. Untuk pola hubungan yang pertama, tercermin misalnya dari pendapat Evans dan Lindsay (1997) yang mengatakan kualitas adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang

berhubungan atau kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan. Pendapat yang lain, Pasolong (2008) menjelaskan salah satu ukuran keberhasilan menyajikan pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada kepuasan pelanggan yang dilayani. Pola hubungan kedua ditunjukkan dengan pernyataan : "kualitas layanan yang baik atas barang dan jasa akan menyebabkan pelanggan merasa puas".

## **7.7 MENGUKUR KINERJA PELAYANAN**

Layanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia tertinggal sangat jauh kualitasnya dibanding layanan yang sama yang disediakan oleh komunitas internasional dari negara-negara lain, baik sipil maupun militernya. Tak pelak lagi lemahnya pengawasan terhadap produktifitas, efektifitas dan efisiensi layanan publik di Indonesia patut mendapatkan perhatian.

Salah satu alasan paling penting bagi suatu sistem pengukuran kinerja layanan publik adalah sumber motivasi bagi pelaksana/SDM layanan publik itu sendiri. Para pelaksana tersebut, sebagaimana halnya karyawan sektor swasta, juga membutuhkan pengakuan atas kinerja mereka. Bila tidak ada mekanisme yang menunjukkan hasil kerja mereka selama ini, maka pelaksana tersebut tidak memiliki dasar apapun untuk diapresiasi: malas-rajin sama saja.

Pertanyaannya bukankah publik dan penyandang dana berhak mengetahui apakah setiap rupiah yang telah mereka keluarkan digunakan dengan sebaik-baiknya dalam usaha melayani kebutuhan publik.

Mengapa mengukur kinerja sektor layanan publik sulit dilakukan? Mekanisme dan metode pengukuran kinerja (performance management) yang ada selama ini sangat berorientasi bisnis sehingga kurang siap diimplementasikan dalam sektor layanan publik yang berorientasi pada pelayanan, bukan profit.

Juga adanya paradigma bahwa pengukuran kinerja untuk pelayanan publik tidak banyak gunanya, karena visi, tujuan organisasi dan program kerja sangat tergantung pada situasi sosial dan politik. Bukankah situasi selalu berubah seiring dengan perubahan pejabat-pejabat level atas pemerintahan. Akibatnya program dan aktifitas yang dilakukan berorientasi jangka pendek, dan ini terlihat dari mekanisme kerja yang lebih berorientasi memuaskan atasan ketimbang melayani masyarakat.

Kinerja atau juga disebut performance dapat didefinisikan sebagai pencapaian hasil atau the degree of accomplishment. Penilaian terhadap kinerja dapat dijadikan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Penilaian tersebut dapat dijadikan input bagi perbaikan atau peningkatan kinerja organisasi selanjutnya. Dalam institusi pemerintah khususnya, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, melakukan penyesuaian anggaran, mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik.

Berbeda dengan organisasi privat, pengukuran kinerja organisasi publik sulit dilakukan karena belum menemukan alat ukur kinerja yang sesuai. Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki stakeholders yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi privat. Stakeholders dari organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan satu sama lain. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para stakeholders juga berbeda-beda. Para pejabat birokrasi, misalnya, seringkali menempatkan pencapaian target sebagai ukuran kinerja sementara masyarakat pengguna jasa lebih suka menggunakan kualitas pelayanan sebagai ukuran kinerja.

Evaluasi kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik

dibelanjakan, akan tetapi meliputi apakah uang tersebut dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien. Adapun maksud dari pengukuran kinerja adalah untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah, membantu pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan serta untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunitas kelembagaan. Pada sektor publik, keberhasilan organisasi tidak dilihat dari perolehan laba seperti pada perusahaan swasta tetapi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Output sektor publik yang umumnya bersifat intangible dan indirect menjadi kendala tersendiri dalam melakukan pengukuran kinerja. Namun demikian, kinerja sektor publik tetap dapat diukur, melalui penentuan aspek-aspek kunci yang sifatnya komprehensif baik dapat berupa financial maupun non financial.

Konsep yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, yakni :

1. Responsivitas (*responsiveness*) : menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Penilaian responsivitas bersumber pada data organisasi dan masyarakat, data organisasi dipakai untuk mengidentifikasi jenis-jenis kegiatan dan program organisasi, sedangkan data masyarakat pengguna jasa diperlukan untuk mengidentifikasi demand atau kebutuhan masyarakat.
2. Responsibilitas (*responsibility*): pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi baik yang implisit atau eksplisit. Responsibilitas dapat dinilai dari analisis terhadap dokumen dan laporan kegiatan organisasi. Penilaian dilakukan dengan mencocokkan pelaksanaan kegiatan dan program organisasi dengan prosedur administrasi dan ketentuan-ketentuan yang ada dalam organisasi.
3. Akuntabilitas (*accountability*): menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Data akuntabilitas dapat diperoleh

dari berbagai sumber, seperti penilaian dari wakil rakyat, para pejabat politis, dan oleh masyarakat.

Penilaian kinerja aparatur pemerintah dapat dilakukan secara eksternal yaitu melalui respon kepuasan masyarakat. Pemerintah menyusun alat ukur untuk mengukur kinerja pelayanan publik secara eksternal melalui Keputusan Menpan No. 25/KEP/M.PAN/2/2004. tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, terdapat 14 indikator kriteria pengukuran kinerja organisasi sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan, terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.



9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Berdasarkan pada uraian di atas, pengukuran kinerja organisasi publik dapat dilakukan secara internal maupun eksternal.

1. Penilaian secara internal adalah mengetahui apakah proses pencapaian tujuan sudah sesuai dengan rencana bila dilihat dari proses dan waktu.
2. Penilaian ke luar (eksternal) dilakukan dengan mengukur kepuasan masyarakat terhadap pelayanan organisasi.

Pengukuran kinerja meliputi pengukuran tingkat capaian kinerja kegiatan dan tingkat capaian kinerja sasaran. Tingkat capaian kinerja kegiatan merupakan tingkat pencapaian target dari masing-masing kelompok indikator kinerja kegiatan (untuk instansi pemerintah ditetapkan dalam rencana kinerja instansi pemerintah). Sedangkan tingkat capaian kinerja sasaran merupakan tingkat pencapaian target dari masing-masing indikator sasaran yang telah ditetapkan sebagaimana dinyatakan dalam rencana kinerja. Pengukuran tingkat pencapaian sasaran didasarkan pada data hasil pengukuran kinerja kegiatan.

Oleh karena itu, penetapan indikator kinerja ini dapat dilakukan sejak perumusan rencana strategis, yaitu pada saat penetapan tujuan dan sasaran dan pada saat penetapan rencana kinerja tahunan, yaitu berkaitan dengan indikator-indikator kegiatan-kegiatan yang ditetapkan. Indikator kinerja yang ditetapkan untuk sasaran dapat berupa kelompok indikator tertentu seperti kelompok hasil dan atau dampak. Sedangkan indikator kinerja kegiatan diharapkan setidaknya tidaknya menggunakan kelompok indikator masukan, keluaran dan hasil.

#### 1. Sistem Pengumpulan Data Kinerja

Untuk melakukan pengukuran kinerja, diperlukan data kinerja. Data kinerja dapat diperoleh dari dua kelompok sumber, yaitu data yang bersumber dari dalam organisasi atau data internal dan data yang bersumber dari luar organisasi atau data eksternal. Data tersebut dapat berupa data primer ataupun data sekunder.

Agar diperoleh data kinerja yang akurat, lengkap, tepat waktu, dan konsisten, maka perlu dibangun/dikembangkan sistem pengumpulan data kinerja atau sistem informasi kinerja. Sistem informasi kinerja ini hendaknya dibangun dan dikembangkan di atas prinsip-prinsip keseimbangan biaya dan manfaat. Untuk itu, sistem informasi kinerja yang dibangun dapat mengintegrasikan data yang dibutuhkan dan unit-unit yang bertanggung jawab dalam pencatatan, secara terpadu dengan sistem informasi yang ada. Hal tersebut dapat dilakukan dengan memasukkan kewajiban membuat laporan secara reguler (mingguan, bulanan, triwulanan, dan seterusnya) atas data kinerja.

Menurut Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi pemerintah, pengumpulan data kinerja untuk indikator kinerja kegiatan yang terdiri dari indikator-indikator masukan, keluaran, dan hasil, dilakukan pada setiap tahun untuk mengukur kehematan, efektivitas, efisiensi, dan kualitas pencapaian sasaran. Sedangkan pengumpulan data kinerja untuk indikator manfaat atau dampak dapat diukur pada akhir periode selesainya suatu program atau dalam rangka mengukur pencapaian tujuan-tujuan organisasi.

Hal ini terkait dengan pertimbangan biaya dan tingkat kesulitan yang cukup tinggi dalam mengukur indikator kinerja dampak. Dalam hal ini instansi disarankan untuk dapat melakukan survai sendiri guna mendapatkan data mengenai hasil yang diinginkan, kepuasan masyarakat yang dilayani, dan dampak kebijakan instansi terhadap masyarakat.

## 2. Cara Pengukuran Kinerja

Terdapat beberapa metode/cara pengukuran kinerja yang dapat digunakan. Penggunaan dari cara pengukuran kinerja ini tentunya disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan organisasi/instansi yang melakukan pengukuran kinerja. Dengan kata lain, kita tidak perlu memaksakan untuk memakai suatu cara pengukuran apabila kondisi tidak memungkinkan dan cara/metode lainnya dapat digunakan untuk menggantikan cara/metode tersebut. Beberapa cara/metode pengukuran kinerja yang dapat dikemukakan di sini adalah sebagai berikut:

- a. Membandingkan antara rencana dengan realisasinya.
- b. Membandingkan antara realisasi tahun ini dengan realisasi tahun sebelumnya.
- c. Membandingkan dengan organisasi lain yang sejenis dan dianggap terbaik dalam bidangnya (benchmarking)

## **7.8 FAKTOR YANG MEMENGARUHI KINERJA PELAYANAN**

Menurut Mahmudi (2010) mengemukakan bahwa kinerja merupakan suatu konstruk multidimensional yang mencakup banyak faktor yang memengaruhinya. Faktor-faktor yang memengaruhi kinerja adalah :

1. Faktor personal/individual, meliputi: pengetahuan, keterampilan (skill), kemampuan, kepercayaan diri, motivasi, dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu;
2. Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan yang diberikan manajer dan team leader;

3. Faktor tim, meliputi; kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim;
4. Faktor sistem, meliputi: sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi, dan kultur kinerja dalam organisasi;
6. Faktor kontekstual (situasional), meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal

Mangkunegara (2013) mengemukakan bahwa faktor yang memengaruhi pencapaian kinerja adalah;

1. Faktor kemampuan; secara psikologis, kemampuan (ability) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan reality (*knowledge+skill*). Artinya pegawai yang memiliki IQ di atas rata-rata (IQ 110-120) dengan pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan sehari-hari, maka ia akan lebih mudah mencapai kinerja yang diharapkan. Oleh karena itu, pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya (*the right man in the right place, the right man on the right job*).
2. Faktor motivasi; motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja. Motivasi ini merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai yang terarah untuk mencapai tujuan organisasi (tujuan kerja). Pada sistem penilaian kinerja tradisional, kinerja hanya dikaitkan dengan faktor personal, namun dalam kenyataannya, kinerja sering diakibatkan oleh faktor-faktor lain diluar faktor personal, seperti sistem, situasi, kepemimpinan, atau tim. Proses penilaian kinerja individual tersebut harus diperluas dengan penilaian kinerja tim dan efektivitas manajernya, karena yang dilakukan individu merupakan refleksi perilaku anggota grup dan pimpinan, misalnya ketika dalam *on the job training, coaching, dan pengarahan* (Mahmudi, 2010).

Hubungan fungsional antara kinerja dengan atribut kinerja dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu faktor *knowledge, skill, dan motivasi*. Persamaan tersebut dinotasikan sebagai  $\text{kinerja} = f$

(*knowledge, skill, dan motivasi*). Knowledge mengacu pada pengetahuan yang dimiliki oleh pegawai (*knowing what to do*), skill mengacu pada kemampuan untuk melakukan *pekerjaan (the ability to do well)*, motivasi adalah dorongan dan semangat.



## DESAIN PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

### 8.1 DESAIN PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan (Tjiptono, 2006). Kualitas pelayanan publik adalah totalitas dari kemampuan pihak penyelenggara pelayanan dalam memberikan layanan akan produk (barang atau jasa) maupun layanan administrasi kepada pelanggan/masyarakat, yang dapat memenuhi kebutuhan dan dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan berdasarkan kesesuaian dengan harapan dan kenyataan yang diterima oleh pelanggan/ masyarakat

#### 8.1.1 Dimensi dan Level Peningkatan Kualitas Layanan

Menurut Parasuraman, Berry dan Zeithaml terdapat 5 dimensi yang dapat mempengaruhi penilaian pelanggan terhadap kualitas pelayanan yaitu:

- a. *Tangibility* – kewujudan, kemampuan dalam memberikan layanan terbaik, merupakan hal yang konkret. Seberapa baik *Physical evidence* yang ada pada layanan. Artinya, kualitas tersebut dapat dilihat dan dirasakan secara langsung oleh masyarakat atau penerima pelayanan. *Tangibility* misalnya seperti layout ruangan, kerapuhan frontline, kecanggihan alat, dan lain-lain
- b. *Empathy* – seberapa baik staf pelayanan kita memahami kesulitan pelanggan. *Empathy* berkaitan dengan kepuasan masyarakat erat kaitannya dengan perhatian -

yang tulus dan dekat kepada masing-masing penerima pelayanan. Hal ini tercermindi dari keramahannya, kemauan untuk mendengarkan keluhan dan layanan lain yang diberikan. Empathy akan membantu untuk mengetahui kebutuhan serta keinginan dari masyarakat dengan spesifik.

- c. Responsiveness – kecepat tanggapan, yaitu bagaimana pelayanan publik memberikan layanan yang responsif terhadap semua keinginan dan kebutuhan pelanggan. Misalnya seberapa cepat staf kita menanggapi keluhan, permintaan produk, dan pemberian informasi . Biasanya responsiveness ini juga diikuti dengan penyampaian yang runtut namun tetap mudah dimengerti.
- d. Reliability – kehandalan, yaitu seberapa konsisten perusahaan memberikan kualitas seperti yang dijanjikan kepada pelanggan. Bisa dibidang reliability bersifat abstrak, karena bersinggungan langsung dengan harapan masyarakat. Misalnya adalah ketepatan waktu pelayanan
- e. Assurance – keyakinan atau kepastian, yaitu seberapa yakin pelanggan bahwa kita mampu mendeliver pelayanan dengan kualitas tertentu. Assurance ini bisa didapat, misalnya, dari komunikasi yang baik, pengetahuan yang luas, hingga sikap sopan dan santun kepada pengguna layanan. Dengan adanya assurance maka kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik akan meningkat.

Menurut Valarie Zeithaml dan Mary Bitner, level kualitas pelayanan yang diharapkan oleh pelanggan atau penerima layanan dapat dibagi menjadi dua, yaitu :

- a. Desired service  
Tingkatan ini adalah harapan masyarakat sebagai pelanggan terkait pelayanan yang diinginkan, yaitu kepercayaan pelanggan tentang pelayanan yang diterima dengan pelayanan yang seharusnya diterima.
- b. Adequate service  
Tingkatan ini adalah ketika masyarakat sebagai pelanggan menerima pelayanan, hal ini juga berkaitan dengan kemampuan

suatu pelayanan publik untuk dapat memenuhi permintaan pelayanan dari pelanggan tersebut.

### **8.1.2 Strategi Peningkatan Layanan**

Kualitas pelayanan juga dapat di defenisikan seberapa jauh kenyataan dengan harapan yang ingin di terima oleh pelanggan. Hal yang lebih penting dari pembuatan UU untuk peningkatan kualitas pelayanan adalah bagaimana mengimplementasikan dengan baik dan benar. Pemimpin memiliki andil besar terwujudnya budaya kerja baru yang lebih sesuai dengan tuntutan masyarakat. Pemberdayaan staf merupakan langkah awal dari upaya untuk mewujudkan layanan publik yang berkualitas. Para pegawai dalam lembaga pemerintahan juga harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada publik. Guna meningkatkan kualitas pelayanan publik dapat melalui “Citizen Charter” Kontrak pelayanan dibuat guna menyalurkan hak masyarakat untuk terlibat dalam mengendalikan aspirasi dan kepentingannya atas barang dan jasa publik.

Terdapat lima strategi yang dapat digunakan untuk melakukan perubahan yang mendasar dalam rangka mendorong peningkatan kemampuan birokrasi yang efektif dan efisien, atau kemampuan menyesuaikan atau adaptability, dan kapasitas untuk memperbaharui sistem dan organisasi publik yang dikemukakan oleh Osborne dan Plastrik (Zainuddin, 2017);

#### **a. Strategi Inti (the core strategy)**

Strategi ini menentukan tujuan (the purpose) sebuah sistem Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik. Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya. 160 dan organisasi publik. Jika sebuah organisasi tidak mempunyai tujuan yang jelas atau mempunyai tujuan yang banyak atau saling bertentangan, maka organisasi itu tidak dapat mencapai kinerja yang tinggi. Sebuah organisasi publik akan mampu bekerja secara efektif jika ia mempunyai tujuan yang spesifik.



**b. Strategi Konsekuensi (the consequences strategy)**

Strategi ini menentukan insentif-insentif yang dibangun ke dalam sistem publik. Birokrasi memberikan para pegawainya insentif yang kuat untuk mengikuti peraturan-peraturan, dan sekaligus mematuhi.

**c. Strategi Pelanggan (the customers strategy)**

Strategi ini terutama memfokuskan pada pertanggung jawaban (accountability). Berbeda dengan birokrasi lama, dalam birokrasi model baru, tanggungjawab parapelaksana birokrasi publik hendaknya ditempatkan pada masyarakat, atau dalam konteks ini dianggap sebagai pelanggan.

**d. Strategi Kontrol (the control strategy).**

Merubah lokasi dan bentuk kendali dalam organisasi. Kendali dialihkan kepada lapisan organisasi paling bawah yaitu pelaksana atau masyarakat. Kendali organisasi dibentuk berdasarkan visi dan misi yang telah ditentukan. Sehingga terjadi pemberdayaan organisasi, pegawai dan masyarakat. Strategi pengawasan dimaksudkan untuk meningkatkan kekuatan organisasi melalui penataan organisasi. Melalui strategi pengawasan diharapkan dapat menciptakan kemampuan dan kemandirian serta kepercayaan masyarakat terhadap kantor pemerintahan sebagai institusi pelayanan masyarakat.

**e. Strategi Budaya (Culture Strategy)**

Merubah budaya kerja organisasi yang terdiri dari unsur-unsur kebiasaan, emosi dan psikologi sehingga pandangan masyarakat terhadap budaya organisasi publik ini berubah. Strategi budaya bertujuan untuk mengubah budaya yang dapat menghalangi kearah suatu perubahan. Budaya yang berorientasi pada status quo harus dapat diubah menjadi budaya yang terbuka terhadap suatu perubahan. Bab VI : Tentang Desain peningkatan kualitas pelayanan publik dalam bab ini dijelaskan secara lengkap dimensi dan level dari peningkatan kualitas dari layanan kemudian penulis mencoba menjelaskan strategi apa saja yang diberikan dalam peningkatan layanan publik.

**PRIVATISASI  
DALAM PELAYANAN PUBLIK****9.1 SEJARAH PRIVATISASI**

Privatisasi diyakini bermula dari teori Neo-Liberalisme, sebuah teori yang menggerakkan “revolusi” ekonomi dunia pada pertengahan tahun 1980-an yaitu revolusi Neo-Liberalisme. Revolusi ini bermakna bergantinya sebuah manajemen ekonomi yang berbasiskan persediaan menjadi berbasis permintaan. Faham/aliran Neo-Liberalis dengan tokoh yang terkenal penganjur paham ini adalah Milton Friedman, seorang pemikir yang masih percaya pada kapitalisme klasik yang berpendapat bahwa urusan negara hanyalah masalah tentara dan polisi, yang melindungi hidup warganya.

Kata privatisasi sampai pertengahan tahun 80-an belum dikenal dalam kamus. Pada awalnya kata „denasionalisasi“ dipergunakan untuk menyebut proses penjualan perusahaan milik negara kepada swasta (Bortolotti, Bernardo / Siniscalco, Domenico, 2004). Sampai sekarang masih terdapat perbedaan definisi tentang privatisasi. Menurut Peacock(1930), privatisasi adalah pengalihan hak milik industri negara kepada swasta. Dunleavy(1980) mendefinisikannya sebagai pengalihan secara permanen produksi barang dan jasa yang semula dilaksanakan oleh perusahaan milik negara kepada swasta.

Di tahun 90-an privatisasi mulai dikenal sebagai elemen fundamental perekonomian konservatif global, dimana di seluruh negara, dari negara maju sampai kenegara sedang berkembang mengembangkan kebijakan ini (Bortolotti, Bernardo /Siniscalco, Domenico, 2004). Namun demikian, alasan penerapan kebijakan privatisasi di setiap negara berbeda-beda. Misalnya, Inggris menerapkan privatisasi bagi perusahaan milik negara agar hak-hak

konsumen (baca: masyarakat) lebih terlindungi, setelah selamaini hak mereka terbatas karena adanya monopoli oleh negara. Di Jepang privatisasi perusahaan negara ditujukan untuk mengembangkan industri dalam negeri (Budhijanto, Danrivanto, 2004). Sedangkan alasan privatisasi di negara sedang berkembang biasanya sangatlah sederhana, yakni untuk menutup kekosongan kas negara atau mengurangi defisit anggaran belanja negara. Privatisasi di Indonesia penyebab utama lemahnya kinerja BUMN adalah intervensi dari elit kekuasaan, politik, dan birokrat yang membuat tatakelola BUMN tidak sesuai dengan tata kelola korporasi yang semestinya, jadi bukan kepemilikan negara yang menjadi masalah, tapi justru pengelolanya (Amien Rais, 2008).

Negara tidak boleh mencampuri perekonomian dan menarik pajak dari rakyatnya, karena menurutnya telah terbukti bahwa krisis ekonomi semakin memburuk jika negara berusaha mengatasinya. Pokok-pokok ajaran neoliberal tergambar pada: pertama biarkan pasar bekerja, kedua kurangi pemborosan dengan memangkas semua anggaran negara yang tidak produktif seperti subsidi pelayanan sosial, ketiga lakukan deregulasi ekonomi, keempat keyakinan terhadap privatisasi, kelima keyakinan pada tanggung jawab individual (Nugroho, 2008)

Definisi privatisasi telah dikemukakan oleh berbagai penulis, antara lain Kay dan Thompson (1975) mengemukakan bahwa privatisasi merupakan terminologi yang mencakup perubahan hubungan antara pemerintah dan sektor swasta. Perubahan hubungan yang terpenting adalah adanya denasionalisasi melalui penjualan kepemilikan publik serta deregulasi terhadap status monopoli dan kontrak menjadi kompetisi perusahaan swasta, yang diantaranya dalam bentuk waralaba (franchise). Terkait dengan peran pemerintah dalam perusahaan negara, Savas (1987) memberikan definisi privatisasi sebagai tindakan mengurangi peran pemerintah atau meningkatkan peran swasta, khususnya dalam aktivitas yang menyangkut kepemilikan atas aset-aset.

Sedangkan Bastian (2002) menegaskan bahwa asumsi dasar penyerahan pengelolaan pelayanan publik kepada sektor swasta adalah

dalam rangka peningkatan efisiensi penggunaan sumber daya. Tindakan privatisasi dipandang sebagai alternatif terbaik karena mekanisme pasar akan memungkinkan terjadinya efisiensi ekonomi. Terkait asumsi ini, privatisasi adalah penyerahan pengendalian secara efektif dari suatu perusahaan milik pemerintah kepada manajer dan pemilik swasta, yang diikuti oleh pengalihan kepemilikan saham mayoritas pemerintah kepada swasta.

Lebih lanjut privatisasi juga berarti suatu proses depolitisasi perekonomian dan pengurangan intervensi negara di bidang ekonomi, karena melalui proses privatisasi maka kepentingan pemerintah dalam manajemen perusahaan milik negara menjadi berkurang.

## **9.2 MANFAAT PRIVATISASI PERUSAHAAN PELAYANAN PUBLIK**

Secara teori, privatisasi membantu terbentuknya pasar bebas, mengembangkannya kompetisi kapitalis, yang oleh para pendukungnya dianggap akan memberikan harga yang lebih kompetitif kepada publik. Sebaliknya, para sosialis menganggap privatisasi sebagai hal yang negatif, karena memberikan layanan penting untuk publik kepada sektor privat akan menghilangkan kontrol publik dan mengakibatkan kualitas layanan yang buruk, akibat penghematan-penghematan yang dilakukan oleh perusahaan dalam mendapatkan keuntungan. Padahal tujuan utama privatisasi adalah membuat usaha menjadi sehat, karyawannya lebih sejahtera dan usahanya tidak menjadi beban negara.

Ada beberapa manfaat Privatisasi perusahaan pelayanan publik seperti BUMN, yaitu :

1. BUMN akan menjadi lebih transparan, sehingga dapat mengurangi praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).
2. Manajemen BUMN menjadi lebih independen, termasuk bebas dari intervensi birokrasi.
3. BUMN akan memperoleh akses pemasaran ke pasar global, selain pasar domestik.

4. BUMN akan memperoleh modal ekuitas baru berupa fresh money sehingga pengembangan usaha menjadi lebih cepat.
  5. BUMN akan memperoleh transfer of technology, terutama teknologi proses produksi.
  6. Terjadi transformasi corporate culture dari budaya birokratis yang lamban, menjadi budaya korporasi yang lincah.
  7. Mengurangi defisit APBN, karena dana yang masuk sebagian untuk menambah kas APBN
  8. BUMN akan mengalami peningkatan kinerja operasional/ keuangan, karena pengelolaan perusahaan lebih efisien
- Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham Persero.

### 9.3 ALASAN DAN TUJUAN PRIVATISASI

Menurut INTOSAI, berdasarkan hasil survei pada negara-negara anggotanya menyangkut alasan privatisasi, maka terdapat 5 (lima) alasan terbesar yaitu:

1. Mengembangkan ekonomi pasar atau meningkatkan efisiensi bisnis;
2. Mengurangi beban aktifitas negara;
3. Mengurangi hutang negara atau menutup defisit anggaran;
4. Mendapatkannya untuk tujuan lain;
5. Memperluas pasar modal dalam negeri.

#### **Tujuan Privatisasi:**

Salah satu tujuan yang akan dicapai melalui kebijakan privatisasi adalah memberikan kontribusi finansial kepada negara dan badan usaha, mempercepat penerapan prinsip-prinsip Good Corporate Governance, membuka akses ke pasar internasional, dan alih teknologi serta *transfer best practice* kepada badan usaha. Arah kebijakan privatisasi diklasifikasi berdasarkan tiga jenis struktur industri, yaitu untuk badan usaha yang industrinya kompetitif dilakukan *Initial Public Offering (IPO)* atau *strategic sales*, untuk

badan usaha yang usahanya bersifat sunset dilakukan divestasi, dan untuk badan usaha yang usahanya bersifat natural resources based tetap dipertahankan sebagai badan usaha (Nugroho, 2008).

Sedangkan tujuan privatisasi dari perspektif ekonomi menurut (Moore,1986) adalah sebagai berikut:

1. Kebebasan ekonomi dan kepentingan konsumen (Economic freedom and consumer sovereignty); privatisasi yang dilakukan pemerintah diharapkan dapat membuka kesempatan ekonomi yang lebih baik kepada pihak swasta sehingga pihak swasta dapat memberikan layanan publik yang terjangkau oleh pelanggan.
2. Meningkatkan efisiensi (improving efficiency); perusahaan publik secara relatif menunjukkan kinerja yang lebih buruk jika dibandingkan dengan perusahaan swasta dalam posisi kompetisi serta penggunaan modal dan tenaga kerja yang kurang efisien dan kurang menguntungkan.

#### 9.4 FAKTOR-FAKTOR PENDORONG PRIVATISASI

Savas juga sepaham dengan peniln bahwa tujuan privatisasi adalah untuk efisiensi birokrasi pemerintah. Namun demikian, bagi Savas privatisasi tidak hanya didorong oleh tujuan efisiensi. Savas menyebutkan terdapat empat faktor pendorong privatisasi, meliputi: *pragmatic, ideological, commercial, dan populist*

Tabel 1. Faktor-Faktor Pendorong Privatisasi

Faktor	Tujuan	Alasan
Pragmatic	Pemerintahan yang lebih baik (better government)	Privatisasi dapat mengarahkan pelayanan publik yang lebih cost-effective.
Ideological	Pemerintahan yang lebih ramping (less government)	Pemerintah terlalu besar, terlalu kuat, terlalu mencampuri kehidupan masyarakat, sehingga berbahaya bagi demokrasi. Kebijakan pemerintah bersifat politis, oleh

		karena itu dengan sendirinya kurang memadai dibandingkan kebijakan yang ditetapkan melalui pasar bebas.
Commercial	More business	Belanja pemerintah merupakan bagian terbesar dari ekonomi. Semua ini dapat dan seharusnya diselenggarakan oleh swasta. BUMN dan assetnya dapat digunakan oleh sektor swasta secara lebih baik.
Populist	Better society	Penduduk mestinya memiliki banyak pilihan dalam pelayanan publik. Mereka harus diberdayakan untuk mendefinisikan dan menentukan kebutuhan umum. Dan meletakkan sense of community melalui perhatian yang lebih pada keluarga, tetangga, lembaga keagamaan, dan kesukuan serta lembaga-lebaga voluntir dan kurang terhadap struktur birokrasi.

Sumber: Savas, E., 1987. The Key to Better Governments

## 9.5 BENTUK PRIVATISASI

Bentuk privatisasi sangat beragam, akan tetapi semuanya mengarah kepada beralihnya fungsi dan asset pemerintah kepada sektor swasta dalam penyediaan pelayanan publik. Keberagaman bentuk ini juga disebabkan karena istilah-istilah yang digunakan oleh para ahli berbeda satu dengan yang lain, meskipun secara teknis beberapa dari istilah tersebut adalah sama

Bentuk privatisasi berdasarkan hasil laporan United Nations Ad Hoc Working Group yang diterbitkan Tahun 1995

Tabel 2. Bentuk Privatisasi

Strategi Kebijakan	Metode
<i>Non-Divestiture</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Public enterprise reforms:</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <i>Restructuring</i></li> <li>b. <i>Commercialization &amp; Corporatization</i></li> </ol> </li> <li>2. <i>Privatization of Management:</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <i>Management Contracts</i></li> <li>b. <i>Leases</i></li> <li>c. <i>Concessions</i></li> </ol> </li> <li>3. <i>Contracting Out</i></li> <li>4. <i>Joint Ventures</i></li> </ol>
<i>Divestiture</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Direct Sale (full or partial) to general investors</i></li> <li>2. <i>Public share offerings on stock markets</i></li> <li>3. <i>Private offering or placement with "Strategic" Investors</i></li> <li>4. <i>Public Auctions</i></li> <li>5. <i>Employee/management buy-outs and employee share ownership plans</i></li> <li>6. <i>Mass privatization</i></li> <li>7. <i>Liquidation</i></li> </ol>

Sumber: Noorul Ainur Mohd. Nur. 2003

### ***Non-Divestiture***

Non-divestiture dapat dipandang sebagai langkah antara menuju penjualan atau sebagai "jalan menuju privatisasi". Pilihan kebijakan ini cenderung kurang kontroversi dibandingkan dengan kebijakan divestiture. Beberapa bentuk dari non-divestiture antara lain adalah *Public enterprise reforms*, *Privatization of Management*, *Contracting Out*, dan *Joint Ventures*.

#### 1. *Public enterprise reforms*

##### a. *Restructuring*

Tujuan dari restrukturisasi ini adalah untuk meningkatkan "nilai jual" dari BUMN. Terdapat tiga bentuk dari restrukturisasi, yaitu organizational, financial dan operational. Organizational restructuring adalah restrukturisasi melalui



pemilahan organisasi kedalam unit-unit yang lebih kecil dari organisasi awal. *Financial restructuring* ditujukan untuk menghindari likuidasi BUMN. Pada metode ini, pemerintah biasanya menyuntikan sejumlah modal kepada BUMN yang sedang “sakit” atau memberikan jaminan pembayaran hutang kepada para kreditor. Sedangkan *Operational restructuring* meliputi investasi baru dalam rangka meningkatkan teknologi dan kapasitas fisik perusahaan.

b. *Commercialization & Corporatization*

Pokok dari *commercialization and corporatization* adalah memasukan prinsip-prinsip dan tujuan-tujuan komersial kedalam perusahaan milik pemerintah. *Commercialization* dapat diperoleh melalui kontrak atau perjanjian kinerja (*performance agreement*) antara pemerintah yang bertindak sebagai pemilik BUMN dengan BUMN itu sendiri. Adapun *corporatization* meliputi transformasi BUMN kedalam korporasi atau organisasi bisnis yang ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, *corporatization* menjadikan BUMN jauh lebih “swasta” dibandingkan *commercialization*, karena melalui *corporatization* BUMN menjadi lembaga yang mandiri secara legal dan ekonomi.

2. *Privatization of Management*

Privatisasi manajemen BUMN dapat diperoleh melalui pemberian *management contract*, *leases*, atau *concessions* dari pemerintah kepada sektor swasta. Ketiga bentuk dari privatisasi manajemen tersebut secara teknis memiliki persamaan yaitu adanya pengalihan operasionalisasi BUMN dari pemerintah kepada pihak swasta, tanpa disertai dengan pengalihan kepemilikan BUMN. Sedangkan perbedaan diantara ketiganya, antara lain adalah bahwa pada *management contract*, pihak swasta sebagai operator menerima *management fee* dari pemerintah. Sementara, pada *lease* dan *concessions*, pihak swasta justru yang harus membayar sewa kepada pemerintah. Namun demikian, swasta berhak atas

keuntungan yang diperoleh perusahaan. Sementara lease dan concessions, memiliki perbedaan, terutama dalam hal adanya kewajiban untuk belanja modal dan investasi bagi pihak swasta sebagai pemilik concession.

3. *Contracting Out*

Melalui contracting out, pemerintah mengalihkan kegiatan penyediaan pelayanan publik kepada sektor swasta. Namun demikian, tanggungjawab penyediaan pelayanan tersebut tetap pada pemerintah. Contracting out ini dipilih sebagai salah satu pendekatan dalam privatisasi dengan harapan terjadi efisiensi dalam pemberian pelayanan tersebut. Hal ini didasari keyakinan bahwa sektor swasta lebih efisien dalam penyelenggaraan kegiatan, termasuk dalam penyediaan pelayanan publik.

4. *Joint Ventures*

Dalam joint venture antara pemerintah dan swasta, keduanya berbagi keuntungan dan resiko. Seringkali, joint venture melibatkan perusahaan asing. Hanya saja mereka pada umumnya lebih tertarik untuk membentuk usaha joint venture baru daripada berpartisipasi dalam BUMN yang sudah didirikan oleh pemerintah.

## **Divestiture**

Divestiture adalah penjualan sebagian atau keseluruhan aset BUMN kepada sektor swasta. Oleh karena itu, divestiture dapat mengakibatkan pengalihan kepemilikan dari milik pemerintah menjadi milik swasta atau pemerintah hanya memiliki sebagian saham saja dalam BUMN tersebut. Bentuk divestiture antara lain adalah sebagai berikut:

1. *Direct Sale (full or partial) to general investors*

Pemerintah dapat menjual aset BUMN baik sebagian maupun seluruhnya secara langsung kepada sektor swasta. Penjualan ini dilakukan melalui sistem tender (competitive bidding) atau melalui penunjukan langsung kepada sektor swasta tertentu. Jika dibandingkan keduanya, maka sistem tender lebih transparan dalam proses seleksi calon pembeli, dan pemerintah memiliki banyak

pilihan calon pembeli tersebut. Akan tetapi proses seleksi melalui tender, biasanya memerlukan waktu yang lebih lama dan biaya administrasi yang lebih besar dibandingkan dengan penunjukan langsung.

2. *Public share offerings on stock markets*

Metode ini biasanya dilakukan untuk kepentingan penambahan modal pada BUMN skala besar yang menguntungkan. Tingkat transparansi metode ini lebih tinggi dibandingkan dengan direct sale karena melibatkan periklanan yang sangat terbuka dan prasyarat yang jelas disebutkan dalam tawaran public share.

3. *Private offering or placement with “Strategic” Investors*

Pemilihan hanya pada sejumlah kecil investor untuk membeli saham pemerintah pada umumnya cocok untuk BUMN dengan skala kecil. Hal ini dimaksudkan agar biaya administrasi untuk penawaran tidak membengkak bahkan melebihi hasil yang diperoleh dari penawaran atau placement tersebut.

4. *Public Auctions Pada public auction*

Diterapkan open competitive bidding, sehingga teknik ini sangat transparan. Berbeda dengan tender pada direct sale, pada public auction seluruh calon pembeli hadir pada hari penjualan. Keberhasilan public auction sangat dipengaruhi oleh aturan yang efektif dan memadai, serta pengalaman dari penyelenggara public auction.

5. *Employee/management buy-outs and employee share ownership plans Employee/management buy-outs (EBOs dan MBOs)*

Merupakan “internal privatization”. Dengan ebos dan mbos, manajemen dan pegawai membeli asset bumh tempat mereka bekerja. Penerapan teknik ini dimaksudkan agar pegawai dan manajemen dapat meningkatkan efisiensi perusahaannya, karena adanya perasaan memiliki atas perusahaan tersebut. Adapun employee share ownership plans (ESOPs) adalah teknik privatisasi yang memungkinkan pegawai memiliki saham perusahaan pada jumlah tertentu melalui harga discount. Bahkan bagi pegawai yang tidak mampu membeli harga discount tersebut, perusahaan

menyediakan pemberian saham secara gratis. Beberapa ketentuan diberlakukan untuk ESOPs ini, seperti larangan pengalihan saham, hukuman untuk premature sale dan penghargaan bagi yang mempertahankan saham sampai waktu yang lama.

6. *Mass privatization*

Melalui penerapan teknik ini, penduduk dapat memiliki saham perusahaan yang dibagikan oleh pemerintah dalam bentuk voucher atau sertifikat gratis. Teknik ini pernah diterapkan dimasa transisi Negara-negara eropa timur dan tengah.

7. *Liquidation Liquidation*

Menjadi bagian dari divestiture, jika setelah BUMN dibekukan operasinya kemudian pemerintah menjual asset dari BUMN tersebut. Namun demikian, liquidation dapat juga menjadi non-divestiture, ketika asset BUMN yang dilikuidasi kemudain hanya disewakan kepada sektor swasta.

Privatisasi membantu meningkatkan kesejahteraan rakyat karena lebih efisien dalam pengelolaan dan mutunya lebih meningkat sehingga mampu menembus pasar bebas yang menjadi penguasa ekonomi dunia. Dengan untung yang didapatkan, digunakan untuk memperbaiki pelayanan sehingga memuaskan pelanggan dan juga meningkatkan kesejahteraan karyawan melalui keuntungan tersebut.

### **10.1 PENERAPAN ELEKTRONIK GOVERNANCE (STATUS KASUS PADA E-PROCUREMENT)**

Konsep governance paling dasar, ada tiga stakeholder utama yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing, yaitu state (negara atau pemerintahan), private sector (sektor swasta atau dunia usaha) dan society (masyarakat) (Sumarto, 2004). State merupakan unsur utama dalam pelaksanaan reformasi birokrasi, artinya bahwa ketika suatu negara dapat konsisten dalam upaya untuk memperbaiki dirinya maka hal tersebut menjadi suatu dorongan positif kearah yang lebih baik. Bentuk kebijakan negara tersebut salah satunya adalah kebijakan berbasis eprocurement berupa pengadaan barang dan jasa secara online.

Pemanfaatan atau pengembangan e-government merupakan upaya untuk efektif dan efisien. Melalui pengembangan mendukung kinerja pemerintah yang berbasis elektronika dalam rangka penyelenggaraan dan peningkatan kualitas layanan kepada masyarakat secara. Melalui pengembangan dan penerapan e-government dilakukan penataan sistem manajemen dan proses kerja di lingkungan instansi pemerintah khususnya instansi yang melaksanakan fungsi pelayanan public, dengan berjalannya e-government ini maka diharapkan seluruh aktivitas organisasi pemerintah dapat dilaksanakan secara elektronik sehingga mempermudah fungsi kebijakan dan pelayanan, dalam pelaksanaannya konsep egovernment ini merupakan tanggung jawab bersama, artinya bukan hanya pemerintah saja tetapi juga peran serta masyarakat (share goals).

Reformasi di bidang pengadaan barang/jasa bertujuan untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance and clean government*). Tata pemerintahan yang baik dan bersih adalah seluruh aspek yang terkait dengan kontrol dan pengawasan terhadap kekuasaan yang dimiliki pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Untuk melaksanakan prinsip *good governance and clean government* pemerintah harus melaksanakan prinsip akuntabilitas dan pengelolaan sumber daya secara efisien, mewujudkannya dengan tindakan dan peraturan yang baik dan tidak berpihak serta menjamin terjadinya interaksi ekonomi dan sosial antara stakeholders secara adil, transparan, profesional dan akuntabel.

Tiga model penyampaian e-government:

1. Government-to-Citizen/Government-to Customer merupakan aplikasi e-government yang paling umum, dimana pemerintah membangun dan menerapkan berbagai portofolio teknologi informasi dengan tujuan utama untuk memperbaiki hubungan interaksi dengan masyarakat;
2. Government-to-Business adalah transaksi elektronik dimana pemerintah menyediakan berbagai informasi yang dibutuhkan bagi kalangan bisnis untuk bertransaksi dengan pemerintah;
3. Government-to-Governments adalah memungkinkan komunikasi dan pertukaran informasi online antar departemen atau lembaga pemerintahan melalui basis data terintegrasi (Indrajit, 2002).

Salah satu bentuk aplikasi dari government to business adalah eprocurement berupa pengadaan barang dan jasa secara online melalui internet menjadi solusi yang tepat.tanpa memerlukan birokrasi yang berbelitbelit dengan mendapatkan pengawasan langsung dari masyarakat, bertujuan untuk mengurangi korupsi, kolusi dan nepotisme juga mempersiapkan pelaku jasa konstruksi nasional dalam menghadapi tantangan di egovernment. Dengan ditetapkannya kebijakan ini maka pengadaan barang dan jasa dilaksanakan secara online, yang merupakan salah satuperangkat pemerintah dalam inovasi pelayanan publik. E-procurement sebagai aplikasi yang khusus pengadaan barang dan jasa langsung bersinggungan kepada masyarakat, pada dasarnya

dapat dikatakan sebagai terobosan baru atau inovasi manajemen pemerintah yang diharapkan mampu memberikan inovasi pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat.

Pembentukan e-procurement sebagai wujud nyata komitmen pemerintah dalam melaksanakan kebijakan pemerintah pusat di daerah yaitu memberikan pelayanan secara prima sehinggamemudahkan dunia usaha.Implementasi e-procurement sudah baik sehingga memenuhi harapan dari reformasi birokrasi, namun implementasi tersebut dalam pelaksanaannya masih menghadapi hambatan-hambatan di Indonesia seperti peraturan dan ketentuan hukum dalam memenuhi kebutuhan pelaksanaan e-procurement, kondisi infrastruktur dan pengaturan sistem pendukungnya, kemampuan teknologi pengguna dan penyedia jasa, tingkat kemampuan sumber daya manusia dan sosialisasi kepada pihak yang terlibat. Sistem e-procurement pengadaan memiliki sejumlah kelemahan.Sistem ini tidak memungkinkan masyarakat, termasuk wartawan dan LSM memantau proses lelang yang terjadi, sistem ini hanya bisa diakses panitia pengadaan dan peserta tender. Sistem pelelangan manual, misalnya pada lebih transparan dibanding sistem elektronik.

Dengan sistem e-procurement, masyarakat hanya bisa melihat pengumuman tender yang terbatas, sehingga penawaran yang masuk dalam sistem ini tidak bisa dipantau langsung oleh publik.Dokumen penawaran dan kelengkapannya juga tidak bisa diakses langsung publik. Pengadaan online, masih bisa menimbulkan peluang penyalahgunaan jika tidak diawasi ketat, tidak menutup kemungkinan ada penyalahgunaan, terutama dilakukan oleh rekanan yang nakal (Sumber: Tempo).

Penerapan e-procurement dinilai belum menjadi jaminan bebas dari praktek korupsi.Wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengatakan, meskipun prose lelang sudah mulai dilakukan secara elektronik, tidak menjadi jaminan praktek korupsi hilang. KPK masih menemukan banyak kasus korupsi yang dilakukan melalui sistem e-procurement. Meskipun lelang sudah banyak dilakukan

melalui eprocurement, tidak menjamin bebas dari korupsi. Banyak korupsi yang dilakukan melalui e-procurement, sebanyak 90 persen perkara korupsi yang dihadapi aparat penegak hukum, termasuk KPK, menyangkut pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa merupakan titik rawan dalam perkara korupsi mulai dari perencanaan, pengadaan lelang hingga pelaksanaan teknis (Sumber: Kompas).

Untuk inilah pembahasan e-procurement menjadi sesuatu hal yang menarik untuk dibahas, sebagai bentuk terobosan dalam inovasi pelayanan publik sebelum adanya kebijakan e-procurement, dulunya pengadaan barang dan jasa sarat dengan korupsi. Kebijakan ini harus dijemput dengan baik oleh pemerintah di daerah, dengan membuat pondasi atau dasar hukum yang jelas pelaksanaan eprocurement tersebut yang dalam hal ini berupa peraturan daerah (Perda), diharapkan dalam melahirkan suatu payung hukum mendukung kebijakan pelaksanaan eprocurement di daerah. Private sector yang merupakan mitra dari pemerintah, harus merespon positif kebijakan tentang pengadaan barang dan jasa yang sudah berbasis online, sektor swasta harus siap dalam perubahan tersebut.

## **10.2 KNOWLEDGE MANAGEMENT**

Knowledge management adalah proses menciptakan, membagikan, menggunakan, dan mengelola suatu pengetahuan dari informasi dari sebuah organisasi. Selain itu KM untuk menciptakan pengetahuan dan mengembangkan kemampuan pegawai perlu adanya KM dan mengumpulkan knowledge yang dimiliki para pegawai pada organisasi tersebut. Terdapat 3 komponen dalam KM pada organisasi yaitu :

Penerapan knowledge management yang berhasil harus didukung dengan ketersediaan manusia yang kompeten. Proses knowledge management yang jelas akan mempermudah inovasi atau penciptaan pengetahuan dan mempermudah transfer pengetahuan.



Teknologi akan membantu kolaborasi dan komunikasi yang terjadi dalam proses knowledge management diantaranya dengan menangkap, menyimpan, dan mempermudah menggunakan informasi. Jika ketiga komponen ini dapat diterapkan dengan maksimal, maka kinerja pegawai dan juga organisasi akan meningkat. Knowledge management dapat diterapkan dalam organisasi sektor publik. Karena dalam sebuah organisasi publik maupun swasta pastinya harus ada inovasi-inovasi kebijakan yang dibuat agar organisasi tersebut dapat bertahan dalam waktu yang panjang. Dalam organisasi publik knowledge management berperan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kualitas daripada sumber daya manusianya sendiri. Karena focus dari Knowledge Management sendiri adalah untuk meningkatkan kualitas daripada pegawai yang akan berimbas pada kualitas dari organisasi itu sendiri.

Knowledge management sudah banyak berhasil dilakukan diberbagai organisasi sektor publik maupun swasta. Karena manajemen pengetahuan ini berhasil meningkatkan kualitas daripada pegawai dan dapat membagikan ilmunya yang berakhir menjadi inovasi. Sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Manajemen Pengetahuan (Knowledge Management). Penerapan Knowledge Management dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan organisasi dalam mengelola asset intelektualnya berupa pengetahuan dan pengalaman yang ada. Tujuannya adalah pemanfaatan asset tersebut dapat mendorong percepatan pencapaian tujuan pelaksanaan reformasi birokrasi. Dengan berkembangnya organisasi sector publik tujuan utama dari organisasi publik yaitu mensejahterakan masyarakat akan dapat cepat terselesaikan. Karena kualitas dari organisasi tersebut dapat menanggulangi permasalahan publik yang kompleks ini dengan baik dan keluhan masyarakat mengenai pelayanan publik akan mulai berkurang. Sekian pembahasan materi ini dari saya, semoga pembahasan ini dapat menambah wawasan bagi pembaca.

Seiring dengan perkembangan, fungsi pemerintahan ikut berkembang, dahulu fungsi pemerintah hanya membuat dan mempertahankan hukum, akan tetapi pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi berfungsi juga untuk merealisasikan kehendak negara dan menyelenggarakan kepentingan umum (public service). Perubahan paradigma pemerintahan dari penguasa menjadi pelayanan, pada dasarnya pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.

Belum optimalnya pelayanan publik di daerah, antara lain disebabkan oleh faktor regulasi yang belum jelas dalam ranah pembagian tugas antara pemerintahan daerah dan pemerintah pusat. Sebagai dasar hukum otonomi daerah di Indonesia saat ini, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, belum mengatur pembagian yang jelas antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten atau kota, dalam menangani suatu urusan, jadi yang terjadi ialah adanya kecenderungan saling klaim antara institusi pemerintah di atas dengan di bawahnya. Dampak buruk dari tidak jelasnya pembagian tugas itu, membuat terjadinya tumpang tindih atau terbelengkalainya suatu urusan, menyebabkan pelayanan publik tidak berjalan optimal.

### **10.3 CONTOH KASUS PADA CITIZEN CHARTER**

Citizen Charter diperkenalkan pertama kali di Inggris pada waktu Perdana Menteri Margareth Thatcher. Pada awalnya merupakan sebuah dokumen yang di dalamnya memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat baik dari dalam diri providers maupun bagi customers. Kemudian dalam perkembangannya, dalam dokumen tersebut disebutkan pula sanksi-sanksi terhadap pelanggaran apabila salah satu pihak tidak mampu menjalankan kewajibannya sesuai dengan ketentuan dalam dokumen Citizen Charter tersebut. Kemudian seiring -

dengan perkembangan konsep dan teori dalam Manajemen Strategis, dalam Citizen Charter ditambahkan pula visi dan misi organisasi penyelenggara pelayanan dan juga visi dan misi pelayanan organisasi tersebut. Istilah Citizen Charter pada mulanya ditujukan untuk pengguna jasa atau clien saja (customers atau client), bukan untuk seluruh warga negara (citizen). Namun, istilah yang salah kaprah ini ditujukan tetap untuk seluruh masyarakat sebagai pengguna jasa. Citizen Charter sering juga disebut sebagai customer's charter, client's charter . Dalam padanan kata yang tepat dari Citizen Charter dalam bahasa Indonesia, salah satu terjemahan yang kiranya dapat mewakili makna sering disebut dengan “Kontrak Pelayanan”.

Pada dasarnya Citizen Charter atau kontrak pelayanan merupakan pendekatan baru dalam pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian atau unsur yang paling penting. Melalui kontrak pelayanan diharapkan akan dapat membentuk budaya melayani, seperti dalam konsep birokrat sebagai pamong praja dan bukannya pangreh praja. Dalam konteks ini, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses pemberian layanan. Di dalam praktik, kontrak pelayanan digunakan untuk mendorong penyedia layanan, pengguna layanan dan stakeholders (pemangku kepentingan, pemegang kunci) lainnya untuk membuat “kesepakatan bersama” tentang jenis, prosedur, biaya, waktu dan cara memberikan pelayanan. Tujuan dari terbentuknya lontrak pelayanan memang untuk membuat agar pelayanan publik menjadi lebih tanggap atau responsif, transparan dan bertanggungjawab atau akuntabel, maka perumusan kontrak kelayanan itu harus melibatkan para pengguna layanan, seluruh satuan yang terlibat dalam penyediaan layanan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Lembaga Perwakilan Daerah (DPRD), tokoh masyarakat lokal, dan lain-lainnya. Fungsionalitas dalam kontrak pelayanan terlihat bahwa ia akan dapat dijadikan sebagai bentuk rumusan dari kesepakatan bersama yang bersifat terbuka, sebagai instrumen publik untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan, dan juga sebagai sarana

untuk mengatur hak dan kewajiban dari pengguna maupun penyedia pelayanan secara seimbang dan adil.

Dengan demikian asumsi yang terdapat di dalam *good governance* sangat sejalan dengan kontrak pelayanan, yaitu bahwa pelayanan publik akan menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat pengguna pada umumnya. Untuk konteks negara-negara maju, Citizen Charter juga telah menjadi bagian penting dari The Charter of Fundamental Rights di Uni Eropa, bahkan di India dan Malaysia sekalipun. Negara tersebut sesungguhnya telah lama menerapkan citizen charter dalam penyelenggaraan proses pelayanan publik. Hasil dari ujicoba di beberapa daerah di Indonesia membuktikan bahwa penerapan Citizen Charter ini banyak manfaat yang akan dirasakan, baik oleh birokrasi, pengguna layanan, maupun stakeholders pengguna lainnya. Manfaat tersebut antara lain: Pertama, dapat memberikan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur dan cara pelayanan. Kedua, untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, dan stakeholder lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan. Ketiga, untuk mempermudah pengguna layanan, warga, dan stakeholder lainnya mengontrol praktek penyelenggaraan pelayanan. Keempat, untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja penyelenggaraan pelayanan. Kelima, untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan dan aspirasi pengguna layanan dan stakeholders lainnya.

Selanjutnya, ada lima unsur pokok yang biasanya tercantum di dalam Kontrak Pelayanan, yaitu:

1. Visi dan misi pelayanan; Yang termuat di sini adalah rumusan tentang sejauhmana organisasi pelayanan publik telah merujuk pada prinsip-prinsip kepastian pelayanan. Visi dan misi pelayanan tidak harus selalu difahami sebagai slogan atau motto, tetapi harus diaktualisasikan ke dalam tindakan konkret. Visi dan misi harus menjadi bagian dari budaya pelayanan yang tercermin di dalam cara pemberian layanan;

2. Standar pelayanan; Berisi penjelasan tentang apa, mengapa dan bagaimana upaya yang diperlukan untuk memperbaiki kualitas pelayanan. Standar pelayanan memuat norma-norma pelayanan yang akan diterima oleh pengguna layanan. Dalam hal ini standar pelayanan harus memuat standar perlakuan terhadap pengguna, standar kualitas produk (out-put) yang diperoleh masyarakat dan standar informasi yang dapat diakses oleh pengguna layanan;
3. Alur pelayanan; Berisi penjelasan tentang unit/ bagian yang harus dilalui bila akan mengurus sesuatu atau menghendaki pelayanan dari organisasi publik tertentu. Alur pelayanan harus menjelaskan berbagai fungsi dan tugas unit-unit dalam kantor pelayanan sehingga kesalahpahaman antara penyedia dan pengguna jasa pelayanan dapat dikurangi. Bagan dari alur pelayanan perlu ditempatkan di tempat strategis agar mudah dilihat pengguna layanan, didesain secara menarik dengan bahasa yang sederhana dan gambargambar yang memudahkan pemahaman pengguna pelayanan;
4. Unit atau bagian pengaduan masyarakat. Yang dimaksud adalah satuan, unit atau bagian yang berfungsi menerima segala bentuk pengaduan masyarakat. Satuan ini wajib merespons dengan baik semua bentuk pengaduan, menjamin adanya keseriusan dari penyedia layanan untuk menanggapi keluhan dan masukan. Ia juga berperan untuk mengevaluasi system pelayanan yang ada. Salah satu peran penting dari unit pengaduan masyarakat ialah dalam riset dan pengembangan sistem pelayanan;
5. Survei pengguna layanan; Di Indonesia, survei pengguna layanan kebanyakan masih terbatas dilakukan oleh perusahaan swasta dalam bentuk survei pelanggan (customer survey). Kontrak Pelayanan mengharuskan dilakukannya survei pengguna layanan bagi organisasi publik. Tujuannya ialah untuk mengetahui aspirasi, harapan, kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hasil survei digunakan untuk memperbaiki sistem penyelenggaraan pelayanan publik di masa mendatang sesuai harapan masyarakat. Yang diharapkan dari adanya survei pengguna layanan itu ialah

adanya hubungan baik dan tingkat kepercayaan pengguna terhadap penyedia layanan.

Dalam Citizen Charter lebih lanjut, perubahan kontrak merupakan hasil dari interaksi yang sangat intens dan dinamis diantara customers dan providers. Kontrak menggambarkan keseimbangan antara tingginya aspirasi dengan kapasitas birokrasi untuk melakukannya. Oleh karena itu, perlu diidentifikasi kelompok pengguna (user group) atau pemangku kepentingan. Masyarakat/ warga seringkali mempunyai tuntutan dan ekspektasi yang tinggi terhadap pelayanan. Karena pelayanan yang ada selama ini bersifat highly rule driven dan sangat terkendala dengan prosedur seperti yang telah disampaikan di atas. Dan juga terkendala dengan kapasitas dan kualitas sumberdaya manusia pelaksana.

Dengan demikian, Citizen Charter sesungguhnya telah menawarkan banyak harapan terjadinya perubahan dalam pelayanan. Pemerintah semakin dituntut untuk transparan pada warga pengguna pelayanan dan stakeholders lainnya. Hal lainnya yang juga menjadi point penting dari pendekatan ini adalah transformasi budaya pemerintahan, dari budaya kekuasaan ke budaya melayani akan cepat berlangsung. Dalam pendekatan Citizen Charter, pihak penyedia layanan dituntut untuk dapat menjunjung tinggi etika pelayanan. Mulai dari yang paling dasar, seperti sapaan, ramah, senyum merupakan masalah budaya yang tidak mudah ditransformasikan ke dalam birokrasi pemerintah. Belum lagi birokrasi pemerintah selama ini juga memposisikan warga sebagai Finkelstein, Neal D. 2000. *Transparency in Public Policy. Great Britain and the United States*, MacMillan Press, London. 13 Denhardt&Denhardt, 2003. op cit. 'orang yang tidak baik', karena harus selalu dikontrol dengan ketat. Sehingga dalam era Citizen Charter ini, warga pengguna dan stakeholders pelayanan haruslah ditempatkan pada posisi lebih baik, yakni sebagai mitra. Karenanya juga dalam memberikan pelayanan harus mulai partisipatif dalam menentukan aturan main penyelenggaraan pelayanan.

Terkait dengan itu, pendekatan Citizen Charter diyakini dapat menjadi sebuah terobosan baru di dalam menembus kebuntuan dari

upaya mewujudkan tata-pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik. Pendekatan ini bukan saja diyakini efektif mampu mengubah paradigma pelayanan publik, namun juga mampu membangun strategi kolaborasi untuk membangun “trust” diantara penyedia dan pengguna layanan sehingga ujung-ujungnya kinerja pelayanan publik menjadi semakin berkualitas.

Manfaat citizen charter baik bagi pemerintah selaku penyedia layanan, maupun bagi masyarakat selaku pengguna layanan, (Riyadi Soeprapto : 2005), adalah:

#### 1. Bagi Pemerintah

- a. Memudahkan melakukan evaluasi terhadap kinerja pelayanan. Karena penyelenggaraan pelayanan publik didasarkan pada standart yang jelas sebagaimana diatur dalam dokumen citizen charter.
- b. Membantu memahami kebutuhan dan aspirasi warga serta stakeholder mengenai penyelenggaraan pelayanan publik. Karena standart pelayanan dalam citizen charter didasarkan pada kebutuhan nyata dan aspirasi masyarakat
- c. Meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa pelayanan publik bukan hanya tanggung jawab pemerintah tetapi juga menjadi tanggung jawab semua, termasuk warga masyarakat selaku pengguna layanan.

#### 2. Bagi Masyarakat

Memberikan jaminan bahwa pelayanan publik akan menjadi lebih responsif, artinya dengan citizen charter penyelenggaraan pelayanan publik didasarkan pada kebutuhan nyata masyarakat pengguna layanan sehingga terdapat kesesuaian antara pelayanan yang diberikan dengan kebutuhan masyarakat. Disamping itu citizen charter memberikan jaminan transparansi bagi masyarakat, artinya masyarakat bisa mengetahui dengan mudah aspek-aspek pelayanan baik mengenai jenis, prosedur, waktu, biaya dan cara pelayanannya. Dan lebih akuntabel artinya pelayanan publik yang diberikan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat selaku pengguna layanan. Penghargaan terhadap martabat dan kedudukan

masyarakat sebagai warga Negara yang berdaulat (masyarakat sebagai subyek). Walaupun dalam tataran konsep dan normatif skema Citizen Charter ini sangat ideal, namun implementasinya tidaklah bukan tanpa halangan

#### **10.4 INOVASI PADA PELAYANAN DRIVE THRU**

Penciptaan kualitas pelayanan yang terbaik bagi pelanggan tidak hanya diadopsi oleh perusahaan swasta, tetapi juga diadopsi oleh instansi pemerintah (BUMN) yang selama ini terus mendapatkan tuntutan untuk memberikan pelayanan yang terbaik. salah satu instansi pemerintahan yang menerapkan inovasi untuk meningkatkan kualitas layanannya.

Drive thru adalah jenis layanan pesan bawa pulang yang telah dilakukan berbagai jenis lini bisnis. Layanan drive thru sebenarnya sudah tidak terlalu asing untuk diterapkan. Termasuk di Indonesia sendiri. Sudah cukup banyak bisnis yang menerapkan layanan drive thru. Drive thru memang menawarkan kemudahan di dalam pembelian produk karena semuanya dapat dilakukan oleh konsumen tanpa harus turun dan masuk ke dalam bangunan bisnis. Inilah yang membuat banyak orang senang dengan sistem layanan drive thru.

Layanan ini lahir pada dekade 1930-an oleh Jordan Martin di Amerika Serikat. Seiring berjalannya waktu, drive thru terlihat sebagai solusi bisnis di dalam memberikan pelayanan yang cepat dan mudah. Tidak hanya bagi konsumen, tetapi juga untuk pelaku bisnis itu sendiri.

Tangkilisan mengemukakan terdapat 3 (tiga) dimensi kualitas pelayanan yaitu: profesionalisme, kepemimpinan, dan kewenangan diskresi. Profesionalisme adalah kemampuan untuk merencanakan, mengkoordinasikan, dan melaksanakan fungsinya secara efektif, efisien, inovatif, lentur, dan mempunyai etos kerja yang tinggi meliputi : keahlian, dan, kemampuan. Keahlian adalah aparatur dinas handal atau menguasai dalam memberikan



pelayanan kepada masyarakat yang akan menggunakan jasa Drive Thru.

Contoh inovasi yang digunakan oleh pemerintah untuk driver thru misalnya :

1. Drive Thru Pajak Kendaraan Bermotor

Drive Thru adalah layanan pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ) yang tempat pelaksanaannya di luar gedung Kantor Bersama Samsat dan mempermudah Wajib Pajak (WP) dalam melakukan proses pembayaran PKB tanpa harus turun dari kendaraan bermotor yang dikendarainya seperti pelayanan cepat saji. Layanan Drive Thru merupakan satu implementasi komitmen POLRI untuk membangun kepercayaan dari masyarakat melalui pelayanan yang transparan. Selain menghemat waktu, pelayanan dengan sistem ini dapat memberantas adanya pungutan liar

2. Drive Thru Pajak

Pendapatan daerah memiliki kedudukan sangat penting karena dapat meningkatkan biaya pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat Badan Pelayanan Pajak Daerah (BPPD) kembali memberikan kemudahan pelayanan bagi warga yang akan membayar pajak. Satu inovasi baru ini adalah Drive Thru pelayanan pajak.

3. Pembelian Tiket Kereta Api

Pada masanya, pembelian tiket kereta api di Indonesia dapat menggunakan layanan drive thru. Layanan ini memang baru tersedia di beberapa stasiun saja, seperti Stasiun Gambir, Jakarta dan Stasiun Prujakan, Cirebon.

4. Bank

Saat ini semakin banyak bank yang mendirikan layanan drive thru untuk penarikan uang. Dengan menggunakan tanah dengan luas yang cukup kecil, para nasabah dapat menarik uang melalui ATM drive thru tanpa perlu harus turun dari mobil. Walau belum tersedia di seluruh kota, setidaknya layanan ini memberikan kemudahan bagi para nasabah di sana.

**KUNCI SUKSES PELAYANAN PUBLIK  
DAN MANAJEMEN PELAYANAN**

Kesuksesan pelayanan publik tidak lepas dari standar pelayanan publik yang diterapkan. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) telah menetapkan Peraturan Menteri PANRB No. 15/2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan. Aturan ini menjabarkan kewajiban bagi penyelenggara pelayanan untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas dan merupakan jaminan dan kepastian, baik bagi penyelenggara dalam memberikan pelayanan maupun bagi masyarakat dalam menerima pelayanan.

Kunci sukses sebagai pemimpin yang baik harus belajar dari masyarakat. Pemimpin harus selalu dinamis mengikuti kepentingan-kepentingan yang dibutuhkan masyarakat. Kalau pimpinannya mau peduli, turun, dan diajak diskusi, maka inovasi pada pelayanan publik bisa jalan. Sebagaimana yang dituangkan dalam UU No. 23 Tahun 2014, cara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan pelayanan publik yang dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat dan partisipatoris, serta pelayanan publik untuk masyarakat dan dunia usaha.

Salah satu dari kunci sukses dalam pelayanan publik adalah '*One Service One Inovation*', artinya setiap OPD harus mampu menciptakan satu inovasi atau terobosan baru sebagai upaya memperbaiki kualitas pelayanan publik. Di samping itu untuk memperkuat kinerja birokrasi diperlukan pula reformasi birokrasi khususnya di faktor IT.

Dan dapat juga dilihat dari solusi peningkatan akuntabilitas dapat di implementasikan melalui optimalisasi kerangka evaluasi instansi pemerintah yang berorientasi pada Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), kemudian kemajuan pelaksanaan reformasi birokrasi, serta implementasi zona integritas menuju Wilayah

Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (WBBK).

Menurutnya melalui SAKIP, setiap instansi pemerintah semakin didorong untuk dapat mempertanggung jawabkan manfaat ataupun hasil atas setiap rupiah anggaran yang dipergunakan. Melalui SAKIP juga mendorong instansin pemerintah untuk dapat memanfaatkan anggaran dan sumber daya secara bijak guna mencapai target target pembangunan secara memuaskan

Karakteristik manajemen pelayanan pada sektor publik sebagai suatu keseluruhan kegiatan pengelolaan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah, memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya, memiliki kelompok kepentingan yang luas termasuk kelompok sasaran yang ingin dilayani (wide stakeholders), memiliki tujuan sosial serta akuntabel pada publik. Sejalan dengan perkembangan manajemen penyelenggaraan negara, dan dalam upaya mewujudkan pelayanan prima, paradigma pelayanan publik berkembang dengan fokus pengelolaan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan (customer-driven government) yang dicirikan dengan lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan, pemberdayaan masyarakat, serta menerapkan sistem kompetisi dan pencapaian target yang didasarkan pada visi, misi, tujuan dan sasaran.

Tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas, mengharuskan pembenahan dalam manajemen publik. Masih tingginya tingkat keluhan masyarakat pengguna jasa menunjukkan bahwa pemerintah sebagai organisasi publik masih belum sepenuhnya mampu menciptakan sistem pelayanan yang akseptabel dimata rakyat. Hal ini sedikit banyak telah membawa dampak menurunnya kepercayaan publik terhadap organisasi publik. Nunik (2001) mengatakan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat (public trust) kepada organisasi publik mulai menurun. Lebih lanjut dikatakan bahwa pada kebanyakan organisasi publik masih sering dijumpai fungsi pengaturan yang lebih dominan dibanding fungsi pelayanan. Berbagai hasil survey juga memperlihatkan adanya kecenderungan penurunan kepercayaan dan keyakinan publik terhadap organisasi publik.

Misalnya, survey "Rethinking Government 2000" di Canada yang dilakukan oleh Ekos Research Associates Inc. menemukan hanya 16% dari publik yang percaya bahwa pemerintah membuat keputusan yang sejalan dengan kepentingan publik. Hal ini tentu harus disikapi dengan bijaksana yaitu dengan introspeksi dan selanjutnya melakukan perubahan dan perbaikan yang signifikan.

Metode ini mengisyaratkan bahwa agenda peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan efisiensi dan peningkatan governance (dengan tiga pilarnya) selalu menjadi agenda utama dalam reformasi manajemen publik di berbagai Negara. Di Indonesia ketiganya menjadi agenda penting yang menjadi acuan dalam meningkatkan pelayanan publik. Dalam melaksanakan agenda reformasi manajemen publik diatas, terdapat dua pihak yang seharusnya dapat saling bekerja sama untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas. Di satu sisi, kita menghadapi masyarakat yang semakin kritis dan juga kondisi mereka yang terhimpit kebutuhan dan ekonomi yang sebagian besar berada pada golongan menengah ke bawah, sehingga tuntutan mereka ingin segera diatasi dengan cepat, tepat dan murah. Sehingga ketika upaya reformasi manajemen publik yang dilakukan pemerintah belum secara optimal mampu memenuhi tuntutan masyarakat tersebut, masyarakat selalu memberikan label negatif dan terkadang berperilaku destruktif, tidak mendukung berbagai agenda yang dicanangkan pemerintah.

Di sisi lain, kita harus mengapresiasi bahwa saat ini pemerintah terus bergerak dan berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Berbagai kebijakan, strategi dan program baik secara nasional maupun daerah diarahkan pada agenda-agenda peningkatan kualitas pelayanan publik, penerapan konsep efisiensi dalam sektor publik (karena masalah keterbatasan anggaran), dan juga kolaborasi ketiga pilar good governance serta menerapkan prinsip-prinsipnya. Upaya tersebut membutuhkan waktu dan dukungan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto. 2002 *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK-UGM.
- Alo liliweri. 1997. *Komunikasi Antar-Pribadi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Barata, A. A. 2013. *Dasar - Dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: PT. Ellex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Carino, M. 1994. Natural Pearl Farming in The Early Century at Bahaia de Lapaz South Baja California, Mexico. *Journal of Shellfish Research*, Vol. 13, No. 1, pp 346-347.
- Christian Gronroos. 1998. *Service Management and Marketing: A Moment of Truth*. Singapore: Maxwell Macmillan International.
- Denhart R.B. 1984. *Theories of Public Organization*. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Dwiantara, Lukas. dan Sumarto, Rumsari Hadi. 2004. *Manajemen Logistik, Pedoman Praktis*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Hardiyansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Hayat. 2017. *Manajemen Pelayanan Publik*. Depok: PT.RajaGrafindo Persada.
- Ibrahim, Amin. 2008. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya*. Bandung:Mandar Maju.
- Ivancevich, dkk. 2008. *Perilaku dan Manajemen Organisasi*. Jakarta: Erlangga.

- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. 2009. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa.
- Kotler, Philip. 2002. *Manajemen Pemasaran Di Indonesia : Analisis, Perencanaan, Implementasi Dan Pengendalian*. Jakarta: Salemba Empat.
- Leach, Steve; Stewart, John and Kieron Walsh. 1994. *The Changing Organization and Management of Local Government*, McMillan Press Ltd.
- Lukman, Sampara. 2000. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta: STIA LAN Press.
- Moenir. 2010 *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Prawirosentono, Suyadi. 1999 *Kebijakan Kinerja Karyawan*. Yogyakarta: BPFE.
- Riyadi Suprpto, 2005, *Reformasi Birokrasi di Indonesia*, Grafiti, Jakarta.
- Savas, Emanuel S. 1987. *Privatization The Key to Better Government*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc. Post Office Box One Chatham.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Zauhar Soesilo. 1996. *Reformasi Administrasi : Konsep, Dimensu dan Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sondang P. Siagian. 1995. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Elek Media Kompetindo.

## B. Dokumen

Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Kementrian Pendayagunaan Aparatur negara (2016), Top 99 Indonesia Public Service Innovations 2016, [https://rb.bps.go.id/CIrbbps/assets/pdf/2016%20Buku\\_TOP\\_99\\_2016.pdf](https://rb.bps.go.id/CIrbbps/assets/pdf/2016%20Buku_TOP_99_2016.pdf)

<https://bengkulu.kemenag.go.id/opini/314-birokrasi-dan-upaya-meningkatkan-pelayanan-publik>

<https://yoursay.suara.com/news/2020/03/21/095345/potret-buram-pelayanan-publik-di-indonesia>

<https://media.neliti.com/media/publications/115854-ID-wajah-buram-pelayanan-publik-pasca-otono.pdf>

<http://repositori.uin-alauddin.ac.id/7472/1/BUKU%20MANAJEMEN%20PELAYANAN%20PUBLIK.pdf>

<https://media.neliti.com/media/publications/72834-ID-pengembangan-kualitas-pelayanan-publik-d.pdf>

[http://repository.uinsu.ac.id/670/3/BAB\\_I\\_II\\_III\\_IV\\_V.PDF](http://repository.uinsu.ac.id/670/3/BAB_I_II_III_IV_V.PDF)

## PROFIL PENULIS



Dr. Marjoni Rachman, M.Si memperoleh Sarjana Ilmu Administrasi Negara Universitas Mulawarman, Magister Ilmu Administrasi Bisnis Universitas Brawijaya, dan Doktor Ilmu Administrasi Publik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya. Merupakan Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda, telah mem publikasikan Buku dan 16 Artikel diantaranya terindeks SCOPUS, Google Scholar dan SINTA dengan fokus bidang Pelayanan Publik, Selain memimpin Unversitas juga masih aktif mengajar sebagai dosen ISIPOL di Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda, selain itu aktif dalam organisasi baik pemerintahan maupun beberapa Asosiasi pada Provinsi dan skala Nasional, hingga saat ini masih aktif Editor in Chief of The Journal La Sociale.



# Manajemen Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang/jasa publik, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Buku dengan judul "Manajemen Pelayanan Publik" ini dirancang dengan tujuan untuk menambah referensi dan sebagai penunjang proses pembelajaran dalam mata kuliah Manajemen Pelayanan Publik. Pembahasan dalam buku ini mengkaji tentang teori dan konsep yang terkait dengan pelayanan publik, birokrasi pelayanan publik, dimensi pelayanan publik, issue pelayanan publik, barang dan jasa publik, manajemen pelayanan sektor publik dan privat, kualitas dan kinerja pelayanan publik, desain peningkatan pelayanan publik, privatisasi dalam pelayanan publik, serta inovasi pelayanan publik.



CV. Tahta Media Group  
Klaten, Jawa Tengah  
Web : [www.tahtamedia.com](http://www.tahtamedia.com)  
Ig : tahtamedigroup  
Telp/WA : +62 813 5346 4169

