

# BIROKRASI

## DAN PELAYANAN PUBLIK



Dr. Rahman Mulyawan

# **BIROKRASI**

## DAN PELAYANAN PUBLIK

#### **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# **BIROKRASI** DAN PELAYANAN PUBLIK

**Dr. Rahman Mulyawan**



# BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

**Dr. Rahman Mulyawan**

Hak Cipta © Dr. Rahman Mulyawan, 2016  
Hak cipta dilindungi undang-undang  
*All rights reserved*

**Editor:**

Wawan Gunawan

**Desain Cover:**

Endhaven Designroom

**Penata Letak:**

Eri Ambardi A.

ISBN 978-602-6308-32-0

Cetakan I, September 2016

---

Diterbitkan oleh:



Hak cipta di lindungi Undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun secara elektronik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar • vii

**BAB I** PENDAHULUAN • 1

**BAB II** ACUAN KINERJA PELAYANAN DAN  
FUNGSI PEMERINTAHAN • 29

- 2.1. Pendekatan yang berorientasi control • 29
- 2.2. Pendekatan yang berorientasi *Involvement* • 30
- 2.3. Pendekatan Kontingensi melalui Pemberdayaan Pegawai • 31
- 2.4. Fungsi Pemerintahan • 31
- 2.5. Penyelenggaraan Pelayanan Publik • 33
- 2.6. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pelayanan Publik • 37
- 2.7. Standar Pelayanan Publik • 39
- 2.8. Pengertian dan Karakteristik Pelayanan • 41
- 2.9. Standar Pelayanan Minimal • 44
- 2.10. Kualitas Pelayanan • 47
- 2.11. Hubungan Kompetensi dengan Kualitas Pelayanan • 57
- 2.12. Konsep Kualitas Pelayanan • 59

**BAB III PERANAN BIROKRASI DALAM PEMBERIAN  
PELAYANAN PERIZINAN • 67**

3.1. Hubungan Birokrasi dan Pelayanan Publik • 99

3.2. Konsep Kinerja Birokrasi • 110

3.3. Kinerja dan Pengukuran Kinerja Birokrasi  
Pemerintah Daerah • 116

**BAB IV SUMBER DAYA MANUSIA • 127**

**BAB V PENGEMBANGAN SUMBER DAYA  
APARATUR • 153**

**BAB VI PENGAWASAN DALAM PELAYANAN PUBLIK • 163**

6.1. Maksud dan Tujuan Pengawasan • 179

6.2. Teknik Pengawasan • 185

6.3. Proses Pengawasan • 189

6.4. Pengawasan Pembangunan • 197

6.5. Urgensi Pelayanan Publik • 199

6.6. Urgensi Pengawasan • 206

**BAB VII KUALITAS PELAYANAN • 217**

Daftar Pustaka • 233

# KATA PENGANTAR

**PEMEO** bahwa “Jika bisa dipersulit, kenapa harus dipermudah” merupakan bentuk keputusan dan frustrasi di masyarakat dengan melihat *output* kinerja aparatur yang kurang baik. Ungkapan tersebut merupakan penggambaran betapa buruknya perilaku pelayanan birokrasi kita yang berpotensi melahirkan praktek percaloan dan pungutan liar (*rent seeking*), kolusi dan nepotisme. Kondisi inilah yang memicu iklim birokrasi di daerah tidak kompetitif.

Penyelenggaraan pemerintahan sebuah bangsa harus memiliki sebuah tujuan dan cita-cita yang di dasarkan pada amanat konstitusi. Indonesia yang mengadopsi sistem kerja birokrasi relatif menghadirkan keunikan tersendiri.

Terdapat beberapa pandangan menarik dari Anthony Giddens (Arif Budiman, 1993:13-15), yang mengemukakan adanya 3 macam pengertian birokrasi yang berkembang saat ini yakni: *Pertama*, birokrasi dalam pengertian yang baik atau birokrasi rasional (*bureaurationality*), seperti terkandung dalam pengertian *Hegelian Bureaucracy* dan *Weberian Bureaucracy*. *Kedua*, birokrasi dalam pengertian sebagai penyakit (*bureau pathology*) seperti diungkap oleh Karl Marx, H.Laski, Robert Michels, Donald P.Warwick, Michael Crocier, Fred Luthan. *Ketiga*, birokrasi dalam pengertian netral (*value-free*),

artinya tidak terkait dengan pengertian baik dan buruk. Pemahaman netral birokrasi dapat diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara di bawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, atau birokrasi juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (*every big organization is bureacracy*).

Merujuk kepada pemahaman tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa birokrasi dapat menjadi harapan ataupun ancaman bagi tujuan yang hendak dicapainya. Perkembangan sistem pemerintahan saat ini yang mengembangkan model demokratis dengan 2 variabel utama yaitu: Peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan; Peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan (Gamawan Fauzi, 2012).\*\*\*

## PENDAHULUAN

**PARADIGMA** merupakan sekumpulan asumsi atau anggapan yang memungkinkan seseorang menciptakan realitasnya sendiri (Tjiptono F., 1997:34). Peningkatan pelayanan kepada masyarakat seperti yang terdapat dalam agenda *Reinventing Government* adalah pengembangan organisasi yang bermuara pada terwujudnya “*a smaller, better, faster and cheaper government*”. Osborne dan Gaebler (1993:12) seperti dikutip Sudarsono Hardjosoekarto dalam Manajemen Pembangunan, menyatakan bahwa agenda *Reinventing Government* ini bertumpu pada prinsip *customer driven government* (pemerintah berorientasi pada pelanggan). Instrumen dari prinsip di atas, menurut Sudarnono Hardjosoekarto adalah pembalikan mental model pada birokrat dari keadaan lebih suka dilayani menuju pada lebih suka melayani. Yang pertama menempatkan pemimpin puncak birokrasi berada pada piramida tertinggi dengan warga *83ourte* (*customer*) berada pada posisi terbawah.

Pelayanan prima kepada masyarakat telah menjadi bagian penting dari *accountability* manajemen. Untuk itu perlu disadari bahwa datangnya era pelayanan terbaik kepada masyarakat/pelanggan sangatlah relevan dengan prinsip pengembangan daya saing global. Sejalan dengan jiwa *reinventing government*, Osborne

dan Plastrik (1996:10 seperti dikutip Sudarsono Hardjosoekarto (1997:78) dalam Manajemen Pembangunan kembali menyodorkan lima (5) strategi dalam menerapkan *reinventing government*:

1. *Creating clarity of purpose*;
2. *Creating consequences for performance*;
3. *Putting the customer in the driver's seat*;
4. *Shifting control away from the top and the center*;
5. *Creating an entrepreneurial culture*.

Sudarsono Hardjosoekarto (1997:87) selanjutnya menyatakan bahwa implementasi prinsip *reinventing government* tersebut di atas dapat ditempuh melalui tiga agenda penting, yaitu:

1. *Public-private partnership atau privatization*;
2. *Budgeting reform*;
3. *Organizational development and change*.

Hasil studi tentang perusahaan-perusahaan industri kelas dunia yang berhasil mengembangkan konsep kualitas dalam perusahaan, menurut Vincent Gaspersz, (1997 : 4) melahirkan apa yang disebut sebagai Manajemen Kualitas Terpadu (Total Quality Management, TQM). Indonesia dalam posisi sebagai 84ourte yang sedang membangun menuju ke negara industri, perlu membangun suatu system kualitas modern dan dapat mempraktekkan manajemen kualitas terpadu dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat sebagai senjata untuk memenangkan persaingan pasar global.

Pasar global adalah suatu pasar yang diselimuti oleh situasi dan system kompetisi yang demikian ketat. Sehingga kita dihadapkan pada tuntutan ditemukannya suatu jawaban tentang kualitas produk jasa pelayanan yang memuaskan masyarakat pelanggannya. Salah satu konsep dasar dalam memuaskan pelanggan, minimal mengacu pada: (1) keistimewaan yang terdiri dari sejumlah keisti-

mewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif (mempunyai daya tarik; bersifat menyenangkan) yang dapat memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian dapat member ikan kepuasan dalam penggunaan produk itu, (2) kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan (Vincent Gaspersz, 1997 : 4).

Acuan kualitas seperti dijelaskan di atas menunjukkan bahwa kualitas selalu berfokus pada kepentingan/ kepuasan pelanggan (Customer Focused Quality). Dengan demikian, menurut (Vincent Gaspersz, 1997 : 4) produk-produk didesain dan diproduksi, serta pelayanan diberikan untuk memenuhi keinginan pelanggan. Oleh karena itu kualitas mengacu pada segala sesuatu yang menentukan kepuasan pelanggan. Suatu produk yang dihasilkan baru dapat dikatakan berkualitas apabila sesuai dengan keinginan pelanggan, dapat dimanfaatkan dengan baik, dan diproduksi (dihasilkan) dengan cara yang baik dan benar.

Variasi perbedaan pengertian tentang kualitas hingga saat ini masih banyak ditemukan. Mulai dari yang konvensional hingga ke yang strategic. Definisi konvensional kualitas yaitu menggambarkan karakteristik langsung suatu produk seperti kinerja (performance), keandalan (reliability), mudah dalam penggunaan (easy to use), estetika (esthetics), dan sebagainya. Sedangkan definisi yang strategic menyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (Gaspersz, 1997).

Manajemen kualitas atau manajemen kualitas terpadu (TQM) didefinisikan sebagai suatu cara meningkatkan kinerja secara terus-menerus (continuous performance improvement) pada setiap level operasi atau menggunakan semua sumber daya manusia dan modal yang tersedia (Gaspersz, 1997).

Kepuasan pelanggan (masyarakat) dapat dicapai apabila aparatur pemerintah yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam pelayanan dapat mengerti dan menghayati serta berkeinginan untuk melaksanakan pelayanan prima. Untuk dapat melaksanakan pelayanan prima, semua aparatur seharusnya mengerti dan memahami apakah kepemimpinan pelayanan itu? Dan siapakah pemimpin pelayan?

Istilah kepemimpinan pelayan pada awalnya muncul dalam karya Robert K. Greenleaf (1970) seperti dikutip Sudarsono Hardjosoekarto (1994), yang berjudul *The Servant as Leader* (pelayan sebagai pemimpin). Salah satu tujuan penulisan buku Greenleaf ini adalah ingin merangsang pemikiran dan tindakan untuk membangun masyarakat yang lebih baik dan peduli.

Kembali pada pertanyaan apakah kepemimpinan-pelayan itu, Greenleaf dalam Sudarsono Hardjosoekarto (1994:98), mengkaji keperluan akan jenis baru model kepemimpinan. Kajian Greenleaf menempatkan satu model pelayanan kepada orang lain termasuk karyawan, pelanggan dan masyarakat sebagai prioritas nomor satu.

Kepemimpinan-pelayan menekankan pada peningkatan pelayanan kepada orang lain yang merupakan sebuah pendekatan *holistic* dalam pekerjaan dan rasa kemasyarakatan. Jawaban atas pertanyaan siapa pemimpin pelayan itu? Greenleaf dalam Sudarsono Hardjosoekarto (1994:100), menyatakan bahwa pemimpin-pelayan adalah orang yang mula-mula menjadi pelayan. Selanjutnya Greenleaf menyatakan bahwa pada hakekatnya orang ingin melayani, melayani lebih dulu, kemudian pilihan dasar membawa orang berkeinginan untuk memimpin. Hal ini memanifestasikan diri dalam kepedulian yang diambil oleh pelayan yang mula-mula memastikan bahwa kebutuhan prioritas tertinggi orang lain adalah dilayani.

Kepemimpinan-pelayan membahas realitas kekuasaan dalam kehidupan sehari-hari termasuk legitimasinya, kekangan etikanya atas hal itu dan hasil yang menguntungkan yang dapat dicapai melalui penggunaan kekuasaan yang semestinya (The New York Times seperti dikutip Larry Spears).

Selanjutnya Larry Spears melalui karya Greenleaf seperti dikutip Sudarsono Hardjosoekarto (1994:12), mengidentifikasi sepuluh (10) ciri khas pemimpin-pelayan:

1. Mendengarkan: Secara tradisional, pemimpin dihargai karena keahlian komunikasi dan pembuatan keputusan mereka. Pemimpin-pelayan harus memperkuat keahlian yang penting dengan memberikan komitmen. Mendengarkan dipadukan dengan masa renungan yang teratur, mutlak penting bagi pertumbuhan pemimpin-pelayan.
2. Empati: Pemimpin-pelayan berusaha keras memahami dan memberikan empati kepada orang lain.
3. Menyembuhkan: Belajar menyembuhkan merupakan daya yang kuat untuk perubahan dan integrasi. Salah satu kekuatan yang besar kepemimpinan-pelayan adalah kemungkinan untuk menyembuhkan diri sendiri dan orang lain.
4. Kesadaran: Kesadaran umum, dan terutama kesadaran diri, memperkuat pemimpin-pelayan. Membuat komitmen untuk meningkatkan kesadaran. Ini adalah hal yang mengganggu dan menggugah. Pemimpin yang cakap biasanya terjaga sepenuhnya dan secara rasional merasa terganggu. Mereka bukan pencari penghiburan. Akan tetapi mereka memiliki batinnya sendiri.
5. Bujukan atau persuasi: Ciri khas pemimpin-pelayan lainnya adalah mengandalkan kemampuan membujuk, bukannya

mengandalkan wewenang karena kedudukan dalam membuat keputusan dalam organisasi. Pemimpin pelayan berusaha meyakinkan, pemimpin pelayan efektif dalam membangun konsensus dalam kelompok.

6. **Konseptualisasi:** Pemimpin-pelayan berusaha memelihara kemampuan untuk “memiliki impian besar”. Kemampuan untuk melihat satu masalah (sebuah organisasi) dari perspektif konseptualisasi yang berarti bahwa orang harus mengusahakan keseimbangan yang rumit antara konseptualisasi dan hidup sehari-hari.
7. **Kemampuan meramalkan:** Kemampuan untuk mempertimbangkan sebelumnya atau meramalkan kemungkinan hasil satu situasi yang sulit didefinisikan, tetapi mudah dikenal. Walaupun demikian, ini layak, mendapatkan perhatian cermat.
8. **Kemampuan melayani:** Peter Block dalam karyanya *Stewardship and Empowered Manager* seperti dikutip Spears mendefinisikan kemampuan melayani (stewardship) dengan pengertian “memegang sesuatu dengan kepercayaan kepada orang lain.”
9. **Komitmen terhadap pertumbuhan manusia:** Pemimpin-pelayan berkeyakinan bahwa manusia mempunyai nilai intrinsik melampaui sumbangan nyata sebagai pekerja. Dalam sifatnya yang seperti ini, pemimpin-pelayan sangat berkomitmen terhadap pertumbuhan pribadi, profesional, dan spiritual setiap individu
10. **Membangun masyarakat :** Pemimpin-pelayan menyadari bahwa pergeseran dari komitmen lokal ke lembaga yang lebih besar sebagai pembentuk utama kehidupan manusia telah mengubah persepsi kita dan menyebabkan adanya rasa kehilangan tertentu. Pemimpin pelayan memperlihatkan kemampuan yang

tidak terbatas untuk kelompok spesifik yang berhubungan dengan masyarakat.

Agar diperoleh pelayanan yang memuaskan maka dibangun sistem pelayanan yang berorientasi pada pengguna jasa/masyarakat. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pengembangan sistem pelayanan ini, antara lain melalui pendekatan yang dikemukakan oleh Albercht Bradford (Ratminto & Atik S W, 2005:56), sebagai berikut:

### **A. Lingkaran Pelayanan (The Cycles of Services)**

Untuk dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat/pengguna layanan maka penyelenggara/pihak yang melayani harus memiliki kesamaan persepsi dan harapan yang memungkinkan untuk di puaskan. Pemberi layanan menentukan detail apa saja yang diusahakan untuk diberikan kepuasan kepada pelanggan paling tidak dapat mendekati atau perbedaan sangat kecil dengan apa yang menjadi harapan pelanggan. Yang dimaksud lingkaran pelayanan adalah tahapan-tahapan detail kualitas pelayanan yang diwujudkan dari seluruh kontak antara pengguna layanan dan penyelenggara yang harus dilalui dari awal sampai berakhir pelayanan sehingga membentuk suatu siklus pelayanan. Konsep pelayanan di atas merupakan detail kualitas yang harus diupayakan. Barangkali masih ada sisi lain yang kurang mendapat porsi untuk diperhatikan. Dengan mempelajari tahap-demi tahap yang kiranya memerlukan perhatian dalam kualitas pelayanan akan membantu pihak penyelenggara/organisasi semakin jeli untuk memperhatikan masyarakat/pengguna layanan

## **B. Moment Kritis dalam Pelayanan (Moment of Truth)**

Sesuatu yang penting dalam proses pelayanan adalah ada saat-saat kritis yang harus menjadi perhatian bagi lembaga ketika memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Momen kritis adalah kontak yang terjadi antara pengguna pelayanan dengan setiap aspek organisasi yang akan membentuk opini mereka tentang kualitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi tersebut. Moment kritis ini harus dikelola sehingga organisasi tidak kehilangan saat yang sangat kritis untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan. Ada 3 faktor yang ada dalam moment kritis, antara lain: a) konteks pelayanan, b) referensi yang dimiliki oleh pengguna layanan, c) referensi yang dimiliki oleh pegawai/lembaga penyelenggara pelayanan antara pengguna layanan dan yang memberi pelayanan. Ketiga komponen tersebut harus dipadukan ketika terjadi transaksi. Konteks pelayanan maksudnya apa yang menjadi perbincangan dalam hal ini dibatasi pada aspek atau ruang lingkup pelayanan. Referensi yang dimiliki oleh pengguna layanan/masyarakat yang dapat berupa: perilaku, nilai, kepercayaan, keinginan, perasaan dan harapan perlu diketahui oleh pihak lembaga. Di samping itu lembaga perlu mempunyai gambaran terkait dengan sesungguhnya perilaku yang bagaimana yang seharusnya diekspresikan ketika proses transaksi, misalnya: nilai-nilai apa saja yang kiranya diharapkan oleh pengguna jasa, sejauhmana kepercayaan terhadap barang/jasa ditangguhkan dari segi kualitas/kuantitasnya serta keinginan, perasaan serta harapan apa saja yang kiranya menjadi angan-angan dari pengguna jasa yang kiranya perlu dipuaskan oleh organisasi. Di mana titik kritis harus dicari dan diupayakan mendapat perhatian lebih pada proses pelayanan. Hal ini dapat menjadi sangat penting dalam memberikan kepuasan. Sebagai contoh bahwa sebuah rumah sakit akan memperhatikan titik kritis ketika pasien diusahakan tidak menunggu lama setiap

prosedur untuk pemeriksaannya. Lembaga mempunyai alasan mengapa moment kritisnya adalah memberikan pelayanan prosedur pemeriksaan cepat, antara lain berasumsi: begitu pasien masuk sudah merasakan nyaman duduk, dan selanjutnya prosedur pemeriksaan cepat karena pasien biasanya ingin segera ditangani oleh dokter supaya tidak merasakan sakit terlalu lama atau penyakitnya segera diketahui.

### **C. Kinerja Pelayanan dan Pendekatannya**

Menurut Keputusan MENPAN No, 63 tahun 2004 bahwa pimpinan penyelenggara publik wajib secara berkala mengadakan evaluasi terhadap kinerja pelayanan Pengukuran kinerja pelayanan dapat dilakukan dengan menggunakan instrumen pengukuran. Ada beberapa metode pengukuran yang dapat dipakai sebagai pedoman dalam meningkatkan kualitas pelayanan:

#### **1. Ukuran yang Berorientasi pada Hasil;**

Untuk menilai kualitas pelayanan lebih berorientasi pada out put atau hasil yang dapat diterima atau dirasakan oleh pengguna layanan. Hal ini bisa ditinjau dari aspek:

- a. Efektivitas, artinya adanya ketercapaian tujuan organisasi diukur dari target yang ditetapkan maupun sesuai sasaran yang dicanangkan pada misi organisasi
- b. Produktivitas, maksudnya keluaran produk pelayanan seseai dengan kebutuhan yang diharapkan oleh masyarakat
- c. Efisiensi, yakni adanya perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan (output dengan input). Pelayanan kepada pelanggan mendasarkan pada biaya sedikit dan waktu yang cepat namun mampu menghasilkan output (produk layanan) yang sangat baik (optimal).

- d. Kepuasan, artinya memberikan pelayanan kepada masyarakat seoptimal mungkin sehingga mereka merasa semua kebutuhan terhadap pelayanan terpuaskan atau memenuhi harapan keseluruhan dari apa yang diharapkan oleh masyarakat.
- e. Keadilan, artinya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat yang berbeda baik dari segi sejauh mana orang tersebut mempunyai kontribusi pada lembaga atau perbedaan apapun yang ada pada orang tetap diperlakukan secara adil.

## **2. Ukuran yang berorientasi pada proses, meliputi:**

Sebagai tolok ukur proses meliputi:

- a. Responsivitas, yaitu kemampuan lembaga untuk dapat mengenali kebutuhan masyarakat dan merencanakan program-program yang meningkatkan keinginan kepuasan pelanggan.
- b. Responsibilitas, artinya sejauhmana kesesuaian proses/penyelenggaraan pelayanan dengan aturan hukum yang berlaku.
- c. Akuntabilitas, yaitu seberapa besar tingkat penyesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran yang berlaku di luar organisasi (pihak eksternal).
- d. Keadaptasian, yaitu daya tanggap organisasi dalam pelaksanaan proses pelayanan dengan perubahan/tuntutan perubahan yang sedang terjadi.
- e. Keberlanjutan, artinya seberapa lama organisasi mampu mempertahankan pelayanan yang memberikan kepuasan kepada pelanggan
- f. Keterbukaan, yakni prosedur penyelesaian suatu urusan dalam proses pelayanan diinformasikan kepada calon pengguna/masyarakat. Masyarakat dapat mencari informasi terkait dengan aturan yang berlaku dengan mudah dan tanpa ada tekanan tertentu.

Menurut Zeithaml, Parasuraman & Berry seperti dikutip oleh Ratminto & Winarsih (2005, 183) bahwa kinerja pelayanan meliputi 10 indikator:

1. Ketampakan fisik (tangible)
2. Reliabilitas (reliability)
3. Responsivitas (responsiveness)
4. Kompetensi (competence)
5. Kesopanan (courtesy)
6. Kredibilitas (credibility)
7. Keamanan (security)
8. Akses (access)
9. Komunikasi (communication)
10. Pengertian (understanding)

Secara singkat dapat diterangkan sbb.:

1. Ketampakan fisik artinya berdasar kasat mata bahwa pelayanan dapat dipersepsikan oleh pelanggan sehingga pelanggan mempunyai perasaan senang dengan lingkungan fisik dalam proses pelayanan. Lingkungan fisik pelayanan dapat berupa: ruangan duduk yang nyaman, tempat parkir yang aman, lingkungan yang bersih. Dalam memandang ketampakan fisik tidak saja dilihat dari lingkungan yang mendukung akan tetapi meliputi juga penampilan pegawai yang menunjukkan kesiapan untuk melayani masyarakat (ready for use). Kesiapan di sini berarti kesiapan untuk membantu memenuhi kebutuhan pelayanan, baik segi penampilan fisik maupun kesiapan pengetahuan dan wawasan yang dimiliki untuk memberikan layanan.
2. Reliabel, artinya proses pelayanan pasti atau tidak rentan terhadap uang pelicin, tidak rentan pada pertemanan. Misalnya secara struktur dan metode selalu sama diberlakukan kapan

saja dan kepada siapa saja pelayanan diberikan. Artinya ada nilai-nilai keadilan yang diperjuangkan. Dalam hal ini tidak mengenal uang pelicin dan hubungan emosional dari kedua pihak baik yang dilayani maupun yang melayani.

3. Responsivitas, yakni kemampuan lembaga atau pegawai untuk merespon apa yang menjadi kebutuhan masyarakat ketika proses pelayanan berlangsung maupun dalam upaya mewujudkan kemauan mereka dalam jangka waktu tertentu. Kepekaan terhadap responsivitas dari perilaku masyarakat harus direalisasikan dengan tindakan pembaharuan dalam pelayanan. Untuk itu pihak lembaga harus mampu memprediksi apa yang menjadi kemauan masyarakat dan apa yang terjadi dengan kenyataannya dengan kemauan mereka.
4. Kompetensi, yakni kemampuan lembaga atau pegawai yang bertugas memberikan pelayanan baik ditinjau dari kemampuan mengoperasikan peralatan yang dipakai, maupun kemampuan teknis operasional yang dibutuhkan dalam penyelesaian pekerjaan dan penyelesaian pelayanan.
5. Kesopanan menyangkut kepribadian yang dimiliki oleh pegawai yang melayani. Ukuran kesopanan sangat relatif tergantung pada daerah atau budaya yang berlaku. Yang pasti pegawai harus menunjukkan rasa hormat kepada yang dilayaninya. Penilaian kepribadian bisa diamati sejauh mana pegawai mempunyai karakter yang sesuai dengan kebutuhan pelayanan,
6. Kredibilitas maksudnya untuk memberikan pelayanan yang memuaskan maka tingkat kepercayaan dari pelanggan harus tinggi. Untuk itu pegawai yang melayaninya harus menunjukkan jaminan bahwa aturan yang berlaku dapat dijamin legal,
7. Keamanan dalam pelayanan menyangkut rasa aman ketika mendapat pelayanan dari organisasi. Rasa aman bisa ditunjukkan

- dengan: apakah ada jaminan keamanan terhadap barang/jasa yang diberikan atau rasa aman dalam mekanisme pelayanan.
8. Akses, maksudnya bagaimana pelanggan mendapatkan informasi, apakah masyarakat mudah untuk melakukan kontak dengan pegawai. Atau kalau terjadi keluhan apakah ada kemudahan dalam menyampaikannya.
  9. Komunikasi, artinya berbagai hal yang diinginkan oleh pelanggan mudah untuk dikomunikasikan. Bagaimana petugas menjelaskan prosedur untuk mendapatkan pelayanan, apakah pelanggan segera mendapatkan respon apabila terjadi pengaduan ataukah berhenti tanpa ada keberlanjutan karena bermasalah pada jalur komunikasi.
  10. Ada pengertian yang diberikan kepada pelanggan dalam melayani. Bisa saja terjadi suatu situasi yang membutuhkan kebijakan atau pengertian dari pegawai supaya dapat memberi kemudahan kepada pengguna jasa. Pelanggan jangan dipersulit dalam mengalami permasalahan ketika melakukan transaksi dengan lembaga.

Ketika pelanggan mempunyai suatu urusan/keperluan pada sebuah organisasi, baik organisasi pemerintah maupun swasta, ia akan merasa senang atau tidak senang saat dilayani oleh petugas. Jika pelanggan merasa senang dilayani oleh petugas tersebut, maka pelayanan petugas sangat memuaskan atau pelayanan petugas berkualitas. Sebaliknya, ketika pelanggan merasa dirugikan aparat akibat pelayanannya berbelit-belit, tidak terbuka/ transparan tentang apa yang diinginkan oleh aparat itu, maka dapat dikatakan pelayanannya tidak berkualitas.

Suatu pertanyaan yang perlu mendapatkan jawaban ialah mengapa pelanggan tidak mendapatkan pelayanan seperti yang

diharapkan—apakah semua persyaratan yang diperlukan telah dilengkapi—Jika semua persyaratan telah dilengkapi tetapi pelanggan tidak mendapatkan pelayanan yang memuaskan, maka dapat disimpulkan bahwa mungkin terdapat sesuatu yang belum terbaca/atau belum terdapat dalam suatu memorandum of understanding antara pelayan di suatu pihak dan pelanggan yang sedang dalam proses pelayanan di lain pihak. Untuk mendapatkan jawaban kepastian kualitas pelayanan, diperlukan kesepahaman tentang aturan main pelayanan yang diberikan, baik dari sisi aparatur pelayan maupun pelanggan.

Gaspersz (1997) menyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (meeting the needs of customers). Sedangkan, kualitas seperti dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai tingkat baik buruknya sesuatu atau pribadi yang baik dalam bentuk tingkah laku seseorang yang baik yang dapat dijadikan teladan dalam hidup bermasyarakat dan bermegara.

Kualitas juga dapat diartikan sebagai kesesuaian dengan persyaratan, kesesuaian dengan pihak pemakai atau bebas dari kerusakan/cacat. Untuk itu kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan prinsip: lebih mudah, lebih baik, cepat, tepat, akurat, ramah, sesuai dengan harapan pelanggan.

Parasuraman (dalam Tjiptono, 1996:69) telah berhasil mengidentifikasi sepuluh period atau dimensi utama yang menentukan kualitas jasa . Kesepuluh jasa tersebut adalah;

- 1) *Reliability*, mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (performance) dan kemampuan untuk dipercaya (dependability). Dalam hal perusahaan pemberi jasanya secara tepat semenjak saat pertama (right the first time) dalam memenuhi

janjinya. Misalnya menyampaikan jasanya sesuai dengan jadwal yang disepakati.

- 2) *Responsiveness*, yaitu kemauan atau kesiapan para karyawan untuk memberikan jasa yang dibutuhkan pelanggan.
- 3) *Competence*, artinya setiap karyawan dalam perusahaan jasa tersebut memiliki keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan jasa tersebut.
- 4) *Access*, yaitu meliputi kemudahan untuk dihubungi dan ditemui. Hal ini berarti lokasi, fasilitas jasa yang mudah dijangkau, waktu menunggu yang tidak terlalu lama, saluran komunikasi mudah untuk dihubungi.
- 5) *Courtesy*, yaitu meliputi sikap yang sopan santun, respek, perhatian, dan keramahan para contact personel (seperti resepsionis, operator telepon, dll).
- 6) *Communication*, artinya memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang dapat dipahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan.
- 7) *Credibility*, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya, kredibilitas mencakup nama perusahaan, reputasi perusahaan, karakteristik contact personnel, dan interaksi dengan pelanggan.
- 8) *Security*, yaitu aman dari bahaya, resiko, keragu-raguan. Aspek ini meliputi keamanan secara fisik, keamanan serta kerahasiaan.
- 9) *Understanding knowing the customer*, yaitu usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan.
- 10) *Tangible*, yaitu bukti fisik dari jasa yang berupa fasilitas fisik, peralatan yang digunakan, dan representasi fisik dari jasa.

W. Edwards Deming seperti dikutip Gaspersz (1997), berpendapat bahwa untuk membangun kualitas modern diperlukan

transformasi manajemen menuju kondisi perbaikan secara terus menerus (*continuous improvement*). Transformasi manajemen ini kemudian diringkas ke dalam empat belas butir:

- Ciptakan tujuan yang mantap perbaikan barang maupun produk dan jasa dengan tujuan agar menjadi lebih kompetitif dan tetap dalam bisnis serta memberikan lapangan kerja.
- Adopsikan cara berfikir (filosofi) yang baru. Kita berada dalam era ekonomi yang baru. Karena itu diperlukan transformasi manajemen untuk menghadapi tantangan dalam memenuhi tanggung jawab serta melakukan kepemimpinan untuk perubahan.
- Hentikan ketergantungan pada inspeksi period untuk memperoleh kualitas.
- Hilangkan kebutuhan untuk inspeksi period dengan cara membangun kualitas ke dalam produk itu sejak awal
- Akhiri praktek bisnis dengan hanya bergantung pada harga. Sebaliknya minimumkanlah biaya total. Bergeraklah menuju pemasok (*supplier*) tunggal setiap barang (*item*) dengan membina hubungan jangka panjang yang berdasarkan kesetiaan (*loyalty*) dan kepercayaan (*trust*).
- Tingkatkan perbaikan secara terus-menerus pada period produksi dan pelayanan serta tingkatan kualitas dan produktivitas dan dengan demikian serta terus-menerus akan mengurangi biaya.
- Lembagakan pelatihan kerja
- Lembagakan kepemimpinan. Tujuan kepemimpinan seharusnya membantu pekerja, mesin, dan instrumentasi periodi hasil kerja yang lebih baik.
- Hilangkan ketakutan sehingga setiap orang dapat bekerja secara efektif untuk perusahaan

- Hilangkan hambatan-hambatan di antara departemen. Orang-orang yang berada dalam bagian riset, desain, penjualan dan produksi harus bekerja sama sebagai suatu tim untuk mengantisipasi masalah-masalah dalam produksi dan penggunaan barang dan jasa itu.
- Hilangkan slogan-slogan, desakan-desakan, dan target-target kepada pekerjaan untuk mencapai sesuatu, sehingga tercapai kerusakan nol (zero defect) dan tingkat produktivitas baru yang lebih tinggi.
- Hilangkan kuota produksi kerja di lantai pabrik. Substitusikan dengan kepemimpinan. Selain itu, hilangkan manajemen serba sasaran (management by objective). Hilangkan manajemen berdasarkan angka produksi. Substitusikan dengan kepemimpinan.
- Hilangkan penghalang yang merampok para pekerja dari hak kebanggaan kerja mereka. Tanggung jawab para pengawas (supervisors) harus diganti dari angka-angka produksi ke kualitas produk. Selain itu, hilangkan penghalang yang merampok orang-orang yang berada dalam posisi manajemen dan rekayasa dari hak kebanggaan kerja mereka. Ini berarti menghentikan praktek period penilaian tahunan (annual of merit rating) dan manajemen serba sasaran serta manajemen berdasarkan pada angka produksi.
- Lembaga program pendidikan dan pengembangan diri secara serius
- Gerakkan setiap orang dalam perusahaan untuk mencapai transformasi di atas.

Transformasi menjadi tugas dan tanggung jawab setiap orang dalam perusahaan itu. Gaspersz (1997) menyatakan secara singkat

beberapa langkah yang diperlukan untuk menjadikan period kualitas modern menjadi lebih efektif, antara lain:

- Mendefinisikan dan merinci sasaran dan kebijaksanaan kualitas
- Berorientasi pada kepuasan pelanggan
- Mengarahkan semua aktivitas untuk mencapai sasaran dan kebijaksanaan kualitas yang telah ditetapkan
- Mengintegrasikan aktivitas-aktivitas itu dalam organisasi
- Memberikan penjelasan maupun tugas-tugas kepada pekerja untuk bersikap mementingkan kualitas barang dan jasa yang dihasilkan untuk menyukseskan program pengendalian kualitas terpadu
- Merinci aktivitas pengendalian kualitas pada penjualan produk
- Mengidentifikasi kualitas peralatan secara cermat
- Mengidentifikasi dan mengefektifkan aliran informasi kualitas, memprosesnya dan mengendalikannya.
- Melakukan pelatihan (training) serta memotivasi karyawan untuk terus bekerja dengan orientasi meningkatkan kualitas.
- Melakukan pengendalian terhadap ongkos kualitas dan pengukuran lainnya serta menetapkan standar kualitas yang diinginkan
- Mengefektifkan tindakan koreksi yang bersifat positif
- Melanjutkan period pengendalian, mencakup langkah selanjutnya dan menerima informasi umpan balik, melakukan analisis hasil, serta membandingkan dengan standar kualitas yang telah ditetapkan.
- Memeriksa aktivitas dari period kualitas modern secara periodik.

Salah satu faktor penting untuk melakukan pengembangan organisasi adalah memberikan pelayanan yang memuaskan kepada 59public/masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan adalah persoalan yang unik karena setiap orang mempunyai karakteristik yang berbeda dalam setiap kontak. Perbedaan ini muncul karena masing-masing orang mempunyai temperamen yang berbeda. Untuk itu dibutuhkan kemampuan profesional dalam melayani berbagai tipe orang.

Jasa pelayanan yang baik dan memuaskan sangat diharapkan oleh masyarakat. Biasanya mereka melakukan kontrol kualitas pelayanan dengan membandingkan harapannya dengan pengalamannya. Seseorang akan mempunyai kenangan atau pengalaman yang tidak dapat dihilangkan begitu saja, yang akan memberikan dampak pada siklus selanjutnya. Untuk itu diperlukan kehati-hatian dalam memberikan pelayanan dengan berdasar pada kualitas pelayanan.

Definisi kualitas pelayanan menurut Keputusan MENPAN No. 63/2003 (Ratminto & Atik, 2005:18) adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Definisi tersebut memberikan pemahaman yang berarti bahwa dalam proses pelayanan terjadi interaksi antara dua (2) kepentingan, yaitu instansi pemerintah, lembaga (BUMB/BUMD) dengan masyarakat atau pengguna layanan. Kedua kepentingan tersebut mempunyai posisi tawar menawar, yang pada akhirnya diharapkan mampu memberikan nilai positif bagi kedua belah pihak. Pada hakekatnya pegawai pemerintah sesungguhnya merupakan abdi

negara, yang mana harus memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Namun dalam realitasnya sering pejabat pemerintah yang memiliki posisi lebih tinggi dalam posisi tawar menawar. Artinya ketika seseorang membutuhkan pelayanan dengan organisasi pemerintah maka pihak pemerintah mempunyai kekuasaan lebih untuk melakukan apa saja, baik itu pelayanannya memuaskan orang yang dilayani ataukah tidak. Hal tersebut perlu diluruskan kembali supaya ada kesadaran pada pegawai negeri tentang fungsinya sebagai aparatur pemerintah dan abdi negara/masyarakat.

Keberhasilan sebuah pelayanan dalam lembaga pemerintah sangat tergantung pada beberapa faktor yang mendukung. Masing-masing faktor mempunyai peranan yang berbeda, akan tetapi saling berpengaruh dan mempunyai kontribusi terciptanya sebuah pelayanan yang memuaskan. Menurut Moenir (2002:11), ada beberapa faktor pendukung, antara lain:

### **1. Faktor Kesadaran**

Faktor ini mengarah pada keadaan jiwa seseorang yang merupakan titik temu dari berbagai pertimbangan sehingga diperoleh suatu keyakinan, ketenangan, ketetapan hati dan keseimbangan jiwa untuk melakukan sesuatu hal. Kesadaran ini muncul diantara pegawai dengan cepat/lambat akan tergantung pada masing-masing orang. Untuk itu lembaga perlu memberikan sosialisasi terus menerus supaya kesadaran akan nilai-nilai kebaikan atau nilai-nilai yang harus diterapkan tumbuh di lingkungan organisasi.

### **2. Faktor aturan**

Aturan akan menuntun seseorang berperilaku sesuai yang diharapkan. Adanya aturan akan berpengaruh baik langsung maupun tidak langsung terhadap perilaku pemberian layanan pada masyarakat. Selain itu, aturan menjadikan seseorang

melakukan sesuatu dengan penuh pertimbangan. Berbagai pertimbangan didasarkan pada aspek, antara lain: a) hak dan kewenangannya, b) pengetahuan dan pengalamannya, c) kemampuan berbahasa, d). pemahaman pelaksanaan, e) kedisiplinan

### 3. **Faktor organisasi.**

Faktor ini dilihat dari aspek mekanisme kerja yang terorganisir. Dalam organisasi diperlukan faktor pendukung supaya mekanisme kerja dapat berjalan lancar, antara lain adanya sistem yang jelas dan pasti, struktur organisasi yang mapan, prosedur yang dapat dipahami oleh semua pihak pelaksana, metode yang dapat diterapkan. Faktor-faktor tersebut akan berpengaruh pada pegawai ketika melakukan pelayanan. Misalnya, dengan adanya prosedur yang dapat dipahami akan meringankan pegawai ketika ada komplain dari masyarakat. Masyarakat juga akan puas atau merasa tidak dibeda-bedakan dengan yang lain karena adanya kesamaan prosedur penyelesaian.

### 4. **Faktor pendapatan**

Untuk mendukung pelayanan yang memuaskan maka pihak kepegawaian perlu melakukan analisis beban kerja. Beban kerja sangat penting bagi sebuah unit dalam mengukur penyelesaian pekerjaan pada seseorang. Pendapatan harus sesuai dengan beban kerja yang menjadi kewajiban pegawai, Tuntutan organisasi harus seimbang sesuai dengan gaji/upah yang diterima pegawai. Untuk itu faktor pendapatan perlu disesuaikan dengan jumlah kesulitan dan volume kerja/beban kerja pegawai.

### 5. **Faktor Kemampuan**

Dengan adanya tuntutan pelayanan dari berbagai pihak, maka lembaga perlu melihat kondisi kemampuan pegawai. Kemam-

puan pegawai merupakan titik ukur sejauh mana mereka mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ini merupakan pemikiran yang tidak terpisah dengan seluruh komponen organisasi.

#### **6. Faktor sarana dan prasarana**

Berbagai jenis peralatan kerja dan perlengkapannya yang menjadikan sebuah pelayanan menjadi baik, yang pada akhirnya berfungsi dalam:

- a). Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan
- b). Meningkatkan produktivitas
- c). Ketepatan kerja
- d). Menumbuhkan rasa nyaman bagi yang mempunyai kepentingan
- e). Menimbulkan rasa puas bagi yang berkepentingan

Selanjutnya mengenai azas pelayanan terdapat beberapa ketentuan yang mengatur tata aliran pelayanan. Perlu ada pemahaman dan kesadaran dari seluruh pegawai akan asas yang ditentukan. Ruang lingkup asas tersebut sangat relatif apakah berlaku pada seluruh lembaga ataukah hanya berlaku pada unit-unit/bagian tertentu. Kriteria tersebut perlu disosialisasikan kepada seluruh pegawai supaya mereka dapat memenuhi asas tersebut.

Ada beberapa contoh asas dalam pelayanan yang harus dipatuhi, antara lain:

1. Bersifat terbuka (transparansi), artinya dapat dimengerti oleh semua pihak yang membutuhkan. Dalam memberikan pelayanan maka segala aspek yang menjadi obyek pelayanan, misalnya berujud dokumen maka segala hal yang terkait dengan informasi dalam dokumen dapat dimintakan kejelasannya kepada pegawai. Adapun yang berwujud jasa maka semua

aspek yang terkait dengan prosedur, kemudahan dan apa saja yang dapat dirasakan oleh masyarakat dapat disampaikan.

2. Dapat dipertanggungjawabkan (akuntabilitas).  
Berbagai bentuk layanan yang diberikan kepada pelanggan harus dapat dipertanggungjawabkan atas segala konsekuensi yang ditimbulkan akibat terjadinya transaksi antara kedua belah pihak (pemberi dan penerima layanan).
3. Adanya kesamaan hak kepada pengguna layanan. Tidak menciptakan perbedaan pelayanan (diskriminatif) terhadap pihak yang dilayani, misalnya saja adanya perbedaan ras/suku, agama, jenis kelamin, kedudukan seseorang.
4. Adanya keseimbangan hak dan kewajiban antara pemberi dan penerima pelayanan. Kedua belah pihak harus menempatkan pada kedudukannya bahwa hak-hak yang seharusnya diberikan dengan kewajiban yang ditunaikan proporsional.

Dalam keputusan MENPAN No. 63 th. 2003 disebutkan bahwa prinsip-prinsip pelayanan publik meliputi: a) kesederhanaan, b) kejelasan, c) kepastian waktu, d) akurasi, e) keamanan, f) tanggung jawab, g) kelengkapan sarana dan prasarana, h) kemudahan akses, i) kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, j) kenyamanan. Penjelasan nya adalah sbb:

1. Kesederhanaan, artinya prosedur untuk menyelesaikan urusan tidak berbelit-belit, mudah dilaksanakan serta dipahami. Pengguna jasa layanan tidak harus bertanya-tanya terus terkait dengan metode dan prosedur. Dengan demikian mereka merasa enak dan tidak menggerutu.
2. Kejelasan, artinya persyaratan-persyaratan administratif yang dibutuhkan untuk proses pelayanan jelas (tidak menimbulkan

persepsi yang berbeda-beda). Juga adanya kejelasan kewenangan pihak/unit yang melayaninya serta kejelasan kepada siapa, di mana, kapan agar supaya pelanggan mudah apabila terjadi keluhan/komplain.

3. Ketepatan waktu dalam pengurusan yang sudah disepakati dan menjadi suatu ukuran pasti, kapan harus selesai. Sehingga pihak pelanggan dapat merencanakan tindakan selanjutnya.
4. Akurasi, artinya bahwa produk pelayanan diterima oleh pelanggan benar dan tepat serta sah.
5. Keamanan, maksudnya produk pelayanan yang mungkin bisa terdiri dari barang, dokumentasi, jasa akan diterima oleh pelanggan dengan rasa aman dan adanya kepastian hukum.
6. Tanggung jawab, artinya penyelenggara pelayanan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan serta penyelesaian urusan apabila terjadi permasalahan.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana yaitu ketika terjadi proses maupun prosedur pelayanan maka tersedia sarana/prasarana yang diperlukan yang mendukung lancarnya pelayanan.
8. Kemudahan akses. Apabila pihak yang dilayani membutuhkan data/informasi maka data tersebut mudah untuk diperoleh. Kemudahan akses untuk tempat artinya pelanggan mudah untuk mencari tempat dimana lembaga berada. Dengan demikian pelanggan ataupun calon pelanggan merasa senang menggunakan lembaga tersebut untuk memenuhi kebutuhannya.
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan artinya orang-orang yang berurusan dengan proses pelayanan harus mempunyai mental dan melakukan tindakan disiplin, sopan dan ramah dalam melayaninya. Disiplin dapat berarti disiplin waktu sesuai yang ditentukan, disiplin tempat, dimana harus berurusan,

disiplin prosedur (keajegan dalam urutan proses penyelesaian). Sopan dan ramah selalu diekspresikan ketika melayani.

10. Kenyamanan artinya tersedianya tempat layanan yang dapat memberikan rasa nyaman kepada pelanggan. Tempat/ruang tunggu yang representatif, lingkungan yang bersih, indah dan rapi.

Berbicara masalah asas pelayanan, dalam organisasi publik dikenal dengan adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM). Standar Pelayanan Minimal merupakan kualitas pelayanan yang harus diberikan kepada pihak lain/masyarakat dengan paling minimal. Artinya pegawai dituntut melakukan pelayanan minimal sebagaimana dalam aturan, akan tetapi tidak menutup kemungkinan pegawai melakukan pelayanan yang lebih baik sepanjang tidak melewati batas-batas legalitas. Pada dasarnya penentuan standar tersebut akan sangat tergantung pada pemberi layanan untuk dapat memenuhi kepuasan masyarakat. Tentu saja berbeda antara satu dengan lainnya. Perbedaan tersebut antara lain karena: perbedaan jenis produk layanan, tingkat kesulitan, jasa pelayanan, perbedaan tempat serta fasilitas, Namun demikian ada pedoman dalam menentukan standar layanan, meliputi sekurang-kurangnya:

1. Prosedur pelayanan.
2. Waktu penyelesaian,
3. Biaya pelayanan,
4. Produk pelayanan,
5. Sarana dan prasarana.
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Dalam menentukan standard pelayanan minimal, terlebih dahulu analisis terhadap prosedur pelaksanaan suatu pekerjaan. Analisis tersebut meliputi segi prosedur penyelesaian pekerjaan,

waktu penyelesaiannya, biaya yang harus dikeluarkan untuk proses penyelesaian pekerjaan, jenis apa saja dari produk layanan, sarana atau alat/media yang diperlukan serta kualifikasi kompetensi petugas yang akan memberi pelayanan. Analisis tersebut harus cermat sehingga adanya SPM tidak merugikan lembaga dan memberikan pelayanan yang tepat pada masyarakat.

Menurut Viljoen, sebagaimana dikutip oleh Ratminto & Atik Septi Winarsih (2005:10) bahwa aspek penting pelayanan, yang dapat dipakai sebagai acuan menentukan SPM, meliputi:

1. Identifikasi kebutuhan konsumen
2. Pelayanan terpadu
3. Sistem yang mendukung
4. Semua karyawan bertanggungjawab atas pelayanan
5. Tangani keluhan
6. Terus berinovasi
7. Karyawan sama pentingnya dengan konsumen

Pihak pemberi layanan dapat memprediksi atas kebutuhan apa saja yang kiranya menjadi harapan masyarakat terhadap transaksi pelayanan. Untuk melacak hal tersebut diperlukan media, sebagai contoh adalah kotak saran. Kotak saran harus benar-benar menjadi pijakan untuk perbaikan pelayanan. Dari beberapa informasi yang ada dalam surat-surat yang dikirimkan lewat kotak saran hendaknya dipelajari dan ditindak lanjuti untuk perbaikan. Kenyataan yang sering muncul bahwa kotak saran hanya sebagai bentuk pertanggungjawaban bagian humas untuk berkomunikasi dengan publik. Agar tidak ada pemborosan dalam sebuah lembaga maka kotak saran perlu dianalisis informasinya sebagai evaluasi terhadap bentuk layanan kepada pelanggan atau calon pelanggan.

Pelayanan terpadu akan memungkinkan pihak yang dilayani lebih senang karena mereka melakukan/menyelesaikan urusan

dalam satu waktu dan satu tempat. Konsep pelayanan terpadu di samping memudahkan penggunaan jasa juga memudahkan pihak lembaga karena apabila terdapat komplain (pengaduan) dari pengguna maka penanganannya relatif lebih mudah. Di samping itu urusan antar bagian atau tahapan suatu pelayanan mudah diawasi. Keuntungan lainnya adalah efisiensi terhadap sarana/fasilitas karena dengan satu tempat rasionalnya memerlukan fasilitas yang memungkinkan bisa digabung dan relatif bisa disimpelkan. Di samping itu manajemen lebih mudah, kemungkinan membutuhkan sumber daya manusia relatif lebih sedikit.

Sistem yang mendukung akan memberikan kontribusi terhadap kepuasan layanan. Sistem itu sendiri merupakan siklus yang sudah mempola terhadap penangan suatu urusan atau tahapan penyelesaian. Suatu transaksi pelayanan membutuhkan pelayanan lebih dari satu tahap. Seluruh tahap dalam proses pelayanan harus mendapat porsi untuk diperbaiki kinerja pelayanannya sehingga menghasilkan suatu sistem yang mendukung terhadap urusan suatu pekerjaan yang membutuhkan pelayanan. Sistem menjadi sangat penting karena proses pekerjaan pelayanan justru lebih menekankan pada satu sistem dari setiap moment penyelesaian pekerjaan yang mampu meningkatkan kepuasan.

Semua pegawai dalam suatu lembaga hendaknya mempunyai kesadaran atas pentingnya memberikan pelayanan yang memuaskan. Kesadaran tersebut harus ditanamkan kepada seluruh pegawai. Untuk menumbuhkan kesadaran diperlukan pemahaman terhadap pentingnya kinerja pelayanan para pegawai dalam memberikan kontribusi terhadap keberhasilan tujuan dan pengembangan organisasi.

Dalam menanggapi keluhan diperlukan kesabaran. Setiap detail keluhan dari masyarakat tidak diterima secara mentah namun

perlu dikaji terhadap pengaruh sistem yang ada dalam proses pelayanan secara menyeluruh. Pihak pengguna jasa harus merasakan bahwa apa yang menjadi keluhan benar-benar didengar dan ditindaklanjuti untuk penyelesaiannya sehingga masyarakat akan merasa diperhatikan. Perasaan diperhatikan akan memberi dampak yang luas pada pengembangan organisasi.

Kontinuitas untuk selalu berinovasi diperlukan dalam perjalanan. Karena sebuah lembaga tidak lepas dari pengaruh dunia luar yang selalu berkembang. Inovasi tersebut tidak harus secara frontal, namun disesuaikan dengan kemampuan lembaga. Kondisi yang stagnan, sementara perkembangan di luar sudah demikian majunya, kalau tidak dapat mengimbangnya akan menurunkan kualitas pelayanan, Dalam hal ini karena masyarakat selalu membandingkan dari apa yang mereka alami dalam pelayanan.

Pegawai sama dengan konsumen. Statemen ini harus selalu melekat pada diri pegawai lembaga. Lembaga secara umum juga memberikan pelayanan pada pegawainya dalam bentuk gaji yang layak, adil, transparansi; tempat yang nyaman, aman, dll. Tentu saja hal tersebut tidak kalah pentingnya bahwa lembaga perlu peduli juga apa yang menjadi harapan karyawannya/pegawainya. Bentuk kepedulian tersebut meliputi semua unsur yang menjadi harapan karyawan dalam bekerja.

## **ACUAN KINERJA PELAYANAN DAN FUNGSI PEMERINTAHAN**

**DALAM** mengupayakan agar pelayanan mempunyai kinerja yang baik sehingga masyarakat merasa terpenuhi kebutuhannya maka pendekatan yang dapat dipakai sebagai acuan, antara lain:

### **2.1. Pendekatan yang berorientasi kontrol**

Dalam pendekatan ini menggunakan prinsip Weberian, antara lain berasumsi bahwa: a) pegawai adalah orang yang mumpuni dalam bidangnya, b) ada hierarkhi yang jelas, c) aturan ditaati dengan kaku, d) adanya pemisahan antara pribadi dan dinas. Dengan konsep tersebut maka bentuk pelayanan menjadi konsisten serta ada ketegasan dalam berperilaku pada masyarakat. Di samping itu azas lain yang mendasari pendekatan kontrol adalah ide manajemen sebagai ilmu (scientific management), yang bercirikan: simplifikasi, standardisasi dan spesialisasi. Dari asumsi-sumsi di atas maka pelayanan akan berjalan efisien apabila: a) adanya simplifikasi pekerjaan, b) adanya pembagian kerja c) pegawai difasilitasi dengan peralatan, d) pegawai diberi kesempatan untuk mengambil keputusan. Jadi untuk meningkatkan pelayanan para pegawai mempunyai standar-standar yang pasti, misalnya: adanya

standarisasi pada pekerjaan yang terkait dengan keseragaman peralatan yang dipakai., prosedur dan sistem yang diberikan.

Kelebihan pendekatan kontrol, antara lain:

- a. Membutuhkan dana yang relatif kecil
  - b. Gaji/upah bisa ditekan
  - c. Pegawai menjalankan tugas secara teknis (sesuai aturan)
- Kelemahan pendekatan control: 1) Komplain pelanggan relatif lebih lama untuk ditanggapi karena harus berdasarkan jalur birokrasi; 2) Pegawai lebih stagnasi, kurang mendapat dukungan untuk lebih kreatif c. Adanya jarak antara pegawai dengan masyarakat

## **2.2. Pendekatan yang berorientasi *Involvement*.**

Pendekatan ini mengacu pada teori motivasi x dan y, yang diperkenalkan oleh Mc Greger dan konsep pengkayaan pekerjaan oleh Hackman dan Lawler. Dari konsep-konsep di atas diterangkan bahwa pendekatan *Involvement* mempunyai kecenderungan pegawai memiliki self control dan self management. Mereka mempunyai kemampuan berpikir, melakukan koordinasi dan pengawasan. Dari asumsi tersebut maka dalam pendekatan yang berorientasi *Involvement* pegawai diberi kewenangan untuk memecahkan masalah dengan cara yang kreatif dan efektif. Dengan adanya kewenangan yang dimiliki maka pegawai akan lebih leluasa mengambil keputusan ketika terjadi sebuah pelayanan mengalami permasalahan, terutama yang harus ditangani secara cepat. Mereka dapat menentukan keputusan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi. Kelebihan pendekatan *involvement*, antara lain: a) Kebutuhan pelanggan dapat direspon dengan cepat; b) Ide inovatif tentang pelayanan kemungkinan akan muncul lebih baik; c) Para pegawai berinteraksi dengan pelanggan cenderung lebih hangat dan antusias.

Adapun kelemahan yang dapat muncul, antara lain: a) Dibutuhkan dana yang besar dalam menyeleksi pegawai; b) Dibutuhkan gaji/upah yang tinggi; c) Ada kemungkinan pegawai mengambil keputusan yang kurang tepat. Kecenderungan pada pendekatan yang berorientasi pada kontrol merupakan kebalikan dari pendekatan involvement. Jadi kelebihan dari pendekatan involvement merupakan kelemahan pendekatan kontrol. Sehingga untuk mendapatkan yang lebih baik dengan pendekatan yang ketiga, yakni pendekatan kontingensi.

### **2.3. Pendekatan Kontingensi melalui pemberdayaan pegawai**

Pendekatan kontingensi dilaksanakan dalam upaya mengurangi kelemahan pendekatan kontrol dan involvement. Dengan demikian harus dicari kapan pendekatan kontrol dan kapan saatnya menggunakan pendekatan involvement dalam upaya mendapatkan keseimbangan (kontinum). Hal ini dinamakan sebagai pendekatan kontingensi terhadap pemberdayaan pegawai.

### **2.4. Fungsi Pemerintahan**

Secara teoritik, birokrasi pemerintahan memiliki tiga fungsi utama, yaitu: fungsi pelayanan, fungsi pembangunan dan fungsi pemerintahan umum (Osborne, 1996 ; LAN, 2007).

1. Fungsi pelayanan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Fungsi utamanya, memberikan pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat.
2. Fungsi pembangunan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang tugas tertentu disektor pembangunan. Fungsi pokoknya adalah *development function*/fungsi pembangunan dan *adaptive function*/fungsi adaptasi.

3. Fungsi pemerintahan umum, berhubungan dengan rangkaian kegiatan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum (regulasi), termasuk di dalamnya menciptakan dan memelihara ketentraman dan ketertiban. Fungsinya lebih dekat pada fungsi pengaturan (*regulation function*).

Sebagai salah satu fungsi birokrasi pemerintahan maka pelayanan publik merupakan syarat penting untuk mengukur tingkat keberhasilan kinerja suatu pemerintahan.

Beberapa pengertian yang berhubungan dengan Pelayanan dan Pelayanan Publik yang dikutip dari para ahli dan Pemerintah dapat diuraikan sebagai berikut:

**a. Pelayanan**

Konsep dasar atau pengertian Pelayanan (*Service*);

- 1) *American Marketing Association*, seperti dikutip oleh Cowell (1984:22) menyatakan bahwa; “Pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin dan mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik ”
- 2) Lovelock (2002:111), mengatakan bahwa “*service* adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami”, artinya *service* merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.

## b. Pelayanan Publik

Konsep dasar atau pengertian Pelayanan Publik (*Public Services*);

- 1) Pelayanan Umum menurut Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan: “Sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintahan di Pusat dan Daerah, dan di lingkungan BUMN/ BUMD dalam bentuk barang dan/atau jasa, baik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”
- 2) Departemen Dalam Negeri (2004) menyebutkan bahwa; “Pelayanan Publik adalah Pelayanan Umum”, dan mendefinisikan “Pelayanan Umum adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan jasa”.

Dari beberapa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang diuraikan tersebut, dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

## 2.5. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik yaitu penyelenggara Negara/pemerintah, penyelenggara perekonomian dan pembangunan, lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah, badan usaha/badan hukum

yang diberi wewenang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik, badan usaha/badan hukum yang bekerjasama dan/atau dikontrak untuk melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik. Dan masyarakat umum atau swasta yang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik yang tidak mampu ditangani/dikelola oleh pemerintah/pemerintah daerah.

Terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu:

1. Unsur Organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu Pemerintah Daerah,  
Unsur ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki posisi kuat sebagai (regulator) dan sebagai pemegang monopoli layanan, dan menjadikan Pemerintah Daerah bersikap statis dalam memberikan layanan, karena layanannya memang dibutuhkan atau diperlukan oleh orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan. Posisi ganda inilah yang menjadi salah satu faktor penyebab buruknya pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah, karena akan sulit untuk memilah antara kepentingan menjalankan fungsi regulator dan melaksanakan fungsi meningkatkan pelayanan.
2. Unsur Penerima layanan (pengguna layanan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan,  
Unsur kedua ini adalah orang, masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan layanan (penerima layanan), pada dasarnya tidak memiliki daya tawar atau tidak dalam posisi yang setara untuk menerima layanan, sehingga tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Posisi inilah yang mendorong terjadinya komunikasi

dua arah untuk melakukan KKN dan memperburuk citra pelayanan dengan mewabahnya pungli, dan ironisnya dianggap saling menguntungkan.

3. Kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan.

Unsur ini merupakan unsur dari kepuasan pengguna layanan menerima pelayanan, unsur kepuasan pengguna layanan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (Pemerintah), untuk menetapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi untuk memuaskan pengguna layanan, dan dilakukan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan daerah. Paradigma kebijakan publik di era otonomi daerah yang berorientasi pada kepuasan pengguna layanan, memberikan arah terjadinya perubahan atau pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan, dari paradigma *rule government* bergeser menjadi paradigma *good governance* (tata pemerintahan yang baik).

Sebagaimana yang dirumuskan oleh Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik (Bappenas, 2005) tentang gambaran situasi dan kondisi yang terjadi bilamana tata pemerintahan yang baik diterapkan antara lain adalah meningkatnya kualitas pelayanan kepada masyarakat dan dunia usaha swasta. Pemerintahan yang baik meliputi tata pemerintahan yang baik untuk sektor publik dan tata kelola atau pemerintahan yang baik untuk dunia usaha swasta. Apabila prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik diterapkan, maka akan terjadi proses yang sinergis antar ketiganya sehingga secara umum sumber daya yang tersedia dapat dimanfaatkan secara optimal untuk dapat mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangun-

an. Dengan demikian, sesungguhnya penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik untuk sektor publik harus melibatkan ketiga pilar tersebut.

Dengan demikian, pemerintah daerah dalam menjalankan monopoli pelayanan publik, sebagai regulator /pembuat peraturan (*rule government*/peraturan pemerintah) harus mengubah pola pikir dan kerjanya dan disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu memberikan dan meningkatkan pelayanan yang memuaskan masyarakat. Untuk terwujudnya *good governance*, dalam menjalankan pelayanan publik, pemerintah daerah juga harus memberikan kesempatan luas kepada warga dan masyarakat, untuk mendapatkan akses pelayanan publik, berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas dan keadilan.

Peningkatan pelayanan kepada masyarakat seperti yang terdapat pada agenda *reinventing government* adalah pengembangan organisasi yang bermuara pada terwujudnya *a smaller, better, faster, and cheaper government* (pemerintah yang lebih kecil, lebih baik, lebih cepat, dan pemerintah yang lebih murah). Agenda *reinventing government* bertumpu pada prinsip *customer driven government* (pemerintah berorientasi pada pengguna layanan). Instrumen dari prinsip ini adalah pembalikan mental model pada birokrat dari keadaan yang lebih suka dilayani menuju pada lebih suka melayani. Paradigma lama menempatkan pemimpin birokrasi berada pada piramida tertinggi dengan warga negara (*customer*) berada pada posisi terbawah. Sebaliknya paradigma baru menempatkan warga negara (pengguna layanan) berada pada posisi puncak dengan pemimpin birokrasi berada pada posisi paling bawah (Osborne, 1992 ).

## **2.6. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Ada 10 (sepuluh) prinsip pelayanan umum yang diatur dalam Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, kesepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut;

- a. Kesederhanaan;  
Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan;
- b. Kejelasan;  
Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;  
Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;  
Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu;  
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi;  
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah
- e. Keamanan;  
Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab;  
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

- g. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (teletematika).
- h. Kemudahan Akses;  
Tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi.
- i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan;  
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan;  
Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapih, lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lainnya.

Untuk merealisasikan kesepuluh prinsip pelayanan umum tersebut tidak mudah, karena terkait dengan kompleksnya penyelenggaraan pelayanan umum, banyak faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja pelayanan yang optimal. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan umum mencakup; aparatur pemerintah sebagai penyelenggara (kualitas SDM); masyarakat atau pengguna layanan sebagai pengguna atau penerima layanan umum; Peraturan Perundang-undangan; mekanisme dan prosedur penyelenggaraan pelayanan umum; sarana prasarana pendukung penyelenggaraan pelayanan; kelembagaan dan sumber pendanaan untuk kegiatan operasional pelayanan umum, dan yang paling menentukan adalah komitmen top pimpinan daerah.

Upaya meningkatkan kinerja pelayanan umum akan mendapat hambatan, manakala kita tidak memahami masalah-

masalah yang ada pada masing-masing faktor yang mempengaruhi tersebut, oleh karena itu diperlukan kemampuan untuk memadukan dan mengintegrasikan masing-masing faktor tersebut.

## **2.7. Standar Pelayanan Publik**

Setiap Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan. Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan serta memperhatikan lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/atau *stakeholder* lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan dan membangun kepedulian dan komitmen.

Standar Pelayanan Publik menurut Keputusan Menteri PAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur pelayanan;
- b. Waktu Penyelesaian;
- c. Biaya Pelayanan;
- d. Produk Pelayanan;
- e. Sarana dan Prasarana;
- f. Kompetensi petugas pelayanan;

Selanjutnya untuk melengkapi standar pelayanan tersebut di atas, ditambahkan materi muatan yang dikutip dari Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik yang cukup realistis untuk menjadi materi muatan Standar Pelayanan Publik, sehingga susunannya menjadi sebagai berikut;

1. Dasar Hukum
2. Persyaratan;
3. Prosedur pelayanan;
4. Waktu Penyelesaian;
5. Biaya Pelayanan;
6. Produk Pelayanan;
7. Sarana dan Prasarana;
8. Kompetensi petugas pelayanan;
9. Pengawasan intern;
10. Pengawasan extern;
11. Penanganan Pengaduan, saran dan masukan;
12. Jaminan pelayanan.

Tambahan materi muatan standar pelayanan publik tersebut diatas dimaksudkan untuk melengkapi, dasar pertimbangannya cukup realistik karena memasukan materi muatan dasar hukum memberikan kepastian adanya jaminan hukum/ legalitas bagi standar pelayanan tersebut. Disamping itu, persyaratan, pengawasan, penanganan pengaduan dan jaminan pelayanan bagi pengguna layanan perlu dijadikan materi muatan standar pelayanan publik. Penyusunan standar pelayanan publik, harus mempertimbangkan aspek kemampuan, kelembagaan dan aparat penyelenggara pelayanan, dan karakteristik sosial budaya masyarakat setempat. Dengan harapan, agar standar pelayanan publik yang ditetapkan dapat dilaksanakan dengan baik, terutama

oleh para pelaksana operasional pelayanan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, dimengeti dan diterima oleh masyarakat/stakeholder.

## **2.8. Pengertian dan Karakteristik Pelayanan**

Menurut Winarsih dan Ratminto (2006:4-5), pelayanan administrasi pemerintahan seringkali dipergunakan sebagai konsepsi pelayanan perijinan dan pelayanan umum. Pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Sedangkan pelayanan perijinan, disamping memenuhi kebutuhan masyarakat juga dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya adalah ijin atau warkat.

Menyimak Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No 63/KEP/M.PAN/7/2003 bahwa dalam menghadapi era globalisasi, aparatur negara dalam hal ini dititikberatkan ada aparatur pemerintah hendaknya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan. Adapun pelayanan publik tersebut dapat dikelompokkan menjadi:

- 1) Kelompok Pelayanan Administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya KTP, Akte Pernikahan, Ijin Mendirikan Bangunan.
- 2) Kelompok Pelayanan Barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan listrik, air bersih dan sebagainya.

- 3) Kelompok Pelayanan Jasa yaitu jenis pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.

Secara umum makna dari pelayanan itu sendiri seperti yang dikemukakan oleh Warella (2004:91) bahwa pelayanan merupakan suatu perbuatan, suatu kinerja atau suatu usaha, jadi menunjukkan pentingnya penerima jasa pelayanan terlibat secara aktif di dalam produksi atau penyampaian proses pelayanan itu sendiri.

Sementara itu Sianipar dalam Dwimawanti (2004) menyatakan pula untuk menjadi seorang yang profesional dalam memberikan pelayanan maka aparatur negara harus memiliki kemampuan dan pengetahuan tentang bidang tugas masing-masing, sebagaimana dinyatakan bahwa pelayanan profesional adalah kemampuan seseorang yang memiliki profesi melayani kebutuhan orang lain atau profesional menanggapi kebutuhan khas orang lain.

Menurut Moenir (1992 : 16), pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Sedangkan definisi jasa/pelayanan menurut Kotler dalam Supranto (2001 : 227) adalah sebagai berikut:

*A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result In the ownership of anything, it's production may or may not be tied to physical product.*

Pelayanan adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat intangible (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, produksi jasa bisa berhubungan dengan produk fisik maupun tidak.

Pengertian jasa/pelayanan yang lain diberikan oleh Davidow dan Uttal (1992 ; 2) sebagai berikut :

*“customer service means ail features, acts, and information that augment the customer’s ability to realize the potential value of core product or service”.*

Artinya pelayanan terhadap pengguna layanan merupakan segala bentuk, kegiatan, informasi yang menambah kemampuan pengguna layanan untuk menyadari pentingnya nilai dari suatu produk atau jasa inti.

Tjiptono (2002 ; 15-18) mengemukakan empat karakteristik pokok dari jasa/pelayanan sebagai berikut :

1) ***Intangibility***

Jasa bersifat intangible, artinya tidak dapat dilihat, dirasa, diraba, dicium, atau didengar sebelum dibeli. Konsep intangible ini sendiri memiliki 2 (dua) pengertian, yaitu:

- a. Sesuatu yang tidak dapat disentuh dan tidak dapat dirasa,
- b. Sesuatu yang tidak mudah didefinisikan, diformulasikan, atau dipahami secara rohaniah,

2) ***Inseparability***

Bahwa jasa biasanya dijual terlebih dahulu, baru kemudian diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan.

3) ***Variability***

Jasa bersifat sangat variabel karena merupakan *nonstandardized output*, artinya banyak variasi bentuk, kualitas dan jenis, tergantung pada siapa, kapan, dan di mana jasa tersebut dihasilkan. Ada 3 (tiga) faktor yang menyebabkan variabilitas kualitas jasa, yaitu kerjasama atau partisipasi pengguna layanan selama penyampaian jasa, moral/motivasi karyawan dalam melayani pengguna layanan, dan beban kerja perusahaan.

#### 4) *Perishability*

Jasa merupakan komoditas tidak tahan lama dan tidak dapat disimpan.

### **2.9. Standar Pelayanan Minimal**

Standar pelayanan minimal, khususnya dalam pelayanan dasar sangat diperlukan, baik bagi pemerintah daerah maupun masyarakat, sebagai konsumen dari pelayanan. Bagi pemerintah daerah, standar pelayanan minimal dapat dijadikan tolok ukur dalam menentukan biaya yang diperlukan untuk membiayai penyediaan pelayanan tersebut. Bagi masyarakat standar pelayanan minimal akan menjadi ukuran terhadap kuantitas maupun kualitas pelayanan publik yang diberikan pemerintah daerah. Standar pelayanan minimal merupakan standar batas minimal pelayanan publik yang wajib disediakan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat, serta merupakan jaminan pelayanan yang berhak diperoleh masyarakat secara minimal dari pemerintah.

Agar penyediaan standar pelayanan minimal, mampu menjamin terwujudnya hak-hak individu serta dapat menjamin akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar yang wajib disediakan pemerintah daerah sesuai ukuran yang ditetapkan pemerintah, Oetarto dkk. (2004:175) mengemukakan kriteria kewenangan wajib sebagai berikut :

1. Hak-hak konstitusional perorangan maupun masyarakat terlindungi.
2. Kepentingan nasional yang ditetapkan berdasarkan konsensus nasional dalam rangka menjaga keutuhan NKRI, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum terlindungi.

3. Komitmen nasional yang berkaitan dengan perjanjian dan konvensi internasional terpenuhi.

Dengan demikian standar pelayanan minimal bersifat dinamis dan perlu dilakukan kajian-kajian dari waktu ke waktu, sesuai dengan perubahan tuntutan kebutuhan secara nasional serta perkembangan kapasitas dan kemampuan daerah.

Selanjutnya Oetarto dkk. (2004:176) mengemukakan beberapa hal yang ingin dicapai dari tujuan standar pelayanan minimal, yaitu sebagai berikut:

1. Menjamin masyarakat untuk mendapatkan atau memperoleh suatu pelayanan publik dari Pemda.
2. Untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan dalam menyediakan suatu pelayanan publik. Dengan SPM maka akan dapat ditentukan *Standard Spending Assessment (SSA)*.
3. Memberikan landasan dalam penentuan perimbangan keuangan yang lebih adil dan transparan. SPM dapat dijadikan dasar untuk menentukan sistem subsidi yang lebih adil.
4. Memberikan dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja. SPM dapat menjadi dasar dalam alokasi anggaran daerah dengan tujuan yang lebih terukur.
5. Membantu penilaian kinerja atau LPJ Kepala Daerah secara lebih akurat dan terukur sehingga mengurangi terjadinya *money politics* dan kesewenang-wenangan dalam menilai kinerja Pemda. Adanya SPM akan memperjelas tugas pokok Pemda dan merangsang terjadinya "*checks and balances*" yang efektif antara eksekutif dengan legislatif.
6. Menjadi alat dalam meningkatkan akuntabilitas Pemda terhadap masyarakat. Masyarakat dapat mengukur sejauh mana

Pemda dapat memenuhi kewajibannya untuk menyediakan pelayanan publik.

7. Merangsang transparansi dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemerintah daerah. SPM akan membantu Pemda dalam melakukan alokasi anggaran secara lebih seimbang sehingga merangsang efisiensi dan efektivitas penyediaan pelayanan publik oleh Pemda.
8. Memberikan dasar argumen bagi peningkatan pajak dan retribusi daerah karena baik Pemda dan masyarakat dapat melihat keterkaitan pembiayaan dengan pelayanan publik yang disediakan Pemda.
9. Merangsang rasionalisasi kelembagaan Pemda karena Pemda akan lebih berkonsentrasi pada pembentukan kelembagaan yang berkorelasi dengan pelayanan masyarakat.
10. Membantu Pemda dalam merasionalisasi jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan. Kejelasan pelayanan akan membantu Pemda dalam menentukan jumlah dan kualifikasi pegawai untuk mengelola pelayanan publik tersebut.

Tujuan standar pelayanan minimal, adalah untuk menjamin kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Dengan standar pelayanan minimal, diharapkan akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari adanya kesenjangan atau perbedaan pelayanan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya.

Karena standar pelayanan minimal merupakan standar pelayanan yang wajib diberikan pemerintah daerah kepada masyarakat setempat maka kewenangan (urusan) wajib daerah, merupakan urusan yang diserahkan pelaksanaannya oleh pemerintah

pusat kepada daerah. Urusan wajib akan berkaitan dengan penyediaan pelayanan dasar, yang pelaksanaannya mengikuti standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Untuk itu pelaksanaan urusan wajib harus menjadi prioritas utama untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

## **2.10. Kualitas Pelayanan**

Ivancevich et. al. (dalam Ratminto dan Atik, 2005:2) berpendapat bahwa pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Dalam dimensi ini, Gronroos (dalam Ratminto dan Atik, 2005 :2) berpendapat:

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas 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 perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Menurut pandangan Albrecht dan Zemke (dalam Dwiyanto, 2006:140) kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, SDM pemberi layanan, strategi dan pelanggan. Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula, dimana suatu sistem yang baik memiliki dan menerapkan prosedur pelayanan yang jelas dan pasti serta mekanisme kontrol dalam dirinya sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi secara mudah dapat diketahui.

Suatu pemahaman tentang konsepsi kualitas pelayanan dikemukakan oleh Wyckof (dalam Tjiptono, 1996:59) berikut:

Kualitas pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan, sehingga merekalah yang seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan. Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan itu sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara konsisten.

Jika kita berbicara tentang kualitas pelayanan maka yang menjadi fokus pembicaraan adalah tentang kepuasan para penerima layanan. Kepuasan para penerima layanan hanya bisa dicapai melalui suatu pelayanan yang berkualitas. Istilah “kualitas” menurut Tjiptono (1996: 55) mengandung kriteria yang meliputi (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan berkelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan segala sesuatu secara benar; dan (7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Ketujuh kriteria tersebut jelas tertuju pada upaya pemenuhan harapan para penerima layanan. Setiap penerima layanan jelas menghendaki kepuasan dari produk layanan yang diterimanya.

Kepuasan para penerima layanan ini merujuk pada ciri-ciri atau atribut pelayanan seperti yang dikatakan oleh Tjiptono (1996 : 56) berikut:

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan-kesalahan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi, dan lain-lain.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan, dan lain-lain.

Dengan demikian kualitas pelayanan mencakup sejumlah persyaratan dan juga berkorelasi dengan berbagai faktor. Menurut Albrecht dan Zemke (dalam Dwiyanto, 2005 :145) bahwa kualitas pelayanan merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberian pelayanan, strategi, dan pelanggan (*customers*).

WE. Deming (dalam Sinambela dkk, 2006:43) menyatakan kualitas adalah perbaikan berkesinambungan (*continous improvement*). Joseph M. Juran menyebutnya sebagai “cocok untuk digunakan” (*fit for use*). Philip Crosby mengartikan kualitas adalah kesesuaian dengan persyaratan. Selain itu Kacru Ishikawa, mengartikan kualitas sebagai produk yang paling ekonomis, paling berguna dan selalu memuaskan pelanggan. Selanjutnya JW. Cortado

menyebutnya dalam satu frase pula, yaitu saat kejujuran (*moment of truth*), (Sinambela dan kawan-kawan, 2006: 43).

Terminologi pelayanan berasal dari kata *service*. DeVrye (1994:8) mengatakan ada dua pengertian yang terkandung di dalamnya, yakni "... *the attendance of an inferior upon a superior*" atau "*to be useful*". Pengertian *pertama* mengandung unsur ikut serta atau tunduk dan pengertian *kedua* mengandung suatu kebermanfaatan atau kegunaan. Pengertian *kedua* dan pendapat DeVrye tersebut sejalan dengan pendapat Davidow and Uttal (1989:19) yang memberikan pengertian lebih luas yaitu "... *whatever enhances customer satisfaction*". Dengan demikian, dikatakan bahwa pelayanan merupakan suatu usaha untuk mempertinggi kepuasan pelanggan.

Dilihat dari sisi lain, terminologi publik sering diartikan sebagai sekelompok masyarakat. Masyarakat itu sendiri dapat dipandang dan berbagai pengertian. Frederickson (1997:21) mengungkapkan pengertian *public* dan bahasa Yunani, yakni: "... *The public as a political community-the polis-in which all citizens (that is adult males and nonslaves) participated*", artinya, publik merupakan suatu masyarakat-polis dan semua penduduk berpartisipasi di dalamnya. Kemudian berkembang di Inggris modern bahwa "... *the public to mean all the people in a society, without distinguish between them*". Kedua pengertian ini saling memperkuat pengertian publik atau masyarakat, yakni semua penduduk tanpa kecuali dalam suatu komunitas yang ikut berpartisipasi di dalam pemerintahan. Terminologi pelayanan dan publik di atas, memberikan dasar pengertian terhadap pelayanan publik.

Pelayanan publik didefinisikan oleh Roth (1987:1) sebagai "*any services available to the public whether provided publicly (as is a museum) or privately (as is a restaurant meal)*". *Any services* yang diungkapkan oleh Roth berkaitan dengan barang dan jasa dalam pelayanan.

Pelayanan publik yang dimaksud adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau individu dalam bentuk barang jasa kepada masyarakat baik secara individu maupun kelompok atau organisasi.

Tuntutan para penerima layanan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik (*service excellence*) tidak dapat dihindari oleh penyelenggara jasa pelayanan. Tuntutan para penerima layanan untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik harus disikapi sebagai upaya untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan.

Pelayanan yang berkualitas seringkali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai karena para penyedia layanan tidak selalu memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang berkualitas. Kesulitan ini timbul karena penyedia layanan tidak kompeten atau tidak terlatih. Namun kualitas pelayanan tentu tidak hanya ditentukan oleh faktor sumber daya manusia saja. Faktor-faktor lainnya juga turut menentukan tingkatan kualitas pelayanan. Menurut Zeithaml et. al. (dalam Supranto, 2006:13) :

Harapan konsumen terhadap kualitas pelayanan sangat dihubungkan oleh informasi yang diperolehnya dari mulut ke mulut, kebutuhan-kebutuhan konsumen itu sendiri, pengalaman masa lalu dalam mengkonsumsi suatu produk, hingga pada komunikasi eksternal melalui iklan dan sebagainya.

Menurut Ratminto dan Atik (2005:28), ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima layanan. Kepuasan penerima layanan dicapai apabila penerima layanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan.

Dengan demikian kebutuhan para penerima layanan harus dipenuhi oleh pihak penyelenggara pelayanan agar para penerima layanan tersebut memperoleh kepuasan. Untuk mengetahui kualitas yang dirasakan secara nyata oleh konsumen, Zeithaml et al. (1990:21) memberikan indikator ukuran kepuasan pelanggan yang terletak pada 10 (sepuluh) dimensi kualitas pelayanan 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 the required skills and knowledge to perform the service.*
5. *Courtesy: Politeness, respect, consideration, and friendliness of contact personnel.*
6. *Credibility: Trustworthiness, believability, honesty of the service provider*
7. *Security: Freedom from danger, risk and doubt.*
8. *Access: Approachability and ease of contact.*
9. *Communication: Keeping customer informed in language they can understand and listening to them.*
10. *Understanding the customer: Making the effort to know customer and their needs.*

Kesepuluh dimensi tersebut oleh Zeithaml et. al. (1990:21) diringkas menjadi lima dimensi yang kemudian disebut sebagai dimensi-dimensi *Service Quality* yang terdiri atas *Tangibles*, *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance*, dan *Empathy*.

Model untuk mengetahui kualitas layanan yang banyak dijadikan acuan dalam riset adalah model *Service Quality* yang mengaitkan

dua dimensi sekaligus yaitu: penilaian pada dimensi pelanggan (*customer*) dan di pihak lain juga dilakukan pada dimensi *provider* atau terletak pada kemampuan kualitas pelayanan yang disajikan oleh orang-orang yang melayani dari tingkat manajerial hingga tingkat *front line service*. Pada Model Servqual ini dapat saja terjadi kesenjangan atau gap antara harapan dan kenyataan yang dirasakan pelanggan dengan persepsi provider terhadap harapan-harapan pelanggan tersebut, yang diidentifikasi oleh Zeithaml et. al. (1990:21) terdapat lima gap yang menyebabkan ketidaksuksesannya penyampaian layanan, yaitu:

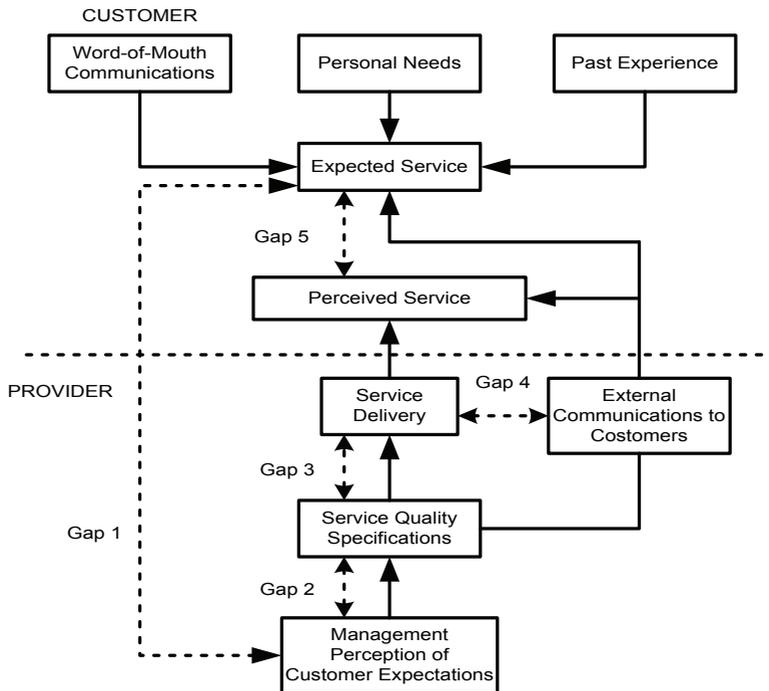
1. *Gap between consumer expectation and management perception*, adalah kesenjangan antara harapan konsumen dan persepsi manajemen timbul karena manajemen tidak selalu mengetahui sepenuhnya apa keinginan konsumen atau dengan kata lain manajemen tidak mengetahui apa keinginan konsumen.
2. *Gap between management perception and service-quality specification*, adalah kesenjangan persepsi manajemen dengan kualitas layanan, mungkin manajemen sudah mengetahui apa yang diinginkan konsumen tetapi manajemen tidak sanggup dan tidak sepenuhnya melayani keinginan konsumen tersebut. Intinya adalah pihak manajemen kurang teliti terhadap detail layanan yang ditawarkan.
3. *Gap between service-quality specifications and service delivery*, adalah kesenjangan antara kualitas layanan dengan penyampaian layanan. Kata kuncinya ialah manajemen tidak sanggup menyampaikan jasa secara memuaskan kepada konsumen.
4. *Gap between service delivery and external communications*, adalah kesenjangan penyampaian layanan dengan komunikasi eksternal yang diakibatkan karena penyampaian janji-janji yang di-

obral dalam iklan, brosur dll. Kata kuncinya ialah iklan atau promosi lainnya terlalu muluk tidak sesuai dengan kenyataan.

5. *Gap between perceived service and expected service*, adalah kesenjangan layanan yang diterima dengan layanan yang diharapkan. Digambarkan sebagai gap yang paling sering terjadi.

Jika digabungkan maka gap-gap tersebut akan menunjukkan *Conceptual Model of Service Quality* seperti pada yang digambarkan oleh Zeithaml et. al (1990:46) berikut :

Gambar 2.8  
*Conceptual Model of Service Quality*



Sumber: Zeithaml et.al (1990:46)

Model *servqual* yang dikemukakan oleh Zeithaml et. al. dibangun atas asumsi bahwa konsumen membandingkan kinerja atribut layanan dengan standar ideal untuk masing-masing atribut atau elemen pelayanan. Bila kinerja atribut atau elemen pelayanan melampaui standar atribut pelayanan maka persepsi atau kualitas layanan keseluruhan menjadi semakin meningkat. Gambar model yang dikemukakan oleh Zeithaml et al. menganalisis gap antara dua variable pokok, yakni layanan yang diharapkan dan layanan yang dipersepsikan. Model *servqual* menekankan arti penting harapan pelanggan sebelum membeli atau mengkonsumsi suatu layanan sebagai standar acuan dalam mengevaluasi kinerja layanan yang bersangkutan. Menurut Zeithaml et. al. (1990:26), atribut kepuasan pelanggan terdiri dari 5 atribut yaitu (1) *tangibles*, *responsiveness*, *assurance*, *empathy* dan *reability*.

Kelima dimensi pelayanan tersebut terarah pada fokus *service quality*, yang menurut Zeithaml et al. (1990:42) adalah harapan-harapan para penerima layanan (*expected service/ES*) dan kenyataan-kenyataan (*perceived service/PS*) yang dirasakan oleh para penerima layanan. Zeithaml et al. menjelaskan:

Jika  $ES > PS$ , jasa yang diharapkan (ES) lebih besar dari jasa yang diberikan oleh penyedia layanan (PS), maka hasilnya konsumen kurang puas. Jika  $ES = PS$ , jasa yang diharapkan (ES) sama besarnya dengan jasa yang diberikan oleh penyedia layanan (PS), maka hasilnya akan puas. Jika  $ES < PS$ , jasa yang diharapkan (ES) kurang dari jasa yang diberikan oleh penyedia layanan (PS) maka hasilnya konsumen akan lebih puas.

Dari deskripsi kualitas pelayanan yang dipaparkan agaknya cukup tepat menjadikan teori *servequal* yang dikemukakan oleh Zeithaml et. al. sebagai landasan teoritis penyusunan konsep penelitian. Pendekatan teori *servequal* ini relevan untuk mengungkap

kondisi obyektif kualitas pelayanan pendidikan dasar pada SMP Negeri dan Swasta di Kabupaten Bogor.

Dalam konteks ini, kinerja pelayanan dapat dinyatakan sebagai suatu pelayanan yang prima bila dapat memenuhi kepuasan para penerima layanan. Terkait dengan peran pemerintah, menurut Sutopo (1990:5), hal-hal yang perlu diperhatikan dalam hal pelayanan prima adalah sebagai berikut:

1. Apabila dikaitkan dengan tugas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka pelayanan prima adalah pelayanan yang terbaik kepada pelanggan.
2. Pelayanan prima bisa manakala ada standar pelayanan.
3. Untuk instansi yang sudah mempunyai standar pelayanan, maka pelayanan prima adalah apabila pelayanan tersebut mendekati standarnya.
4. Apabila pelayanan selama ini sudah memenuhi standar, maka pelayanan prima berarti adanya terobosan baru, yaitu pelayanan yang melebihi standarnya.
5. Untuk instansi yang belum mempunyai standar pelayanan, maka pelayanan prima adalah pelayanan yang dianggap terbaik oleh instansi yang bersangkutan. Usaha selanjutnya adalah menyusun standar pelayanan.

Mengacu pada pendapat di atas, maka pelayanan prima dalam penyelenggaraan sistem pendidikan dasar dipandang sebagai suatu konsep pelayanan publik yang terbaik yang didasarkan pada standar pelayanan yang jelas dan terukur. Pandangan ini tidak terbatas hanya pada hasil pendidikan yang tercarmin pada perkembangan diri peserta didik, namun mencakup juga faktor input dan faktor proses pendidikan. Faktor input terfokus pada peran sentral guru, dan faktor proses terfokus pada saran dan prasarana serta seluruh

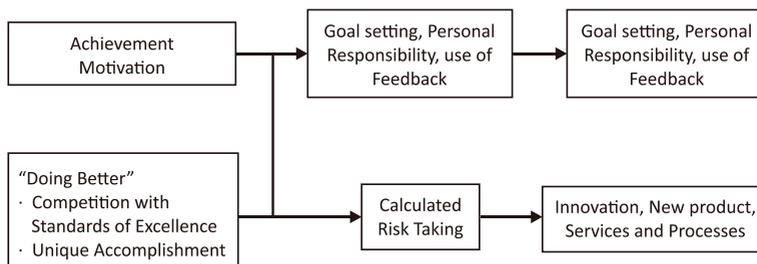
fasilitas pendidikan. Dengan pandangan inilah maka pendekatan penelitian terhadap kualitas pelayanan pendidikan dasar menjadi penting sekali, dan aktual untuk dikembangkan.

## 2.11. Hubungan Kompetensi dengan Kualitas Pelayanan

Kompetensi berkorelasi dengan kualitas pelayanan karena kompetensi yang menurut Spencer & Spencer mencakup *motive, trait, self-concept, knowledge* dan *skill* merupakan sumber daya internal individu-individu yang melaksanakan kebijakan dan kegiatan pelayanan publik tersebut. Karena itu, dapat dinyatakan bahwa kompetensi berpengaruh terhadap kualitas pelayanan, termasuk kualitas pelayanan di bidang pendidikan. Dengan adanya pengaruh maka dapat diaktualisasikan bahwa di antara kompetensi dan kualitas pelayanan terjalin suatu *causal relationship* (hubungan sebab akibat). Bagaimana *causal relationship* terjalin dijelaskan oleh Spencer & Spencer (1993:12) berikut :

*Motive, trait, and self-concept competencies predict skill behavior actions, which in turn predict job performance outcomes, as in the motive/ trait behavior outcome causal flow model shown in figur as follows :*

Gambar 2.9  
Competency causal flow



Sumber : Spencer & Spencer, 1993 :12

Gambar alir kausal model yang tersaji di atas pada pokoknya menunjukkan bahwa motivasi berprestasi (*achievement motivation*) sebagai salah satu elemen kompetensi berproses pada pencapaian tujuan-tujuan (*goal setting*) dan tanggungjawab personal atas pencapaian tujuan-tujuan tersebut. Proses pencapaian tujuan-tujuan itu merupakan kesinambungan pengembangan (*improvement*) kualitas, produktivitas, penjualan. Dengan memperhitungkan resiko dalam proses pencapaian tujuan-tujuan, maka akan diperoleh temuan yang berkaitan dengan proses pelayanan dan produk baru. Dengan gambar *competency causal flow model* yang dikemukakannya, Spencer & Spencer (1993:12) Menjelaskan :

*Causal flow models can be used to do "risk assessment" analyses. For example, following the causal arrows in figur (diatas), an organization that does not select for, develop, or achievement motivation its employees can expect less improvement in finansial outcomes, productivity, and quality, and fewer new products and services.*

Pada pokok Spencer & Spencer mengatakan bahwa sebuah organisasi yang tidak mengembangkan motivasi berprestasi karyawan dapat menimbulkan penurunan tingkat penghasilan finansial, produktivitas, kualitas, produk baru dan pelayanan. Motivasi berprestasi (*achievement*) termasuk elemen kompetensi. Menurut Spencer & Spencer (1993:16), berhasil atau tidak berhasilnya kinerja seseorang tergantung dari kompetensi yang dimilikinya, apakah sesuai dengan kompetensi yang menjadi persyaratan minimal jabatannya. Dengan demikian kompetensi berpengaruh terhadap kualitas pelayanan.

Dengan acuan teori dari Spencer & Spencer selanjutnya di-konseptualisasikan bahwa kompetensi tenaga kependidikan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan pendidikan dasar pada SMP di Kabupaten Bogor.

## 2.12. Konsep Kualitas Pelayanan

Berbagai konsep kualitas pelayanan senantiasa memiliki beragam makna, namun secara substansial konsep kualitas pelayanan walaupun memiliki pemaparan makna yang berbeda, tetapi terfokus yang sama. Dengan demikian maka kualitas memiliki ragam makna maupun tafsiran yang disesuaikan dengan tujuan yang ingin dicapai. Tjiptono (1997:2) mengatakan bahwa:

Kualitas memiliki makna banyak, seperti kesesuaian dengan tuntutan atau persyaratan, kecocokan untuk pemakaian, penyempurnaan berkelanjutan, pemenuhan kebutuhan, melakukan sesuatu secara benar semenjak awal dan aktivitas yang membahagiakan di dalam melakukan pelayanan.

Albrecht (dalam Lovelock, 1992:10) mengatakan bahwa: “Pelayanan merupakan *a total organizational approach that makes quality of service as perceived by the customer, the number one driving force for the operation of the business*”. Istilah pelayanan merupakan terjemahan dari istilah ‘service’ dalam bahasa Inggris, yang menurut Kotler (dalam Tjiptono, 2004:6), berarti:

“*Leadership is mean as any action that can be offered by a party to the other that basically is intangible and not to result in an ownership on something*”. This view is a part of very definition of quality that substantially is more identical with service in the context of foreign language”. Kepemimpinan mengandung arti sebagai setiap tindakan atau perbuatan yang dapat dilakukan/diterapkan oleh suatu pihak ke pihak lain, yang pada dasarnya bersifat *intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu”. Pendapat tersebut bagian dari definisi kualitas yang beragam, namun secara substansial pelayanan lebih identik dengan ‘service’ dalam konteks bahasa asing.

Menurut Lethinen (dalam Sampara, 1999:8), pelayanan mempunyai makna: “Sebagai suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung dengan orang-orang atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan konsumen atau pelanggan.” Pengertian pelayanan di sini lebih kepada upaya aktif kelompok pemberi pelayanan di dalam rangka memberikan pelayanan maksimal terhadap konsumen. Sedangkan Wirjatmi (1996:1) mengatakan bahwa: “Pelayanan adalah aktivitas atau manfaat yang ditawarkan organisasi atau perorangan kepada konsumen atau dalam bisnis sering disebut *costumer* (yang dilayani) yang bersifat tidak berwujud”.

Berdasarkan pandangan dan pendapat para ahli sebagaimana tertera di atas, dapat dipahami beberapa aspek penting sebagai berikut: *pertama*, pelayanan merupakan tindakan atau perbuatan yang ditawarkan. Mengandung implikasi bahwa kegiatan pelayanan sebagai aktivitas atau kepuasan yang ditawarkan untuk dijual dan penjualannya tergantung pada kualitas atau ketersediaan layanan yang menyertainya, seperti kecepatan, ketepatan, keramahan dan kenyamanan; *kedua*, bahwa dalam pelayanan tidak menghasilkan kepemilikan terhadap seseorang dan hal yang dihasilkan bersifat abstrak atau tidak terwujud (*intangible*).

Pemakaian atau pemberian pelayanan terhadap seseorang tidak mengurangi hak orang lain untuk mendapatkan pelayanan sejenis atau sama; *ketiga*, proses pelayanan merupakan interaksi yang terjadi, baik antara orang dengan orang ataupun orang dengan mesin yang dapat menyebabkan kepuasan yang mendapat layanan.

Berdasarkan berbagai pendapat yang telah dikemukakan mengenai konsep pelayanan, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan konsep pelayanan adalah pencapaian hasil tertentu dari aktivitas yang dilakukan dengan cara yang efektif guna menjalin hubungan dengan publik. Pelayanan merupakan suatu kegiatan

yang pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak yang melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun berkelompok atau organisasi yang dilakukan secara universal.

Moenir (1995:41) mengatakan bahwa: “Hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu.” Guna mencapai kualitas pelayanan berjalan maksimal, maka seorang pemimpin seharusnya memiliki kemampuan untuk mengukur kualitas layanan di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pelayanan yang baik harus berlandaskan kepada bentuk bukti langsung (*tangible*) yang berhubungan dengan sarana dan prasarana, yang meliputi fasilitas fisik dilingkungan dinas. Selain itu segala perlengkapan yang dibutuhkan di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat semestinya tersedia dengan baik agar yang dilayani merasakan manfaat. Ketersediaan pegawai sebagai pelaksana dan pemberi layanan semestinya dipersiapkan agar masyarakat sebagai penerima layanan merasa terbantu. Untuk memberikan pelayanan maksimal dibutuhkan sarana komunikasi sebagai bagian dari pencapaian dari suatu pelayanan.

Kesempurnaan suatu pelayanan dapat dinyatakan berkualitas bila didukung adanya kemampuan memberikan layanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan responsibel, sehingga waktu yang dijanjikan untuk melakukan layanan semakin efisien dan efektif bagi penerima layanan. Agar akurasi layanan dapat memuaskan penerima layanan, maka dibutuhkan adanya keandalan (*reliability*) di dalam memberikan layanan yang berkualitas.

Kualitas pelayanan dirasakan memuaskan oleh penerima layanan, apabila suatu institusi dapat memenuhi kebutuhan penerima layanan. Untuk itu dibutuhkan satuan kerja dinas yang dapat melakukan pelayanan dengan daya tanggap (*responsiveness*)

maksimal tanpa pilih kasih, artinya setiap peminta layanan mendapat perhatian dan perlakuan sama.

Untuk memberikan pelayanan berkualitas, tentunya dibutuhkan satuan kerja dinas yang memiliki personil dengan latar belakang pendidikan, pengetahuan dan pengalaman yang sesuai dengan bidang garapannya sehingga tidak salah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tuntutan terhadap satuan kerja dinas, disamping mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya juga harus bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan di dalam melaksanakan rutinitas kegiatan. Di sinilah dibutuhkan adanya jaminan (*assurance*) yang transparan dan akuntabel.

Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988: 23) mempopulerkan pendekatan kualitas pelayanan yang populer dijadikan acuan dalam riset pemasaran adalah model SERVQUAL (*Service Quality*) yang dikembangkan oleh SERVQUAL dibangun atas adanya perbandingan dua faktor utama, yaitu persepsi pelanggan atas layanan nyata yang mereka terima (*Perceived Service*) dengan layanan yang sesungguhnya yang diharapkan/diinginkan (*Expected Service*). Jika kenyataan lebih dari yang diharapkan, maka layanan dapat dikatakan bermutu, sedangkan jika kenyataan kurang dari yang diharapkan, maka layanan dikatakan tidak bermutu. Apabila kenyataan sama dengan harapan maka layanan tersebut memuaskan.

Definisi umum tentang service quality atau yang seringkali disingkat SERVQUAL dinyatakan oleh Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988: 23) yaitu “*a customer’s judgment of the overall excellence or superiority of a service*”. Dengan demikian *service quality* dapat didefinisikan sebagai seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan pelanggan atas pelayanan yang mereka terima/peroleh. Harapan para pelanggan pada dasarnya sama dengan layanan seperti apakah seharusnya diberikan oleh perusa-

haan kepada pelanggan. Harapan para pelanggan ini didasarkan pada informasi dari mulut ke mulut, kebutuhan pribadi, pengalaman di masa lampau, dan komunikasi eksternal (iklan dan berbagai bentuk promosi perusahaan lainnya).

Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988: 23) menggunakan skala 1-7 (untuk memberikan respons terhadap suatu pernyataan atas satu aspek kualitas jasa), yakni sangat tidak setuju (1) sampai sangat setuju (7). Menurut penelitian yang dilakukan oleh Parasuraman dan kawan-kawan disimpulkan dari ke-5 dimensi tersebut terdapat kepentingan relatif yang berbeda-beda.

Untuk mengukur kualitas pelayanan menurut Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988: 23) memiliki lima dimensi yakni:

1. *Tangibles*, atau bukti fisik yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya pada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik perusahaan dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa. ini meliputi fasilitas fisik (Gedung, Gudang, dan lainnya), teknologi (peralatan dan perlengkapan yang dipergunakan), serta penampilan pegawainya. Secara singkat dapat diartikan sebagai penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil, dan materi komunikasi.
2. *Reliability*, atau keandalan yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya. Harus sesuai dengan harapan pelanggan berarti kinerja yang tepat waktu, pelayanan tanpa kesalahan, sikap simpatik dan dengan akurasi tinggi. Secara singkat dapat diartikan sebagai kemampuan untuk memberikan layanan yang dijanjikan secara akurat, tepat waktu, dan dapat dipercaya.
3. *Responsiveness*, atau ketanggapan yaitu suatu kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat (*responsive*)

dan tepat kepada pelanggan, dengan penyampaian informasi yang jelas. Membiarkan konsumen menunggu tanpa alasan yang jelas menyebabkan persepsi yang negatif dalam kualitas pelayanan. Secara singkat dapat diartikan sebagai kemauan untuk membantu pelanggan dengan memberikan layanan yang baik dan cepat.

4. *Assurance*, atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopan santunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya pelanggan kepada perusahaan. Terdiri dari komponen: komunikasi (Communication), kredibilitas (Credibility), keamanan (Security), kompetensi (Competence), dan sopan santun (Courtesy). Secara singkat dapat diartikan sebagai pengetahuan dan keramahmatan personil dan kemampuan personil untuk dapat dipercaya dan diyakini.
5. *Empathy*, yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada pelanggan dengan berupaya memahami keinginan konsumen dimana suatu perusahaan diharapkan memiliki suatu pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan. Secara singkat dapat diartikan sebagai usaha untuk mengetahui dan mengerti kebutuhan pelanggan secara individual.

Menurut Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1988: 23) Reliability secara konsisten merupakan dimensi paling kritis, kemudian tingkat ke-2 assurance, ke-3 oleh tangibles (terutama oleh perusahaan perbankan), ke-4 oleh responsiveness, dan kadar kepentingan yang paling rendah adalah empathy.

Secara rinci Zeithaml dkk. dikutip Hardiyansyah (2002:46-47) dinyatakan bahwa dari dimensi kualitas pelayanan tersebut dapat diperoleh indikator sebagaimana berikut ini:

Dimensi *Tangible* terdiri atas indikator :

- a) Penampilan petugas/aparatur dalam melayani pelanggan
- b) Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
- c) Kemudahan dalam proses pelayanan
- d) Kedisiplinan petugas/aparatur dalam melakukan pelayanan
- e) Kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan
- f) Penggunaan alat bantu dalam pelayanan

Untuk dimensi *Reliability* (Kehandalan) terdiri atas indikator:

- a) Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan
- b) Memiliki standar pelayanan yang jelas
- c) Kemampuan petugas/aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
- d) Keahlian petugas/aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan

Untuk dimensi *Responsivness* (respon/ketanggapan) terdiri atas indikator:

- a) Merespons setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan.
- b) Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat
- c) Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat
- d) Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat
- e) Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
- f) Semua keluhan pelanggan direspons oleh petugas/aparatur

Untuk dimensi *Assurance* (keterjaminan) terdiri atas indikator:

- a) Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan
- b) Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan
- c) Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan
- d) Petugas memberikan kepastian biaya dalam pelayanan

Untuk dimensi *Empathy* terdiri atas indikator :

- a) Mendahulukan kepentingan pelanggan
- b) Petugas melayani dengan sikap yang ramah
- c) Melayani dengan sikap yang sopan dan santun
- d) Melayani tanpadiskriminatif
- e) Menghargai setiap pelanggan

Ketika satuan kerja memberikan pelayanan kepada masyarakat biasanya yang selalu diinginkannya masyarakat adalah berupa kemudahan dalam melakukan hubungan baik agar pemberi layanan dengan penerima layanan merasakan kemudahan sehingga ada kesepakatan di dalam pencapaian tujuan bersama. Melalui komunikasi yang baik diantara kedua belah pihak dapat menentukan suatu pencapaian tujuan bersama.

Dengan perhatian pribadi yang arif dan bijak dimungkinkan dapat memahami kebutuhan masyarakat yang membutuhkan layanan. Disinilah dibutuhkan adanya empati (*empathy*) satuan kerja dinas terhadap masyarakat sebagai penerima layanan sehingga terjalin hubungan interpersonal dalam struktur satuan kerja dinas. Dalam hal ini maka pendapat mengenai kualitas pelayanan dari Lovelock (1992) sangat relevan untuk dijadikan alat ukur mengenai pelayanan Sistem Administrasi Manunggal Di Bawah Satu Atap (SAMSAT) Dinas Pendapatan Provinsi Jawa Barat.

## **PERANAN BIROKRASI DALAM PEMBERIAN PELAYANAN PERIZINAN**

**ASUMSI** dasar otonomi daerah adalah kalau pemerintahan berada dalam jangkauan masyarakat, tentu saja pelayanan akan menjadi lebih cepat, hemat, murah, responsive, akomodatif dan produktif. Dengan kata lain, bagaimana mendekatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga hasil yang diharapkan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah pemberian pelayanan publik yang lebih baik dan memuaskan sesuai dengan standarisasi pelayanan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan secara berkesinambungan, seiring dengan perkembangan harapan publik yang menuntut untuk dilakukan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan diskresi dan otonomi yang besar kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri pelayanan publik yang harus disediakan. Dalam pemberian pelayanan tidak boleh tercipta perlakuan yang berbeda, sehingga menimbulkan diskriminasi pelayanan bagi masyarakat. Selain itu, manajemen pelayanan perlu pula mendapat pembenahan melalui keterbukaan dan kemudahan prosedur, penetapan tarif yang jelas

dan terjangkau, keprofesionalan aparatur dalam teknik pelayanan, dan tersedianya tempat pengaduan keluhan masyarakat (*public complain*), serta tersedianya sistem pengawasan terhadap pelaksanaan sistem prosedur. Untuk itu, pemerintah daerah harus menyadari bahwa pada hakekatnya bahwa penyelenggaraan pemerintahan adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, akan tetapi dimaksudkan untuk melayani kepentingan masyarakat dan menciptakan suatu kondisi yang memungkinkan masyarakat dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kesejahteraan. Bahkan merupakan suatu kebanggaan dan kehormatan dapat melayani masyarakat dengan baik sehingga terbentuk masyarakat yang manusiawi.

*Good Governance* adalah cita-cita yang menjadi visi dari setiap penyelenggaraan Negara di berbagai belahan bumi, termasuk Indonesia. Secara sederhana, *good governance* dapat diartikan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan dan administrasinya bisa dipertanggung jawabkan kepada publik (Mas'ud, 2003: 150-151).

Sedangkan pengertian birokrasi yang diberikan Martin Albrow dalam Tjokrowinoto (2001:94) kedalam tujuh pengertian, intinya mencakup keberadaan alat-alat perlengkapan Negara, hubungan tugas dan kewajibannya, serta hubungan antara alat-alat perlengkapan tersebut yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan ciri-cirinya yang sangat spesifik. Inilah ciri dari suatu masyarakat modern. Namun dalam tataran pelaksanaannya, birokrasi menampilkan tiga wajah (Cokrowinoto. 2001:94) yaitu; (i) dalam pengertian yang baik, (ii) sebagai sebuah penyakit dan (iii) birokrasi yang "*free value*" (netral). Dalam pengetahuan yang baik,

birokrasi adalah sebagai sebuah institusi yang menjembatani antara *state* yang memanifestasikan kepentingan umum dan *civil society* yang memanifestasikan kepentingan khusus.

Sebagai organisasi modern yang konsep dasarnya dikembangkan oleh Max Weber (1864-1920), birokrasi adalah bentuk organisasi kekuasaan yang sepenuhnya diserahkan kepada para pejabat resmi atau aparat pemerintah yang memiliki syarat *technical skill* (berkemampuan secara teknis melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya) bagi bekerjanya sistem administrasi pemerintahan.

Birokrasi bekerja atas dasar prinsip hierarki jabatan, yang diperlihatkan oleh garis komando yang sangat kaku dari atasan ke bawahan. Atasan membawahkan dan mengawasi bawahan berdasarkan pembagian tanggung jawab yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab bawahan. Padahal salah satu tugas pokok dari birokrasi yang terpenting adalah memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Dalam pelaksanaan kewajiban memberikan pelayanan publik ini, aparat pemerintah dituntut adanya kepekaan (*responsiveness*) terhadap kepentingan publik dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan tugas serta produk layanannya sesuai dengan tuntutan publik. Setiap aparat birokrasi dituntut untuk secara terus menerus menemukan cara-cara baru pelaksanaan tugas agar semakin mampu dan semakin mudah melaksanakan tugas. Apalagi di tengah kehidupan yang semakin demokratis, aparat birokrasi (Hamdi, 2002 : 84) dituntut untuk , antara lain, semakin responsive, akuntabel, professional, transparan dan *entrepreneurial* (bersifat wiraswasta).

Bentuk atau model birokrasi modern, birokrasi pada dasarnya memiliki elemen-elemen dasar yang sama dengan organisasi pada umumnya. Mintzberg dalam Sulistiyani (2004:5) menyebutkan lima macam elemen dasar yang ada pada setiap organisasi, yaitu:

1. The strategic apex (pucuk pimpinan) yang bertanggung jawab penuh atas jalannya organisasi.
2. The middle line (pimpinan pelaksana) yang menjembatani pucuk pimpinan dengan bawahan/pelaksana.
3. The operating core (bawahan/pelaksana) para pekerja, pegawai yang melaksanakan pekerjaan pokok yang berkaitan dengan pelayanan dan produk organisasi.
4. The technostructure (kelompok ahli) misalnya para analis, yang bertanggung jawab bagi efektifnya bentuk-bentuk tertentu standarisasi dalam organisasi
5. The support staff (staf pendukung) sejumlah tenaga yang ada pada unit staf, membantu menyediakan layanan tidak langsung bagi organisasi.

Untuk mencapai tujuan yang mulia dari birokrasi, diperlukan kiranya aparatur pemerintah yang handal dan cekatan dalam menangkap kebutuhan jaman yang semakin kompleks dewasa ini. Aparatur pemerintah yang mempunyai kejujuran, bisa menjadi suri tauladan bagi publik, memiliki kesadaran dan ketulusan untuk mengabdikan dan membela kepentingan public, memiliki kapasitas intelektual, ketrampilan, penguasaan teknologi dan lain sebagainya.

Jadi apapun pemahamannya birokrasi adalah suatu kebutuhan yang tak dapat dihindari. Persoalannya adalah bagaimana membangun birokrasi agar semakin sesuai dengan tuntutan zaman dan perkembangan kehidupan kesejahteraan masyarakat.

Mengingat kecenderungan birokrasi untuk mengejar kepentingannya sendiri, posisi strategis dalam hal pembuatan dan penerapan kebijaksanaan itu tentu saja sangat menguntungkan, dan akibatnya memungkinkan bagi para birokrat untuk melepaskan diri dari tanggung jawab pelayanan serta menjauh dari jangkauan

tuntutan masyarakat. Padahal masyarakat sebagai pihak yang dilayani itulah seharusnya birokrasi mempertanggung jawabkan segala tindakannya. Bahkan demi efektifitas pelaksanaan suatu kebijaksanaan birokrasi seringkali harus merahasiakan sesuatu dan tidak membolehkan masyarakat untuk mengetahuinya.

Dalam perkembangan selanjutnya prinsip birokrasi itu sendiripun mengalami pergeseran makna dan tujuan. Aparatur pemerintah tidak hanya menjalankan tugas-tugas rutin sebagai pelayan masyarakat, tetapi juga dituntut pula inovatif dan responsif terhadap perubahan eksternal yang terjadi diluar dirinya.

Selama ini birokrasi dianggap tidak mempunyai peluang dan kemampuan untuk cepat tanggap terhadap perubahan permasalahan sosial yang harus dipecahkan, dan juga terhadap pergeseran peluang yang harus cepat dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan. Pada saat sektor swasta bisa dengan kreatif beradaptasi dengan perubahan sosial, sektor publik di bawah kendali aparatur pemerintah atau birokrasi terlalu lamban bergerak, dan sulit tanggap terhadap perubahan persoalan yang dihadapi masyarakat.

Di Indonesia jika ada bahasan mengenai birokrasi maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Birokrasi dengan berbagai macam cacatnya menjadi milik pemerintah. Birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern.

Konsepsi birokrasi Weber yang dianut dalam organisasi pemerintahan (*government*) banyak memperlihatkan cara-cara *officialdom*. Pejabat birokrasi pemerintah adalah sentra dari penyelesaian urusan masyarakat. Rakyat sangat tergantung pada pejabat ini, bukannya pejabat yang tergantung pada rakyat. Pelayanan kepada rakyat bukan diletakkan pada pertimbangan utama, melainkan pada

pertimbangan yang kesekian. Walaupun yang kemudian konsep Weberian yang cenderung menjadikan kerajaan pejabat ini banyak mendapatkan kritikan diantaranya adalah Warren Bennis, Lawrence dan Lorch.

Dengan demikian bahwa, birokrasi dapat dibagi menjadi dua klasifikasi yaitu sebagai proses administrasi pemerintahan dan juga sebagai struktur atau fungsi yang bersifat statis, di mana disitu ada pejabat yang menjalankan struktur yang biasa disebut sebagai birokrat. Birokrat, pejabat dan staf administrasi selalu terkait dengan pemerintahan dan menjadi aktor penting dalam sebuah Negara baik dalam urusan politik, administrasi dan pembuatan kebijakan Negara. Dan itu berlaku di hampir semua jenis pemerintahan.

Sehingga, dalam pemahaman kita birokrasi juga dapat dimaknai sebagai proses penyelenggaraan pemerintahan dengan mengadopsi sistem tertentu dimana di dalamnya terdapat pembagian kerja dan tugas yang jelas antar divisi, terdapat nilai impersonal dimana orang mengikuti aturan, bukan aturan mengikuti orang, penyusunan jabatan dan karir berdasarkan kompetensi dan bukan preferensi, terdapatnya otoritas pengawasan dan juga terdapatnya hierarki.

Di Indonesia hierarki kekuasaan ini dibalut dengan sistem bapak atau patrimonial sehingga menjadi lebih kental lagi praktek kekuasaan birokrasi. Pejabat hierarki yang dibawah tidak berani bertindak jika tidak memperoleh restu dan petunjuk dari hierarki yang diatas. Prilaku birokrasi Indonesia selalu diwarnai dengan sikap *nyuwun sewu* (minta seribu), seperti orang Jawa yang mau lewat melangkahi posisi orang tua. Sikap-sikap sopan yang melenceng dari sikap rasional model Weber tersebut banyak dijumpai dalam perilaku-prilaku birokrasi pemerintah. Sikap ini berlingung

pada kekuasaan yang berada pada hierarki yang kesemuanya mempunyai hak-hak istimewa berupa fasilitas kekuasaan. Kekuasaan lembaga pemerintah berasal dari titipan dan pemberian lembaga rakyat. Lembaga pemerintah harus dilaksanakan oleh orang-orang yang selaras dengan keahliannya. Jangan sesuatu urusan itu diserahkan kepada orang-orang yang bukan ahlinya. Keahlian atau profesionalisme atau kompetensi merupakan taruhan yang utama bagi pelaku, pejabat atau penerima amanat rakyat dibidang pemerintahan.

Karena dalam hal birokrasi, pemerintah dituntut untuk memproduksi atau menyediakan (*provider*), mendistribusikan, mengalokasikan, memasarkan dan mengendalikan sehingga dijamin semua masyarakat mendapatkannya secara cepat, tepat, murah dan adil. Karena itu penyediaan dan pelayanan jasa publik ini harus di bawah kontrol manajemen pemerintah.

Max Weber dalam Osborne dan Peter Plastrik (2004:20), menyimpulkan prinsip-prinsip yang dengannya birokrasi-birokrasi baru ini dibentuk:

1. Birokrasi tersentralisasi dan hirarkis: “Birokrasi profesional hanyalah skrup dalam mesin yang terus bergerak yang memberikan sebuah rute perjalanan yang pasti baginya”.
2. Birokrasi dituntun oleh aturan: “yaitu, oleh hukum atau peraturan-peraturan administrative” yang stabil, yang mencakup semua hal.
3. Birokrasi terstandarisasi dan impersonal, memberikan perlakuan atau pelayanan yang sama kepada setiap orang.
4. Birokrasi menggunakan proses-proses administrative— yaitu staf mereka sendiri ketimbang kontraktor atau mekanisme pasar—untuk mencapai tujuan mereka.

5. Birokrasi memilih staf berdasarkan ujian, bukan kriteria subjektif.

Ciri paling menonjol, kebanyakan birokrasi pemerintah bersifat monopoli. Untuk memberantas kecurangan dan penyelewengan yang begitu merajalela dalam mesin-mesin politik kota pada era tersebut, kita membungkusnya dalam aturan yang tak ada habisnya, tata cara, dan control internal.

Oleh Osborne dan Peter Plastrik (2004), birokrasi digambarkan sebagai sistem yang dirancang orang jenius, tetapi untuk dijalankan oleh orang tolol. Ungkapan ini mungkin sedikit kasar tetapi mengandung kebenaran. Dalam jiwa mesin birokrasi tersembunyi sebuah keajaiban kontrol. Pegawai adalah skrup dalam mesin yang bergerak sangat teratur. Pekerjaan mereka dipecah menjadi berbagai fungsi dan diuraikan dengan sangat rinci, karena aturan dan prosedur yang rinci sangat menentukan perilaku.

Hal lain yang harus dipertimbangkan dalam lembaga birokrasi pemerintah adalah kelembagaan pemerintah local atau daerah. Paradigma pemerintahan sekarang adalah berorientasi ke arah perubahan dari *government* ke *governance*. Dalam paradigma *government* orientasi kekuasaan masih kuat, partisipasi dan control rakyat belum berjalan secara optimal.

Dalam paradigma baru terdapat asumsi yang mendasar bahwa dalam masyarakat baru terdapat banyak *competing interest groups* kelompok-kelompok kepentingan rakyat yang saling berkompetensi dalam proses politik manajemen pemerintahan. Oleh karena itu, pemerintah harus menawarkan saluran-saluran akses kepada masyarakat untuk berpartisipasi. Rakyat harus ditempatkan pada posisi didepan (*putting people in the driver seat*). Manajemen Pemerintahan di masa depan menurut perubahan paradigma ini harus juga mencairkan pemusatan kekuasaan baik vertical maupun hori-

zontal sehingga proses *check and balance* dengan rakyat terlaksana dengan baik.

Kelembagaan birokrasi pemerintah lokal/daerah dengan memperhatikan perubahan-perubahan paradigma dan hadirnya banyak partai politik, maka perlu diadakan perubahan. Perlu disediakan pula jabatan politik non structural yang ditempati oleh orang-orang partai politik yang berkoalisi dengan kepala daerah.

Dahulu di Indonesia pernah mempunyai jabatan politik di pemerintahan yang berasal dari partai politik yang disebut Badan Pemerintahan Harian (BPH) yang membantu kepala daerah. Di zaman orde lama anggota BPH ini terdiri dari wakil-wakil partai NASAKOM (3 parpol atau 3 pejabat). Kemudian sekarang dengan sistem multipartai, bukan berarti semua partai politik yang ada di DPRD harus terwakili, melainkan tergantung pada kesepakatan koalisi kepala daerah dengan partai politik pendukungnya atau berdasarkan ketentuan undang-undang yang ada, sehingga dengan kesepakatan koalisi atau ketetapan undang-undang ini diperkirakan paling banyak 3-5 pejabat politik di pemerintah local / daerah.

Jabatan politik ini berfungsi membantu kepala daerah sebagai tim politik untuk membuat kebijakan-kebijakan politik. Pejabat ini bukan pelaksana kebijakan sebagaimana pernah dilakukan pada zaman BPH dulu. Sehingga diharapkan tidak mencampuri urusan pelaksana kebijakan politik pemerintahan yang semestinya hanya dilakukan oleh pejabat profesional karier birokrasi pemerintah daerah. Pejabat politik ini hanya berfungsi merumuskan kebijakan politik sebagai team worknya kepala daerah. Selain merumuskan kebijakan politik pejabat politik berwenang melakukan control atas pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan oleh para birokrat lokal / daerah.

Berdasarkan perubahan paradigma seperti yang dikemukakan diatas, maka pengelolaan kewenangan dibidang pemerintahan perlu menyesuaikan terhadap arus perubahan yang terjadi. Di bidang pengelolaan kewenangan pemerintahan harus dilakukan *repositioning* bagaimana sebaiknya kewenangan pemerintahan itu dikelola. Perumusan dan implementasi kebijaksanaan sektoral yang semula tersentralisasi dengan mengedepankan pendekatan yang berorientasi ke Negara, otoritarian, dan kurang memperhatikan arus modernisasi global kiranya tidak perlu di anut dan diganti kearah sebaliknya.

Upaya melakukan *repositioning* ini sama halnya dengan melakukan dan menentukan strategi perubahan dan pembaharuan administrasi pemerintahan. Strategi pembaharuan ini yang akan menentukan proses pembangunan birokrasi pemerintahan selanjutnya.

Melakukan perubahan birokrasi dan administrasi pemerintahan perlu dipikirkan masalah yang pelik untuk menetralkan birokrasi dari pengaruh kekuatan partai politik. Kalau hal ini tidak dilakukan maka blok-blok kekuatan partai-partai akan hidup subur dalam korp birokrasi pemerintah dan hal ini akan membahayakan bagi pelayanan kepada publik.

Dari uraian diatas, jelas bahwa birokrasi Negara hendaknya tidak diisi dengan orang-orang yang lemah, baik secara rasional maupun secara etis. Sekali lagi kita harus melihat kenyataan bahwa masyarakat seringkali tidak membedakan antara masalah-masalah yang mekanistik dan rasionalistik dengan masalah-masalah yang menyangkut integritas dan moralitas individu yang melaksanakannya.

Di awal tahun 1990 an ketika suasana birokrasi pemerintah masih kuat-kuatnya terkooptasi oleh kekuatan politik, yang saat itu salah satu kekuatan politik yang senantiasa memenangkan pemilu menguasai birokrasi pemerintah. Netralitas ketika itu dalam tubuh

birokrasi di Negara Indonesia hampir tidak ada. Sekarang pun mungkin masih tetap masih belum berubah dan walaupun ada perubahan mungkin dalam konteks tertentu. Padahal kalau birokrasi pemerintahan di buat netral, maka rakyat secara keseluruhan akan bisa dilayani oleh birokrasi pemerintah.

Melayani rakyat secara keseluruhan artinya tidak mengutamakan dan memihak kepada salah satu kepentingan kelompok rakyat tertentu. Pemihakan kepada kepentingan seluruh rakyat sama dengan melaksanakan demokrasi, karena hakekat demokrasi adalah *dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*. Oleh karena itu, bahwa netralitas birokrasi pemerintah dari kepentingan kelompok partai atau kekuatan politik tertentu akan mampu melahirkan tatanan pemerintahan yang demokratis.

Sebagaimana diketahui, bahwa birokrasi dan politik bisa dibedakan akan tetapi tidak bisa dipisahkan. Seperti dikemukakan Thoha (2005:167), bahwa politik bisa menjadi master dari birokrasi, dan master itu bisa berasal dari kalangan partai politik. Bagi partai politik yang memenangkan suara dalam pemilihan umum, maka partai politik dalam suatu sistem Negara demokrasi bisa memimpin dan mengendalikan pemerintahan. Kehadiran partai politik dalam pemerintahan akan menjadi master dari birokrasi pemerintah.

Adapun bentuk organisasi birokrasi yang diharapkan memiliki daya-tanggap yang baik terhadap kepentingan-kepentingan umum adalah bentuk organis-adaptif. Dalam Kumorotomo (1999:135), ciri-ciri pokok yang terdapat dalam struktur yang organis-adaptif antara lain :

- (1)berorientasi kepada kebutuhan para pemakai jasa,(2) bersifat kreatif dan inovatif, (3) menganggap sumber daya manusia sebagai modal tetap jangka panjang (*longterm fixed assets*), (4) kepemimpinan yang memiliki kemampuan mempersatukan

berbagai kepentingan dalam organisasi, sehingga dapat menumbuhkan sinergisme.

Birokrasi itu bekerja sesuai dengan profesionalisme yang menuntut kepadanya sepanjang masa, dan tidak boleh terkontaminasi oleh warna politik yang datang silih berganti memimpinnnya. Oleh karena itu netralitas bagi birokrasi pemerintah terhadap pengaruh warna politik yang dibawa oleh master sangat penting untuk diperhatikan.

Sekarang dengan adanya banyak parpol yang ikut dalam pemilu, maka semua partai itu mempunyai kesempatan yang sama untuk memenangkan pemilu. Di dalam sistem demokrasi, maka partai yang memenangkan suara dalam pemilu berhak untuk memimpin pemerintahan ini. Kehadiran parpol melalui wakilnya yang ditunjuk sebagai menteri yang memimpin suatu departemen, maka kalau tidak diatur sistemnya ada kemungkinan peristiwa sejarah masa lalu semenjak tahun 1955 kemudian diperluas lagi semasa pemerintahan orde baru, akan terulang lagi. Keadaan seperti ini akan memperkuat posisi birokrasi pemerintah agar tidak bisa netral dari pengaruh dan intervensi partai politik.

Jika birokrasi pemerintah memihak kepada salah satu kekuatan partai politik yang sedang memerintah, sementara itu diharapkan birokrasi pemerintah itu memberikan pelayanan kepada rakyat secara adil dan merata sebagaimana tugas dan fungsi Negara dan pemerintahan pada umumnya, maka sikap pelayanan tersebut jelas tidak terpuji. Selain tidak terpuji sikap pelayanan tersebut tidak mencerminkan sikap demokratis dan cenderung memberikan peluang bagi suburnya praktek KKN.

Hal ini tidak bisa juga dipungkiri bahwa semua partai politik yang ada di Indonesia semenjak tahun-tahun awal kemerdekaan adalah miskin dana. Padahal untuk keperluan perjuangan

memerlukan banyak dana. Dan sementara dana banyak tersedia di sektor birokrasi pemerintahan yang berkewajiban mengelolah dan mempertanggung jawabkan secara baik dan benar kepada rakyat. Selain itu dalam birokrasi pemerintah yang strukturnya mulai dari pusat pemerintahan sampai pada struktur paling bawah ditempati oleh sumber daya manusia yang besar sekali. Sumber daya tersebut bisa direbut untuk mendukung partainya. Oleh karena itu, upaya untuk merebut posisi pada departemen-departemen tertentu dan lebih-lebih pada departemen pengelolah sumber dana dan sumber daya manusia yang besar merupakan program partai yang tidak terang-terangan tampil di permukaan akan tetapi merupakan minat yang paling besar.

Masing-masing dari keempat model ini mempunyai cara sendiri-sendiri bagaimana seharusnya pilar sentral dari bagaimana seharusnya pilar sentral dari suatu pemerintahan, yakni pegawai pemerintah harus bekerja melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Apakah mereka itu memihak atau netral dalam hubungannya dengan kekuatan politik yang ada. Keempat model ini bisa memberikan solusi untuk menindaklanjuti kebijaksanaan pemerintah tentang netralisasi pegawai negeri dari partai politik.

Keempat model tersebut, juga memberikan penjelasan bahwa netralitas dan otonomi birokrasi pemerintah dari keterpengaruhan kepentingan-kepentingan kekuatan politik dan kelompok-kelompok kepentingan amat diperlukan dalam menata kehidupan birokrasi pemerintah. Netralitas birokrasi pemerintah diharapkan akan menciptakan tata pemerintahan yang demokratis yang memihak kepada semua lapisan masyarakat, dan semua rakyat.

Di era reformasi saat ini bisa jadi kita akan memasuki masa pasca birokrasi. Artinya birokrasi harus dimaknai sebagai alat untuk menuju efisiensi, sehingga benar-benar dapat membentuk

birokrasi yang netral, supaya tidak lagi diperbudak oleh politik. Karena dalam kehidupan birokrasi yang ditumpangi, atau bahkan didominasi muatan-muatan politis oleh penguasa Negara, maka jelas menjadikan tujuan birokrasi melenceng dari arah yang semula dikehendaki. Akibatnya, orientasi pelayanan publik yang semestinya dijalankan, menjadi bergeser kearah orientasi yang sifatnya politis. Dalam kondisi ini, birokrasi tidak lagi akrab dan ramah dengan kehidupan masyarakat sekelilingnya. Performance birokrasi yang kental dengan aspek-aspek politis inilah, yang pada gilirannya melahirkan stigma “politisasi birokrasi”.

Setuju atau tidak setuju, hal itulah yang banyak merugikan publik selama pemerintahan orde baru, bahkan hingga sekarang. Untuk itu salah satu dimensi dari keinginan perubahan itu adalah pemihakan pemerintah kepada kepentingan publik melalui kebijakan dan pelayanan publik yang lebih menguntungkan rakyat.

Karena penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya Negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga Negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sebagai warga Negara Indonesia, masyarakat berhak menerima layanan publik yang maksimal tanpa harus membayar lebih dari standar kewajiban bayar. Ini berlaku pada semua warga negara dengan pelayanan publik seperti mengurus administrasi, perizinan dan layanan lainnya. Bahkan masyarakat bisa mendapat kesempatan memberikan pengaduan bila terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan layanan.

Dalam pelaksanaan pelayanan, jangan membuat urusan, mekanisme atau prosedur yang berbelit-belit. Berikan kemudahan, prosedur yang jelas, dapat dipahami oleh pelanggan sehingga pelanggan tidak mengalami kesulitan berhubungan dengan pelaku birokrasi yang memberikan pelayanan. Berikan pemahaman dan

pengertian pelanggan tentang prosedur, mekanisme yang tidak jelas atau memang pelaku birokrasi yang membuat urusan menjadi berbelit-belit dan tidak sesuai dengan yang seharusnya dengan motif tertentu untuk kepentingan pribadi. Pelaku birokrasi harus senantiasa berorientasi pada mekanisme kerja yang tidak berbelit-belit serta harus berorientasi pada kepentingan masyarakat bukan pada kepentingan birokrat.

Untuk itu, birokrasi pemerintah harus banyak mendengar apa kebutuhan, keinginan masyarakat sebagai pelanggan dan apa yang tidak disukai juga oleh masyarakat. Pelaku birokrasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya harus produktif dan tidak lamban. Setiap pimpinan pada level apapun pada level apapun harus memanfaatkan potensi personil atau bawahan semaksimal mungkin, pembagian tugas yang jelas dan merata dengan peningkatan kompetensi aparat melalui berbagai upaya yang terus menerus untuk dilakukan dalam rangka memberdayakan bawahan dengan orientasi profesionalisme.

Birokrasi pemerintahan dalam pelaksanaan tugas pemberian pelayanan tidak semata-mata bergerak karena peraturan, tetapi didorong oleh adanya misi. Aparatur birokrasi perlu memahami bahwa eksistensi suatu lembaga pemerintahan ditentukan oleh pelanggannya (konsumen). Jadi pelayanan publik yang berkualitas ditentukan oleh masyarakat. Pemberian pelayanan publik tidak boleh menyimpang dari peraturan perundang-undangan dan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi atau golongan. Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, gender dan status ekonomi. Harus ada jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dipenuhi, baik oleh pemberi maupun oleh penerima pelayanan.

Dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2005: 241), bahwa penyelenggaraan pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila dapat dipenuhi empat hal sebagai berikut:

- a. Sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat khususnya pengguna jasa pelayanan.
- b. Kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan.
- c. Sumber daya manusia yang berorientasi kepada kepentingan pengguna jasa.
- d. Berfungsinya mekanisme 'voice'.

Teori-teori tentang manajemen pelayanan dapat dibedakan menjadi dua (Ratminto, 2008:56), yaitu yang mengkajinya dari perspektif *providers* atau dari prosesnya dan yang mengkajinya dari perspektif *customers* atau outputnya. Untuk dapat menyelenggarakan manajemen pelayanan dengan baik, maka harus memahami konsep-konsep dasar manajemen pelayanan.

Tugas pelayanan pemerintah dalam proses pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat dapat berfungsi optimal manakala organisasi pemerintah pemberi layanan telah mempunyai mekanisme dan standar pelayanan tertentu. Mekanisme pelayanan dimaksud harus menjamin terciptanya makna pemerintahan yang responsive, yakni sosok pemerintahan yang sensitive, akomodatif dan antisipatif terhadap kebutuhan, keinginan, aspirasi, kepentingan, cita-cita, harapan, motivasi, tuntutan dan keluhan rakyat serta bertanggung jawab kepada rakyat atas pelaksanaan tugasnya sebagai pengemban mandat kedaulatan rakyat, sebagai abdi negara dan pelayan masyarakat. Dengan demikian, peran pemerintah sebagai aktor pelayanan diarahkan demi perwujudan suatu sosok pemerintahan yang responsive, akomodatif dan sensitive terhadap kebutuhan rakyatnya.

Adapun konsep-konsep dasar (Ratminto, 2008:57) tersebut sebagai berikut:

- a. Momen Kritis Pelayanan (*Moment of Truth*). Albrecht dan Bradford (1990:30) mendefinisikan moment kritis pelayanan sebagai kontak yang terjadi antara konsumen dengan setiap aspek organisasi yang akan membentuk opini konsumen tentang kualitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi tersebut. Untuk menciptakan kualitas pelayanan yang baik, setiap organisasi harus mengidentifikasi dan mengelola moment kritis pelayanan tersebut secara baik.
- b. Lingkaran Pelayanan (*The Cycles of Services*). Untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik, maka kita harus memandang produk atau jasa layanan kita sebagaimana konsumen kita memandang produk atau jasa layanan tersebut.
- c. Teori 'Exit' dan 'Voice". Hirschman (1994), menyatakan bahwa kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme 'exit' dan 'voice'. Mekanisme 'exit' berarti bahwa jika pelayanan publik tidak berkualitas, maka konsumen/klien harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayan publik yang lain yang disukainya. Sedangkan mekanisme 'voice' berarti adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan lembaga penyelenggara pelayanan publik.
- d. Model segitiga pelayanan (*The Service Triangle*). Albert dan Zemke mengemukakan bahwa organisasi-organisasi yang bergerak di bidang pelayanan yang sangat berhasil memiliki tiga kesamaan, yaitu: (a) disusunnya strategi pelayanan yang baik, (b) orang digaris depan yang berorientasi pada pelanggan/konsumen, (c) sistem pelanggan yang ramah.

- e. Gap Model. Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990) mengemukakan bahwa manajemen pelayanan yang baik tidak bisa diwujudkan karena adanya lima gap, yaitu: (1) Gap persepsi manajemen. Ini terjadi apabila terdapat perbedaan antara harapan-harapan konsumen dengan persepsi manajemen terhadap harapan-harapan konsumen, (2) Gap persepsi kualitas. Ini terjadi apabila terdapat perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan-harapan konsumen dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan, (3) Gap penyelenggaraan pelayanan. Ini lahir jika pelayanan yang diberikan berbeda dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang telah dirumuskan, (4) Gap komunikasi pasar. Ini lahir sebagai akibat dari adanya perbedaan antara pelayanan yang diberikan dengan komunikasi eksternal terhadap konsumen, (5) Gap kualitas pelayanan. Ini terjadi karena pelayanan yang diharapkan oleh konsumen tidak sama dengan pelayanan yang senyatanya harus dirasakan oleh konsumen.

Konsep-konsep dasar manajemen pelayanan yang demikian, maka pelayanan publik yang diselenggarakan oleh unit-unit kerja birokrasi mungkin perlu direformasi dengan menerapkan prinsip dasar pelayanan publik yang lebih transparan. Manajemen pelayanan publik harus mengoptimalkan berfungsinya kelima konsep dasar tersebut agar dapat mewujudkan pelayanan yang cepat, murah dan efisien sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat.

Jadi penyelenggara pemerintahan perlu memahami dengan pasti apa perannya dalam pelayanan publik, bagaimana mewujudkan kualitas layanan yang memuaskan rakyat sebagai penerima pelayanan publik dan bagaimana seharusnya sikap perilakunya selaku penyelenggara pemerintahan. Penyelenggara pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak

hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan. UUD 1945 mengamanatkan kepada Negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahteraan, sehingga efektifitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, tugas pemerintah adalah mencari cara agar warga merasa senang dan puas dalam menerima pelayanan yang mereka selenggarakan. Sebab pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya. Karena itu, penyedia layanan harus mampu mengidentifikasi kebutuhan dan keinginan warga pengguna, kemudian memberikan pelayanan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan warga masyarakat.

Ratminto dan Atik (2005:244) mengemukakan ada tiga prinsip dasar dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan perizinan, yaitu:

- a. Prinsip dasar penghapusan. Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka harus dilakukan penghapusan terhadap izin-izin yang sifatnya tidak prinsip dan memang tidak perlu. Izin-izin yang tidak sangat perlu dan cenderung membebani masyarakat sebaiknya dihapus, sehingga izin yang berlaku dan harus diurus oleh masyarakat adalah izin-izin yang memang sangat diperlukan.
- b. Prinsip Dasar Penggabungan. Apabila penghapusan izin belum dapat dilakukan, maka dapat dilakukan minimalisasi dan penggabungan izin. Izin-izin harus diupayakan seminimal mungkin, atau apabila memungkinkan beberapa izin dapat digabung menjadi satu. Dengan demikian akan dapat diciptakan izin yang bersifat komposit (satu izin untuk berbagai keperluan atau urusan).

- c. Prinsip Dasar Desentralisasi. Dalam prinsip ini, harus diupayakan agar sejauh mungkin wewenang pemberian izin diberikan kepada instansi pemerintah yang paling bawah.

Maka dari itu reformasi birokrasi pemerintah dalam praktek dapat mencakup berbagai makna yakni; reorientasi birokrasi, restrukturisasi, revitalisasi, refungsionalisasi dan reposisi berbagai unsur dari sistem birokrasi pemerintah sebagai penyelenggara kenegaraan, penyelenggara pemerintahan, penyelenggara pelayanan umum dan pembangunan. Pelayanan publik yang memuaskan akan dapat menumbuhkan dan melestarikan kepercayaan publik sekaligus meningkatkan partisipasi politik.

Dalam hubungan tersebut, Negara tidak boleh tinggal diam dalam menjalankan tugas dan menjalankan roda pemerintahan untuk melayani rakyat. Jadi harus ada konsistensi dan komitmen untuk menerapkan suatu peraturan perundang-undangan, karena jangan sampai pengalaman selama ini terulang kembali, karena ketidak adaaan penegakkan hukum yang berlaku.

Dalam pembaharuan manajemen pemerintahan, Osborne dan Gaebler (1992:9) menawarkan penerapan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. *Catalytic Government : Steering Rather Than Rowing* (Mengemudi lebih baik daripada mendayung). Karena itu lepaskan pekerjaan pelaksanaan yang sekiranya dapat dikerjakan masyarakat, pemerintah cukup melakukan pengaturan dan pengendalian.
2. *Community-Owned Government: Empowering Rather Than Serving* (Biarkan wewenang kepada masyarakat ketimbang pemerintah yang melayani). Apabila masyarakat sudah mengatur sendiri, biarkan dan tingkatkan kemampuan untuk mengatur sendiri

- (memberdayakan masyarakat) ketimbang tugas pelayanan seluruhnya dibebankan kepada pemerintah.
3. *Competitive Government: Injecting Competition into Service Delivery* (Lembaga-lembaga Pemerintah bersainglah dalam memberikan pelayanan). Antar instansi pemerintah hendaknya berlomba-lomba melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya dengan tanpa melupakan koordinasi antara mereka.
  4. *Mission-Driven Government: Transforming Rule-Driven Organization* (organisasi yang melaksanakan aturan, perlu diubah menjadi organisasi yang mempunyai misi). Karenanya buatlah organisasi yang mempunyai orientasi misi dan tinggalkan organisasi pelaksana yang orientasinya menjalankan tugas saja sesuai dengan aturan yang ada.
  5. *Result Oriented Government: Funding Outcomes, Not Input* (Biaya/dana yang menghasilkan sesuatu, jangan sebaliknya—bukan sesuatu yang menghasilkan biaya/dana).
  6. *Customer-Driven Government: Meeting the Needs of the Customer, Not the Bureaucracy* (perhatikan kebutuhan pelanggan/masyarakat dan bukan kebutuhan birokrasi). Mengutamakan kepentingan masyarakat.
  7. *Enterprising Government: Earning Rather Than Spending* (mendapatkan biaya dan bukan memboroskan biaya). Mengutamakan mendapatkan uang ketimbang membelanjakannya.
  8. *Antisipatory Government: Prevention Rather Than Cure* (mencegah lebih baik daripada mengobati). Mengutamakan perencanaan dan peramalan supaya mengurangi resiko kegagalan dalam pelaksanaannya.
  9. *Decentralized Government: From Hirarchy Hierarchy to Participation and Team Work* (Jauhkan hierarki dan kembangkan partisipasi

serta kerja tim). Hilangkan hambatan yang timbul pada hierarki melalui partisipasi dan kerja tim.

10. *Market Oriented Government: Leveraging Change Through the Market* (Perubahan disesuaikan dengan keadaan pasar). Lakukan perubahan sesuai yang dikehendaki pasar.

Penerapan sepuluh prinsip diatas dalam pembaharuan manajemen pemerintahan merupakan upaya pembaharuan peran birokrasi yang membutuhkan waktu panjang, disamping perlu adanya faktor yang berpengaruh terhadap berhasil tidaknya pembaharuan tersebut yaitu adanya pemerintahan yang stabil, demokrasi yang mantap dan komitmen dari semua pihak mulai dari perilaku birokrasi samapi pada seluruh lapisan masyarakat/swasta untuk melakukan pembaharuan tersebut.

Dapat diakui pula, bahwa penyimpangan dalam birokrasi pemerintah disamping karena para pelaku atau sistemnya, tidak terlepas pula dari andil masyarakat yang mengkondisikannya, paling tidak mempengaruhi. Untuk itu perlu penyempurnaan sistem yang berorientasi kepada kepentingan publik dan sekaligus peningkatan akhlak manusiannya. Karena itu pengembangan kinerja pelayanan publik senantiasa menyangkut tiga unsur pokok pelayanan publik, yakni: unsur kelembagaan penyelenggara pelayanan public, proses pelayanannya serta sumber daya manusia pemberi layanan. Dalam hubungan ini, maka upaya peningkatan kinerja pelayanan publik senantiasa berkenaan dengan pengembangan tiga unsur pokok tersebut. Dalam hubungan ini, “negara tidak boleh tidur demi menjalankan tugasnya dan menjalankan roda pemerintahan untuk melayani rakyat” seperti apa yang diungkapkan oleh Presiden SBY.

Menurut Islamy (1998:8), birokrasi di Negara berkembang termasuk Indonesia cenderung patrimonialistik, yakni bersifat tidak efisien, tidak efektif (*over consuming and under producing*), tidak

objektif, menjadi pemaarah ketika berhadapan dengan control dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat otoritatif dan represif. Akibatnya nayaris semua organisasi pemerintah dikaburkan antara jabatan karir dan non karier, antara jabatan birokrasi dan jabatan politik.

Sebagai satu kesatuan sistem, tugas utama birokrasi (Said, 2007:93) ialah bagaimana mengejawantahkan tujuan besar bangsa dan negara yang abstrak itu agar menjadi kenyataan sehari-hari yang konkrit. Birokrasi harus menjadi penterjemah dari yang sangat abstrak itu menjadi yang konkrit. Jadi birokrasi tak boleh dibayangkan sebagai satu elemen tunggal.

Di hampir semua masyarakat di negara manapun didunia ini semua memandang, bahwa tindakan pemerintah yang dijalankan melalui mesin birokrasinya adalah merupakan cara terbaik untuk menciptakan otorisasi dan menetapkan peraturan yang mengikat semua pihak. Birokrasi pemerintah merupakan institusi yang bisa memberikan peran politik dalam memecahkan konflik politik yang timbul diantara orang dan masyarakat.

Karena itu kemauan politik dalam negeri harus diarahkan pada kesejahteraan bangsa yang meliputi semua aspek kehidupan, yang kemudian diformulasikan menjadi keputusan politik berupa peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan oleh karena kekuatan politik yang datang dan pergi sebagai kelompok yang menguasai pemerintahan dan birokrasi, sebagai pelaksana kebijakan pemerintah merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan tetapi dapat dibedakan.

Tugas pokok dari birokrasi (Thoha. 2007:6) adalah secara profesional menindak lanjuti keputusan politik yang telah diambil

pemerintah. Oleh karena itu, penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan wewenang dari pejabat politik yang menjadi masternya. Maka dari itu, birokrasi merupakan suatu mesin politik yang melaksanakan kebijakan politik yang telah diambil atau dibuat oleh pejabat-pejabat politik.

Presthus (Santosa, 2008: 14), memperlihatkan peranan birokrasi dalam pembuatan keputusan, yakni dalam hal-hal yang ia sebut sebagai berikut:

1. Pembuatan peraturan di bawah peraturan perundang-undangan (*delegated legislation*).
2. Pemrakarsa kebijakan (*bureaucracy's role in initiating policy*).
3. Hasrat internal birokrasi untuk memperoleh kekuasaan, keamanan dan kepatuhan (*bureaucracy's internal drive for power, security, and loyalty*).

Dalam peranan pertama sebagai pembuat keputusan, birokrasi berkaitan dengan proses pemerintahan modern yang selalu dituntut untuk terus mengembangkan aspek-aspek keahlian. Proses ini seringkali melibatkan peleburan tiga fungsi pemerintahan—legislatif, eksekutif, yudikatif—sehingga merupakan antithesis terhadap teori pemisahan kekuasaan ( Santosa, 2008:14).

“*Delegated legislation*” dalam Santosa (2008:15) pada umumnya menampilkan bentuk-bentuk peraturan dan ketentuan perundang-undangan dan mempunyai status yang penting. Organ ini dipandang sebagai satu alat untuk menerapkan ketentuan-ketentuan umum pada hal-hal yang bersifat spesifik. Oleh karena itu dalam pembuatan kebijakan diperlukan hal-hal yang bersifat teknik, yaitu cabang legislative dan yudikatif terpaksa harus menyerahkan sebagian fungsinya kepada birokrasi.

Peran birokrasi yang kedua muncul karena hanya birokrasilah yang mempunyai pengetahuan teknis. Ini yang oleh Presthus

(Santosa, 2008:15) disebut sebagai peranan kritis birokrasi dalam permulaan (pemrakarsa) kebijakan (*a critical role in initiating policy*). Kemudian adanya kelompok-kelompok penekan dalam birokrasi, juga menyebabkan birokrasi dapat memainkan peranan untuk merekomendasikan dan melaksanakan kebijakan publik. Ketika sesuatu program mulai dilaksanakan, maka birokrasi yang pertama mengetahuinya. Oleh karena itu, tidaklah terlalu mengagetkan ketika diketahui bahwa setengah dan mungkin seluruh perundang-undangan yang disahkan DPR rancangannya atau inisiatifnya berasal dari birokrasi.

Peranan birokrasi yang ketiga (Santosa, 2008:15) menunjukkan jangkauan pengaruh birokrasi, yaitu ada rangsangan kekuatan (*power*), keamanan (*security*), dan kesetiaan (*loyalty*). Oleh karena itu, biro atau pun departemen-departemen amat termotivasi untuk menjalankan fungsi-fungsi layanan berdasarkan suatu struktur tertentu. Kadang-kadang pejabat meyakini dirinya sendiri sedang memainkan peran perwakilan, meskipun yang mereka kerjakan lebih diorientasikan kepada kepentingan sendiri.

Karena itu peranan birokrat dalam pembuatan keputusan di kebanyakan Negara ditampilkan sebagai agen dari para pembuat keputusan. Fungsi dan peranan birokrasi secara mudah terliput dalam istilah sebagai agen pembaharu dan agen perubahan. Oleh karena itu, birokrasi dipandang sebagai penggerak pembangunan nasional, maka terdapat perhatian besar untuk senantiasa memperbaiki dan memperkuat kapasitas administrasi.

Oleh Hegel (Budiman, 1982:5), menilai bahwa birokrasi seharusnya melayani kepentingan umum, karena dalam kenyataannya kebijaksanaan-kebijaksanaan negara seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang dalam masyarakat. Padahal idealnya posisi birokrasi adalah sebagai pelaksana kebijakan, yang memberikan

pendampingan dalam memasok kebutuhan publik, menegakkan keteraturan lewat regulasi dan pengawasan, memperlakukan setiap warga negara sama dan setara, tanpa memandang asal usul suku, agama, pelapisan social dan ekonomi, jenis kelamin, status perkawinan dan preferensi politik.

Idealnya ditangan pemerintahlah, tanggung jawab pelayanan pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat diletakkan. Fungsi pelayanan jasa-publik, jasa pasar serta pelayanan civil dan fungsi pemberdayaan masyarakat menjadi tugas utama keberadaan birokrasi pemerintahan. Hanya melalui fungsi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, pemerintah mendapatkan kepercayaan dan legitimasi dari rakyat, sedangkan rakyat sendiri akan hidup sejahtera dalam suatu hubungan kerakyatan dan hubungan pemerintahan yang bertanggung jawab.

Peran pemerintah sepanjang proses pemenuhan kebutuhan pelayanan jasa public menurut Richard Aronson (Rahayu, 1997:1) harus berbasis prinsip jasa-publik sebagai *government transfer* dalam makna *government provision* dan *government production*. Dikemukakannya bahwa:

... arti sektor jasa publik sebagai *government transfers* lebih mengacu pada argument kesejahteraan sosial dan keadilan (*social justice and equity argument*). Konsep ini beranjak dari interpretasi peran pemerintah dalam aktifitasnya sebagai distributor sumber-sumber (*distribution interpretation*) yakni aktifitas sebagai penyedia (*government provision*) layanan barang dan jasa publik pada masyarakat tanpa harus memproduksi sendiri dan aktifitas pemerintah sebagai penyedia (*government production*) baik barang dan jasa maupun dalam bentuk kebijakan-kebijakan.

Oleh Tjokrowinoto (Sumaryadi, 2006:284) pada hakekatnya birokrasi dapat melaksanakan kombinasi dari berbagai fungsi yang

titik tekannya dapat bervariasi antar negara. Fungsi-fungsi birokrasi dimaksud adalah:

1. Fungsi instrumental, yakni menjabarkan perundang-undangan dan kebijakan publik ke dalam kegiatan-kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditi dan atau mewujudkan situasi tertentu.
2. Fungsi politik, yakni memberi input berupa saran, informasi, visi, misi, dan profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijakan.
3. Fungsi katalis *public interest*, mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan atau menginkorporasikannya dalam kebijakan dan keputusan pemerintah.
4. Fungsi *entrepreneurial*, yakni member inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non-rutin, mengaktifkan sumber-sumber potensial yang siap dimobilisasi dan menciptakan *resource-mix* yang optimal untuk mencapai tujuan.

Peran dan fungsi birokrasi pemerintahan merupakan suatu issue yang selalu mengemuka setiap kali ada wacana tentang efektifitas implementasi berbagai kebijakan pemerintah baik yang bersifat mengikat dan mengatur ke dalam organisasi pemerintahan maupun yang bersifat mengikat dan mengatur seluruh stakeholder pemerintahan dan masyarakat Indonesia. Hal ini mengindikasikan bahwa birokrasi pemerintahan mempunyai posisi strategis yang tak tergantikan dalam proses kehidupan berbangsa, berpemerintahan, bernegara dan bermasyarakat.

Kemudian birokrasi (Dwiyanto, 2006:94) seharusnya lebih ditempatkan sebagai penjaga aturan main yang disepakati lewat proses demokrasi. Oleh karena itu birokrasi seharusnya bersifat

netral, bersih, dan professional. Namun dalam realitasnya, birokrasi cenderung kurang mampu membedakan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan publik. Kepentingan pribadi seringkali justru lebih dominan dimenangkan daripada kepentingan publik yang menyangkut kepentingan orang banyak.

Karena itu, birokrasi dalam melakukan berbagai kegiatan perbaikan pelayanan diharapkan lebih berorientasi pada kepuasan pelanggan yaitu pada masyarakat pengguna jasa. Kepuasan dari masyarakat pengguna jasa tersebut dapat dicapai apabila birokrasi pelayanan menempatkan masyarakat sebagai pengguna jasa dalam pemberian pelayanan.

Mengenai Birokrasi, oleh Albrow (1989:16):

“ Suatu ketika birokrasi tampak menunjuk pengertian efisiensi administrasi, pada saat yang lain berarti sebaliknya. Istilah ini mungkin tampak sangat bersahaja sebagai sinonim bagi pegawai negeri, atau mungkin merupakan sesuatu yang meringkaskan ciri-ciri khusus struktur organisasi modern”.

Birokrasi merupakan kekuatan besar yang mampu melaksanakan perubahan sosial revolusioner akan tetapi juga sekaligus merupakan kekuatan besar untuk mempertahankan struktur kelembagaan yang sudah ada melalui berbagai pernyataan seperti penegakkan hukum (Meyer dan Blau, 1987:136). Hal ini agar terjaminnya ketertiban dan keadilan didalam masyarakat. Maka diperlukan upaya-upaya agar setiap perubahan tidak membawa kekacauan dan peluang yang digunakan oleh yang “kuat” untuk mendapatkan keuntungan secara tidak wajar dan memangsa yang lemah.

Konsep birokrasi modern oleh Weber (Suhendra, 2006:34), optimis bahwa birokrasi mengandung hal-hal positif yang dikenal sebagai birokrasi ideal yaitu:

1. Distribusi kegiatan/pembagian tugas melalui cara yang telah ditentukan ahli khusus dengan jabatan khusus (spesialisasi).
2. Prinsip birokrasi dalam pengorganisasian kantor setiap jenjang melaksanakan tugas sesuai dengan kewenangan dan dikontrol oleh atasannya.
3. Peraturan perundangan yang jelas konsisten dilaksanakan untuk memberikan kejelasan tanggung jawab dan prosedur kerja.
4. Sine era et studio (formal dan tidak bersifat pribadi, like or dislike).
5. Pembinaan karir yang didasarkan atas senioritas atau prestasi atau gabungan serta memunculkan semangat corp (*spirit de corp*).
6. Pengalaman mendapat penghargaan disamping prestasi dan jasa.

Weber (Suhendra, 2006:35) berpendapat bahwa birokrasi dibangun atas otoritas rasional yang sah. Walau banyak kritik yang disampaikan berbagai pihak terhadap birokrasi ideal Weber akan tetapi banyak pihak yang mengakui bahwa enam prinsip-prinsip birokrasi Weber masih dapat dijadikan patokan penting. Birokrasi keberadaannya masih sangat dibutuhkan dan setiap kajian birokrasi kini masih relevan dan menarik banyak peminat. Kalupun ada ide-ide peran pelayanan dan sebagian fungsi pemerintah dialihkan ke sektor swasta akan tetapi pemerintahan (*governance*) tidak mungkin dialihkan (Osborne dan Gaebler, 1995:12). Jadi birokrasi, apapun alasannya merupakan kebutuhan yang tak dapat dihindari oleh masyarakat.

Sebagai penyelenggara aktifitas pemerintahan, birokrasi (Hamdi, 2002:83-84) diharapkan untuk dapat berperan dalam banyak hal diantaranya adalah sebagai berikut:

Peranan pertama adalah birokrasi sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat. Dengan peran ini, birokrasi dihadapkan pada keharusan untuk dapat mendorong terwujudnya kehidupan masyarakat yang lebih layak dan lebih bermartabat. Peranan kedua birokrasi berkaitan dengan fungsi pengaturan. Melalui peranan ini, birokrasi banyak terlibat dengan pengarah atau pembatasan perilaku masyarakat. Peranan lain adalah berkenaan dengan pemberdayaan masyarakat. Peranan ini sesungguhnya merupakan peranan strategis birokrasi untuk memampukan masyarakat sebagai warga Negara. Selain itu, birokrasi juga sangat berperan sebagai “pendidik” masyarakat.

Melalui kegiatan-kegiatan pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan, birokrasi “mengajarkan” kepada masyarakat mengenai kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang sebenarnya. Karena itu, di tengah kehidupan yang semakin demokratis, aparat pemerintah (Hamdi, 2002: 84) dituntut untuk antara lain , semakin responsif, akuntabel, profesional, transparan, dan *entrepreneurial* (bersifat wiraswasta). Dengan tuntutan ini, birokrasi (Hamdi, 2002: 84) dituntut untuk lebih memaminkan peran “kepemimpinan” yang oleh Osborne dan Gaebler disebut sebagai *steering* yakni memimpin masyarakat, dengan meyakinkan mereka untuk memiliki tujuan dan strategi bersama dalam mencapai tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Birokrasi di era otonomi daerah sekarang ini, tidak bisa tidak harus mempunyai tolak ukur yang digunakan untuk menilai kinerja pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat umum. Organisasi pemerintahan sebagai institusi pemberi layanan kepada publik selama ini kurang memberi perhatian pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Karena itu, birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan dasar dalam menggerakkan orga-

nisasi, maka birokrasi harus di tata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Birokrasi merupakan sarana dan alat dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks, namun masalah yang dihadapi oleh masyarakat tersebut adalah bagaimana memperoleh dan melaksanakan pengawasan agar birokrasi dapat bekerja demi kepentingan rakyat banyak.

Selama campur tangan pemerintah (birokrasi) terlalu luas dalam sektor kehidupan publik (Sinambela. 2008:34), dipastikan pelayanan birokrasi akan semakin kompleks (*over administration*) dan kemungkinan aktivitas kegiatan publik juga akan berbiaya tinggi, utamanya dalam sektor kegiatan ekonomi. Karena pengalaman menunjukkan, bahwa orientasi birokrasi dalam arti *red tape*, banyak meja yang harus dilalui untuk pelayanan jasa adalah inefisiensi dalam kegiatan publik. Padahal tugas utama daripada pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Selama masyarakat belum mampu menyelenggarakan urusan dan kebutuhannya secara mandiri, maka pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakannya sesuai tuntutan dan kebutuhan masyarakat sebagai salah satu bentuk pelayanan.

*Red Tape* disebabkan oleh kecenderungan alamiah dari manusia yang berada dalam lingkungan birokrasi untuk merutinkan aktifitas-aktifitas mereka. Pita merah (Santosa, 2008:19) adalah suatu istilah yang dimaksudkan untuk menunjukkan prosedur-prosedur birokrasi yang mempunyai ciri ketaatan mekanis pada peraturan, formalitas yang berlebihan dan lebih banyak memerhatikan hal-hal rutin, dan kompilasi sejumlah informasi eksternal yang mengakibatkan berkepanjangannya penundaan dan kemandekan.

Dalam Hamdi (2002:8) :

Pelayanan dalam suatu proses pemerintahan bermakna penyediaan kemudahan dan kemanfaatan kepada masyarakat dalam upaya mencapai hidup yang sejahtera dan bermartabat. Pelayanan dapat menyangkut semua segi kehidupan masyarakat, dan dengan demikian, dapat menyangkut semua aspek hak dan kewajiban masyarakat. Pelayanan terhadap hak-hak masyarakat berisi kegiatan untuk memudahkan masyarakat menikmati kehidupan yang patut atau pantas sesuai dengan nilai-nilai dan martabat kemanusiannya. Pelayanan terhadap kewajiban masyarakat berisi kegiatan untuk memampukan masyarakat memahami keputusan kolektif yang semestinya dikembangkan. Pelayanan ini sangat berkaitan dengan fungsi pemberdayaan.

Sehingga dengan demikian, setiap pejabat atau pekerja dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi (*each individual civil servant is a cog in the machine with no personally interests*).

Menurut Peters (Thoha, 1995:152), bahwa salah satu sumber kekuatan birokrasi adalah kekuasaan untuk mengambil keputusan yang dimiliki birokrasi. Birokrasi menurut Peters merupakan sumber informasi dan keahlian. Sebagai sumber informasi dan keahlian sudah selayaknya setiap persoalan yang menghendaki adanya keputusan memerlukan peranan lebih banyak dari sumber ini. Seperti juga diakui oleh Peters (Rasyid,1999:44), bahwa *bureaucratic empire building* tidak semata-mata berhubungan dengan keinginan dari birokrasi itu sendiri untuk tetap *survive*, tetapi juga berkaitan dengan pengembangan fungsi-fungsi yang dipandang esensial bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat. Bahkan lebih dari itu, birokrasi juga mempunyai *resources* yang sulit untuk diimbangi oleh institusi-institusi yang lain, termasuk institusi politik.

Dengan demikian, maka fenomena birokrasi dengan peranan dan pengaruhnya yang besar terhadap kehidupan sosial modern merupakan sesuatu yang tidak terhindarkan kalau bukan sebagai kebutuhan yang nyata. Masalahnya sekarang adalah bagaimana memahami perkembangan ini, mendeteksi kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahannya, seraya mengerahkan dan mengendalikan peranannya sedemikian rupa agar dapat memberi dukungan bagi keberhasilan pembangunan serta kemantapan persatuan dan kesatuan bangsa.

### **3.1. Hubungan Birokrasi dan Pelayanan Publik**

Tidak ada pihak yang dapat memungkiri tentang pesatnya perubahan sistem politik di Indonesia. Perubahan itu, terutama dalam beberapa tahun terakhir sejak tahun 1998. Namun, masalah kebijakan dan pelayanan publik juga semakin berkembang menjadi isu sentral yang memerlukan penataan sistem administrasi Negara dan sistem pembuatan kebijakan publik yang lebih partisipatoris. Itulah sebabnya gerakan reformasi menjadi komitmen kolektif masyarakat Indonesia untuk mendorong pemerintah menciptakan kebijakan dan pelayanan publik yang semakin baik dan memihak kepada kepentingan masyarakat luas. Karena setuju atau tidak setuju, hal itulah yang banyak merugikan publik selama pemerintahan orde baru, bahkan hingga sekarang. Untuk itu salah satu dimensi dari keinginan perubahan itu adalah pemihakan pemerintah kepada kepentingan publik melalui pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik yang lebih menguntungkan.

Kondisi ini muncul sebagai konsekuensi wajar dari rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik. Oleh karena itu, keinginan politik (*political will*) dari pemerintahan nasional untuk menciptakan otonomi daerah perlu didukung.

Karena dikhawatirkan dengan tidak adanya kewenangan pemerintahan di daerah dalam menentukan kebijakan untuk pelayanan publik di daerahnya adalah salah satu penyebab kurang efisien dan efektifnya fungsi birokrasi pemerintahan. Sampai sekarang pelayanan birokrasi pemerintahan kita masih kurang produktif dan jauh dari harapan publik.

Karena tugas pemerintahan yang dijalankan oleh para birokrat lebih banyak dilakukan sesuai dengan jalan pikiran dan keinginan sendiri. Oleh karena itu kondisi yang memungkinkan terciptanya iklim birokrasi dan aparatur negara yang mengabdikan pada rakyat (*public servant*) harus terus diupayakan dan dioptimalkan, sebab birokrasi pemerintahan kita masih terkesan prosedural, lamban, tidak produktif, berbiaya tinggi dan melalaikan kepentingan publik.

Selama campur tangan pemerintahan (birokrasi) terlalu luas dalam sektor kehidupan publik, dipastikan pelayanan birokrasi akan semakin kompleks (*over administration*) dan kemungkinan aktivitas kegiatan publik juga akan berbiaya tinggi, utamanya dalam sektor kegiatan ekonomi. Kondisi ini masih menggejala di banyak sektor pelayanan birokrasi pemerintahan.

Sebenarnya Weber sudah lama menyadari bahwa hubungan antara birokrasi dan demokrasi mengandung dilema dalam bentuk hubungan yang paradoksial antara dominasi politik dengan dominasi birokrasi. Di satu pihak, dominasi politik mulai terlihat dari keberhasilan seseorang dalam memperoleh kekuasaan secara demokratis, yang pada gilirannya akan memberikan pengaruh yang kuat terhadap penegakkan aturan-aturan yang mengikat.

Dalam Sinambela (2008:45), ada lima hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian pelayanan dan paling signifikan untuk diterapkan dalam lembaga pemerintah adalah:

(1) *function*; kinerja primer yang dituntut (2) *conformance*; kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan (3) *reliability*; kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu (4) *serviceability*; kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan (5) adanya *assurance* yang mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.

Perhatian terhadap aspek di atas akan menjadikan suatu produk kebijakan lebih potensial dalam mengakses semua kepentingan publik. Namun demikian produk kebijakan yang baik juga harus didukung kemampuan birokrasi yang memadai pada tingkat implementasi. Untuk itu dalam Sinambela (2008:45) pendayagunaan pelayanan aparat birokrasi yang perlu dilakukan adalah melalui:

1. Pengembangan *efficiency standard measurements*, tolak ukur, standar unit dan *standard cost* perlu ditingkatkan untuk meminimalisasi unsure-unsur biaya yang tidak profesional;
2. perbaikan prosedur dan tata kerja rasional organisasi yang lebih efisien dan efektif dalam manajemen operasional yang proaktif;
3. mengembangkan dan memantapkan mekanisme koordinasi yang lebih efektif (*to make coordination works*);
4. mengendalikan dan menyederhanakan birokrasi (*regulatory function*) dengan *management by exception* dan *minimize body contact* dalam pelayanan jasa. Pengendalian, penyederhanaan perizinan, dan pengaturan yang perlu mendapat perhatian adalah mengenai investasi, kegiatan usaha, pengelolaan tanah dan bangunan, serta kelancaran lalu lintas barang.

Kontekstual pelayanan birokrasi yang telah dikemukakan di atas sangat penting untuk diangkat dalam setiap perumusan dan penetapan kebijakan publik. Hal ini diharapkan agar dapat mencegah berlanjutnya penyimpangan dalam pelayanan birokrasi. Birokrasi harus dihindarkan dari rancangan oleh pihak-pihak yang tidak menghiraukan kepentingan public untuk menjadikannya sebagai *power center*. Karena hal tersebut sangat berbahaya dan mengancam potensi masyarakat.

Dalam Ndraha (2007:259-260) sebagai implemmentator birokrasi adalah mesin (teknologi, teknokrasi) yang diciptakan (dirancang) oleh pembuat kebijakan. Ia melayani kehendak “majikan” nya itu. Setiap komponen mesin tidak bebas, yang satu harus kompatibel dengan komponen lainnya, kinerjanya adalah kinerja organisasi, bukan kinerja individual. Dalam hubungan itu, kinerjanya adalah pelayanan publik, fungsi utamanya mengubah dan merevitalisasi lingkungan menjadi lebih baik dan berketahanan, perannya disebut *action* dan pelakunya disebut aktor.

Karena birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi, maka birokrasi harus ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Birokrasi merupakan sarana dan alat dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks, namun masalah yang dihadapi oleh masyarakat adalah bagaimana memperoleh dan melaksanakan pengawasan agar birokrasi dapat bekerja demi kepentingan rakyat banyak.

Buruknya pelayanan publik selama ini menjadi salah satu variabel penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Krisis kepercayaan masyarakat teraktualisasi dalam bentuk proses dan demonstrasi yang cenderung

tidak sehat menunjukkan kefrustasian publik terhadap pemerintahnya. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan publik mutlak diperlukan agar *image* buruk masyarakat kepada pemerintah dapat diperbaiki, karena dengan perbaikan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, dapat mempengaruhi kepuasan masyarakat sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dibangun kembali.

Dalam konteks seperti ini, konstruksi model kebijakan dalam kerangka kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh mesin birokrasi sebagai motor penggerak utama dalam merealisasikan tugas pemerintah Negara. Tugas pemerintahan sangat ditentukan oleh efektifitas dan efisiensi birokrasi dalam mengaplikasikan kebijakan untuk pelayanan publik. Untuk itu dalam perbaikan birokrasi, kebijakan dan pelayanan publik termasuk di dalamnya partisipasi publik sangat diperlukan.

Kehadiran partai politik terutama dalam pemerintahan yang belum mapan dengan sistemnya telah membawa kekacauan besar terhadap kehidupan birokrasi pemerintahan yang notabene adalah pelaksana terpenting di dalam mewujudkan cita-cita Negara. Ini disebabkan karena parpol-parpol tersebut tetap menyertakan idiologi mereka ketika memasuki struktur dan tak jarang mendesakkan kepentingan berbeda yang pada umumnya akan melahirkan konflik tak berkesudahan antar kepentingan dalam birokrasi. Dalam konteks inilah perlu dipahami dengan sungguh-sungguh kaitan antara birokrasi pemerintah dengan politik agar birokrasi bisa berjalan seperti yang diharapkan.

Keputusan yang dibuat pemerintah bisa menolong ataupun menyulitkan rakyat, misalnya memungut pajak dari beberapa penduduk tapi tidak pada yang lain, menerima pegawai baru dan memecat yang lain, memberikan pelayanan kesehatan, pendidikan

dan bantuan-bantuan lain yang menguntungkan beberapa kelompok warga Negara tapi tidak bagi yang lain dan lain sebagainya.

Kepentingan rakyat-kebutuhan, keinginan, nilai-nilai dan harapan-harapan masyarakat bisa dipenuhi tetapi bisa juga dikecewakan oleh tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. Karena itu, masyarakat sangat memperhatikan dan berkepentingan dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah.

Ada beberapa alasan perhatian pemerintah terhadap pelayanan publik menurut Wasistiono (1999: 2) antara lain sebagai berikut:

- a. Instansi pemerintah pada umumnya menyelenggarakan kegiatan yang bersifat monopoli, sehingga tidak terdapat iklim kompetisi didalam, padahal tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi dan peningkatan kualitas.
- b. Dalam menjalankan kegiatan, aparat pemerintah lebih mengandalkan kewenangan daripada berbuat jasa ataupun kebutuhan konsumen.
- c. Belum atau tidak diadakan akuntabilitas terhadap kegiatan suatu instansi pemerintah, baik akuntabilitas vertical ke bawah, kesamping, maupun ke atas. Hal ini disebabkan oleh adanya tolak ukur kinerja setiap instansi pemerintah yang dibakukan secara nasional berdasarkan tanda yang dapat diterima secara umum.
- d. Dalam aktifitasnya, aparat pemerintah seringkali terjebak pada pandangan “*ectic*” yakni mengutamakan pandangan dan keinginan mereka sendiri (birokrasi) daripada konsep “*emic*” yakni konsep dari mereka menerima jasa layanan pemerintah.
- e. Kesadaran anggota masyarakat pada hak dan kewajiban sebagai warga negara maupun sebagai konsumen masih relatif rendah, sehingga mereka cenderung menerima begitu saja, terlebih layanan yang diberikan bersifat Cuma-Cuma.

Dalam rangka memuaskan kepentingan masyarakat sebagai pelanggan, sudah saatnya pemerintah menggalakkan pola lama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yakni pola tunggal, baik dalam jenis pelayanan maupun dalam penentuan tarifnya ( Santosa, 2008: 58).

Penyalahgunaan wewenang dan jabatan ini menyebabkan kaburnya batas-batas organisasi dan pribadi serta keluarga. Banyak aparat yang sangat tabu terhadap kritik dari masyarakat maupun dari sesama aparat. Kritik selalu dihadapi dengan persepsi bahwa kritik akan meronrong wibawa dan jabatannya. Padahal sebaliknya, dengan kritik yang sering muncul seorang pejabat akan selalu diingatkan, dikembangkan agar terus kreatif dalam upaya memberi pelayanan kepada masyarakat.

Jadi dilihat dari sudut manusia, oleh Ndraha (2005:45) pemerintahan itu ialah pelayanan kepada manusia dan masyarakat serta lingkungan hidupnya dari masa ke masa. Karena melayani dari masa ke masa, maka jangkauan pandang birokrasi haruslah “memandang sejauh mungkin ke depan”. Dengan kata lain harus *visioner*.

Maka dari itu birokrasi ada untuk mewujudkan visioner dari sebuah bangsa dan Negara. Walaupun pelayanan publik itu penting, namun itu bukan segala-galanya. Birokrasi tidak boleh menjadi sekedar penonton pasif dari sejarah yang hanya bertugas menjalankan kerja-kerja teknis dan rutin melayani publik. Birokrasi harus terlibat secara aktif dan inovatif untuk membantu terbangunnya fondasi kekuatan sosial-budaya, ekonomi dan politik rakyat yang kokoh. Birokrasi tidak boleh hanya melayani tujuan teknis dan jangka pendek saja. Birokrasi harus mampu mentransformasi bangunan perekonomian, politik dan sosio-kultural rakyat dari kondisi yang carut-marut menjadi tangguh dan kokoh.

Berdasarkan berbagai pemikiran yang dikembangkan tentang makna birokrasi pemerintahan, maka dengan merujuk pada Ndraha (2003:521) birokrasi pemerintahan dimaknakan sebagai “struktur pemerintahan yang berfungsi memproduksi jasa publik dan layanan civil tertentu berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan dalam lingkungannya.” Hal ini berarti birokrasi pemerintahan berada dalam posisi sebagai *provider* yang harus mengantarkan dan menyerahkan produk itu sampai kepada yang diperintah sebagai konsumen pada saat dibutuhkan, dengan harapan konsumen menggunakan produk itu sedemikian rupa sehingga manfaatnya maksimal. Supaya harapan itu menjadi kenyataan, maka birokrasi pemerintahan harus profesional, didukung oleh sumber daya yang memadai terlebih kualitas aparatur birokasinya serta digerakkan oleh visi dan misi untuk melayani masyarakat secara lebih berkualitas. Untuk itu, birokrasi pemerintahan harus diberdayakan dari segala aspek sehingga eksistensinya benar-benar untuk melayani masyarakat, memenuhi kebutuhan akan jasa-publik dan layanan civil secara tepat, cepat, murah, adil dan bertanggung jawab.

Esensi birokrasi adalah kejelasan tugas dan wewenang, impersonalitas—dimana orang harus mengikuti aturan, bukan aturan mengikuti selera orang. Birokrasi juga berkaitan langsung dengan efisiensi, produktifitas, sistem organisasi dan pelaksanaan pemerintahan dan tentu dengan demikian bisa dianggap sebagai *tools* atau alat mengejar keadilan bagi sebesar-besarnya jumlah warga Negara. Birokrasi diharapkan akan menjembatani kesulitan dan tidak boleh menghadirkan keterbelitan dan keruwetan administrasi pemerintahan. Karena itu perlu upaya terus menerus, generasi ke generasi agar Negara dipelihara dengan penuh tanggung jawab untuk kemakmuran bersama yang merupakan titipan generasi mendatang.

Birokrasi dalam Kumorotomo (1999:65) juga dapat digunakan sebagai alat pembaharuan. Ini akan terlaksana bila tujuan-tujuan organisasi memang diarahkan kepada strategi pembaharuan dan pembangunan. Untuk dapat merealisasi cita-cita pembangunan sosial ekonomi, pemerintah harus memiliki pranata-pranata yang mudah menerima inovasi-inovasi baru yang bermanfaat bagi pembangunan.

Dalam kaitan ini Hoselitz (Kumorotomo, 1999:65) mengatakan:

The bureaucratic apparatus is one of the institutions through which goal-gratification activity is performed; it is a central focus around which cluster a whole series of social actions designed to meet systemic goals.

Dari definisi tersebut, maka birokrasi merupakan alat penunjang utama di dalam sistem administrasi modern. Dengan demikian efisiensi administratif yang tinggi adalah hasil yang diharapkan dari adanya berbagai ciri birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Weber. Supaya seseorang dapat bekerja secara efisien, ia harus memiliki keahlian-keahlian tertentu dan menerapkannya secara aktif dan rasional. Konsep efisiensi dan efektifitas dalam sektor privat mudah digunakan dalam perspektif kuantitatif sehingga mudah untuk mengukurnya, sedangkan sektor publik berada dalam konteks kualitatif, sehingga muncul kendala untuk mengukurnya. Namun demikian, yang menjadi persoalan adalah lagi-lagi sangat sulit untuk mengukur suatu program apakah itu efisien atautkah efektif, apalagi memadukannya.

Adapun ciri-ciri pokok dari struktur birokrasi (Kumorotomo, 1999:61-62) adalah sebagai berikut:

- (1). Birokrasi melaksanakan kegiatan-kegiatan regular yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi, didistri-

busikan melalui cara tertentu, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi. (2). Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hierarkis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada dibawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi. (3). Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu “system peraturan-peraturan abstrak yang konsisten” dan mencakup juga penerapan aturan-aturan itu dalam kasus-kasus tertentu. (4). Pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan-perasaan dendam dan nafsu dank arena itu tanpa perasaan dan suka atau tidak suka. (5). Pekerjaan dalam organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari pemecatan oleh sepihak. (6). Pengalaman menunjukkan, bahwa tipe organisasi administrative yang murni berciri birokratis dilihat dari sudut teknis akan mampu mencapai tingkat efesiensi yang tinggi.

Inilah maksud dari diadakannya spesialisasi serta penerimaan pegawai yang didasarkan atas kualifikasi teknis yang objektif. Oleh sebab itu diperlukan disiplin guna membatasi ruang gerak dari berbagai keputusan rasional dalam organisasi yakni melalui system peraturan dan perundang-undangan serta hierarki dalam pengawasan dan pembinaan.

Kinerja pelayanan publik (*public service*) Arif (2008:1) merupakan salah satu cermin kinerja birokrasi secara umum. Pelayanan publik menjadi ujung tombak interaksi antara masyarakat dan pemerintah. Kinerja birokrasi dapat dinilai, salah satunya dengan melihat sejauh mana kualitas pelayanan public. Karena kualitas pelayanan publik yang baik menjamin keberhasilan pelayanan, sebaliknya kualitas yang rendah kurang menjamin keberhasilan pelayanan publik. Keadaan ini menyebabkan setiap Negara berusaha meningkatkan kualitas pelayanan publiknya.

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu Sinambela (2008:6) dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

(1). Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti; (2). Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3). Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas; (4). Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat; (5). kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain; (6). Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Oleh Osborne dan Gaebler melalui bukunya *Reinventing Government* yang merupakan *best seller* di Amerika Serikat, telah memberikan wawasan baru tentang birokrasi di banyak Negara dunia termasuk Indonesia. Di mana berfokus pada upaya-upaya peningkatan kualitas barang dan pelayanan publik. Oleh karena itu aparat birokrasi harus memiliki semangat kewirausahaan.

Oleh karena itu pemerintah dengan seluruh jajarannya harus merupakan sumber ide-ide baru. Keadaan masyarakat yang semakin berkembang, tuntutan akan pelayanan semakin lama semakin berkembang pula. Kondisi demikian menuntut aparat pemerintah harus dapat memainkan peranan yang penting. Efisiensi dan

efektifitas merupakan salah satu prinsip manajemen yang harus selalu dihadapkan kepada situasi kelangkaan karena keterbatasan kemampuan menyediakan dana, daya, sarana, prasarana, sumber daya manusia yang ahli, terampil serta keterbatasan waktu.

### **3.2. Konsep Kinerja Birokrasi**

Kinerja adalah perilaku anggota organisasi yang mendorong perusahaan dalam mencapai tujuannya (Pierce, et al., 2002: 662). Sementara menurut Moehariono (2009: 60), kinerja dimaknai sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian suatu program, kegiatan dan kebijakan dalam mewujudkan visi dan misi organisasi. Secara lebih lengkap Moehariono (2009: 61) mengartikan kinerja sebagai:

“suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, baik secara kuantitatif maupun kualitatif, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum, dan sesuai dengan moral dan etika”

Untuk memberikan jaminan pencapaian suatu kinerja dibutuhkan pengukuran kinerja. Sebab rangkaian pengukuran kinerja dan sistem pengendalian merupakan alat yang digunakan oleh seorang manajer atau pemimpin yang efektif dalam mencapai tujuan dan strategi yang diharapkan (Simons, 2000: 15). Sistem pengukuran kinerja terdiri dari berbagai teknik yang memungkinkan manajer untuk menyeimbangkan kesenjangan antara: keunggulan, pertumbuhan, dan pengendalian; kinerja jangka pendek dan jangka panjang; harapan pihak lain; dan berbagai motif berbagai perilaku. Pengukuran kinerja yang dilakukan dengan baik dapat

digunakan untuk mengatasi kendala organisasi yang menghalangi potensi orang-orang yang berada di organisasi tersebut.

Kinerja merupakan kondisi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada pihak-pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi serta mengetahui dampak positif dan negatif suatu kebijakan operasional yang diambil. Kinerja ini dapat dipergunakan manajemen untuk melakukan penilaian secara periodik mengenai efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi, dan karyawan berdasarkan sasaran, standar, dan kriteria yang ditetapkan sebelumnya.

Dalam hal ini tentu saja istilah kinerja organisasi melibatkan aspek kemampuan, keterampilan, dan kapabilitas, dan kapasitas. Di sisi lain, istilah kinerja sering juga dikaitkan dengan istilah produktivitas. Tangen (2000: 33) menyatakan bahwa banyak orang yang mengklaim bahwa sesungguhnya produktivitas itu merupakan subjek yang lebih luas dari kinerja. Apabila produktivitas itu merupakan konsep spesifik yang berkaitan dengan rasio antara output dan input, kinerja itu merupakan suatu istilah yang melibatkan hampir semua tujuan kompetisi dan keunggulan manufaktur seperti biaya, fleksibilitas, kecepatan, ketergantungan, dan kualitas. Namun, berbagai tujuan kinerja itu bisa memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap produktivitas dalam suatu operasi.

Berbicara mengenai indikator kinerja, Rowe at al. (1995: 236-240) mengemukakan bahwa "*Measures of performance must be broader than simply profit or growth*". Sejalan dengan pandangan mengenai kebutuhan untuk dasar yang luas dalam mengukur kinerja yaitu adalah (1) efisiensi, (2) efektivitas, (3) ekuitas, dan (4) responsivitas. Empat indikator ini merupakan pengukuran kinerja yang bermanfaat karena keempatnya, terutama efisiensi dan efektivitas, sering

menjadi inti dalam pernyataan tujuan dan sasaran. Indikator-indikator tersebut diukur sebagai berikut:

1. *Efisiensi adalah ratio output yang dihasilkan dengan input sumberdaya yang dikonsumsi.* Input umumnya diukur dalam dolar atau jam kerja. Pengukuran efisiensi antara lain adalah sebagai berikut:

- $\text{return on investment} = \frac{\text{laba}}{\text{investasi}}$
- $\text{sales productivity} = \frac{\text{penjualan}}{\text{biaya buruh total}}$
- $\text{sales profitability} = \frac{\text{laba}}{\text{penjualan}}$

2. *Efektivitas adalah tingkat di mana suatu tujuan telah tercapai.* Efektivitas tidak selalu berkaitan langsung dengan sumberdaya yang dikonsumsi. Pengukuran efektivitas antara lain adalah tingkat pencapaian beberapa hal berikut ini:

- Pangsa pasar
- Pertumbuhan penjualan
- Harapan stakeholder

3. *Ekuitas adalah keadilan, kesatuan, atau kesamaan perlakuan terhadap stakeholder.* Ekuitas mungkin dicapai dengan tepat melalui:

- Pembayaran moneter yang adil kepada stakeholder
- Pemberian barang atau layanan yang adil kepada stakeholder
- Alokasi sumberdaya yang seimbang kepada stakeholder

Ekuitas berkaitan langsung dengan tanggung jawab sosial karena memperhatikan stakeholder, yang antara lain adalah customer, pesaing, dan sebagainya. Dengan semakin memperhatikan tanggung jawab sosial organisasi, ekuitas ini menjadi pengukuran kinerja yang semakin penting.

4. *Tanggapan (responsivitas) dalam hal organisasi memuaskan permintaan yang ditujukan padanya.* Tanggung jawab ini tidak bergantung pada sumber tuntutan atau biaya pemuasannya. Pengukuran responsiveness adalah:
- Jumlah waktu layanan rata-rata per pelanggan
  - Jumlah keluhan yang terpuaskan
  - Kemampuan untuk memuaskan kualitas dan kebutuhan operasional

Indikator kinerja lainnya secara langsung berkaitan dengan tujuan organisasi (Drucker, 1973; dalam Rowe et al, 1995, 240). Drucker mengemukakan delapan bidang penting dalam penentuan tujuan dan pelaporan pengukuran kinerja, yaitu: Pemasaran, Inovasi, Organisasi Manusia, Sumberdaya Keuangan, Sumberdaya Fisik, Produktivitas, Tanggung Jawab Sosial, Laba.

Tjiptoheriyantodan Nagib (2008:103-104) menyatakan bahwa efektivitas selalu berhubungan dengan pencapaian keluaran tertentu yang memberikan gambaran seberapa jauh suatu target dapat tercapai baik secara kualitas dan rentang waktu. Jadi di sini pengertian efektivitas mempunyai orientasi lebih ke arah keluaran. Sementara efisiensi sering dikaitkan dengan cara atau ketepatan dalam melaksanakan sesuatu. Efisiensi dapat diartikan sebagai suatu ukuran dalam membandingkan penggunaan masukan (*input*) yang direncanakan dengan penggunaan masukan yang sebenarnya dilaksanakan. Istilah efisiensi sering dikaitkan dengan pertanyaan "*how well*" atau ukuran seberapa akurat cara pencapaian suatu target.

Berkaitan dengan kinerja organisasi publik, Rai (2008: 19-20) menyatakan bahwa pengukuran kinerja organisasi publik dapat dilakukan dengan menggunakan indikator kinerja. Konsep pengukuran kinerja pemerintah dimulai dari pengukuran terhadap tingkat kehematan (ekonomi) dan tingkat kepatuhan terhadap

peraturan yang berlaku dalam kegiatan pemerolehan (*procurement input*), dilanjutkan dengan pengukuran tingkat efisiensi dalam proses pengolahan *input* menjadi *output* dan diakhiri dengan pengukuran tingkat efektivitas *output* terhadap program/kegiatan yang sudah ditetapkan (*outcome*).

Secara sederhana Rangkuti (1997: 55-56) menjelaskan perbedaan antara efektivitas dan efisiensi. Dinyatakan bahwa efektivitas “merupakan upaya mengerjakan semua pekerjaan secara tepat (*doing the right job*), dengan menggunakan seluruh potensi sumber daya yang dimiliki dan sesuai dengan tujuan operasional”, sedangkan efisiensi adalah “upaya mengerjakan semua pekerjaan secara optimal (*doing the job right*) dan sebaik-baiknya dengan total biaya paling rendah dan menghasilkan tingkat kesalahan nol (*zero defect*)”.

Selanjutnya, bagaimana sebuah kinerja bisa dipertahankan, artinya sebuah organisasi dapat secara terus menerus berkinerja tinggi menurut Light (2005: xx) adalah dengan memperhatikan empat kerawanan, yaitu pengabaian, kekakuan, ketidakpedulian serta inkonsistensi serta membentuk empat pilar pokok organisasi yaitu bersikap waspada, menjaga kegesitan, bersifat adaptif dan menjaga keselarasan.

“... organisasi yang berkinerja tinggi selalu *bersikapwaspada*, dengan cara mengukur hasil, mengevaluasi keberhasilan program, dan menciptakan kinerja yang diharapkan dengan jelas. Mereka selalu *menjagakegesitan* dengan memberikan wewenang pada karyawan untuk membuat keputusan rutin sendiri ... Mereka tetap *bersifat adaptif* dengan melakukan penelitian ... dan tetap *menjaga keselarasan* dengan membanjiri organisasi dengan informasi dan teknologi” (Light, 2005: viii).

Konsep pengukuran kinerja dapat dirujuk dari Pyzdek (2000: 213) yang mengartikan pengukuran sebagai penetapan angka-

angka untuk mengamati gejala sesuai dengan aturan tertentu. Pendapat lain, adalah dari Gary Siegel dan Helene Ramanauskas-Marconi (dalam Mulyadi, 1993: 419) yang mengemukakan bahwa “penilaian kinerja adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi, dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar, dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.”

Selanjutnya dikemukakan bahwa penilaian kinerja organisasi merupakan bagian dari manajemen kinerja yang diartikan oleh Doherty and Horne (2002: 336) sebagai:

*“As the process of communicating organizational aims and objectives to all stakeholders, setting performance target in order to measure the achievement of those aims and objectives, and ensuring that all this activity provides the basic for continual improvement”.*

Selanjutnya menurut Doherty and Horne (2002: 336) disebutkan ada tiga E ditambah tiga E yang lain, yang dapat mengukur kinerja yaitu: efisiensi, efektivitas, ekonomi, serta equity, empati dan ekologis.

Sejalan dengan itu, maka penilaian kinerja sebaiknya mengandung indikator kinerja, yaitu: (1) memperhatikan setiap aktivitas organisasi dan menekankan pada perspektif pelanggan, (2) menilai setiap aktivitas dengan menggunakan alat ukur kinerja yang memberikan kesan terhadap pelanggan, (3) memperhatikan semua aspek aktivitas kinerja secara komprehensif yang mempengaruhi pelanggan, dan (4) menyediakan informasi berupa umpan balik untuk membantu anggota organisasi mengenali permasalahan dan peluang untuk melakukan perbaikan.

### **3.3. Kinerja dan Pengukuran Kinerja Birokrasi Pemerintah Daerah**

Kinerja birokrasi pemerintah daerah adalah konsep efektivitas organisasi yang menjelaskan tentang pencapaian pelaksanaan suatu program, kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi pemerintah daerah yang dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi. Kinerja birokrasi pemerintah daerah tersebut dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan daerah tercermin atau dapat diketahui dan diukur dari peningkatan produktivitas kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat, peningkatan efisiensi dan melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, pemenuhan kepuasan masyarakat yang menjadi fokus utama dalam setiap kegiatan pemerintahan dan pembangunan, peningkatan daya aspirasi pemerintah atas kebutuhan dan tuntutan serta aspirasi masyarakat serta pengembangan organisasi sesuai dengan perkembangan yang ada (Gibson, *et.al.*, 1996: 581-660).

Lembaga Administrasi Negara (LAN) memberikan pengertian kinerja sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi (Widodo, 2007: 78). Kinerja birokrasi pemerintah (pusat/daerah) harus dapat diukur atau dinilai tingkat keberhasilan aparatur pemerintah (pusat/daerah) dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan (pusat/daerah). Manfaat penilaian kinerja organisasi publik atau birokrasi pemerintah, Hatry yang dikutip Keban (1995: 1) menyatakan sebagai berikut:

“Dalam organisasi publik, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan,

memotivasi para birokrat pelaksana, memonitor para kontrak-tor, melakukan penyesuaian budget, mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani dan menuntut dalam pelayanan publik.”

Organisasi publik di Indonesia, adalah birokrasi pemerintah (Pusat dan Daerah), terdiri dari pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang tersusun secara birokratis. Penilaian organisasi publik sebagaimana yang dikemukakan oleh Hatry, adalah penilaian terhadap kinerja birokrasi pemerintah (pusat/daerah) dalam melaksanakan seluruh kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dari segi kuantitas, pengukuran/penilaian terhadap kegiatan pemerintahan dan pembangunan mencakup jenis dan jumlah kegiatan yang dilaksanakan. Semakin banyak jenis dan jumlahnya, semakin tinggi kinerja birokrasi pemerintah tersebut. Dari segi kualitas, penilaian kinerja meliputi penilaian terhadap kebaikan dan keburukan proses dan hasil kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Ukuran yang dipakai untuk menilai kualitas hasil kerja birokrasi pemerintah tidak hanya sebatas baik atau buruk, melainkan dapat diukur dengan besaran (parameter) terhadap *input*, *output*, *outcome*, *benefit* dan *impact* dari kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Kinerja juga berkaitan dengan penggunaan sumber daya (manusia, uang, waktu, bahan-bahan, dan peralatan) yang dimiliki dan selalu bersifat terbatas. Semakin hemat dan berdaya guna penggunaan sumber daya dalam suatu kegiatan pemerintahan dan pembangunan, maka semakin tinggi kinerja birokrasi pemerintah yang bersangkutan. Mengingat tugas utama birokrasi pemerintah adalah menyediakan atau memproduksi barang-barang dan jasa publik, memberikan layanan publik dan menciptakan kesejahteraan umum, maka semangat kerja para aparatur birokrasinya perlu

diperhatikan. Semangat kerja mendorong para birokrat untuk bekerja dengan sungguh-sungguh dalam mengusahakan tersedianya barang-barang publik dan memberikan pelayanan dengan cepat, tepat, murah, mudah dan berkeadilan, sebagaimana yang dikemukakan Keban (2003: 199) berikut:

“Penilaian kerja seharusnya dilandasi oleh suatu paradigma yang diarahkan tidak hanya untuk memecahkan masalah di dalam organisasi, tetapi juga harus memperhatikan dan memenuhi kebutuhan publik, yang seharusnya mereka layani, sebagai misi organisasi pelayanan publik secara umum.”

Walaupun demikian, Model pengukuran kinerja yang diajukan dalam pengukuran kinerja sektor publik cukup beragam. Whittaker (1995: 36) menyatakan bahwa:

“Pengukuran kinerja instansi pemerintah sebagai alat manajemen yang dipergunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan atau program sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.”

Hal senada diajukan oleh Mawardi (dalam Nasir dkk, 2003: 11) yang mengatakan bahwa:

“Pengukuran kinerja pemerintah daerah merupakan suatu yang perlu untuk dilakukan guna meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas pelaksanaan perencanaan strategis, sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi pemerintah daerah yang bersangkutan”.

Dari kedua pengertian yang diajukan di atas, jika dibandingkan dengan konsep pengukuran kinerja organisasi non-publik pada

umumnya, menurut Hatry (dalam Nasir, dkk., 2003: 37) ada kesamaan bahwa “permasalahan utama dalam pengukuran kinerja adalah proses pertanggungjawaban kepada *stakeholders*”. Sehingga model pengukuran kinerja yang paling objektif adalah pengukuran kinerja yang melibatkan kepentingan *stakeholders*.

Sejalan dengan konsep itu, menurut Poister (2003: 1) bahwa dimensi-dimensi pengukuran kinerja yang penting termasuk dalam sektor publik dan birokrasi adalah *effectiveness, operating efficiency, productivity, service quality, customersatisfaction, dancost-effectiveness*. Kemudian masih menurut Poister (2003: 4), bahwa pengukuran kinerja akan cenderung memberi dampak kepada perilaku dan kebijakan, yang memfokuskan perhatian pada dimensi-dimensi yang diukur dan kinerja itu sendiri. Tujuannya adalah untuk memotivasi pemimpin atau manajer suatu organisasi berusaha memperbaiki kinerjanya. Pengukuran kinerja juga akan membantu para manajer untuk melakukan penilaian terhadap status kinerja organisasinya dan upaya peningkatan efektivitas pelaksanaan program-program. Sebagaimana yang dikatakan Osborne dan Gaebler (1992: 13), “*If you don’t measure results, you can’t tell success from failure*”, “*If you can’t see success, you can’t reward it*” dan “*If you can’t recognize failure, you can’t correct it*”. Sehingga pengukuran kinerja adalah sangat essensial agar para manajer tahu “*how thing stand*” sepanjang proses pelaksanaan program sekaligus dapat melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja.

Selanjutnya menurut Waal dan Gerritsen-Medema (2006: 26), adalah suatu kewajiban bagi para manajer untuk melakukan analisa terhadap gambaran kinerja manajemen guna mengevaluasi “*degree of performance drive*”-nya. Hasil evaluasi terhadap tingkat kinerja organisasi kemudian dapat dijadikan sebagai dasar dalam penyempurnaan kinerja organisasi ke depan. Waal dan Gerritsen-Medema

(2006: 26) telah mempraktekkan suatu metoda Analisa Kinerja Manajemen (*Performance Management Analysis*) atau disingkat PMA pada salah satu *Ducth Municipality* tepatnya di Municipality Lelystad, Lelystad, The Netherlands. Hasil dari PMA di Municipality tersebut menunjukkan masih diperlukan untuk melakukan upaya peningkatan kinerja manajemen pada proyek-proyek tertentu dengan pendekatan yang efektif dan efisien. PMA itu sendiri melakukan analisis pada dua sisi manajemen, yaitu sisi struktural (*structural side*) dan sisi perilaku (*behavioral side*) organisasi. PMA dilakukan dengan paradigma *positivisme* dengan menggunakan instrument penelitian berupa suatu kuesioner yang meliputi 9 (sembilan) dimensi, yaitu *responsibility*, *content*, *integrity*, *manageability*, *accountability*, *management style*, *action orientation*, *communication* dan *alignment*. Menurut Waal dan Gerritsen Medema (2006: 27), bahwa:

“The structural dimensions deal with the content of performance management and the way it is organised in the organization. The behavioural dimensions deal with the way organizational members apply performance management.”

Uraian ke sembilan dimensi Kinerja Organisasi adalah:

1. *Responsibility structure* (Struktur Pertanggungjawaban), adalah suatu dimensi struktural yang menunjukkan kejelasan *style* organisasi yang diaplikasikan, dengan tugas-tugas (*tasks*) dan tanggung jawab (*responsibilities*) yang didefinisikan secara jelas serta diaplikasi secara konsisten pada semua level manajemen.
2. *Content* (isi) adalah suatu dimensi struktural dimana para anggota-anggota organisasi menggunakan serangkaian informasi yang berkaitan dengan kinerja finansial dan non-finansial yang seragam, fokus secara strategis ada pada faktor-faktor yang sangat menentukan suksesnya organisasi (*Critical Success Factors*)

dan indikator-indikator kunci untuk mengukur tingkat kinerja suatu organisasi (*key performance indicators*).

3. *Integrity* (integritas) adalah suatu dimensi struktural dimana informasi kinerjanya dapat dipercaya (*reliable*), tepat waktu (*timely*) dan konsisten (*consistent*).
4. *Manageability* (kemampuan manajemen), adalah dimensi struktural dimana sistem pelaporan manajemen dan sistem kinerja manajemen mudah dioperasi para pengguna (*user-friendly*) dan informasi tentang kinerjanya sangat lengkap serta mudah untuk diakses (*easily accessible*) dengan menerapkan ICT (*Information and Communication Technology*),
5. *Accountability* (akuntabilitas) adalah dimensi perilaku dimana seluruh anggota organisasi merasa bertanggung jawab (*responsible*) agar indikator-indikator kunci yang dapat dicapai baik pada lingkup tanggung jawabnya maupun organisasi secara menyeluruh.
6. *Management Style* (gaya manajemen) adalah dimensi perilaku dimana senior management memiliki keinginan yang jelas (*visibly interested*) dan terlibat (*involved*) di dalam kinerja seluruh anggota organisasi dan merangsang (*stimulates*) perbaikan kultur (*improvement culture*) dan pribadi yang proaktif (*pro-active behaviour*).
7. *Action Orientation* (orientasi aksi), adalah dimensi perilaku dimana informasi kinerja terintegrasi di dalam aktivitas seluruh anggota organisasi harian (*daily activities of organizational members*) dengan demikian permasalahan yang timbul segera dicari cara pemecahannya atau dapat diselesaikan secara tuntas (*corrective or preventive action taken*).

8. *Communication*(komunikasi), adalah dimensi perilaku dimana komunikasi *top-down* dan *bottom up* dilaksanakan secara rutin, adanya saling mengisi dalam kaitan dengan perkembangan ilmu pengetahuan (*sharing knowledge*) dan saling memberikan informasi kinerja antar unit-unit organisasi (*sharing of the performance information between organizational units*).
9. *Alignment* (penyelarasan) adalah dimensi tambahan termasuk penelaahan terhadap sistem manajemen lainnya yang diaplikasikan dalam organisasi seperti sistem manajemen sumber daya manusia yang terkait langsung dengan manajemen kinerja, juga penting untuk dilakukan evaluasi dan dihargai (*evaluated and rewarded*) secara reguler untuk melihat kinerja sistem manajemen lain terhadap inti sistem (*core of system*) dalam organisasi tersebut.

Dikaitkan dengan pendapat Bass dan Riggio (2006: 47-48), maka ketiga elemen pengukuran kinerja yaitu *effectiveness*, *satisfaction* dan *extra efforts*, bahwa dimensi-dimensi *responsibility structure*, *content*, *integrity*, dan *manageability* adalah berkaitan dengan bagaimana upaya untuk meningkatkan efektivitas kepemimpinan dalam menjalankan roda organisasi; dimensi-dimensi *accountability*, *management style*, *action orientation*, dan *communication* berkaitan dengan bagaimana kepemimpinan memberikan kepuasan kepada bawahannya; serta dimensi *alignment* berkaitan dengan *extra effort*. Substansi kedua pendapat tersebut pada prinsipnya sama, walaupun Bass dan Riggio (2006: 48), bahwa faktor *extra efforts* juga sangat besar pengaruhnya pada peningkatan *outcome* organisasi.

Dijelaskan pula oleh Bass dan Riggio (2006: 50-54), bahwa kepemimpinan karismatik-transformasional (*charismatic-transformational leadership*) dapat mendinamisasikan kondisi kerja bawahannya lebih baik bahkan dapat menciptakan suatu pencapaian kinerja

lebih dari yang diharapkan (*the dynamic of performance beyond expectations*). Sekurangnya ada tiga alasan mengapa tercapainya kinerja lebih dari yang diharapkan tersebut yaitu:

*Self-Concept/Self-Efficacy* ..... first suggested that charismatic-transformational leader communicated both their confidence to followers and the expectations that they could perform at high levels. .... followers' self-efficacy (along with performance goals) mediated the relationship between charismatic leadership and performance. The enhancement of followers' self concepts and increases in their sense of self-efficacy likely occur partly through the leader's direct influence on followers and partly through a sense of collective efficacy among members of the group, team, or unit ....

*Identification with the leader*. Leaders who are, or who appear to be competent engender follower identification with the leader. In addition, confidence and trust in a leader also strengthen the follower' identification with the leaders. This identification with a competent, trustworthy leader may be an important determinant of follower commitment to performance goals and outcomes ....

*Aligned Goals and Values*. In study of workers in a disaster relief organization, transformational leadership as measured by the MLQ was related to the alignment of leader and follower values .... Another study of hospital chief executive officers (CEOs) suggested that the transformational leader's ability to align the conflicting goals of quality patient care and cost cutting are critical elements for successful team performance ....

Robbins (2006: 105-109) mengemukakan tentang dampak kepuasan kerja pada kinerja karyawan. Robbins melihat dari tiga sisi, yaitu kepuasan dan produktivitas, kepuasan dan keabsenan, serta kepuasan dan pengunduran diri. Dari hasil penelitiannya diperoleh kesimpulan bahwa: (1) organisasi yang mempunyai lebih banyak

karyawan yang merasa puas cenderung efektif dari pada organisasi-organisasi yang mempunyai lebih sedikit karyawan merasa puas; (2) kepuasan berkorelasi negatif dengan keabsenan dimana karyawan yang merasa tidak puas berkemungkinan lebih besar absen dari pekerjaannya; dan (3) kepuasan berkorelasi negatif dengan pengunduran diri, tingkat kepuasan dapat dibangun karena adanya perhatian yang lebih besar dari organisasi seperti kenaikan upah, pujian, pengakuan, peningkatan, dan peluang promosi. Dalam kaitannya dengan hubungan antara tingkat kepuasan karyawan dengan perilaku organisasi, dikatakan bahwa karyawan yang puas berkemungkinan akan lebih besar untuk bicara secara positif tentang organisasi, membantu yang lain, dan membuat kinerja pekerjaan mereka melampaui perkiraan normal atau “*beyond expectation*”.

Dalam kaitan dengan kepuasan (*satisfaction*), menurut Bass dan Riggio (2006: 43-46), ada tiga *role* utama yang dapat menumbuhkan kepuasan bawahan kepada atasan atau pemimpinnya, yaitu: *role of trust*, *role of empowerment and efficacy*, dan *role of emotions*. Bawahan akan menaruh kepercayaan (*trust*) yang tinggi kepada pemimpinnya karena pemimpin selalu menjaga integritas dan dedikasinya, melayani bawahan secara *fair* dan selalu berupaya meningkatkan kemampuan bawahan (*empowering*). Kepuasan bawahan juga dapat terciptakan karena adanya kesempatan bagi bawahan untuk meningkatkan kemampuan dan memberikan kepercayaan kepada bawahan untuk berkreasi serta berupaya untuk meningkatkan efisiensi kerjanya. Pemimpin juga harus bisa mengendalikan emosinya, karena tingkat emosional pemimpin akan mempengaruhi emosi bawahannya. Kepuasan bawahan juga dapat dilakukan melalui proses *inspirational motivation*, yang dapat menumbuhkan motivasi yang kuat kepada bawahannya untuk bekerja dengan lebih baik lagi, serta *optimism* yang tinggi dalam mencapai sasaran yang telah direncanakan bahkan *beyond expectation*. Sifat

*empathy* seorang pemimpin akan meningkatkan kedekatan antara pemimpin dan yang dipimpin, dan akan menumbuhkan kepuasan bawahan kepada pemimpinnya. Kepuasan bawahan kepada kinerja kepemimpinan dapat juga disebabkan karena keyakinan bawahan terhadap kompetensi pemimpinnya, serta mampu menciptakan iklim kerja yang kondusif, sebagai *a catalyst for rationalization by the followers*, terutama pada kondisi yang *stress* dan *crisis*.

Plant dan Janine (2006: 44-45) mengilustrasikan Model Kinerja Pemerintah Kota (*Municipal Government Performance Management Model*), terdiri dari tiga elemen yaitu: (1) evaluasi kinerja dan kebijakan pada level makro; (2) kinerja operasional implementasi dan penyempurnaan; (3) kondisi-kondisi yang mempengaruhi peningkatan kinerja, evaluasi dan penyusunan kebijakan kebijakan pada level makro di pemerintahan daerah (*local government*) meliputi peraturan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau *council mandates*, tujuan-tujuan stratejik departemen (*departmental strategic objectives*), anggaran (*budget*), hasil keluaran (*outcomes*) dan dampak (*impacts*), peninjauan-peninjauan (*assessments*) dan kebijakan masa datang (*decisions on future actions*). Pada bagian utama dari model adalah menempatkan mandat dari DPRD yang mengandung sasaran stratejik organisasi.

Tujuan-tujuan stratejik departemental adalah tujuan-tujuan spesifik pada masing-masing departemen dalam kaitannya dengan pelayanan publik, yang dihubungkan dengan sasaran-sasaran strategik organisasi. Merupakan *starting point* untuk merencanakan langkah operasional kegiatan-kegiatan dalam rangka mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan, meliputi sumber daya yang dibutuhkan, perencanaan waktu (*timelines*), dan tanggungjawab masing-masing personel. Sebagai tambahan informasi, bahwa tanggapan dari penilaian terhadap respon para pekerja, warga negara, dan lembaga legislatif, DPRD, sebagai evaluasi terhadap kebijakan-

kebijakan (*evaluation decisions*) menjadi umpan balik (*feedback*) dalam perbaikan dan penyempurnaan keputusan-keputusan DPRD (*council mandate*). Model ini adalah suatu proses iteratif, yang memungkinkan adanya pembelajaran organisasi (*organization learning*) dari pengalaman masa lalu ke permintaan-permintaan baru (*new demands*)

Unsur-unsur fundamental yang kedua adalah terdiri dari implementasi dan penyempurnaan kinerja operasional. Pada bagian ini ada perencanaan kerja (*business plan*) serta standard-standard dan ukuran-ukuran kinerja; kinerja tugas-tugas operasional; *monitoring*, pengukuran, dan peninjauan; dan aksi korektif. Dalam penyusunan unsur-unsur fundamental tersebut didukung oleh data dan informasi seperti kewenangan (*authority*), akuntabilitas (*accountability*), sumber daya (*resources*), ilmu pengetahuan (*knowledge*), umpan balik komunikasi (*communication feed-back*) dan pelatihan (*training*).

Salah satu kunci suksesnya pengukuran kinerja kepemimpinan sebagaimana yang simpulkan oleh Poister (2003: 257), yaitu:

*Leadership is critical in designing and deploying effective performance measurement and management system. Clear, consistent, and visible involvement by senior executives and managers is a necessary part of successful performance measurement and management system.*

Dari pernyataan di atas memperlihatkan adanya pengaruh yang kuat antara kepemimpinan dengan upaya pengukuran kinerja birokrasi, terutama dalam melakukan pengukuran dimensi-dimensi kinerja organisasi publik and non-profit sebagaimana yang ditunjukkan oleh Poister (2003: 76), terdiri dari *effectiveness*, *efficiency*, *productivity*, *quality*, dan *client satisfaction* dengan data yang *valid*, *reliable* dan *truly useful*.

# SUMBER DAYA MANUSIA

**KEBERADAAN** sumber daya manusia dalam pelaksanaan pelayanan publik merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam menentukan tingkat keberhasilan pelayanan publik kepada penduduk. Dalam perkembangan paradigma ilmu manajemen sumber daya manusia secara umum dikemukakan bahwa faktor manusia dalam suatu organisasi merupakan aset yang sangat berharga, sehingga keberadaan pegawai, atau aparatur dalam penelitian ini, sebagai salah satu unsur pendukung penting bagi keberhasilan roda organisasi harus dikelola dengan strategi yang tepat dan disesuaikan dengan nilai-nilai yang berlaku di dalam organisasi yang bersangkutan. Kondisi ini merupakan suatu keharusan, dimana manajemen atau pengelolaan pegawai/aparatur yang tepat atau sesuai dengan kompetensi yang dimiliki juga menjadi keharusan bagi organisasi penyedia pelayanan publik. Pemberian pelayanan tidak akan berjalan dengan baik apabila tidak didukung oleh pegawai yang memiliki kemampuan yang baik dibidang jasa pelayanan yang disediakan.

Manajemen sumber daya manusia merupakan bagian dari proses berorganisasi yang menitikberatkan pada permasalahan yang berhubungan dengan aspek sumber daya manusia dari organisasi.

De Cenzo dan Robbins (1999:8) mengatakan bahwa *“Human resources management is the part of the organization that is concerned with the “people” or human resources aspect of management position, including recruiting, screening, training, rewarding, and appraising”*.

Sebagai suatu pendekatan dalam sebuah organisasi, manajemen sumber daya manusia menitikberatkan manusia sebagai aset yang paling bernilai di dalam organisasi, dengan tujuan agar manusia yang ada di dalam suatu organisasi mampu bekerja secara individual maupun bersama-sama (kolektif) dan memberikan kontribusi dalam pencapaian tujuan organisasi. Mengingat pentingnya keberadaan sumber daya manusia dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan organisasi, maka kebutuhan terhadap penerapan strategi yang tepat di dalam proses implementasi manajemen sumber daya manusia menjadi hal yang penting untuk dilakukan. Implementasi manajemen sumber daya manusia pada kenyataannya tergantung kepada fungsi operasional dari pengelolaan sumber daya manusia di dalam suatu organisasi. Pandangan ini sejalan dengan Caldwell (2004) yang mengatakan bahwa terdapat 12 tujuan dari kebijakan manajemen sumber daya manusia:

1. Managing people as assets that are fundamental to the competitive advantage of the organization.
2. Aligning HRM policies with business policies and corporate strategy.
3. Developing a close fit of HR policies, procedures and systems with one another.
4. Creating a flatter and more flexible organization capable of responding more quickly to change.
5. Encouraging team working and co-operation across internal organizational boundaries.

6. Creating a strong customer-first philosophy throughout the organization.
7. Empowering employees to manage their own self-development and learning.
8. Developing reward strategies designed to support a performance-driven culture.
9. Improving employee involvement through better internal communication.
10. Building greater employee commitment to the organization.
11. Increasing line management responsibility for HR policies.
12. Developing the facilitating role of managers as enablers.

Selain mempertimbangkan fungsi operasional dari pengelolaan sumber daya manusia, perlu diingat bahwa manusia mempunyai karakteristik yang tidak dimiliki oleh sumber daya yang lain, seperti harkat dan martabat yang mutlak perlu diakui dan dihargai, akal dan nalar yang membuatnya mampu berpikir konstruktif atau destruktif, kebutuhan manusia yang semakin lama semakin kompleks yang pada akhirnya mempersulit proses pengidentifikasian dari kebutuhannya, latar belakangnya yang khas seperti tercermin pada karakteristik biografikal, kepribadian, kemampuan, sistem nilai yang dianut, motivasi pribadi serta persepsinya mengenai organisasi. Hal-hal di atas perlu dipertimbangkan dalam pengelolaan sumber daya manusia. Beberapa teori dibawah ini mencakup beberapa pertimbangan yang disebutkan diatas.

1. DeCenzo and Robbins (1999:8) :
  - a. Staffing: Strategic human resources, recruiting, and selection;
  - b. Training and development: orientation, employee training, employee development and career development;

- c. Motivation: motivation theories and the job design, performance appraisal, reward and compensation, employee benefit;
  - d. Maintenance: safety and health, communication, employee relation.
2. Flippo (1984) :
- a. Procurement
  - b. Development
  - c. Compensation
  - d. Integration
  - e. Maintenance
  - f. Separation
3. Stone (1998):
- a. Human resource planning or Employee planning
  - b. Employee recruitment
  - c. Employee selection
  - d. Performance appraisal
  - e. Training & development
  - f. Career planning & development
  - g. Employee motivation
  - h. Compensation
  - i. Benefits
  - j. Industrial relations
4. Dessler (2000):
- a. Conducting job analyses
  - b. Planning labor needs
  - c. Selecting
  - d. Orienting & training
  - e. Managing salaries & wages

- f. Providing incentives & benefits
- g. Appraising performance
- h. Communicating
- i. Training & development
- j. Building employee commitment

Merujuk pada faktor development dalam bagan diatas, disebutkan bahwa pengembangan (development) diartikan sebagai proses penciptaan pegawai dengan kualitas yang tinggi. Hanya perlu dicatat bahwa pengembangan sumber daya manusia tidak akan bekerja sempurna apabila tidak terdapat dorongan internal dari individu untuk berkembang dan meningkatkan kemampuannya.

Perlu disadari bahwa dalam diri manusia itu sendiri berbagai sumber dan daya tersebut hanya merupakan “benda mati” dan berubah menjadi “alat yang hidup” apabila digerakkan dan digunakan oleh manusia. Sumber daya manusia merupakan salah satu sumber daya pertama dan terutama dalam mencapai tujuan suatu organisasi disamping sumber daya yang lainnya. Siagian (2000: 1-7) lebih lanjut mengatakan memang benar bahwa berbagai sumber dan daya lain tetap penting dan diperlukan, akan tetapi berbagai sumber tersebut hanya merupakan sarana dan prasarana kerja yang memungkinkan suatu organisasi melaksanakan tugasnya.

Konsep pengembangan sumber daya manusia telah berkembang cukup lama. Perkembangan itu dapat dijejaki dari program pelatihan pemagangan pada abad kedelapanbelas pada industri kecil. Kemudian berkembang menjadi program pendidikan vokasi yang diikuti dengan program pelatihan teknik atau mekanis atau dikenal dengan factory schools pada waktu revolusi industri. Setelah itu berkembang program pelatihan bagi pekerja yang semi terdidik dan tidak terdidik. Kondisi pekerja pada masa itu mendorong lahirnya gerakan hubungan manusia (human relation) yang melihat

manusia sebagai sesuatu yang kompleks, bukan sekedar sama dengan faktor produksi lain. Setelah Perang Dunia II, berkembanglah program-program pelatihan baru dalam organisasi yang besar, seperti Training Within Industry (TWI). Sejak tahun 1960-an dan 1970-an muncullah program-program pelatihan yang lebih profesional dalam ruangan kelas. Sedemikian pentingnya, organisasi telah memasukkan dan merumuskan pengembangan sumber daya manusia ini dalam perencanaan strategisnya.

Mengingat inti penelitian ini berkisar pada sumber daya manusia yang bekerja pada lembaga pemerintah yang selanjutnya disebut aparatur maka peneliti akan membahas pula pandangan pemerintah mengenai sumber daya manusia di Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui bahwa sumber daya manusia merupakan faktor yang paling dominan yang mempengaruhi setiap aspek pembangunan sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada alinea 4 yang menggariskan bahwa:

“Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional terutama tergantung dari kesempurnaan aparatur negara dan kesempurnaan aparatur negara pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan pegawai negeri”.

Uraian pada undang-undang diatas mengandung dua makna penting yaitu, 1) bahwa aparatur negara merupakan titik sentral dan faktor kunci yang menentukan keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional dan 2) bahwa kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparturnya.

Sedarmayanti (1995:27) mengartikan sumber daya manusia sebagai: “tenaga kerja atau pegawai di dalam suatu organisasi, yang

mempunyai peran penting dalam mencapai keberhasilan”. Sedangkan Hasibuhan (2000:3) mengartikan sumber daya manusia sebagai:

“Semua manusia yang terlibat di dalam suatu organisasi dalam mengupayakan terwujudnya tujuan organisasi tersebut. Keterlibatan bisa berarti penerima manfaat. Keterlibatan juga bisa berarti pemasok input dan pelaksana kegiatan”.

Berbicara masalah sumber daya manusia, menurut Sedarmayanti (1995:26) dapat dilihat dari dua aspek yaitu: “Aspek kuantitas menyangkut jumlah sumber daya manusia, dan aspek kualitas menyangkut kemampuan, baik kemampuan fisik maupun kemampuan non fisik yang menyangkut kemampuan bekerja, berpikir, dan keterampilan lain”. Robbins (1996:82) mengartikan kemampuan sebagai: “kapasitas seorang individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan”. Selanjutnya dijelaskan bahwa kemampuan- kemampuan keseluruhan dari seorang individu pada hakekatnya tersusun dari dua perangkat faktor yaitu: kemampuan intelektual dan kemampuan fisik. Kemampuan intelektual (Robbins, 1996: 82-84) adalah kemampuan yang diperlukan untuk menjalankan atau mengerjakan kegiatan mental. Ada tujuh dimensi yang paling sering dikutip yang menyusun kemampuan intelektual, yaitu, kemahiran berhitung, pemahaman (comprehension) verbal, kecepatan perseptual, penalaran induktif, penalaran deduktif, visualisasi ruang, dan ingatan (memori). Sedangkan kemampuan fisik adalah kemampuan yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas yang menuntut stamina, kecekatan tangan, kekuatan tungkai dan keterampilan serupa.

Selanjutnya sebagai upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia menurut Sedarmayanti (1995:48) dapat dilakukan melalui proses pendidikan, latihan dan pengembangan. Lebih lanjut dije-

laskan oleh Sedarmayanti (1995:32-38) pendidikan dengan berbagai programnya mempunyai peranan penting dalam proses memperoleh dan meningkatkan kualitas kemampuan profesional individu. Melalui pendidikan, seseorang dipersiapkan untuk memiliki bekal agar siap kerja; mengenal dan mengembangkan metode berpikir secara sistematis agar dapat memecahkan masalah yang akan dihadapi dalam kehidupan dikemudian hari. Latihan bertujuan tidak hanya untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan, tetapi juga untuk mengembangkan bakat. Oleh karena itu, latihan diperuntukkan bagi aparatur yang akan segera diberi tugas mengerjakan pekerjaan yang telah ada dalam lembaga. Sedangkan pengembangan diperlukan untuk mempersiapkan aparatur dalam mengantisipasi pekerjaan-pekerjaan yang sedang berlangsung dan dimasa yang akan datang.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa tujuan pengembangan sumber daya manusia tiada lain untuk terlaksananya program kerja yang ada dalam suatu lembaga/organisasi. Dalam penelitian ini yang menjadi program kerjanya adalah mengenai pelayanan administrasi kependudukan yang efektif. Untuk mengarah pada pencapaian program kerja yang efektif suatu lembaga organisasi bergantung pada kemampuan pegawainya. Hal ini sejalan dengan pendapat (Noe, 2002) bahwa *Effectiveness goes to the heart of what training and development are all about in an organization: giving employees the knowledge and skills they need to perform their jobs effectively.*

Selanjutnya Sumber Daya Manusia yang efektif serta produktif menurut (Dale Timpe :1989 dalam Husein, 2000:12) mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Cerdas dan dapat belajar dengan relatif cepat
2. Kompeten secara profesional

3. Kreatif dan inovatif
4. Memahami pekerjaan
5. Belajar dengan “cerdik”, menggunakan logika, efisien, tidak mudah macet dalam pekerjaan
6. Selalu mencari-cari perbaikan-perbaikan, tetapi tahu kapan harus berhenti
7. Dianggap bernilai oleh atasannya
8. Memiliki catatan prestasi yang baik
9. Selalu meningkatkan diri

Erich dan Gilmore (dalam Sedarmayanti, 199:119) mengemukakan ciri-ciri individu yang produktif adalah:

1. Tindakannya konstruktif
2. Percaya pada diri sendiri
3. Bertanggung jawab
4. Memiliki rasa cinta terhadap pekerjaan
5. Mempunyai pandangan ke depan
6. Mampu mengatasi persoalan dan dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan yang berubah-ubah
7. Mempunyai kontribusi positif terhadap lingkungannya (kreatif, imajinatif, dan inovatif).
8. Memiliki kekuatan untuk mewujudkan potensinya.

Pengembangan sumber daya manusia (The Human Resource Development), yang biasanya dibawah oleh Training and Development Department, merupakan aktivitas organisasi yang sangat penting untuk dilakukan. Pentingnya aktivitas pengembangan sumber daya manusia dalam suatu organisasi adalah untuk memelihara dan meningkatkan kompetensi pegawai guna mencapai efektivitas organisasi (Yuniarsih, 2008:133). Pynes (2004:284) mengemukakan bahwa “... organizations must implement training and development

activities to ensure that their staffs have the requisite knowledge, skills, abilities, and other characteristics (KSAOCs) to confront these new challenges. Training can be targeted to help employees learn new job-specific skills, improve their performance, or change their attitudes. Selanjutnya Laird (2003:6) mengemukakan bahwa “Training and development exists to promote individual and organizational excellence by providing opportunities to develop workplace skills”. Selanjutnya menurut Armstrong (2006:332), “human resources development (HRD) is concerned with the provision of learning, development and training opportunities in order to improve individual, team and organizational performance. HRD is essentially a business-led approach to developing people within a strategic framework”.

Dari pendapat-pendapat diatas, baik yang dikemukakan oleh Armstrong, Pynes, Laird maupun Yuniarsih, bisa diberikan gambaran bahwa pada prinsipnya, tujuan yang ingin di capai dari aktivitas pengembangan sumber daya manusia adalah tersedianya pegawai yang kompeten dan profesional di bidangnya yang dapat menunjang strategi organisasi.

Penjelasan lain mengenai pengembangan sumber daya manusia dikemukakan oleh (Bryant dan White, 1982:15), bahwasannya dalam pengembangan sumber daya manusia mengandung empat aspek yang meliputi “capacity, equity, empowerment and sustainability” Dalam setiap upaya pengembangan haruslah memberikan penekanan pada kapasitas (capacity), yaitu upaya meningkatkan kemampuan beserta energi yang diperlukan; setelah itu penekanan diberikan pada aspek pemerataan (equity) dalam rangka menghindari perpecahan yang dapat menghancurkan kapasitasnya. Selain itu harus diperhatikan pula aspek pemberian kekuasaan dan wewenang (empowerment) yang lebih besar, dengan maksud agar hasil pembangunan dapat benar-benar bermanfaat bagi penduduk.

Kemudian Schuler dan Youngblood mengungkapkan bahwa pengembangan sumber daya manusia pada suatu organisasi akan mencakup berbagai faktor seperti: “pendidikan dan pelatihan, perencanaan dan manajemen karir, pengembangan kualitas dan produktivitas kerja, serta pengembangan kompetensi dan keamanan kerja” (Youngblood, 1999:16). Sedangkan pendapat lain dikemukakan oleh Stewart (1977:15) yang mengatakan bahwa modal intelektual merupakan kekayaan baru organisasi, karena modal intelektual adalah materi intelektual yang berupa pengetahuan, informasi, hak pemilikan intelektual, pengalaman yang dapat digunakan untuk menciptakan kekayaan bagi organisasi.

Untuk mengarahkan kemampuan dan pengembangan sumber daya manusia dalam suatu organisasi diperlukan strategi pengelolaan sumber daya manusia (strategic human resource management) agar pengembangan yang akan atau yang sedang dilakukan sesuai dengan kerangka kerja dan kebutuhan organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Menurut Walton (1999), strategi pengelolaan sumber daya manusia dalam suatu organisasi terkait dengan berbagai elemen atau bentuk-bentuk aktivitas sebagai berikut: “involves introducing, eliminating, modifying, directing and guiding processes in such a way that all individuals and teams are equipped with the skills, knowledge and competences they require to undertake current and future tasks required by the organization”. Pengembangan sumber daya manusia adalah bagian dari proses atau wujud dari operasionalisasi strategi pengelolaan sumber daya manusia.

Selanjutnya untuk membangun sumber daya aparatur yang efektif dan berkualitas sehingga menjadi modal intelektual organisasi, dapat dilakukan melalui penciptaan suatu proses pembelajaran (learning). Di dalam suatu organisasi, pembelajaran yang perlu

dikembangkan adalah membiasakan setiap anggota organisasi berpikir secara sistematis, tidak berpikir secara individual ataupun terkotak-kotak. Sebab pada dasarnya setiap anggota organisasi memiliki tujuan yang sama yaitu mencapai tujuan organisasi (Etzioni, 1992:7).

Aparatur yang terdapat dalam organisasi pemerintah di Indonesia mempunyai jenjang kepangkatan yang jelas dan pada akhirnya akan mendapatkan pengembangan diri melalui pembelajaran dalam pekerjaan sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Namun demikian kelemahan yang terjadi pembelajaran yang dilakukan aparatur tidak secara langsung dapat dilaksanakan secara mandiri, karena aparatur belum sepenuhnya memahami apa yang menjadi tujuan organisasinya sehingga setiap program yang sedang dilakukan tidak cepat dalam realisasinya. Untuk itu tujuan dari organisasi harus sejalan dengan pengembangan sumber daya aparatur yang dimiliki sehingga dapat mewujudkan aparatur yang dapat memberikan pelayanan dengan efektif.

Berkenaan dengan tujuan pengembangan sumber daya manusia Martoyo (2000:38) menyebutkan ada 8 jenis tujuan, yaitu:

1. Produktivitas personil di organisasi (productivity)
2. Kualitas produk organisasi (quality)
3. Perencanaan sumber daya manusia (human resources planning)
4. Semangat personil dan iklim organisasi (morale)
5. Meningkatkan kompensasi secara tidak langsung (indirect compensation)
6. Kependudukan dan catatan sipil dan keselamatan kerja (health and safety)
7. Pencegahan merosotnya kemampuan personil (absolence prevention)
8. Pertumbuhan kemampuan personil (personal growth)

Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan sumber daya manusia dapat dilihat dari aspek internal dan aspek eksternal. Faktor-faktor tersebut turut berperan dalam proses pengembangan sumber daya manusia baik secara makro maupun mikro. Adapun faktor-faktor tersebut antara lain seperti yang diungkapkan oleh Notoatmodjo (1992 : 10-12) dalam bukunya Pengembangan Sumber Daya Manusia adalah:

### 1. **Faktor Internal**

Faktor internal merupakan faktor yang berasal dari dalam, baik dari suatu organisasi ataupun diri pribadi. Namun, dalam hal ini faktor internal lebih ditekankan pada suatu organisasi.

- a. Misi dan Tujuan Organisasi
- b. Strategi Pencapaian Tujuan
- c. Sifat dan Jenis Kegiatan
- d. Jenis Teknologi yang digunakan

### 2. **Faktor Eksternal**

Faktor eksternal adalah faktor yang berasal dari luar suatu organisasi, yang juga perlu diperhatikan untuk keberhasilan perencanaan yang lebih baik.

- a. Kebijakan Pemerintah
- b. Sosio-budaya Penduduk
- c. Perkembangan Ilmu Pegetahuan

Dalam ruang lingkup Manajemen Sumber Daya Manusia yang dikemukakan oleh Wahyudi, pelatihan dan pengembangan (Training and Development) merupakan subfungsi dari pengembangan sumber daya manusia (Human Resources Development), subfungsi yang lainnya adalah pengembangan karir (Career Development).

Dengan demikian jelaslah bahwa pelatihan diperlukan untuk menjamin aspek kemampuan kerja seorang tenaga kerja untuk menunjukkan prestasi kerja yang diharapkan.

Pandangan lain dikemukakan Yuniarsih (2008:133) mengenai elemen atau bentuk aktivitas di dalam proses pengembangan sumber daya manusia dalam suatu organisasi mengatakan bahwa pengembangan pegawai dapat diwujudkan melalui pengembangan karir serta pendidikan dan pelatihan.

Lebih lanjut pengembangan sumber daya manusia dapat ditinjau dari proses untuk mempermudah dalam pelaksanaannya melalui klasifikasi aktivitas pengembangan yang akan dilakukan dalam rangka menunjang pekerjaan atau aktivitas yang memang sangat memerlukan pengembangan dari pegawainya. Tracey (1994: 20) mengklasifikasi wilayah aktivitas atau fokus dari pengembangan sumber daya manusia (Activity Areas of Human Resources Development ) sebagai berikut:

Tabel  
*Focus Human Resources Development*

<b><i>Activity Area (Focus)</i></b>	<b><i>Label</i></b>
<i>Learning directed toward the present job of the learner</i>	<i>Training</i>
<i>Learning directed toward a future identified job of the learner</i>	<i>Education</i>
<i>Learning that is not job-related</i>	<i>Development</i>

Berdasarkan elemen atau aktivitas pengembangan sumber daya manusia di atas dapat dikemukakan bahwa pengembangan sumber daya manusia dalam suatu organisasi secara umum berupa pelatihan, pendidikan dan pengembangan. Pelatihan menurut Cascio dalam Wahyudi (2002:124) sebagai a process that enables an individual to acquire the necessary skills or knowledges to meet job

requirement yaitu pelatihan adalah suatu proses yang memungkinkan seseorang memperoleh keahlian atau pengetahuan yang diperlukan untuk memenuhi persyaratan jabatan. Noe, et al. (2003: 251) menyebutkan training is a planned effort to facilitate the learning of job related knowledge, skill and behavior by employees; pelatihan adalah usaha terencana untuk memfasilitasi karyawan dalam pembelajaran pengetahuan dan keahlian yang berhubungan dengan pekerjaan.

Dari beragam pandangan para ahli mengenai pengembangan sumber daya manusia yang telah diuraikan, dapat dikemukakan elemen atau bentuk aktivitas/proses pengembangan sumber daya manusia yang sesuai dengan kebutuhan penelitian ini adalah pengembangan sumber daya manusia yang dikemukakan oleh Armstrong (2006:535) dalam Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD) menetapkan elemen-elemen/unsur-unsur dari proses pengembangan sumber daya manusia sebagai berikut:

- 1) Learning—as ‘a relatively permanent change in behaviour that occurs as a result of practice or experience’.
- 2) Education—the development of the knowledge, values and understanding required in all aspects of life rather than the knowledge and skills relating to particular areas of activity.
- 3) Development—the growth or realization of a person’s ability and potential through the provision of learning and educational experiences.
- 4) Training—the planned and systematic modification of behaviour through learning events, programmes and instruction, which enable individuals to achieve the levels of knowledge, skill and competence needed to carry out their work effectively.

Dari pendapat Amstrong dapat digambarkan bahwa :

- 1) Pembelajaran Sebagai perubahan yang relatif permanen dalam perilaku yang terjadi sebagai hasil dari latihan atau pengalaman.
- 2) Pendidikan merupakan perkembangan pengetahuan-pengetahuan, nilai dan pemahaman yang diperlukan dalam semua aspek kehidupan daripada pengetahuan dan keterampilan yang berkaitan dengan bidang tertentu dari aktivitas.
- 3) Pengembangan sebagai pertumbuhan atau realisasi dari kemampuan seseorang dan potensi melalui penyediaan pembelajaran dan pengalaman pendidikan, dan
- 4) Pelatihan merupakan modifikasi terencana dan sistematis perilaku melalui pembelajaran, program acara dan instruksi, yang memungkinkan individu untuk mencapai tingkat pengetahuan, keterampilan dan kompetensi yang dibutuhkan untuk melaksanakan pekerjaan mereka secara efektif. Pendapat Amstrong menurut peneliti tidak terlalu rumit untuk dipelajari dan mudah dimengerti sehingga memudahkan organisasi untuk diterapkan dalam pengembangan sumber daya manusia sebagai aset organisasi.

Berdasarkan dari beberapa teori pengembangan sumber daya manusia yang telah dikemukakan diatas peneliti berpendapat bahwa salah satu sarana yang dapat digunakan oleh pihak manajemen dalam rangka melaksanakan investasi dan perhatian terhadap sumber daya manusia di dalam organisasi adalah dengan melakukan pengembangan terhadap sumber daya manusia melalui proses pembelajaran, pendidikan, pengembangan dan pelatihan. Untuk lebih jelasnya berikut uraian dari masing-masing dimensi pengembangan sumber daya manusia:

## 1. Pembelajaran

Berbicara tentang belajar dan pembelajaran adalah berbicara tentang sesuatu yang tidak pernah berakhir seperti halnya proses sejak manusia ada dan berkembang di dunia sampai akhir zaman nanti. Belajar adalah suatu aktivitas atau suatu proses untuk memperoleh pengetahuan, meningkatkan keterampilan, memperbaiki perilaku, sikap dan mengokohkan kepribadian. Lebih lanjut Driver and Bell (1986) dalam Leo Sutrisno (1994) mendefinisikan belajar adalah suatu proses aktif menyusun makna melalui setiap interaksi dengan lingkungan, dengan membangun hubungan antara konsepsi yang telah dimiliki dengan fenomena yang sedang dipelajari. Selanjutnya Samani (2011: 143) menguraikan tentang belajar berdasarkan jenis pengorganisasian meliputi cara belajar sebagai berikut:

- a. Belajar Informal, yaitu cara belajar yang dilaksanakan di luar situasi persekolahan/perkuliahannya, tidak diorganisasikan secara formal, tetapi berlandaskan pengalaman keseharian, belajar dari kehidupan
- b. Belajar Formal, yaitu cara belajar yang berlangsung dalam situasi yang resmi terdapat pengajar, siswa dan lembaga formal sebagai penanggungjawab terselenggaranya proses belajar
- c. Belajar Non formal, yaitu cara belajar ini terorganisir namun di luar sistem sekolah/universitas, misalnya di kursus-kursus, di lembaga bimbingan belajar, dalam seminar-seminar, lokakarya. Ataupun belajar bersama dengan orang-orang yang memiliki minat dan hobi bersama.
- d. Belajar Nonformal yang dikombinasikan, yaitu cara belajar yang dapat digabungkan dari belajar informal, belajar formal dan belajar nonformal.

Pembelajaran biasanya dilakukan dengan berbagai cara tergantung dari kebutuhan individu atau organisasi. Pembelajaran seyogianya dilaksanakan dengan strategi bervariasi seperti interactive lecturing, diskusi kelompok kecil dan kelompok besar, serta pembelajaran individual dan kolaboratif. Tujuan pembelajaran seharusnya didasarkan pada proses, di samping untuk menghasilkan produk/karya sehingga orang yang belajar dapat terlibat aktif dalam penerapan teori-teori yang pada akhirnya dapat menghasilkan karya dalam mengemban tugasnya. Agar pembelajaran berjalan secara efektif, harus diperhatikan prinsip-prinsip dan proses belajar. Diantara prinsip belajar semua manusia dapat belajar. Individu dari segala usia, dan aneka kemampuan intelektual memiliki kemampuan untuk mempelajari perilaku baru.

Menyadari akan perubahan-perubahan dalam sebuah organisasi yang cenderung pesat maka pegawai/karyawan dituntut untuk tetap melakukan proses belajar selama kariernya. Marquardt dalam Kaswan (2011:21-22) mengemukakan ada tiga tingkat pembelajaran di dalam organisasi yaitu :

- a. Pembelajaran Individual, perubahan keterampilan, wawasan, pengetahuan, sikap, dan nilai yang dikuasai oleh seseorang melalui belajar sendiri, pembelajaran berbasis teknologi, dan pengamatan.
- b. Pembelajaran kelompok atau tim, peningkatan dalam pengetahuan, keterampilan, dan kompetensi yang dicapai oleh dan di dalam kelompok.
- c. Pembelajaran organisasi, intelektual yang meningkat dan kapabilitas produktif yang diperoleh melalui komitmen perusahaan kepada dan kesempatan untuk perbaikan terus-menerus.

Lebih lanjut Kaswan (2011: 51) menyatakan bahwa tidak dipungkiri dalam proses pembelajaran kerap menemukan hambatan, dimana hambatan tersebut dapat berasal dari faktor internal (dalam diri pembelajar) seperti kurangnya motivasi, kurangnya komitmen, penolakan karena rasa puas diri dan kemampuan mental. Selanjutnya hambatan dari faktor eksternal (di luar diri pembelajar) seperti peranan seorang individu dalam sebuah dinamika kelompok.

## 2. Pendidikan

Pendidikan berkaitan erat dengan segala sesuatu yang bertalian dengan perkembangan manusia mulai perkembangan fisik, kesehatan keterampilan, pikiran, perasaan, kemauan, sosial, sampai kepada perkembangan Iman. Perkembangan ini mengacu kepada membuat manusia menjadi lebih sempurna, membuat manusia meningkatkan hidupnya dan kehidupan alamiah menjadi berbudaya dan bermoral.

Mortimer J. Adler berpendapat pendidikan adalah proses dimana semua kemampuan manusia (bakat dan kemampuan yang diperoleh) yang dapat dipengaruhi oleh pembiasaan, disempurnakan dengan kebiasaan-kebiasaan yang baik melalui sarana yang secara artistik dibuat dan dipakai oleh siapa pun untuk membantu orang lain atau dirinya sendiri mencapai tujuan yang ditetapkan, yaitu kebiasaan yang baik. Dengan demikian pendidikan merupakan usaha yang dilakukan dengan penuh kesadaran dan terencana (bertahap) dalam meningkatkan potensi diri peserta didik dalam segala aspeknya menuju terbentuknya kepribadian dan akhlak mulia dengan menggunakan media dan metode pembelajaran yang tepat guna melaksanakan tugas hidupnya sehingga dapat mencapai keselamatan dan kebahagiaan yang setinggi-tingginya.

Pendidikan adalah suatu keinginan untuk meningkatkan suatu pengetahuan umum seseorang termasuk di dalamnya peningkatan penguasaan teori dan keterampilan merumuskan berbagai persoalan-persoalan yang menyangkut kegiatan-kegiatan dalam pencapaian tujuan. Pendapat lain dikemukakan oleh Flipo (1997:53) yang menyatakan pendidikan dihubungkan dengan peningkatan pengetahuan umum dan pemahaman akan seluruh lingkungan di sekitarnya.

Pendidikan bersifat filosofis dan teoritis pendidikan, pendidikan adalah kegiatan pengembangan sumber daya manusia untuk meningkatkan total dari pegawai di luar kemampuan di bidang pekerjaan atau jabatan yang dipegang saat ini. Oleh karena itu pendidikan pada umumnya berkaitan dengan mempersiapkan calon tenaga kerja yang diperlukan oleh sebuah organisasi atau instansi. Dengan kata lain tujuan pendidikan adalah untuk mempersiapkan pegawai dalam menempati posisi atau jabatan yang baru. Pencapaian tujuan tersebut berupa:

- a) Promosi, artinya pegawai yang mengikuti program mempunyai nilai tambah yang berupa kemampuan-kemampuan baru yang dapat dipakai luar bidang tugas atau di luar wilayah kerjanya saat ini. Selain dari itu, melalui program ini para pegawainya juga memperoleh digunakan dalam suatu posisi atau jabatan yang baru.
- b) Pengembangan karier, artinya pegawai yang mengikuti program ini dipersiapkan untuk kedudukan yang lebih tinggi yang direncanakan oleh instansi atau organisasinya dalam waktu yang panjang. Bedanya dengan promosi adalah, promosi hanya berlaku pada waktu yang singkat (pada saat) itu, sedangkan pengembangan karier direncanakan pada waktu yang lebih panjang. Suatu pendidikan

pegawai dapat menjamin pengembangan karier bagi pesertanya, apabila peserta tersebut mempunyai kemampuan dan siap untuk menempati jabatan tertentu yang kosong karena pejabat sebelumnya pensiun atau pindah atau memperoleh jabatan baru yang diciptakan oleh organisasi atau unit kerja yang bersangkutan. Notoatmojo (2009: 75-76).

Pendidikan formal di dalam suatu organisasi adalah suatu proses pengembangan kemampuan ke arah yang diinginkan oleh organisasi yang bersangkutan. Sedang Pelatihan (training) adalah merupakan bagian dari suatu proses pendidikan, yang tujuannya untuk meningkatkan kemampuan atau keterampilan khusus seseorang atau sekelompok orang. Berikut perbandingan antara Pendidikan dan Pelatihan.

Perbedaan-perbedaan tersebut tidaklah mutlak atau kaku pada prakteknya sangat fleksibel, di mana batas antara pelaksanaannya tidak ada garis yang tegas akan tetapi mengikuti situasi, kondisi dan kebutuhan organisasi/Instansi yang bersangkutan.

Tabel  
Perbandingan Antara Pendidikan dan Pelatihan

	<b>Pendidikan</b>	<b>Pelatihan</b>
<b>Pengembangan Kemampuan</b>	Menyeluruh ( <i>overall</i> )	Mengkhususkan ( <i>Spesific</i> )
<b>Area Kemampuan (penekanan)</b>	<i>Kognitif, Afektif, Psychomotor</i>	<i>Psychomotor</i> dan keterampilan
<b>Jangka waktu pelaksanaan</b>	Panjang ( <i>LongTerm</i> )	Pendek ( <i>ShortTerm</i> )
<b>Materi yang diberikan</b>	Lebih Umum	Lebih Khusus

<b>Penekanan penggunaan metode belajar mengajar</b>	Konvensional	Inconventional (Interaktif)
<b>Penghargaan akhir proses</b>	Gelar ( <i>degree</i> )	Sertifikat ( <i>non-degree</i> )

(Notoatmodjo, 2009:16)

Pentingnya pendidikan sebagai dimensi dari Pengembangan Sumber Daya manusia seperti yang telah dibahas di atas bukanlah semata hanya bermanfaat bagi pegawai yang bersangkutan, tetapi juga merupakan investasi yang menguntungkan organisasi/instansi. Karena dengan meningkatnya kemampuan atau keterampilan para pegawai memberikan kontribusi pemberian pelayanan pada penduduk menjadi efektif.

### 3. Pengembangan

Pengembangan Sumber Daya Manusia merupakan fungsi yang dapat berdiri sendiri atau bisa merupakan salah satu fungsi utama dari departemen Manajemen Sumber Daya Manusia. Sedangkan pengembangan yang dimaksud disini sebagai dimensi dari sebuah proses pengembangan sumber daya manusia, yang lebih menekankan kepada individual pegawai. Menurut Amstrong dalam proses pengembangan sumber daya manusia ada empat fungsi yang harus diperhatikan yaitu pembelajaran, pendidikan, pengembangan dan pelatihan. Lebih lanjut Amstrong mengatakan bahwa pengembangan merupakan proses di mana pegawai memperoleh keterampilan dan pengalaman agar berhasil pada pekerjaan sekarang dan tugas-tugas di masa yang akan datang. Sejalan dengan pendapat Amstrong yang menyatakan Pengembangan sebagai pertumbuhan atau realisasi dari kemampuan seseorang dan potensi melalui penyediaan pembelajaran dan pengalaman pendidikan.

Pengembangan berbeda dengan pelatihan, dimana pelatihan secara spesifik berfokus pada memberi keterampilan khusus atau membantupegawai memperbaiki kekurangannya dalam kinerja, sedangkan pengembangan upaya memberi kemampuan kepada pegawai yang akan diperlukan organisasi di masa yang akan datang. Berikut perbedaan pengembangan dan pelatihan dalam tabel di bawah ini:

**Tabel**  
Perbedaan Pelatihan dan Pengembangan

	<b>Pengembangan</b>	<b>Pelatihan</b>
<b>Fokus</b>	Pekerjaan saat ini dan yang akan datang	Pekerjaan saat ini
<b>Ruang Lingkup</b>	Kelompok kerja atau organisasi	Pegawai secara individual
<b>Kerangka Waktu</b>	Jangka Panjang	Segera/Jangka pendek
<b>Sasaran</b>	Mempersiapkan tuntutan kerja di masa yang akan datang	Memperbaiki kekurangan kemampuan saat ini
<b>Aktifitas</b>	Pembelajaran	Menunjukan/ memperlihatkan

(Kaswan, 2011:4)

Dalam pengembangan orang yang dikembangkan berada di pusat proses; dialah yang menentukan keberhasilan proses dengan cara menggali riwayat pengembangan dan potensinya di masa depan. Proses dalam pengembangan tersebut meliputi:

- a) Orang harus memiliki motivasi yang datang dari diri sendiri dan mandiri;
- b) Lebih bersifat holistik, mempertimbangkan situasi sebagai suatu kesatuan;

- c) Lebih berorientasi jangka panjang;
- d) Lebih berkaitan dengan situasi “ tidak ada jawaban yang benar atau salah” (Boydell dalam Dale, 2003c:111)

Lebih lanjut dapat dikatakan pengembangan lebih berkaitan dengan membuka potensi, sebagaimana mengenal salah satu kemampuan manusia yang mengagumkan dari manusia adalah kapasitasnya untuk terus belajardan mengembangkan kemampuannya dan keterampilan sampai tidak terbatas. Dalam proses pengembangan orang tidak memulai dari sesuatu yang sama sekali baru. Pengembangan adalah membangun, memperluas, menstransformasi dan beradaptasi dengan pengetahuan, pemahaman, dan keterampilan yang telah ada.

#### 4. Pelatihan

Pelatihan adalah proses meningkatkan pengetahuan dan keterampilan pegawai, pelatihan mungkin juga meliputi perubahan sikap sehingga pegawai dapat melakukan pekerjaannya lebih efektif. Pelatihan bisa dilakukan pada semua tingkat dalam organisasi pada tingkat bawah/rendah pelatihan berisikan pengajaran bagaimana suatu tugas. Dan Pelatihan merupakan bagian dari pendidikan yang ditujukan untuk para pegawai (aparatur) dalam hubungannya dengan peningkatan kemampuan pekerjaan. Pelatihan bersifat spesifik dalam arti pelatihan berhubungan secara spesifik dengan pekerjaan yang dilakukan, yang kedua pelatihan bersifat praktis yaitu menyangkut materi yang diberikan dalam pelatihan harus mudah dipahami dan dimengerti sehingga mudah direalisasikan, dan yang ketiga pelatihan bersifat segera bahwa apa yang sudah dilatihkan dapat diaplikasikan dengan segera.

Tujuan pelatihan ini utamanya adalah meningkatkan produktivitas atau hasil kerja pegawai, atau dengan kata lain

untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja tiap pegawai. Notoatmodjo (2009:74) mengemukakan pelatihan-pelatihan mencakup antara lain:

- a) Pelatihan-pelatihan untuk pelaksanaan program-program baru.
- b) Pelatihan-pelatihan untuk menggunakan alat-alat atau sarana-prasarana baru.
- c) Pelatihan-pelatihan untuk para pegawai yang akan menduduki job atau tugas-tugas baru.
- d) Pelatihan-pelatihan untuk pengenalan proses atau prosedur kerja yang baru.
- e) Pelatihan bagi pegawai-pegawai baru dan sebagainya.

Pelatihan lebih menekankan pada peningkatan kemampuan psikomotor (keterampilan psikomotor) pegawai untuk menangani tugas dan pekerjaannya tetapi bukan berarti meninggalkan kemampuan-kemampuan lain (sikap dan pengetahuannya). Pengetahuan-pengetahuan yang menunjang keterampilannya perlu juga diberikan pada pelatihan ini, agar dalam melakukan tugasnya tersebut para peserta pelatihan mendasarkan pada teori-teori yang dapat dipertanggungjawabkan. Demikian pula pelatihan sikap ini juga diperlukan. Hal ini dirasakan penting karena setiap organisasi/instansi mempunyai falsafah, nilai-nilai kerja, dan iklim kerja yang berbeda. Dengan proses pelatihan ini para pegawai dapat mengetahui bagaimana sikap yang diharapkan oleh organisasi/instansi yang bersangkutan. Sikap loyalitas kepada organisasi/instansi adalah suatu sikap yang diharapkan oleh setiap organisasi/instansi. (Notoatmodjo, 2009: 75).

Selanjutnya proses pelatihan dimulai dengan mengumpulkan data dan informasi yang dapat menggambarkan jenis keterampilan yang dimiliki pegawai saat ini dan keterampilan

apa yang mereka perlukan untuk mencapai rencana jangka pendek dan jangka panjang tujuan organisasi/instansi. Setelah data dikumpulkan dari bermacam-macam sumber, data tersebut dianalisis dan akhirnya kebutuhan akan pelatihan dapat ditentukan. Pelatihan yang sah adalah pelatihan yang konsisten dengan tujuan pelatihan. Mengevaluasi validitas pelatihan dilakukan dengan dua tahap proses. Tahap pertama adalah membandingkan dokumentasi tertulis mengenai pelatihan seperti outlinekursus dan rencana pelatihan dan sebagainya dengan sasaran pelatihan. Bila pelatihan sah dalam rancangan dan isi, dokumen tertulis akan sesuai dengan sasaran pelatihan. Tahap kedua adalah menentukan apakah pelatihan yang diberikan benar-benar konsisten dengan dokumentasi yang telah ditetapkan sebelumnya. (Tjiptono, 2001:223). Jika pelatihan tersebut sah dan pegawai telah mempelajarinya, pelatihan tersebut seharusnya menghasilkan perbedaan dalam kinerja mereka, seyogyanya pegawai bisa bekerja secara efektif dan efisien, sehingga dapat meningkatkan produktivitas kerja.

Mencermati dari beberapa teori pengembangan sumber daya manusia yang telah diuraikan, peneliti menilai teori pengembangan sumber daya manusia yang dikemukakan oleh Armstrong yang meliputi dimensi: pembelajaran, pendidikan, pengembangan dan pelatihan yang paling tepat untuk digunakan dalam penelitian ini. Oleh karena itu peneliti menggunakan teori dari Armstrong untuk variable independen yaitu variabel pengembangan sumber daya manusia, dimana manusia yang dimaksud dalam penelitian ini adalah aparatur yang bekerja melayani administrasi kependudukan di Kabupaten Cianjur.

## PENGEMBANGAN SUMBER DAYA APARATUR

**TERKAIT** dengan variabel dependen dalam penelitian ini yaitu efektivitas pelayanan administrasi kependudukan maka selanjutnya bahasan mencakup efektivitas yang berkaitan dengan pelayanan seperti yang dikemukakan Tjokroamidjojo (2001: 92) dalam Good Governance bahwa pelayanan diberikan secara tertib, cepat dan langsung kepada penduduk yang memerlukan pelayanan sesaat, khusus pelayanan yang memerlukan waktu, agar dilandasi kebijakan yang transparan dan diketahui oleh penduduk secara luas dan berupaya melakukan perbaikan mutu pelayanan penduduk.

Dalam konteks administrasi kependudukan, efektivitas pelayanan kepada penduduk adalah sejauhmana kebutuhan penduduk dapat dilayani oleh aparat penyedia pelayanan, baik yang berhubungan dengan pelayanan umum (misalnya penyediaan jalan, air minum dan sebagainya) ataupun pelayanan sipil yang meliputi hak warga negara untuk mendapatkan kelengkapan kewarganegaraan dimana negara mempunyai kewajiban untuk memenuhinya. Oleh karena itu, efektivitas perlu diukur secara lebih dalam. Campbell (1981:16-17) memaparkan enam macam pertimbangan pentingnya pengukuran efektivitas, yaitu: Pertama, pengukuran efektivitas diperlukan untuk memastikan kondisi suatu organisasi, apakah dalam keadaan baik atau buruk.

Kedua, pengukuran efektivitas diperlukan sebagai diagnosa untuk menentukan faktor- faktor penyebab berlakunya kondisi yang terjadi dalam suatu organisasi. Ketiga, pengukuran efektivitas diperlukan sebagai bahan untuk keputusan suatu perencanaan. Keempat, pengukuran efektivitas diperlukan guna memahami perbandingan organisasi. Kelima, pengukuran efektivitas diperlukan untuk mengevaluasi keberhasilan suatu usaha pengembangan-pengembangan organisasi, yaitu kegiatan yang berkaitan dengan upaya perubahan perilaku, struktur dan ekologi organisasi. Keenam, pengukuran efektivitas diperlukan sebagai alat untuk mengetahui variable antisendent, yaitu diperlukan untuk mengetahui karakteristik organisasi apa saja yang berhubungan dengan suatu predictor efektivitas.

Rosenzweig (1990:26) mendefinisikan efektivitas sebagai “pencapaian sasaran yang eksplisit dan implisit sampai seberapa jauh tercapainya tujuan dalam bidang-bidang basil yang terpenting”. Pendapat Rosenzweig ini dalam substansi penelitian ini menyiratkan bahwa tujuan organisasi yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil serta kantor Kecamatan baik yang secara terbuka ataupun tertutup adalah untuk memberikan pelayanan kependudukan yang efektif terhadap penduduk. Aparatur sebagai pelaksana pemberi layanan harus mengacu pada program yang telah ditargetkan baik secara terbuka maupun tertutup.

Pencapaian target ini sangat berkaitan dengan faktor-faktor pendukung lainnya seperti kemampuan aparatur, fasilitas bekerja, dan kesempatan-kesempatan untuk mengembangkan diri. Menurut Osborne and Gaebler (1992: 203-205), kemampuan aparatur melakukan pelayanan untuk memenuhi keinginan penduduk adalah merupakan prestasi bagi aparatur, sekaligus arena karier pembinaan kepegawaiannya.

Sasaran yang akan dicari dari pengembangan sumber daya aparatur dalam pembahasan ini adalah efektivitas pelayanan kepada penduduk. Hidayat (1986:7) menjelaskan bahwa “efektivitas adalah suatu ukuran yang mengatakan seberapa jauh target (kualitas, kualitas, waktu) telah tercapai. Makin besar persentase target yang tercapai, makin tinggi tingkat efektivitasnya”. Dalam penelitian ini, suatu pelayanan publik disebut efektif apabila aparatur dapat memenuhi kebutuhan penduduk secara cepat dan tepat, sesuai dengan kebutuhan penduduk. Berkaitan dengan ini, Stewart (1994: 12) berpendapat bahwa pengembangan sumber daya aparatur sebagai variabel independen, dapat mewujudkan efektivitas pelayanan kepada penduduk sebagai variabel dependen, sekaligus kepada aparatur yang bertugas ditawarkan manfaat-manfaat lain sebagai peluang meningkatkan keahlian sehingga tercipta kemandirian dalam bekerja.

Pelayanan kepada penduduk sebagai “suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada penduduk dalam rangka pencapaian suatu tujuan” (Thoha, 1991: 39). Sedangkan Moenir (1995: 10) memberikan pengertian pelayanan, suatu bentuk kepentingan yang menyangkut orang banyak atau penduduk, tidak bertentangan dengan norma dan aturan, yang kepentingan tersebut bersumber pada kebutuhan (hajat/hidup) orang banyak penduduk itu.

Pelayanan yang serviceability, meliputi kecepatan, kompetensi, kenyamanan, mudah direparasi, penanganan keluhan yang memuaskan dapat tepat waktu (Tjiptono, 1997: 27). Sehubungan dengan itu, Fitzsimmons and Fitzsimmon (1984: 190) pada dasarnya mengemukakan, ada empat dimensi pelayanan yaitu: Reliability (tepat dan benar sesuai yang dijanjikan), Responsiveness (kesadaran atau

keinginan membantu konsumen), Assurance (kesopan-santunan dan respek terhadap konsumen) dan Tangibles (didukung fasilitas fisik lainnya).

Keberhasilan pelayanan yang diberikan kepada penduduk sangat tergantung kepada kemampuan, dedikasi dan kesungguhan aparat pelayanan untuk melakukannya. Seiring dengan pemahaman tentang pelayanan tersebut, berikut ini dikemukakan bagaimana pelayanan itu sebagai kewajiban yang harus dilakukan secara benar. Berikut pandangan Balk (1996: 1) menyatakan:

*“All government employees are charged with promoting and protecting the public interest. They have important citizen obligations at their workplace toward elected officials and the community at large. Occasionally these responsibilities require subordinates to go far beyond conventional practice since public servants are expected to question harmful policies, resist wasteful practice and disclose unlawful acts”.*

Dari pendapat Balk menjelaskan bahwa semua pegawai pemerintah memiliki kewajiban untuk memperjuangkan dan melindungi kepentingan publik. Adakalanya tanggung jawab ini menuntut stafnya untuk melakukan tugasnya melebihi praktek pada umumnya karena pelayan publik diharapkan untuk dapat memperanyakan kebijakan-kebijakan yang merugikan, menentang praktek pemborosan dan mencegah tindakan melanggar hukum.

Dalam sisi lain, DeVrye (1994: 22) mengatakan :

*“The most elaborate advertising campaigns are useless if they create an unrealistic customer expectation and the organization then unable to provide the promised level service. Clever organization set high standards of customers and staff. They don’t promise what they can’t deliver and work hard to meet expectations that they have created among customers.”*

Efektivitas pelayanan merupakan bagian yang tidak bisa dilepaskan dalam pelaksanaan pelayanan kepada penduduk yang membutuhkannya dari setiap saat, oleh karenanya perbaikan mutu pelayanan harus terus menerus dilakukan. Pengembangan pelayanan yang lebih baik bukan ditujukan hanya untuk sekarang juga tetapi juga untuk masa-masa yang akan datang, sesuai dengan visi dan misi organisasi. Sebagaimana yang dipelajari dalam administrasi negara bahwa salah satu fungsinya adalah memberikan pelayanan kepada penduduk (public service). Penduduk membutuhkan pelayanan sebagai bagian dari haknya sebagai warga negara; apakah itu hak aktif maupun pasif atau hak positif maupun negatif. Hak aktif yaitu memperoleh kesempatan untuk turut serta secara langsung atau tidak langsung mengatur negara, misalnya, memberikan pendapat, memilih anggota DPR, mendirikan partai dan asosiasi kependudukan. Hak pasif yaitu seseorang dapat dipilih, ditunjuk atau diangkat untuk menunaikan tugas-tugas tertentu. Hak positif yaitu warga negara menerima sesuatu dari negara dan pemerintah, misalnya, perlindungan, pendidikan, keamanan, pemeliharaan kesehatan, jalan dan alat lalu-lintas. Sedangkan hak negatif yaitu apabila warga negara harus mengorbankan sesuatu untuk negara, misalnya membayar sejumlah pajak, dinas wajib berbakti kepada negara dan pemerintah dan wajib bela negara. Aparat mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk memberikan pelayanan kepada penduduk dimana mereka dipanggil untuk melayani, tetapi bukan hanya itu sekaligus sebagai peluang dan arena karir bagi pembina kepegawaian (Osborne dan Gaebler, 1995: 203-205). Lebih jauh dikatakan oleh Ndraha (1999: 85), bekerja sebagai aparatur adalah panggilan jiwa, sehingga mudah terdorong menumbuhkan profesionalisme dan pengabdian terhadap tanggungjawab pekerjaan yang diberikan pada setiap aparatur. Namun dalam penyelenggaraan

pelayanan kepada penduduk tidak selalu berjalan lancar. Kadang-kadang terjadi hambatan seperti:

1. Kurangnya komitmen dari aparaturnya pelayanan
2. Kurangnya pemahaman tentang manajemen kualitas
3. Ketidakmampuan merubah Kultur & Perilaku
4. kurang akuratnya perencanaan kualitas
5. Kurang efektifnya program pengembangan SDM
6. Sistem dan Struktur kelembagaan tidak kondusif
7. Keterbatasan sumber-sumber
8. Lemahnya sistem insentif (terutama non finansial)
9. Penerapan sistem manajemen kualitas belum efektif
10. Berorientasi jangka pendek
11. Sistem informasi kinerja pelayanan belum dikembangkan
12. Lemahnya integritas aparaturnya
13. Berorientasi mempertahankan status quo

Mencermati beberapa hambatan terhadap pelayanan publik tersebut tidak terlepas dari birokrasi pemerintahan yang diterapkan karena ketentuan-ketentuan birokrasi ditetapkan sebagai tatanan birokrasi, tetapi birokrasi dapat dipandang dan dikonotasikan penduduk pengguna pelayanan sebagai yang menghambat pelayanan yang diminta. Misalnya ketentuan-ketentuan pengurusan perijinan, KTP dan sebagainya dengan tatanan atau persyaratan seperti ada Surat Keterangan dari RT maupun RW, yang menerangkan kebenaran pelanggan sebagai penduduk sah. Akan tetapi tidaklah mudah mendapatkan surat dari RT ataupun RW karena banyak terjadi ketua RT ataupun ketua RW tidak berada di tempat karena memang mereka bukan pegawai penuh waktu sebagai perangkat pemerintahan pemberi jasa pelayanan. Hal tersebut menghambat proses urusan karena petugas yang bersangkutan tidak berada di tempat. Oleh karena itu, kalau memang penyelenggaraan pelayanan

mengacu kepada kebutuhan penduduk maka idealnya pelayanan harus dilakukan dalam satu tempat dimana semua pihak pemberi layanan dapat memberikan dokumen-dokumen pendukung yang diperlukan oleh penduduk sebagai pengguna layanan.

Semboyan pelayanan bukan hanya sekedar ucapan kosong, melainkan memperhatikan setiap pelanggan, secara selektif mengenali kebutuhan setiap pelanggan yang beraneka ragam, termasuk kebutuhan yang mendesak yang perlu penanganan dengan segera (De Vrye, 1994: 78-88). Dalam sisi lain dikemukakan pula pimpinan membutuhkan sebuah visi seperti apakah pelayanan yang lebih baik di dalam organisasi, bukan hanya untuk masa sekarang, tetapi juga untuk masa-masa yang akan datang. Dengan visi tersebut, mereka akan mampu bukan hanya menghadapi perubahan tingkah laku konsumen tetapi juga mengantisipasi perubahan (De Vrye, 1994: 64).

Pelayanan yang dilakukan harus ada kejelasan dan kepastian hukum, serta tanggung jawab pelayanan untuk kebutuhan pelanggan bukan untuk kebutuhan pegawai. Pelayanan dilakukan secara terbuka termasuk kemungkinan hambatan yang akan ditemui. Pelayanan ini juga tidak hanya dikaitkan dengan interaksi positif antara pegawai dan penduduk tetapi dibalik hal itu ada hal yang sangat penting dalam konteks bernegara dengan pelayanan yang baik dan memuaskan maka penduduk semakin sadar akan kedudukannya sebagai warga negara dan memberikan kontribusi terhadap penyelenggaraan pemerintah negara.

Selanjutnya Steers (195:147) mengatakan bahwa “kemampuan pegawai dapat mempengaruhi prestasi kerja dalam berbagai cara”. Karena itu tingkat kemampuan para pegawai menjadi sangat penting untuk diperhatikan karena secara langsung akan berdampak terhadap prestasi kerja pegawai. Seorang pegawai yang mempunyai

kemampuan yang cenderung akan lebih berprestasi bila dibandingkan dengan pegawai yang memiliki kemampuan yang rendah. Karena itu maka perlu terus dilakukan berbagai upaya agar para pegawai meningkatkan kemampuannya sesuai dengan bidang kerjanya, bahkan penempatan pegawainya pun harus memperhatikan tingkat kemampuan yang dimiliki oleh pegawai.

Tingkat kemampuan yang dimiliki oleh seseorang ditentukan oleh berbagai faktor diantaranya adalah faktor tingkat pendidikan formal, latihan yang pernah diikuti serta pengalaman kerja (Steers, 1985:169). Melalui pendidikan dan latihan para pegawai akan dapat mengembangkan kemampuannya untuk mengerjakan pekerjaannya baik pada saat tersebut maupun pada masa yang akan datang (Steers, 1985:169).

Hal ini mengandung arti faktor pendidikan dan latihan menjadi salah satu alat ukur untuk mengetahui tingkat kemampuan seseorang dalam menyelesaikan bidang pekerjaan tertentu. Orang yang memiliki tingkat pendidikan dan latihan cukup pada bidang tertentu akan sangat membantu kemampuannya untuk menyelesaikan pekerjaannya dalam bidang tersebut. Sebaliknya kalau tingkat pendidikan dan latihan seseorang sangat minim pada bidang pekerjaannya, tetapi orang tersebut ditugaskan untuk mengerjakan bidang pekerjaan tersebut, maka hasil kerjanya tidak akan optimal. Hal senada disampaikan oleh Simanjuntak (1985:10-11) yang mengatakan bahwa “pendidikan dan latihan tidak saja menambah pengetahuan, akan tetapi juga meningkatkan keterampilan bekerja, dengan demikian dapat meningkatkan produktivitas kerja”. Lebih lanjut Flippo (1980:6) mengatakan bahwa:

“Pendidikan dimaksudkan untuk meningkatkan pengetahuan dan pengertian yang mendalam tentang lingkungan kerja secara umum, sedangkan latihan adalah untuk meningkatkan penge-

tahuan dan keterampilan dalam mengerjakan suatu pekerjaan tertentu”.

Faktor pengalaman kerja juga menjadi salah satu ukuran tingkat kemampuan seseorang, karena dengan pengalaman kerja seseorang secara langsung dapat dilihat sejauhmana keberhasilannya dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Melalui pengalaman kerja juga seseorang akan diasah kemampuan keterampilannya untuk mengerjakan bidang pekerjaan tertentu (Handoko, 1992:36). Berkat pengalaman kerja tidak jarang ditemui bahwa seorang pegawai menjadi sangat terampil dalam mengerjakan suatu pekerjaan tertentu sebab melalui pengalaman kerja seseorang telah beberapa kali mencoba terus sampai mencapai keterampilan tertentu. Begitu pentingnya faktor pengalaman kerja ini maka tidak mengherankan kalau pengalaman kerja seringkali dijadikan syarat utama dalam hal rekrutmen pegawai maupun dalam hal penempatan seseorang untuk menduduki suatu jabatan tertentu (Dharusa, 1985:87, Siswanto, 1989:39, Handoko, 1992:38). Penjelasan di atas menunjukkan bahwa pendidikan, latihan dan pengalaman kerja perlu dijadikan ukuran untuk menempatkan seorang pegawai dalam bidang pekerjaan dan jabatan tertentu. Faktor lain yang menjadi ukuran prestasi kerja adalah menyangkut kejelasan peran. Kejelasan peran ini penting karena semakin jelas pengertian pegawai mengenai persyaratan sasaran pekerjaannya, maka semakin banyak energi dapat dikerahkannya bagi kegiatan-kegiatan ke arah pencapaian tujuan, bila pegawai dapat menerima dengan baik peranan yang ditetapkan untuknya (Steers, 1985:148). Selanjutnya dijelaskan oleh Green 1976 (dalam Steers, 1985:149) yang mengatakan “peranan yang jelas atau terperinci juga ternyata berkaitan dengan pengembangan komitmen pada tujuan, keterpaduan kelompok kerja, dan kepuasan serta keterlibatan dalam pekerjaan”.

Kejelasan peran menjamin para pegawai tidak ragu-ragu dalam menjalankan tugas-tugasnya, dengan kejelasan peran berarti akan terperinci tugas-tugas yang harus dilakukan, sifat-sifat pekerjaan. sehingga dapat menimbulkan tingkat penerimaan akan peran tersebut.

Semakin diberikan akan membuat seseorang kurang bergairah dalam menjalankan tugas dan bahkan juga seringkali disertai dengan perasaan ragu-ragu.

Uraian di atas menunjukkan efektivitas pelayanan dalam organisasi akan ditentukan oleh berbagai faktor yang mempengaruhi efektivitas itu sendiri, diantaranya adalah faktor sumber daya manusia dalam hal penelitian ini adalah aparatur. Sumber daya aparatur merupakan faktor yang sangat menentukan tingkat efektivitas dalam suatu organisasi karena aparatur yang mengerjakan segala sesuatu yang menjadi tujuan suatu organisasi. Selanjutnya, sumber daya aparatur bisa dilihat dari beberapa dimensi yang berbeda. Dalam penelitian ini sumber daya aparatur akan dilihat dari dimensi pembelajaran, pendidikan, pengembangan dan pelatihan kerja. Semua dimensi-dimensi tersebut, baik dimensi sumber daya aparatur maupun dimensi efektivitas pelayanan, didasarkan pada pendapat para ahli sebagaimana diuraikan di atas; namun demikian, dalam penentuan dimensi sebagai instrumen penelitian disesuaikan dengan konteks penelitian yang sedang peneliti lakukan.

# PENGAWASAN DALAM PELAYANAN PUBLIK

**PEMBAHASAN** tentang konsepsi pengawasan tidak terlepas dari konsepsi tentang manajemen pemerintahan, yakni bagaimana seluruh proses aktivitas yang dikerjakan oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada publik dapat mencapai sasaran yang tepat (efektif), dan untuk itu tidak bisa dilepaskan dari persoalan manajemen dalam hal ini manajemen pemerintahan.

Konsepsi manajemen pemerintahan, menurut Otto, Hyde, dan Shafritz (dalam Wasistiono, 2003:40), adalah bagian utama dari bidang kegiatan administrasi negara yang sangat luas. Manajemen pemerintahan berkaitan dengan fungsi-fungsi dan proses-proses manajemen di seluruh tingkatan pemerintahan. Manajemen pemerintahan berarti bagaimana secara organisasional untuk mengimplementasikan kebijakan publik, sehingga fokus perhatiannya terletak pada alat-alat manajerial, teknis pengetahuan dan keterampilan, untuk mengubah ide-ide dan kebijakan menjadi program tindakan. Selanjutnya Wasistiono, mengemukakan bahwa “manajemen pemerintahan menyoroti perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), serta pengendalian (controlling), yang dilakukan oleh manajer publik dalam rangka memberikan pelayanan pada masyarakat”

Manajemen memiliki peran penting dalam menggerakkan segala sumber daya organisasi dalam mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Karena itu dalam menjalankan suatu organisasi, segala macam aktifitas yang telah direncanakan sangat berkepentingan sekali dengan manajemen, dan manajemen sangat erat sekali kaitannya dengan kepemimpinan, peranan antar pribadi, pemberi informasi dan pengambilan keputusan sehingga proses manajemen dapat terlaksana sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Sebagai alat pencapai tujuan, organisasi itu tidak boleh tinggal diam atau statis, melainkan harus bergerak melalui beberapa proses yang dinamakan manajemen, dengan kata lain bahwa manajemen itu merupakan penggerak dalam tubuh organisasi untuk mencapai tujuan yang ditentukan terlebih dahulu. menurut Salih bahwa manajemen adalah sebagai kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan orang lain. (Salih, 1989: 9).

Berdasarkan pengertian tersebut, bahwa manajemen itu merupakan suatu kemampuan dan keterampilan untuk mempengaruhi dan mengatur orang lain, diarahkan atau dikelompokkan kepada sasaran yang telah ditentukan terlebih dahulu, baik berupa sumber daya manusia atau sumber daya lainnya melalui tindakan-tindakan berantai dari mulai perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan. Dengan demikian diharapkan tujuan itu dapat dicapai dengan cepat, tepat serta sesuai dengan rencana. pengertian manajemen menurut Hasibuan (1995:3) adalah : “Management is a distinct process consisting of planning, organizing, actuating, and controlling performed to determine and accomplish stated objectives by the use of human being and other resources”.

Berdasarkan penjelasan di atas, manajemen adalah proses yang sistematis, terkoordinasi dan kooperatif dalam usaha-usaha meman-

faatkan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan lebih dahulu.

G.R. Terry dalam bukunya *Principles of Management* yang dikutip oleh Dharma Setyawan Salam bahwa: “Management is a distinct process consisting of planing, organizing, actuating, and controlling, utilizing in each both science and art, and followed on order to accomplish predetermined objectives”. (Salam, 2004: 11).

Berdasarkan pendapat diatas, dapat di katakan bahwa manajemen dapat diartikan sebagai suatu proses, yaitu serangkaian tindakan, kegiatan, atau pekerjaan yang mengarah kepada beberapa sasaran tertentu. Melalui pemanfaatan baik ilmu maupun seni seperti, kemampuan dan kemahiran dalam mengerjakan tugas-tugas, memiliki cita rasa yang tinggi dalam pembangunan segala sektor, dan mempunyai penampilan yang khas sebagai penguasa atau pemimpin. Oleh sebab itu sebagai inti manajemen dikenal istilah kepemimpinan, sedangkan sebagai inti kepemimpinan adalah pengambilan keputusan. Untuk melakukan serangkaian tindakan tersebut dapat diidentifikasi.

Fungsi-fungsi manajemen yang berarti adalah segenap kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai kegiatan yang telah ditetapkan dengan cara yang diatur sedemikian rupa dan sistematis sehingga tujuan dapat tercapai secara tertib, efektif dan efisien. Menurut G.R. Terry yang dikutip oleh Dharma Setyawan Salam dalam bukunya *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, bahwa fungsi manajemen ada 4 yang disingkat dengan akronim (POAC) yaitu:

1. Planning (perencanaan).
2. Organizing (pengorganisasian).
3. Actuating (Penggerakan).
4. Controlling (Pengawasan).(Salam, 2004:14)

Berdasarkan pendapat diatas, fungsi manajemen tersebut dapat dijadikan sebagai tolak ukur untuk merumuskan pelaksanaan kegiatan dalam mencapai tujuan yang ingin dicapai. menurut, Dharma Setyawan Salam, perencanaan adalah usaha membuat suatu pilihan tindakan dari berbagai alternatif yang mungkin dapat tersedia dalam rangka mencapai tujuan organisasi. (Salam, 2004:14).

Hal ini sejalan dengan pendapatnya Melayu S.P. Hasibuan bahwa:

Perencanaan adalah memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. (Hasibuan, 1995:95).

Berdasarkan penjelasan diatas, perencanaan adalah usaha untuk melakukan tindakan/pekerjaan dalam rangka mencapai hasil yang diinginkan pada masa akan datang.

Jenis-jenis rencana itu ialah:

1. Kebijakan adalah pernyataan atau pengertian umum yang memberikan bimbingan berfikir dalam menentukan keputusan.
2. Anggaran adalah suatu ihtiar dari hasil yang diharapkan dan pengeluaran yang disediakan untuk mencapai hasil tersebut dinyatakan dalam kesatuan uang.
3. Prosedur adalah suatu rangkaian tugas yang mewujudkan urutan waktu dan rangkaian yang harus dilaksanakan.

(Salam, 2004:15).

Bertolak ukur dari pendapat diatas, bahwa fungsi perencanaan ini mencakup juga penetapan alat yang sesuai untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan. Hasil yang diharapkan dari fungsi

ini adalah kesepakatan tentang sejumlah kegiatan yang harus dilakukan oleh anggota organisasi secara proposional dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan.

Ada beberapa keuntungan dalam perencanaan yaitu :

1. Dengan adanya perencanaan tujuan jelas, obyektif dan rasional.
2. Perencanaan menyebabkan semua aktivitas terarah, teratur dan ekonomis.
3. Perencanaan akan meningkatkan pendayagunaan semua fasilitas yang dimiliki.
4. Perencanaan menyebabkan semua aktivitas teratur dan bermanfaat.
5. Perencanaan dapat memperkecil resiko.
6. Perencanaan memberikan landasan untuk pengendalian.
7. Perencanaan merangsang prestasi kerja.
8. Perencanaan memberikan gambaran mengenai seluruh pekerjaan dengan jelas dan lengkap.(Hasibuan, 1995:111).

Keuntungan dalam perencanaan mempunyai tujuan yang jelas dan terarah dalam merumuskan sesuatu pekerjaan yang akan dilaksanakan sehingga hasil yang di inginkan sesuai dengan tujuan yang di rencanakan.

Ada beberapa syarat perencanaan yang baik adalah:

1. Merumuskan dahulu masalah yang akan direncanakan.
2. Perencanaan harus didasarkan pada informasi, data dan fakta.
3. Menetapkan beberapa alternatif.
4. Putuskanlah suatu keputusan yang menjadi rencana. (Hasibuan, 1995: 112).

Perencanaan yang dilaksanakan dengan baik, maka akan dihasilkan suatu rencana yang baik dengan memperhatikan syarat-syarat perencanaan yang berdasarkan kesepakatan bersama.

Fungsi pengorganisasian/fungsi pembagian kerja berkaitan erat dengan fungsi perencanaan, karena pengorganisasian pun harus direncanakan. Pengertian Pengorganisasian dan organisasi berbeda. Pengorganisasian adalah fungsi manajemen dan merupakan suatu proses yang dinamis, sedangkan organisasi merupakan hal yang statis yang menggambarkan pola-pola, skema, bagan dan menunjukkan garis-garis perintah serta hubungan-hubungan yang ada. Organisasi hanya merupakan alat, dan wadah tempat seorang pemimpin melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Hubungan Pengorganisasian dengan organisasi adalah hasil dari pengorganisasian yaitu apabila organisasi baik, maka organisasi pun akan baik dan tujuan pun relatif mudah dicapai.

Organisasi ini terdiri dari dua bagian dasar yaitu :

1. Bagian-bagian/departemen/devisi.
2. Hubungan-hubungan, yakni hubungan antar manusia, antar departemen yang harus ditetapkan dengan jelas dan tegas. (Hasibuan, 1995: 121).

Penetapan hubungan-hubungan ini merupakan salah satu syarat tercapainya kerja sama (Team work) antara pegawai. Pengorganisasian menurut para ahli sebagai berikut:

Pengorganisasian adalah suatu proses penentuan, pengelompokan dan pengaturan bermacam-macam aktifitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan, menempatkan orang-orang pada setiap aktivitas ini, menyediakan alat-alat yang diperlukan, menetapkan wewenang yang secara relatif didelegasikan kepada setiap individu yang akan memerlukan aktifitas tersebut. (Hasibuan, 1995:123).

Berdasarkan pendapat diatas, pengorganisasian adalah kelompok orang yang bekerja sama, dengan adanya penetapan dan pengelompokan pekerjaan, serta adanya pendelegasian wewenang.

Pengorganisasian adalah penentuan, pengelompokan dan penyusunan macam-macam kegiatan yang diperlukan untuk mencapai kegiatan, penempatan orang-orang (pegawai) terhadap kegiatan-kegiatan dari penyediaan fisik yang cocok bagi keperluan kerja dan penyuluhan hubungan wewenang yang dilimpahkan terhadap setiap orang dalam hubungannya dengan pelaksanaan kegiatan yang diharapkan. (Salam, 2004:19).

Berdasarkan pendapat di atas, maka fungsi pengorganisasian ini meliputi semua kegiatan manajemen yang diwujudkan dalam struktur tugas dan wewenang. Pengorganisasian mengatur kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan oleh unit-unit organisasi seperti pendelegasian wewenang untuk melaksanakan pekerjaan, hubungan informasi vertikal dan horizontal, dalam suatu koordinasi yang efektif dan efisien.

Ada beberapa tahap dalam proses pengorganisasian yaitu:

1. Penentuan kegiatan adalah seorang pimpinan harus mengetahui dan merumuskan kegiatan yang diperlukan serta menyusun daftar kegiatan yang akan dilaksanakan.
2. Pengelompokan kegiatan harus mengelompokkan kegiatan atas dasar tujuan yang sama, hal ini berdasarkan atas dasar proses atau peralatan yang dibutuhkan untuk melakukan kegiatan.
3. Pendelegasian wewenang adalah seorang pemimpin harus menetapkan besarnya wewenang yang akan didelegasikan kepada bawahan. (Salam, 2004:19).

Setelah melakukan perencanaan dan pengorganisasian, tibalah saatnya untuk melaksanakan perencanaan dan pengorganisasian itu dengan menggerakkan seluruh sumberdaya yang telah direncanakan dan diorganisir untuk mencapai tujuan organisasi. Karena tercapainya tujuan bukannya hanya tergantung kepada perencanaan

dan pengorganisasian yang baik melainkan juga tergantung kepada penggerakan dan pengawasan. penggerakan menurut Melayu S.P. Hasibuan yaitu: "Actuating is setting all members of the group toward to achieve the objective willingly and keeping with managerial planning and organizing efforts". (Hasibuan, 1995:176).

Penggerakan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemimpin untuk membimbing, mengarahkan, mengatur segala kegiatan yang telah diberi tugas dalam melaksanakan sesuatu kegiatan agar mau bekerja sama untuk mencapai tujuan sesuai dengan perencanaan dan pengorganisasian. Menurut Dharma Setyawan Salam yaitu:

Penggerakan adalah membangkitkan dan mendorong semua anggota kelompok agar berkehendak dan berusaha dengan keras untuk mencapai tujuan dengan ikhlas serta serasi dengan perencanaan dan usaha-usaha pengorganisasian dari pihak pimpinan. (Salam, 2004:20).

Berdasarkan pendapat diatas, maka fungsi penggerakan dapat diartikan sebagai suatu usaha mempengaruhi dan mengarahkan anggota organisasi (pegawai) untuk melaksanakan pekerjaan sesuai dengan kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian penggerakan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemimpin untuk membimbing, mengarahkan dan mengatur segala kegiatan yang telah diberi tugas dalam melaksanakan sesuatu kegiatan usaha.

Ada beberapa faktor dominan dalam menentukan keberhasilan penggerakan yaitu:

1. Motivasi adalah suatu keahlian seorang pemimpin dalam mengarahkan bawahannya agar tercapainya organisasi.
2. Kepemimpinan adalah merupakan proses untuk mempengaruhi orang lain agar mau bekerja sama untuk mencapai tujuan yang di inginkan.

3. Sikap dan moral seorang pimpinan dalam membina kerja sama, harus mampu memahami perilaku bawahannya.
4. Komunikasi adalah informasi, pesan yang dikomunikasikan dapat dimengerti dan ditafsirkan sama oleh orang lain. (Salam, 2004:21).

Tahap terakhir adalah pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen untuk menjamin agar pelaksanaan kerja berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam rencana sebelumnya. Pengawasan tidak mungkin dapat dilaksanakan tanpa adanya kegiatan perencanaan dan rencana tidak akan tercapai secara optimal jika tidak disertai dengan pelaksanaan fungsi pengawasan. Pengawasan ini berkaitan erat sekali dengan perencanaan dan kedua fungsi ini merupakan hal yang saling mengisi karena:

1. Fungsi pengawasan harus terlebih dahulu direncanakan.
2. Pengawasan hanya dapat dilakukan, jika ada perencanaan/ rencana.
3. Pelaksanaan rencana akan baik, jika pengawasan dilakukan secara baik.
4. Tujuan baru diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah pengawasan dan pengukuran dilakukan. (Hasibuan, 1995: 222).

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka pengawasan sangat menentukan baik/buruknya pelaksanaan suatu rencana. Menurut Melayu S.P. Hasibuan adalah:

Pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan. menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar. (Hasibuan, 1995:223).

Berdasarkan pendapat diatas, pengawasan adalah proses pelaksanaan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang rencana dan melakukan tindakan perbaikan jika terdapat penyimpangan-penyimpangan supaya tujuan yang di hasilkan sesuai yang direncanakan. Hal ini sejalan dengan pendapatnya Dharma Setyawan Salam yaitu:

Pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan, dan bilamana perlu melakukan perubahan-perubahan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan panduan. (Salam, 2004:21).

Berdasarkan pendapat diatas, maka dapat dikatakan bahwa pengawasan adalah usaha untuk mengawasi, membimbing, dan membina gerak pegawai dan unit kerja untuk bekerja sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dengan berpedoman kepada petunjuk baku dan pencapaian tujuan secara efektif dan efisien. Pengawasan meliputi kegiatan penilaian atas hasil kerja yang telah dilakukan. jika terdapat tindakan yang menyimpang dari standar yang telah ditetapkan maka diperlukan tindakan korektif/perbaikan sesuai dengan langkah, prosedur, dan ukurannya yang telah ditetapkan. Dengan demikian melalui pengawasan dapat diawasi sejauh mana penyimpangan, penyalahgunaan, kebocoran, pemborosan, dan penyelewengan di masa yang akan datang.

Beberapa proses pengawasan melalui tahap-tahap sebagai berikut:

1. Menentukan standar atau dasar kontrol agar pengawasan yang dilaksanakan sesuai dengan perencanaan yang telah disepakati bersama.
2. Ukuran yang telah ditetapkan harus sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

3. Melakukan perbaikan jika terdapat penyimpangan agar penyimpangan dan kesalahan dalam melakukan kegiatan dapat dicegah serta diperbaiki. (Salam, 2004:21).

Dengan adanya pengawasan diharapkan agar pemanfaatan semua unsur manajemen efektif dan efisien, yang menurut H. Emerson memberikan definisi sebagai berikut:

1. Effectiveness is measuring in term of attaining precibed goal or objektives.
2. The ratio of input to output, benefit to cost performance to the use of resources, as that which maximizes result which limited resources, in orther words, it was the relation between what is accomplished and what migh be accomplished. (Merson, 1995:223).

Efektifitas suatu pengukuran untuk tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya. Sedangkan efisiensi perbandingan yang terbaik antar input dan output, dengan kata lain hubungan apa yang harus telah diselesaikan dengan apa yang harus diselesaikan.

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut controlling, yang oleh Dale (dalam Winardi, 2000:224) dikatakan bahwa: "... the modern concept of control ... provides a historical record of what has happened ... and provides date the enable the ... executive ... to take corrective steps ...". Hal ini berarti bahwa pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan. More (dalam Winardi, 2000:226) menyatakan bahwa: "... there's many a slip between giving works, assignments to men and carrying them out. Get reports of what is being done,

compare it with what ought to be done, and do something about it if the two aren't the same”.

Dengan demikian pengawasan pada hakekatnya merupakan tindakan membandingkan antara hasil dalam kenyataan (*das sein*) dengan hasil yang diinginkan (*das sollen*). Hal ini disebabkan karena antara kedua hal tersebut sering terjadi penyimpangan-penyimpangan, maka tugas pengawasan adalah melakukan koreksi atas penyimpangan-penyimpangan tersebut.

Pengawasan merupakan fungsi manajerial yang keempat setelah perencanaan, pengorganisasian, dan pengarahan. Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan di dalam suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanaan suatu rencana atau program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang baik dan berkesinambungan, jelas akan mengakibatkan lambatnya atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan. Pengertian tentang pengawasan sangat beragam dan banyak sekali pendapat para ahli yang mengemukakannya, namun demikian pada prinsipnya kesemua pendapat yang dikemukakan oleh para ahli adalah sama, yaitu merupakan tindakan membandingkan antara hasil dalam kenyataan (*das sein*) dengan hasil yang diinginkan (*das sollen*), yang dilakukan dalam rangka melakukan koreksi atas penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam kegiatan manajemen. Berikut beberapa pengertian tentang pengawasan dari para ahli:

Mockler (dalam Certo dan Certo, 2006:480) menyebutkan pengawasan sebagai:

*Controlling is a systematic effort by business management to compare performance to predetermined standard, plans, or objectives to determine whether performance is in line with these standards and presumably to take any remedial action required to see that human and other corporate*

*resources are being used in the most effective and efficient way possible in achieving corporate objectives.*

Konsep pengawasan dari Mockler di atas, menekankan pada empat (4) hal, yaitu (1) harus adanya rencana, standard atau tujuan sebagai tolak ukur yang ingin dicapai, (2) adanya proses pelaksanaan kerja untuk mencapai tujuan yang diinginkan, (3) adanya usaha membandingkan mengenai apa yang telah dicapai dengan standard, rencana, atau tujuan yang telah ditetapkan, dan (4) melakukan tindakan perbaikan yang diperlukan. Dengan demikian konsep pengawasan dari Mockler ini terlihat bahwa ada kegiatan yang perlu direncanakan dengan tolak ukur berupa kriteria, norma-norma dan standar, kemudian dibandingkan, mana yang membutuhkan koreksi ataupun perbaikan-perbaikan.

Hal senada juga diungkapkan oleh Admosudirdjo (dalam Febriani, 2005:11) yang mengatakan bahwa: Pada pokoknya controlling atau pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sementara Mockler (dikutip Stoner & Freeman dalam Wilhelmus dan Molan 1994:241) mengatakan:

Pengendalian adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan standard kinerja dengan sasaran perencanaan, merancang sistem umpan balik informasi, membandingkan kinerja sesungguhnya dengan standard yang terlebih dahulu ditetapkan itu, menentukan apakah ada penyimpangan dan mengukur signifikansi penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan tengah digunakan sedapat mungkin dengan cara yang paling efektif dan efisien guna tercapainya sasaran perusahaan.

Siagian (1990:107) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah: “Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.” Ciri terpenting dari konsep yang dikemukakan oleh Siagian ini adalah bahwa pengawasan hanya dapat diterapkan bagi pekerjaan-pekerjaan yang sedang berjalan dan tidak dapat diterapkan untuk pekerjaan-pekerjaan yang sudah selesai dilaksanakan

Terry (dalam Winardi, 1986:395) juga berpendapat tentang pengawasan ini, ia mengatakan bahwa: Pengawasan berarti mendeterminasi apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana. Jadi pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan penting dalam hasil yang dicapai dari aktivitas-aktivitas yang direncanakan. Koontz, et. al. (dalam Hutaeruk, 1986:195) menyatakan bahwa: “Pengendalian adalah mengukur dan mengoreksi prestasi kerja bawahan guna memastikan, bahwa tujuan organisasi di semua tingkat dan rencana yang didesain untuk mencapainya, sedang dilaksanakan”.

Sujamto (dikutip Silalahi, 2002:177) lebih tegas mengatakan:

Pengendalian adalah segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki serta sesuai pula dengan segala ketentuan dan kebijakan yang berlaku.

Sementara Lembaga Administrasi Negara (1996:159) mengungkapkan bahwa:

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggung jawab setiap pimpinan pada tingkat mana pun. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi.

Berdasarkan pendapat dari LAN di atas, tampak bahwa subjek yang melakukan pengawasan adalah pimpinan. Hal senada juga ditegaskan oleh Koontz, et. al. (dalam Hutaauruk, 1986:195) bahwa: “Fungsi pengendalian harus dilaksanakan oleh tiap-tiap manajer, mulai dari direktur sampai pengawas”.

Sementara Sarwoto (dalam Febriani, 2005:12) mengatakan bahwa: “Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”. Dari pendapat Sarwoto ini secara implisit dapat terlihat tujuan dari pengawasan yaitu mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana. Seluruh pekerjaan yang dimaksud adalah pekerjaan yang sedang dalam pelaksanaan dan bukan pekerjaan-pekerjaan yang telah selesai dikerjakan.

Berkaitan dengan arti pengawasan sebagai suatu proses seperti diungkapkan oleh LAN di atas, Soekarno (dalam Situmorang dan Juhir, 1994:20) menyatakan bahwa: “Pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang dikerjakan sejalan dengan rencana”. Certo (dalam Maman

Ukas, 2004:337) mengatakan bahwa: “Controlling is the process managers go through to control”. Sementara Maman Ukas (2004: 337) menyatakan bahwa:

Pengawasan adalah suatu proses kegiatan yang dilakukan untuk memantau, mengukur dan bila perlu melakukan perbaikan atas pelaksanaan pekerjaan sehingga apa yang telah direncanakan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Hal senada dikemukakan oleh Manullang (1977:136) bahwa: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”. Pada hakekatnya, pandangan Manullang di atas juga menekankan bahwa pengawasan merupakan suatu proses dimana pekerjaan itu telah dilaksanakan kemudian diadakan penilaian apakah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atukah terjadi penyimpangan-penyimpangan, dan tidak hanya sampai pada penemuan penyimpangan tetapi juga bagaimana mengambil langkah-langkah perubahan dan perbaikan sehingga organisasi tetap dalam kondisi yang sehat.

Bertitik tolak dari pengertian para ahli tentang pengawasan sebagai mana diungkapkan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah sebagai suatu proses kegiatan pimpinan yang sistematis untuk membandingkan (memastikan dan menjamin) bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi yang akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan standard, rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan, guna pemanfaatan manusia dan sumber daya lain yang paling efektif dan efisien dalam mencapai tujuan perusahaan.

## 6.1. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan. Sebab setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Oleh karena itu pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan. Menurut Situmorang dan Juhir (1994:22) maksud pengawasan adalah untuk:

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
3. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak.
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standard.

Banyak hal yang bisa dipahami tentang arti sebuah pengawasan, tidak semata-mata hanya sekedar mencari kelemahan dan kesalahan, tetapi jauh daripada itu bagaimana pengawasan dilihat sejak proses awalnya. Rachman (dalam Situmorang dan Juhir, 1994:22) juga mengemukakan tentang maksud pengawasan, yaitu:

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.

3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Dari kedua pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa maksud pengawasan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik.

Sementara berkaitan dengan tujuan pengawasan, Maman Ukas (2004:337) mengemukakan:

1. Mensuplai pegawai-pegawai manajemen dengan informasi-informasi yang tepat, teliti dan lengkap tentang apa yang akan dilaksanakan.
2. Memberi kesempatan pada pegawai dalam meramalkan rintangan-rintangan yang akan mengganggu produktivitas kerja secara teliti dan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk menghapuskan atau mengurangi gangguan-gangguan yang terjadi.
3. Setelah kedua hal di atas telah dilaksanakan, kemudian para pegawai dapat membawa kepada langkah terakhir dalam mencapai produktivitas kerja yang maksimum dan pencapaian yang memuaskan dari pada hasil-hasil yang diharapkan.

Dimensi tujuan dari suatu proses pengawasan adalah bagaimana menjadikan suatu pekerjaan itu lebih baik dan mengalami peningkatan baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Situmorang dan Juhir (1994:26) mengatakan bahwa tujuan pengawasan adalah:

1. Agar terciptanya aparat yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna (dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang obyektif, sehat dan bertanggung jawab.
2. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparat pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat.
3. Agar adanya keluasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Demikian pula halnya, dilihat dari sifatnya tujuan pengawasan sebagaimana dikatakan lebih lanjut oleh Situmorang dan Juhir (1994:26) mengemukakan bahwa secara langsung tujuan pengawasan adalah untuk:

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi

Sementara tujuan pengawasan menurut Soekarno (dalam Safrudin, 1965:36) adalah: Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana, yang digariskan, mengetahui apakah

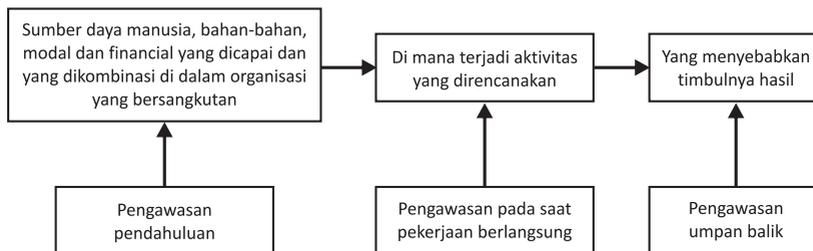
sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas yang ditentukan, mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam bekerja, mengetahui apakah sesuatu berjalan efisien atau tidak, dan mencari jalan keluar jika ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan, atau kegagalan ke arah perbaikan.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat diketahui bahwa pada pokoknya tujuan pengawasan adalah:

1. Membandingkan antara pelaksanaan dengan rencana serta instruksi-instruksi yang telah dibuat.
2. Untuk mengetahui ada tidaknya kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan serta efisiensi dan efektivitas kerja.
3. Untuk mencari jalan keluar apabila ada kesulitan, kelemahan dan kegagalan, atau dengan kata lain disebut tindakan korektif.

Donnelly, et al. (dalam Zuhad, 1996:302) mengelompokkan pengawasan menjadi tiga tipe dasar, yaitu preliminary control, concurrent control dan feedback control. Ketiga hal tersebut digambarkan sebagai berikut:

**Gambar**  
Tipe Pengawasan



Sumber: Donnelly, et. al. (dalam Zuhad, 1996:302)

Pengawasan pendahuluan (*preliminary control*). Memusatkan perhatian pada masalah mencegah timbulnya deviasi-deviasi pada kualitas serta kuantitas sumber- sumber daya yang digunakan pada organisasi- organisasi. Sumber-sumber daya ini harus memenuhi syarat- syarat pekerjaan yang ditetapkan oleh struktur organisasi yang bersangkutan. Para pegawai atau karyawan perlu memiliki kemampuan, baik kemampuan fisik ataupun kemampuan intelektual untuk melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepada mereka. Bahan-bahan yang akan digunakan harus memenuhi kualitas tertentu dan mereka harus tersedia pada waktu dan tempat yang tepat. Di samping itu, modal harus pula tersedia agar dapat dicapai suplai peralatan serta mesin-mesin yang diperlukan. Akhirnya sumber-sumber daya harus pula tersedia dalam jumlah dan waktu yang tepat.

Pengawasan pada saat pekerjaan berlangsung (*concurrent control*). Memonitor pekerjaan yang berlangsung guna memastikan bahwa sasaran-sasaran telah dicapai. Alat prinsip dengan apa pengawasan dapat dilaksanakan adalah aktivitas para manajer yang memberikan pengarahan atau yang melaksanakan supervisi.

Pengawasan feed back (*feedback control*), memusatkan perhatian pada hasil-hasil akhir. Tindakan korektif ditujukan ke arah proses pembelian sumber daya atau operasi-operasi aktual. Tipe pengawasan ini mencapai tujuannya dari fakta bahwa hasil-hasil historikal mempengaruhi tindakan-tindakan masa mendatang.

Senada dengan pendapat Donnelly, et. al. di atas, Certo & Certo (2006: 487) menyebutkan ada tiga tipe pengawasan, antara lain:

1. *Pre control*. Control that takes place before work is performed is called pre control, or feed-forward control. Managers using this type of control create policies, procedures, and rules aimed at eliminating behavior that will cause undesirable work results ... In sum, pre control focuses on eliminating predicted problems.

2. Concurrent Control. Control that takes place as work is being performed is called concurrent control. It relates not only to employee performance, but also to such non human areas as equipment performance and department appearance
3. Feedback Control. Control that concentrates on past organizational performance is called feedback control. Managers exercising this type of control are attempting to take corrective action by looking at organizational history over a specified time period

Begitu pula dengan Ukas (2004:343) yang menyebutkan ada tiga fase pengawasan, yaitu (1) pengawasan awal, (2) pengawasan tengah berjalan, dan (3) pengawasan akhir. Lebih lanjut Maman Ukas memperjelas bahwa maksud dari pada pengawasan awal yang mendahului tindakan adalah tiada lain untuk mencegah serta membatasi sedini mungkin kesalahan-kesalahan yang tidak diinginkan sebelum terjadi. Dengan kata lain tindakan berjaga-jaga sebelum memulai suatu aktivitas. Sedangkan pengawasan tengah berjalan dilakukan untuk memantau kegiatan yang sedang dilaksanakan. Dengan cara membandingkan standar dengan hasil kerja, sehingga perlu ada tindakan-tindakan korektif untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan. Bukan hanya manajer yang bertindak, tetapi bawahan pun dapat melakukannya untuk dapat memberikan masukan pada organisasi bagi tindakan-tindakan perencanaan yang akan berulang di masa yang akan datang. Sebenarnya pengawasan akhir tidak berdiri sendiri tetapi merupakan hasil kombinasi pada pengawasan awal dan tengah.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat diketahui bahwa pelaksanaan pengawasan terhadap suatu aktivitas kerja dapat dilakukan sebelumnya, sedang berjalan dan sesudah proses kegiatan berakhir. Dengan demikian, maka sistem pengawasan harus dirancang sesuai dengan kegiatan-kegiatan tepat pada waktunya.

## 6.2. Teknik Pengawasan

Disarikan dari pendapat Koontz, et. al. (dalam Hutaaruk, 1986:298-331) tentang teknik pengawasan, terdapat dua cara untuk memastikan pegawai merubah tindakan/sikapnya yang telah mereka lakukan dalam bekerja, yaitu dengan dilakukannya pengawasan langsung (direct control) dan pengawasan tidak langsung (indirect control). Pengawasan langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dirancang bangun untuk mengidentifikasi dan memperbaiki penyimpangan rencana. Dengan demikian pada pengawasan langsung ini, pimpinan organisasi mengadakan pengawasan secara langsung terhadap kegiatan yang sedang dijalankan, yaitu dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri semua kegiatan yang sedang dijalankan tadi. Tujuannya adalah agar penyimpangan-penyimpangan terhadap rencana yang terjadi dapat diidentifikasi dan diperbaiki. Menurut Koontz, et. al, pengawasan langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya rendah.

Sementara pengawasan tidak langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dilakukan dengan menguji dan meneliti laporan-laporan pelaksanaan kerja. Tujuan dari pengawasan tidak langsung ini adalah untuk melihat dan mengantisipasi serta dapat mengambil tindakan yang tepat untuk menghindarkan atau memperbaiki penyimpangan. Menurut Koontz, et. al, pengawasan tidak langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya tinggi.

Dari pendapat Koontz, et. al di atas, Situmorang dan Juhir (1994:27) mengklasifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu:

1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
  - a. Pengawasan langsung, adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “on the spot” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.
  - b. Pengawasan tidak langsung, diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “on the spot”.
2. Pengawasan preventif dan represif
  - a. Pengawasan preventif, dilakukan melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.
  - b. Pengawasan represif, dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
3. Pengawasan intern dan pengawasan ekstern
  - a. Pengawasan intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.

- b. Pengawasan ekstern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.

Senada dengan pendapat Situmorang dan Juhir, Siagian (1989:139-140)mengungkapkan bahwa:

Proses pengawasan pada dasarnya dilaksanakan oleh administrasi dan manajemen dengan mempergunakan dua macam teknik, yakni:

1. Pengawasan langsung (direct control) ialah apabila pimpinan organisasi mengadakan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan. Pengawasan langsung ini dapat berbentuk: (a) inspeksi langsung, (b) on the spot observation, (c) on the spot report, yang sekaligus berarti pengambilan keputusan on the spot pula jika diperlukan. Akan tetapi karena banyaknya dan kompleksnya tugas-tugas seorang pimpinan—terutama dalam organisasi yang besar—seorang pimpinan tidak mungkin dapat selalu menjalankan pengawasan langsung itu. Karena itu sering pula ia harus melakukan pengawasan yang bersifat tidak langsung.
2. Pengawasan tidak langsung (indirect control) ialah pengawasan jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan itu dapat berbentuk: (a) tertulis, (b) lisan. Kelemahan dari pada pengawasan tidak langsung itu ialah bahwa sering para bawahan hanya melaporkan hal-hal yang positif saja. Dengan perkataan lain, para bawahan itu mempunyai kecenderungan hanya melaporkan hal-hal yang diduganya akan menyenangkan pimpinan.

Sementara Bohari (1992:25) membagi macam teknik pengawasan sebagai berikut :

1. Pengawasan preventif, dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Pengawasan preventif ini biasanya berbentuk prosedur-prosedur yang harus ditempuh dalam pelaksanaan kegiatan. Pengawasan preventif ini bertujuan:
  - a. Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan.
  - b. Memberi pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif.
  - c. Menentukan saran dan tujuan yang akan dicapai.
  - d. Menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.
2. Pengawasan represif, ini dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dengan apa yang seharusnya terjadi. Dengan pengawasan represif dimaksud untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah dilakukan itu telah mengikuti kebijakan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pengawasan represif ini biasa dilakukan dalam bentuk:
  - a. Pengawasan dari jauh, adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara pengujian dan penelitian terhadap surat-surat pertanggung jawaban disertai bukti-buktinya mengenai kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.
  - b. Pengawasan dari dekat, adalah pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan atau tempat penyelenggaraan administrasi.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, maka teknik pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan dapat dilakukan dengan berbagai macam teknik, semuanya tergantung pada berbagai kondisi

dan situasi yang akan terjadi, maupun yang sedang terjadi/berkembang pada masing-masing organisasi. Penentuan salah satu teknik pengawasan ini adalah agar dapat dilakukan perbaikan-perbaikan pada tindakan yang telah dilakukan atau agar penyimpangan yang telah terjadi tidak berdampak yang lebih buruk, selain itu agar dapat ditentukan tindakan-tindakan masa depan yang harus dilakukan oleh organisasi.

### **6.3. Proses Pengawasan**

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi terhadap setiap pegawai yang berada dalam organisasi adalah merupakan wujud dari pelaksanaan fungsi administrasi dari pimpinan organisasi terhadap para bawahan. Oleh karena itu, sebagai suatu fungsi maka proses pelaksanaan pengawasan oleh pimpinan dilakukan melalui beberapa tahap, seperti yang diungkapkan Tanri Abeng (Harahap, 2000:11) bahwa:

Manajemen standar adalah pekerjaan yang harus dilakukan oleh seorang pimpinan untuk meneliti dan mengatur pekerjaan yang sedang berlangsung maupun yang telah selesai. Fungsi ini dapat dilakukan melalui kegiatankegiatan antara lain: *establishing performance standard, measuring performance, evaluating performance, and correcting performance.*

Berdasarkan pendapat yang diungkapkan oleh Tanri Abeng di atas, dapat diungkapkan bahwa pengawasan yang dilakukan harus melalui tahapan-tahapan sebagai bentuk dari suatu proses kegiatan pengawasan. Bersamaan dengan pendapat tersebut, terdapat banyak pendapat yang mengungkapkan beberapa hal penting yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan pengawasan. Hal tersebut diungkapkan dalam bentuk langkah umum mengenai proses pengawasan, seperti yang diungkapkan oleh Terry (dalam Winardi, 1986:397) bahwa:

Pengawasan terdiri daripada suatu proses yang dibentuk oleh tiga macam langkah-langkah yang bersifat universal yakni: (1) mengukur hasil pekerjaan, (2) membandingkan hasil pekerjaan dengan standard dan memastikan perbedaan (apabila ada perbedaan), dan (3) mengoreksi penyimpangan yang tidak dikehendaki melalui tindakan perbaikan.

Sementara Koontz, et. al (dalam Hutaauruk, 1986:197) menyebutkan: Proses dasar pengendalian, di manapun penerapannya atau apa saja yang diawasi, meliputi tiga langkah: (1) menetapkan standar, (2) mengukur prestasi kerja atau standar ini, dan (3) memperbaiki dan mengoreksi penyimpangan yang tak dikehendaki dari standard perencanaan”.

Maman Ukas (2004:338) menyebutkan tiga (3) tanda pokok atau tahapan- tahapan yang selalu terdapat dalam proses pengawasan, yaitu:

1. Ukuran yang menyajikan bentuk yang diminta. Standar ukuran ini nyata, mungkin juga tidak nyata, umum atau khusus, tetapi selama seorang masih menganggap bahwa hasilnya seperti yang diharapkan.
2. Perbandingan hasil yang nyata dengan ukuran tadi. Evaluasi harus dilaporkan pada khalayak yang dapat berbuat sesuatu akan hal ini.
3. Kegiatan mengadakan koreksi. Pengukuran-pengukuran laporan dalam suatu pengawasan tidak akan berarti tanpa adanya koreksi, jikalau dalam hal ini diketahui bahwa aktivitas umum tidak mengarah ke hasil- hasil yang diinginkan.

Sementara Certo dan Certo (2006:481) secara lebih lengkap menyebutkan tiga langkah utama dalam proses pengawasan, antara lain:

1. **Measuring Performance.** Before managers can determine what must be done to make organization more effective and efficient, they must measure current organizational performance. However, before they can take such a measurement, they must establish some it of measure that gauges performance and observe the quantity of this unit as generated the item whose performance is being measured.
2. **Comparing Measured Performance To Standards.** Once managers have taken a measure of organizational performance, their next step in controlling is to compare this measure against some standard. A standard is the level of activity established to serve as a model for evaluating organizational performance. The performance evaluated can be for the organization as a whole or for some individuals working within the organization. In essence, standards are the yardsticks that determine whether organizational performance is adequate or inadequate.
3. **Taking Corrective Action.** After actual performance has been measured and compared with established performance standards, the next step in the controlling process is to take corrective action if necessary. Corrective action is managerial activity aimed at bringing organizational mistakes that are hindering organizational performance. Before taking any corrective action, however, managers should make sure that standards they are using were properly established and that their measurements of organizational performance are valid and reliable.

Berkaitan dengan langkah membandingkan hasil pekerjaan dengan standard (comparing measured performance to standards), Certo dan Certo (2006:482-484) menyebutkan beberapa hal yang dapat dijadikan sebagai suatu standar, yaitu:

(1) Profitability Standards. Secara umum, standard ini menekankan kepada berapa banyak keuntungan (uang) yang dapat diperoleh perusahaan dalam suatu periode tertentu atas investasi yang sudah ditanamkannya. (2) Market Position Standards. Standard ini menekankan kepada bagaimana produk yang dihasilkan oleh perusahaan dapat mencapai penguasaan pasar paling tinggi jika dibandingkan dengan produk serupa yang ditawarkan oleh pesaing. (3) Productivity Standards. Standard ini, 48stand kepada produksi dari unit-unit organisasi yang dapat meningkatkan produktivitas perusahaan. (4) Product Leadership Standards. Standard ini berkaitan dengan tujuan perusahaan untuk mencapai posisi tertinggi dibandingkan dengan produk sejenis yang dihasilkan oleh pesaing. Dengan kata lain produk yang dihasilkan oleh perusahaan, menjadi pemimpin produk sejenis yang dihasilkan oleh pesaing. (5) Personnel Development Standards. Standard ini berkaitan dengan kesungguhan perusahaan/ memiliki komitmen yang baik untuk mengembangkan pegawai, melalui berbagai pelatihan dan lain sebagainya. (6) Employee Attitudes Standards. Standard ini menekankan pada perlunya para pemimpin untuk membangun sikap positif para pegawainya untuk meningkatkan mutu produk yang dihasilkan oleh perusahaan, dan (7) Social Responsibility Standard. Standard ini merupakan salah satu bentuk perhatian/kepedulian perusahaan terhadap masyarakat, sebagai salah satu bentuk tanggung jawab 48tanda berkaitan dengan kondisi yang dihadapi masyarakat/dalam rangka menjaga kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan.

Hal senada diungkapkan Koontz, et. al (dalam Hutaauruk, 1986: 215) menyebutkan standar untuk titik-titik kritis pada pengawasan meliputi: (1) standar fisik, (2) standar biaya, (3) standar modal, (4) standar penghasilan, (5) standar program, (6) standar intangibles (yang tak dapat diraba) dan (7) tujuan yang dapat diverisifikasi.

Sementara berkaitan dengan mengoreksi penyimpangan melalui tindakan perbaikan (Taking Corrective Action), Certo dan Certo (2006:484-485) lebih lanjut mengemukakan tentang perlunya dua hal yang harus diperhatikan sebelum dilakukan tindakan perbaikan atas penyimpangan yang terjadi, antara lain:

1. **Recognizing Problems.** At first glance, it seems a fairly simple proposition that managers should take corrective action to eliminate problems-factors within an organization that we barriers to organizational goal attainment. In practice, however, it often proves difficult to pinpoint the problem causing some undesirable organizational effect. Let us suppose that a performance measurement indicates a certain worker is not adequately passing on critical information to fellow workers. If the manager is satisfied that the communication standards are appropriate and that the performance measurement information is both valid and reliable, the manager should take corrective action to eliminate the problem causing this substandard performance.
2. **Recognizing Symptoms.** What exactly is the problem causing substandard communication in this situation- Is it that the worker is not communicating adequately simply because he or she doesn't want to communicate-Is it that the job makes communication difficult-Is it that the worker does not have the necessary training to communicate in an appropriate manner. Before attempting to take corrective action, the manager must determine whether the worker's failure to communicate is a problem in it self or a symptom—a sign that a problem exists. For example, the worker's failure to communicate adequately could be a symptom of inappropriate job design or a cumbersome organizational structure.

Masih menurut Certo & Certo (2006:485), setelah pemimpin mengenali dengan baik masalah dan gejala-gejalanya, tindakan korektif dapat dilakukan dengan memusatkan pada tiga (3) fungsi manajemen, yaitu planning, organizing, dan influencing. Tindakan korektifnya menurut Certo & Certo dapat meliputi seperti: (1) memodifikasi rencana lama dengan rencana baru yang lebih tepat, (2) membuat suatu struktur organisasi yang tepat sesuai dengan rencana dan kondisi objektif, dan (3) merestrukturisasi suatu program yang dapat merangsang pegawai untuk meningkatkan kinerjanya dan memastikan pegawai yang memiliki kinerja tinggi diberikan penghargaan yang lebih dibandingkan pegawai yang memiliki kinerja rendah.

Sementara itu, William H. Newman (dalam Handoko, 1995: 367) mengemukakan lima langkah dasar yang dapat diterapkan untuk memahami pengawasan sebagai suatu proses atau mekanisme standar dari suatu kegiatan, yaitu: (1) Merumuskan hasil yang diinginkan, (2) Menetapkan petunjuk/standar hasil, (3) Menetapkan standar petunjuk dan hasil, (4) Menetapkan jaringan informasi dan umpan balik, dan (5) Menilai informasi dan mengambil tindakan koreksi.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil satu kesimpulan bahwa proses pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan kegiatan organisasi, oleh karena itu setiap pimpinan harus dapat menjalankan fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh The Liang Gie (1972:90) bahwa: Controlling—pengontrolan adalah aktivitas dalam manajemen berupa pekerjaan memeriksa, mencocokkan dan mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana serta hasil yang dikehendaki. Pengontrolan ini merupakan salah satu fungsi manajer, di samping

fungsi-fungsi lainnya: perencanaan, pembuatan keputusan, pembimbingan, pengkoordinasian dan penyempurnaan.

Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi akan memberikan implikasi terhadap pelaksanaan rencana, sehingga pelaksanaan rencana akan baik jika pengawasan dilakukan secara baik, dan tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah proses pengawasan dilakukan. Dengan demikian peranan pengawasan sangat menentukan baik buruknya pelaksanaan suatu rencana. Mengenai pentingnya pelaksanaan pengawasan untuk mensukseskan rencana, Winardi (2000:172) mengungkapkan bahwa: “pengawasan berarti membuat sesuatu terjadi, sesuai dengan apa yang menurut rencana akan terjadi. Perencanaan dan pengawasan boleh dikatakan tidak dapat kita pisahkan satu sama lain, dan mereka ibarat: kembar siam dalam bidang manajemen”. Demikian halnya Tjokroamidjojo (1984:195) yang mengemukakan bahwa: Salah satu aspek yang penting dalam pelaksanaan rencana sebagai bagian dari proses perencanaan yang menyeluruh adalah pengawasan. Pengawasan ini seperti telah dikemukakan terdahulu dimaksudkan untuk mengusahakan pelaksanaan berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Apabila terdapat penyimpangan-penyimpangan atau persoalan-persoalan dapat diketahui sampai berapa jauh penyimpangan atau masalah tersebut dengan perkiraan semula. Lebih penting daripada itu ialah mengetahui apa sebabnya. Kemudian perlu diambil langkah-langkah kebijakan korektif.

Arti dari pendapat Tjokroamidjojo di atas adalah bagaimanapun matangnya perencanaan tanpa dibarengi dengan pelaksanaan pengawasan yang baik maka akan sukar menentukan dengan jelas seberapa besar penyimpangan ataupun permasalahan yang ada, serta seberapa besar pekerjaan yang dilaksanakan telah sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan, seperti halnya menurut

Siagian (1989:135) bahwa, “pengawasan ialah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Handayani (1995:21) bahwa: “pengawasan dimaksudkan untuk mengetahui hasil pelaksanaan pekerjaan sedapat mungkin sesuai dengan rencana”.

Sedangkan Syafie, dkk (1999:82-83) menyebutkan mengenai betapa pentingnya pengawasan bagi pelaksanaan manajemen dan pekerjaan, dengan mengungkapkan bahwa:

Pengawasan adalah salah satu fungsi dalam manajemen untuk menjamin agar pelaksanaan kerja berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam perencanaan. Dengan demikian melalui pengawasan dapat diawasi sejauh mana penyimpangan, penyalahgunaan, kebocoran, kekurangan, pemborosan, kemubaziran, penyelewengan. dan lain-lain kendala di masa yang akan datang. Jadi keseluruhan pengawasan adalah aktivitas membandingkan apa yang sedang atau sudah dikerjakan dengan apa yang direncanakan sebelumnya.

Berdasarkan pendapat tentang pengawasan dari para ahli sebagai mana diuraikan di atas, dapat diketahui bahwa pengawasan yang dilakukan seorang pimpinan organisasi adalah untuk mewujudkan peningkatan efektivitas, efisiensi, rasionalitas dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas organisasi, dengan demikian pimpinan organisasi dapat mengambil sikap apabila ditemukan suatu penyimpangan. Hasil dari pelaksanaan pengawasan dapat dijadikan sebagai masukan bagi pimpinan organisasi untuk melakukan suatu tindakan, seperti yang disampaikan oleh Lembaga Administrasi Negara (1996:159) bahwa:

Hasil pengawasan harus dijadikan masukan oleh pimpinan dalam pengambilan keputusan, untuk:

1. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidaktertiban.
2. Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidaktertiban tersebut.
3. Mencari cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dan melaksanakan tugas-tugas organisasi.

#### **6.4. Pengawasan Pembangunan**

Pengawasan sangat diperlukan, baik untuk perencanaan apalagi untuk pelaksanaannya. Tanpa pengawasan (dan pengendalian), apa yang direncanakan dan dilaksanakan dapat berjalan menuju arah yang bertentangan dengan tujuan yang telah digariskan. Secara singkat, bentuk-bentuk pengawasan formal terdiri dari Pengawasan Fungsional, Pengawasan Melekat, dan Pengawasan Masyarakat. Salah satu aspek yang penting dalam pengawasan ini adalah upaya tindak lanjutnya. Dengan kata lain, pengawasan tidak ada gunanya untuk perbaikan tanpa langkah-langkah lanjutan. Tindak lanjut pengawasan terdiri dari dua kelompok, yaitu : 1) tindak lanjut yang bersifat preventif, berupa penyempurnaan aparatur di bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian, serta 2) tindak lanjut yang bersifat represif, berupa penindakan terhadap perbuatan korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan atau penyelewengan lainnya.

Menurut Steers (1982:122) salah satu fungsi pengawasan adalah meningkatkan kebertanggungjawaban (accountability) dan keterbukaan (transparency) oktum-oktum. Selanjutnya menurut

Anthony (1965:175) menjelaskan pengawasan pada dasarnya berfungsi menekankan langkah-langkah pembenahan atau koreksi jika dalam suatu kegiatan terjadi kesalahan atau perbedaan dari tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan. Langkah-langkah pembenahan dari fungsi pengawasan sering kali lebih dititikberatkan pada penanganan sumber-sumber dana agar sesuai dengan peraturan yang berlaku dan untuk lebih meningkatkan efektifitas dan efisiensi kegiatan secara menyeluruh.

Pengawasan bukan merupakan suatu tujuan, melainkan sarana untuk meningkatkan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan. Di dalamnya termasuk okum pencegahan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi. Oleh karena itu, kegiatan pengawasan tidak hanya dilakukan dalam tahap pelaksanaan. Artinya aspek pengawasan telah masuk selagi proyek-proyek pembangunan masih dalam tahap perencanaan. Disamping itu, kegiatan pengawasan bukan semata-mata mencari siapa yang bersalah, tetapi apa yang salah dan mengapa kesalahan itu terjadi. Sehingga dalam kegiatan pengawasan ada membimbing dan mendidik terhadap pelaksana pembangunan untuk meningkatkan kemampuan dan profesionalismenya. Pengawasan merupakan yang pokok bagi setiap manajemen, termasuk manajemen pembangunan. Dalam administrasi , pengawasan ada hirarkinya, sesuai dengan tingkatan dan ruang lingkupnya. Hal ini bersifat berjenjang dan dapat dilakukan sebagai bagian dari kegiatan yang dari dalam dan dari luar. Oleh karena itu, dikenal adanya pengawasan internal dan eksternal.

Dalam konsep pengawasan ada yang mengawasi dan diawasi. Di sini, selain segi pelaksanaan suatu (proyek) pembangunan yang ditetapkan dalam rancangannya, terlihat pula segi penegakan norma-norma etika. Pengawasan dengan hal demikian mengandung makna penegakan dan disiplin. Pengawasan dapat meng-

hasilkan keputusan untuk melakukan koreksi dan perbaikan dalam penyelenggaraan pembangunan, dan dapat pula menghasilkan sanksi sesuai hukum yang berlaku.

## **6.5. Urgensi Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan jasa. Pelayanan ini diselenggarakan baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun sebagai pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Pelaksanaan pelayanan publik merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan publik yang menjadi tanggung jawab Pemerintah (eksekutif) vide Pasal 4 UUD 1945.

Pelayanan publik merupakan kewajiban bagi Negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Terdapat 3 (tiga) pertimbangan mengapa pelayanan publik harus diselenggarakan oleh Negara. Pertama, investasinya hanya dilakukan atau diatur oleh Negara, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, pemberian layanan administrasi publik, perizinan dan lain-lain. Kedua, sebagai kewajiban Negara karena posisi Negara sebagai penerima. Dan ketiga, biaya pelayanan publik didanai dari uang masyarakat, baik melalui pajak maupun masyarakat kepada publik untuk mengelola sumber kekayaan publik.

Masyarakat selalu mengharapkan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan berkeadilan serta produk dan jasa lainnya yang berkualitas. Hanya saja dalam prakteknya, harapan ini tidak selalu dapat dipenuhi oleh pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Hingga kini, masih banyak ditemukan kasus-kasus pela-

yanan publik yang jauh dari harapan masyarakat. Seperti dalam pelayanan kesehatan, masih terjadi warga yang meninggal hanya karena tidak mampu membayar retribusi rumah sakit yang besarnya hanya dua puluh ribu rupiah. Begitu pula di dalam pelayanan pendidikan, masih ditemukan anak-anak yang terpaksa tidak meneruskan sekolah karena orangtuanya tidak mampu membayar biaya sekolah, padahal cukup jelas amanah di dalam peraturan perundang-undangan bahwa pemerintah wajib membiayai pendidikan dasar 9 tahun (SD dan SMP). Dalam layanan administrasi kependudukan juga demikian. Pengurusan Akta Kelahiran, Kartu Keluarga, dan Kartu Tanda Penduduk masih dirasakan mahal dan prosesnya lama.

Hasil survey yang dilakukan MP3 (Masyarakat Peduli Pelayanan Publik), menemukan setidaknya ada enam problem mendasar dalam layanan publik. Pertama, rendahnya kualitas produk layanan. Potret ini terlihat dari beberapa jenis layanan publik yang amat fundamental seperti air bersih. Masih banyak masyarakat yang kesulitan mendapatkan air bersih. Bahkan, PDAM yang diharapkan, ada di antaranya yang sering macet. Kalau publik, airnya terkadang keruh. Begitu pula, lingkungan yang sehat masih hanya terlihat di pusat perkotaan. Untuk di kawasan pinggiran, seperti di daerah yang mayoritas masyarakat miskin, amat jauh dari lingkungan sehat. Termasuk kesehatan, pendidikan serta prasarana dan sarana transportasi. Khusus transportasi, masih banyak jalanan yang rusak. Bahkan di daerah pedalaman, masih ada jalan yang belum dilewati kendaraan bermotor karena belum dilakukan pengaspalan. Di perkotaan juga demikian, yang dilihat dari fasilitas kereta api Jabotabek yang tanpa jendela, tidak berpintu dan atapnya runtuh. Kedua, rendahnya kualitas penyelenggaraan pelayanan. Dalam hal ini masyarakat masih diperlakukan sebagai pihak yang

tidak memiliki daya tawar. Seringkali tidak ada informasi tentang mekanisme atau prosedur penyelenggaraan pelayanan publik, standar biaya tidak jelas dan sering dirasakan mahal, serta tidak ada standar produk layanan. Hak-hak sipil warga sering dilanggar dalam proses pengurusan identitas penduduk seperti KTP dan Paspor. Pengurusan KTP yang seharusnya mudah, dipersulit dengan banyaknya meja dan rangkaian prosedur yang harus dilalui, serta tingginya biaya pengurusan tersebut. Hal ini sering membuat pengguna layanan putus asa dan terpaksa menggunakan jalan pintas untuk sekadar mempermudah urusan meski dengan risiko tambahan biaya.

Kondisi demikian juga berimplikasi berupa munculnya praktek-praktek percaloan dalam pelayanan. Ketiga, minimnya akses bagi kelompok rentan, antara lain penyandang cacat dan komunitas adat terpencil. Permasalahan ketiga inilah yang sering menjadi dasar permasalahan dalam penyelenggaraan layanan publik di Indonesia. Kaum marginal ini sering mendapatkan perlakuan yang diskriminatif. Keempat, minimnya mekanisme dan penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan ketidakpuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan dan kualitas produk layanan. Masyarakat tidak diposisikan sebagai subjek dalam penyelenggaraan layanan publik sehingga keluhan masyarakat seringkali kurang dianggap penting. Pengaduan atau keluhan masyarakat yang disampaikan melalui berbagai media hanya ditampung dan tidak ada kejelasan tentang tanggapan, tindak lanjut, apalagi penyelesaiannya. Beberapa SKPD memang berusaha membuka ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan, seperti melalui pesan singkat (SMS), telepon bebas pulsa, maupun membuat kotak saran.

Namun, belum semua yang masuk diselesaikan dengan cepat dan tepat. Selain itu masyarakat juga belum memantau proses

penanganan pengaduan yang diajukan. Kelima, minimnya ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan layanan. Penempatan kembali masyarakat sebagai subjek dalam layanan publik perlu dilakukan sebagai proses revisi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Selama ini, yang terjadi adalah perlakuan sepihak oleh pemerintah dengan tanpa melibatkan masyarakat dalam setiap prosesnya. Ruang keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pemantauan pelayanan publik belum cukup terbuka, dan belum ada upaya-upaya aktif untuk membangun keterlibatan warga. Keenam, lemahnya evaluasi terhadap kinerja penyedia layanan publik. Meski sejak tahun 2000 pemerintah telah membangun komitmen penyusunan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja<sup>1</sup>, namun dalam prakteknya kebijakan ini belum pernah diimplementasikan. Baik Kepala Daerah maupun anggota DPRD, tidak memiliki alat atau perangkat evaluasi untuk menilai Suatu publik anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan (Penjelasan Pasal 8 PP No 105 Tahun 2000) kinerja penyedia layanan publik secara memadai. Beberapa pertanggungjawaban yang dibuat secara sepihak, seperti Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), cenderung terkesan hanya formalitas dan tidak cukup dapat diandalkan untuk menilai kinerja pelayanan publik.

Kondisi demikian, praktis menyebabkan para penyedia layanan tidak mendapatkan input dan umpan balik untuk menilai apakah pelayanan publik yang dilaksanakan telah sesuai dengan standar pelayanan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atau harapan masyarakat. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, peran maksimal organisasi perangkat daerah (OPD) menjadi sesuatu yang penting dan sangat strategis. OPD perlu didorong agar lebih

terhadap peningkatan kualitas layanan publik, khususnya melalui fungsi pengawasannya.

Pemerintah mengandung arti suatu kelembagaan atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara. Penguasa dalam hal ini pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan penyelenggaraan kepentingan umum, yang dijalankan oleh penguasa administrasi negara yang harus mempunyai wewenang. 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.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah itu masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa. Pelayanan publik perlu dilihat sebagai usaha pemenuhan kebutuhan dan hak-hak dasar masyarakat. Dalam hal ini penyelenggaraan pelayanan publik tidak hanya yang di selenggarakan oleh pemerintah semata tetapi juga oleh penyelenggara swasta.

Pada saat ini persoalan yang dihadapi begitu mendesak, masyarakat mulai tidak sabar atau mulai cemas dengan mutu pelayanan

aparatur pemerintahan yang pada umumnya semakin merosot atau memburuk. Pelayanan publik oleh pemerintah lebih buruk dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh sektor swasta, masyarakat mulai mempertanyakan apakah pemerintah mampu menyelenggarakan pemerintahan dan atau memberikan pelayanan yang bermutu kepada masyarakat.

Sudah sepatutnya pemerintah mereformasi paradigma pelayanan publik tersebut. Reformasi paradigma pelayanan publik ini adalah penggeseran pola penyelenggaraan pelayanan publik dari yang semula berorientasi pemerintah sebagai penyedia menjadi pelayanan yang berorientasi kepada kebutuhan masyarakat sebagai pengguna. Dengan begitu, tak ada pintu masuk alternatif untuk memulai perbaikan pelayanan publik selain sesegera mungkin mendengarkan suara publik itu sendiri. Inilah yang akan menjadi jalan bagi peningkatan partisipasi masyarakat di bidang pelayanan publik.

Pada saat ini kinerja pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah dituntut untuk lebih baik, dalam banyak hal memang harus diakui bahwa kinerja pelayanan publik pemerintah masih buruk. Hal ini disebabkan antara lain adalah; pertama, tidak ada insentif untuk melakukan perbaikan. Kedua, buruknya tingkat pengambilan inisiatif dalam pelayanan publik, yang ditandai dengan tingkat ketergantungan yang tinggi pada aturan formal (rule driven) dan petunjuk pimpinan dalam melakukan tugas pelayanan.

Pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah digerakkan oleh peraturan dan anggaran bukan digerakkan oleh misi. Dampaknya adalah pelayanan menjadi kaku, tidak kreatif dan tidak inovatif sehingga tidak dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat yang selalu berkembang. Ketiga, budaya aparatur yang masih kurang disiplin dan sering melanggar aturan. Keempat,

budaya paternalistik yang tinggi, artinya aparat menempatkan pimpinan sebagai prioritas utama, bukan kepentingan masyarakat.

Masalah pelayanan masyarakat yang diberikan oleh aparat birokrasi pemerintah merupakan satu masalah penting bahkan seringkali ini dijadikan alat ukur menilai keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas pokok pemerintah. Begitu juga halnya di daerah masalah pelayanan publik sudah menjadi program pemerintah yang harus secara terus menerus ditingkatkan pelaksanaannya.

Adanya pembuatan metode/pelayanan publik ternyata tidak otomatis mengatasi masalah yang terjadi, sebab dari hari ke hari keluhan masyarakat bukannya berkurang bahkan semakin sumbang terdengar. Hal ini menunjukkan bahwa misi pemerintah yaitu sebagai *public services* masih belum memenuhi harapan masyarakat. Sudah mulai sekaranglah seharusnya pemerintah memberikan perhatian yang serius dalam upaya peningkatan dan perbaikan mutu pelayanan.

Antisipasi terhadap tuntutan pelayanan yang baik membawa suatu konsekuensi logis bagi pemerintah untuk memberikan perubahan-perubahan terhadap pola budaya kerja aparatur pemerintah. Sebagai upaya melakukan perubahan tersebut Menteri Pendayagunaan Aparatur telah mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Dalam surat keputusan tersebut, untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik oleh aparatur pemerintah diberikan arahan mengenai prinsip-prinsip pelayanan publik, yaitu antara lain prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan dan tanggung jawab serta kedisiplinan.

## 6.6. Urgensi Pengawasan

Dalam pengertian yang sederhana, pengawasan bermakna proses pengukuran kinerja dan pengambilan tindakan untuk menjamin agar hasil (output and outcomes) sesuai dengan yang diinginkan serta menjamin segala sesuatu berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (on the right track). Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik yang disusun MP3, setidaknya terdapat tiga hal penting untuk setiap sektor layanan yang menunjukkan bahwa layanan publik adil dan berkualitas harus dicapai yakni:

### 1. Penerima layanan (Customer)

Layanan publik yang adil dan berkualitas tentu merupakan dambaan masyarakat, sebab, selain harus memenuhi standar minimum sebagaimana telah dirumuskan oleh penyelenggara, juga tidak bertentangan dengan kontrak layanan yang merupakan hukum bagi pemberi dan penerima layanan. Selain itu, pelayanan publik juga harus adil dalam arti pelayanan publik agar ia tidak hanya melayani orang yang “mampu membayar” saja, tetapi juga melayani orang yang “tidak mampu membayar” dan kurang beruntung (dalam hal ini dikategorikan dalam kelompok khusus). Sebab, pada prinsipnya layanan publik terutama yang berkaitan dengan hak-hak dasar, merupakan hak publik di satu sisi dan kewajiban negara di sisi lain.

### 2. Penyedia layanan (Provider)

Layanan publik yang diberikan secara adil dan berkualitas mestinya menjadi fokus utama para penyedia layanan. Layanan yang prima tersebut tentu saja akan menaikkan citra dan kapabilitasnya sebagai penyedia layanan. Bagi penyelenggara layanan, salah satu factor penting dalam penilaian kinerja

setiap unit layanan adalah kepuasan pelanggan atau warga penerima layanan. Kepuasan merupakan wujud dari keberhasilan pemberi layanan.

### 3. Warga masyarakat (Umum)

Prinsip dari layanan atas hak-hak dasar masyarakat menjadi kewajiban bagi negara, maka semua orang tanpa kecuali, berhak mendapatkan layanan tersebut. Hal ini, tentu akan mengurangi kesenjangan sosial dan akan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Layanan yang adil, memberi kesempatan setiap orang atau warga negara untuk menikmati jenis layanan yang terbaik untuk perbaikan kehidupannya. Sehingga, apabila masyarakat telah mampu mendapatkan apa yang menjadi kebutuhannya maka secara tidak langsung akan member kesempatan dalam peningkatan taraf hidupnya di masa depan.

Pengawasan pemerintah terhadap layanan publik menjadi penting untuk memastikan bahwa layanan publik yang dijalankan negara, termasuk sektor swasta, telah cukup berkualitas sesuai standar layanan yang ditetapkan. Dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut, Pemerintah Daerah sesungguhnya dapat menggunakan hasil penelitian atau pendapat dari lembaga lain yang memiliki concern terhadap pelayanan publik.

Untuk menerapkan prinsip-prinsip pelayanan publik diatas, tentunya memerlukan suatu dukungan pembuatan kebijakan. Salah satu dari kebijakan tersebut adalah dengan melaksanakan Pengawasan Melekat di seluruh unit kerja pemerintah. Secara konsepsional sebenarnya kebijakan Pengawasan Melekat di lingkungan pemerintah sudah telah lama diterapkan. Istilah Pengawasan

Melekat setidaknya telah digunakan secara formal untuk pertama kalinya dalam Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983

tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Kemudian, dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat.

Pengertian Pengawasan Melekat seperti yang termuat dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat merupakan serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif dan represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun, suatu kebijakan tidak begitu saja dapat diimplementasikan dengan baik. Disisi lain, kenyataan menunjukkan bahwa tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik terus meningkat seiring dengan meningkatnya dinamika masyarakat itu sendiri. Bila tidak diimbangi dengan konsistensi pelaksanaan kebijakan atau betapa banyak kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah maka hasilnya tetap saja dirasakan kurang memuaskan.

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan sekarang ini adalah bagaimana pemerintah dapat memberikan pelayanan kepada publik secara baik (*good services*) dan keberhasilan aspek pelayanan ini dapat diukur salah satunya dengan tingkat kepuasan masyarakat yang diberikan oleh pemerintah. Peningkatan kualitas pelayanan masyarakat ini merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang harus diaplikasikan disetiap sektor publik.

Pelayanan publik tersebut bahkan menjadi salah satu obyek dari 6 (enam) obyek reformasi birokrasi (Feisal Tamin, 2004:76). Kenyataan sekarang pelayanan publik masih perlu banyak perbaikan dan pembenahan. Adanya prosedur yang berbelit-belit,

kurang transparan, adanya pungli, bahkan mental SDM aparatur selalu menjadi sorotan oleh masyarakat. Apalagi untuk mengurus perijinan-perijinan seperti IMB, HO, SIUPP, dan sebagainya selalu membuat persepsi yang kurang baik dimata masyarakat, dikarenakan tingginya tarif yang dikenakan dan penyelesaian perijinan yang terlalu lama.

Kondisi ini diperkuat dari hasil penelitian tentang pelayanan publik oleh Dwiyanto, dkk (2003:102) menyimpulkan bahwa hasil pelayanan publik oleh Pemerintah masih jauh dari prinsip-prinsip Good Governance, dengan pertimbangan sebagai berikut (a) Pemerintah Kabupaten dan Kota masih belum mampu mewujudkan prinsip keadilan dan persamaan perlakuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (b) tingkat responsivitas Pemerintah Kabupaten dan Kota masih menunjukkan kondisi yang rendah, artinya masih banyak keluhan dalam berbagai aspek pelayanan publik; (c) tingkat efisiensi dan efektivitas dilihat dari segi waktu dan biaya masih rendah. Perbedaan antara waktu penyelesaian dan biaya yang dari senyatanya diperlukan dengan yang dibutuhkan masyarakat masih jauh; dan (d) budaya rente dalam birokrasi masih dengan mudah ditemukan dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik termasuk juga dunia usaha. Bahkan kondisi pelayanan publik oleh birokrasi di Indonesia juga menjadi sorotan oleh dunia internasional.

Survey yang dilakukan World Economic Forum pada bulan Juni 2007 menyatakan bahwa salah satu kendala dalam investasi di Indonesia adalah pelayanan birokrasi yang masih buruk (Jawa Pos, Minggu, tanggal 10 Juni 2007). Untuk itu World Economic Forum sekali lagi menegaskan perlunya reformasi birokrasi di Indonesia agar investasi dapat meningkat. Model reformasi birokrasi selama ini banyak ditawarkan oleh pakar administrasi dalam rangka perbaikan dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

Diantaranya model pendekatan Capacity Building Triangale dari Martin Painter (Sapta Nirwandar,2002) yang terdiri dari state capacity, policy capacity dan administrative capacity. Dalam kesempatan ini hanya satu elemen saja yang akan dibahas yaitu masalah administrative capacity, yang oleh Martin Painter disebutkan indikator keberhasilannya dilihat dari kualitas pengawasan (resource control). Mengingat fungsi kontrol dapat dilakukan oleh semua komponen, seperti masyarakat, LSM, DPR/D, termasuk aparat pengawasan pemerintah, maka tulisan ini akan memfokus kepada fungsi kontrol oleh Aparat Internal Pemerintah. Dengan tidak mengabaikan Aparat Internal Pemerintah lainnya seperti BPKP dan Itjen Departemen, maka Aparat Internal Pemerintah yang dimaksud adalah Inspektorat dengan pertimbangan bahwa secara kelembagaan antara Bawasda dengan institusi penyelenggara pelayanan publik mempunyai rentang kendali (span of control) yang lebih dekat dan mempunyai frekuensi yang lebih sering untuk melakukan pemeriksaan terhadap institusi tersebut.

Selanjutnya menurut Osborne dan Gaebler (1998:90) menyebutkan perlunya perubahan peran dan fungsi pemerintah dengan jalan mentransformasikan euntpreneurial spirit ke dalam birokrasi. Spirit yang dimaksud adalah kemampuan menggunakan sumber daya dengan cara baru guna memaksimalkan produktivitas dan efektivitas. Berkaitan dengan itu. Suryani Sidik dalam makalahnya Strategi Pengelolaan Sektor Publik (2002:45) menyitir pendapat Manion (1983:39 menyatakan bahwa perkembangan jaman membuat peran pemerintah telah berubah (a) one of elit accommodation menjadi one of publik participation and power sharing; (b) one of commanding menjadi one of informing, persuading and leading; (c) one of oing things for people menjadi one of getting people to do for themselves; (d) one of regulation menjadi one of valuntary standards and self regulation.

Pergeseran paradigma ini menuntut perubahan peran pemerintah dari (a) pengatur menjadi pelayan; (b) pendekatan kekuasaan menjadi pendekatan fleksibel; dan (c) kebiasaan melakukan cara-cara sloganitis menjadi cara-cara yang realitis dan pragmatis. Perubahan paradigma pemerintah ini berdampak pada tuntutan dan kompetensi pemerintah khususnya birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sapta Nirwandar (2002:73) dalam makalah Strategi Pengembangan Organisasi Pelayanan Publik, menyitir pendapat Sabino Cassese (1998:11) :bahwa perubahan paradigma pemerintah dapat terjadi dikarenakan enam (6) faktor, yaitu (a) perubahan besaran dari yang harus dilakukan oleh bidang administrasi Negara; (b) Perubahan diakibatkan oleh proses demokratisasi yang terjadi sehingga pemerintah tidak lagi dirasakan sebagai yang lebih tinggi kedudukannya dalam masyarakat “change in the mutual positions of administration and citizens”, (c) pengelolaan pelayanan publik yang dipisahkan dari administrasi Negara menjadi bentuk lainnya; (d) penerapan standar kriteria kinerja pelayanan publik yang sama dengan dipergunakan sector swasta; (e) peningkatan produktivitas sektor publik harus dapat diukur dan sekaligus sebagai ukuran kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik; dan (d) perubahan yang terjadi juga dikarenakan adanya perubahan budaya didalam sector publik itu sendiri yang menempatkan pelanggan yang harus dilayani sebaik-baiknya.

Dengan demikian pemerintah menjadi *focus of interest* dalam perubahan paradigma penyelenggaraan pelayanan publik. Siap tidak siap ini merupakan konsekuensi dari adanya perubahan lingkungan global menuju reformasi birokrasi. Model Reformasi birokrasi menjadi jawaban atas perubahan paradigma pemerintahan, diantara adalah perbaikan kualitas pengawasan oleh Bawasda. Kondisi ini merupakan tantangan sekaligus peluang agar terjadi

perubahan paradigma Inspektorat sebagai bagian dari reformasi birokrasi menuju era pelayanan publik.

Martin Painter (1986:73) menyebutkan dimensi pembangunan kapasitas pemerintahan, diantaranya kapasitas administrasi dengan indikator keberhasilannya adalah dari kualitas pengawasan (resource control), yang dalam kesempatannya ini pengawasan oleh Inspektorat (Bawasda). Bawasda inilah yang secara fungsional memberikan penilaian atas keberhasilan penyelenggaraan sektor publik oleh Pemerintah berdasarkan hasil evaluasi dan pengawasan yang telah dilakukan. Peran Bawasda dalam hal ini akan menjadi sangat strategis apabila diikuti dengan kemauan untuk menjadi bagian dari fungsi pelayanan. Permasalahan tersebut diantaranya :

1. Permasalahan yang selama ini terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah Inspektorat sebagai institusi pengawas fungsional belum menjadi bagian dari upaya peningkatan kualitas pelayanan publik. Selama ini pelaksanaan pengawasan fungsional oleh Inspektorat lebih terkonsentrasi kepada audit operasional atau ketaatan terhadap 3 E (ekonomis, efisiensi, dan efektivitas), sedangkan pemeriksaan yang secara khusus mengaudit aspek pelayanan kurang tersentuh. Kondisi ini yang harus segera disadari oleh Inspektorat, bahwa tugas utama Pemerintah adalah bagaimana dapat memberikan pelayanan kepada publik dengan baik.

Untuk menentukan keberhasilan pelayanan publik tersebut perlu menentukan terlebih dahulu indikator-indikatornya. Kumorotomo dalam Agus Dwiyanto (2002:50) menggunakan kriteria kinerja pelayanan publik, yaitu: (a) efisiensi, menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi publik mendapat laba, memanfaatkan factor-faktor produksi serta pertimbangan dari rasionalitas ekonomi; (b) efektivitas, ber-

kaitan dengan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pelayanan publik; (c) keadilan, berkaitan dengan distribusi dan alokasi layanan oleh organisasi pelayanan publik; (d) daya tanggap, adalah kemampuan untuk merespon kebutuhan masyarakat. Sedangkan Agus Dwiyanto (2002:51) mempergunakan parameter untuk melihat kinerja pelayanan publik dari dua pendekatan, yaitu (a) pendekatan pertama untuk melihat kinerja pelayanan publik dari perspektif pemberi layanan, dan (b) pendekatan kedua melihat kinerja dari perspektif pengguna jasa. Kedua pendekatan ini harus dilihat dari sudut pandang yang saling berinteraksi (interconnection) dan saling mempengaruhi (interdependensi). Pemerintah sendiri melalui Menteri PAN mengeluarkan kebijakan untuk melihat kinerja pelayanan publik melalui Keputusan Menteri PAN Nomor:63/KEP/ M. PAN/7/2003 tanggal 10 Juli 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, dengan 10 (sepuluh) prinsip pelayanan publik, yaitu: Kesederhanaan, Kejelasan, Kepastian Waktu, Akurasi, Keamanan, Tanggung jawab, Kelengkapan sarana dan prasarana, Kemudahan Akses, Kedisiplinan, Kesopanan, dan keramahan, serta Kenyamanan.

2. Inspektorat belum dilibatkan dalam mengukur tingkat Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM).

Filosofinya adalah dalam melihat pelayanan publik perlu dilihat dari 2 (dua) sisi yaitu sisi internal (penyelenggara) dan sisi eksternal (masyarakat sebagai customer) sehingga dalam menilai pelayanan yang dilakukan oleh unit pelaksana dapat lebih seimbang dan akurat Oleh karena itu Badan Pengawas perlu melakukan survey IKM untuk mengetahui dan mengukur tingkat kepuasan apakah unit pelayanan sudah memadai dalam melaksanakan pelayanannya kepada publik sebagaimana

diamanatkan dalam Keputusan Menteri PAN Nomor:25/KEP/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Pebruari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, telah memberikan amanat kepada Aparat Pengawasan untuk mengukur kinerja pelayanan publik dengan IKM.

Dalam upaya meningkatkan pengawasan terhadap kualitas pelayanan publik, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 65 tahun 2005 memberikan amanat bahwa pembinaan dan pengawasan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen melakukan pembinaan kepada Pemerintahan Daerah dalam penerapan SPM.
2. Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa fasilitasi, pemberian orientasi umum, petunjuk teknis, bimbingan teknis, pendidikan dan pelatihan atau bantuan teknis lainnya yang mencakup:
  - a. perhitungan sumber daya dan dana yang dibutuhkan untuk mencapai SPM, termasuk kesenjangan pembiayaannya;
  - b. penyusunan rencana pencapaian SPM dan penetapan target tahunan pencapaian SPM;
  - c. penilaian prestasi kerja pencapaian SPM; dan
  - d. pelaporan prestasi kerja pencapaian SPM.
3. Pembinaan penerapan SPM terhadap Pemerintah Daerah Provinsi dilakukan oleh Pemerintah, dan pembinaan penerapan terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dilakukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah di Daerah.

4. Pemerintah melaksanakan monitoring dan evaluasi atas penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah dalam rangka menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat.
5. Monitoring dan evaluasi dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan dilakukan oleh:
  - a. Pemerintah untuk Pemerintahan Daerah Provinsi; dan
  - b. Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Daerah untuk Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
6. Pemerintah wajib mendukung pengembangan kapasitas Pemerintahan Daerah yang belum mampu mencapai SPM, Dukungan pengembangan kapasitas Pemerintahan Daerah ini dapat berupa fasilitasi, pemberian orientasi umum, petunjuk teknis, bimbingan teknis, pendidikan dan pelatihan atau bantuan teknis lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan mempertimbangkan kemampuan kelembagaan, personil dan keuangan negara serta keuangan daerah.
7. Pemerintah dapat melimpahkan tanggungjawab pengembangan kapasitas Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang belum mampu mencapai SPM kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Daerah.
8. Ketidakmampuan Pemerintahan Daerah dalam mencapai SPM ditetapkan Pemerintah berdasarkan peloparan dan hasil evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan peraturan perundangundangan.
9. Menteri Dalam Negeri bertanggungjawab atas pengawasan umum penerapan SPM oleh Pemerintah Daerah, akan tetapi Menteri Dalam Negeri dapat melimpahkan tanggung jawab pengawasan umum penerapan SPM oleh Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah.

10. Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen dapat melimpahkan tanggungjawab pengawasan teknis penerapan SPM yang dilakukan oleh Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Daerah. Dalam hal ini, Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen dapat melimpahkan tanggungjawab pengawasan teknis penerapan SPM yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Gubernur dan Wakil Pemerintah Daerah.

Pemerintah dapat memberikan penghargaan kepada Pemerintahan Daerah yang berhasil mencapai SPM dengan baik dalam batas waktu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah. Sebaliknya, Pemerintah dapat memberikan sanksi kepada Pemerintahan Daerah yang tidak berhasil mencapai SPM dengan baik dalam batas waktu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi dengan mempertimbangkan kondisi khusus Daerah yang bersangkutan.

**KUALITAS PELAYANAN**

**DARI** segi linguistik kualitas berasal dari bahasa latin qualis yang berarti “sebagaimana kenyataannya”. Kualitas adalah tingkat yang menunjukkan serangkaian karakteristik yang melekat dan memenuhi ukuran tertentu (Dale, 2003:4). Sedangkan menurut American Society for Quality Control, kualitas adalah totalitas bentuk dan karakteristik barang atau jasa yang menunjukkan kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang tampak jelas maupun tersembunyi (Render dan Herizer, 1997:92).

Beberapa pakar kualitas mendefinisikan kualitas dengan beragam interpretasi. Juran (1989:16-17), mendefinisikan kualitas secara sederhana sebagai “kesesuaian untuk digunakan”. Definisi ini mencakup keistimewaan produk yang memenuhi kebutuhan konsumen dan bebas dari defisiensi. Sedangkan Deming berpendapat kualitas adalah “mempertemukan kebutuhan dan harapan konsumen secara berkelanjutan atas harga yang telah mereka bayarkan”. Filosofi Deming membangun kualitas sebagai suatu sistem (Bhat dan Cozzolino, 1993:106).

Pengertian kualitas lebih luas (Bina Produktivitas Tenaga Kerja, 1998:24- 25) adalah:

- a. Derajat yang sempurna (degree of excellence): mengandung pengertian komperatif terhadap tingkat produk (grade) tertentu.
- b. Tingkat kualitas (quality level): mengandung pengertian kualitas untuk mengevaluasi teknikal.
- c. Kesesuaian untuk digunakan (fitness for purpose user satisfaction): kemampuan produk atau jasa dalam memberikan kepuasan kepada pelanggan.

Sedangkan delapan dimensi kualitas menurut Philip Kotler (2000:329- 333) adalah sebagai berikut: (1) Kinerja (performance): karakteristik operasi suatu produk utama, (2) Ciri-ciri atau keistimewaan tambahan (feature), (3) Keandalan (reliability): probabilitas suatu produk tidak berfungsi atau gagal, (4) Kesesuaian dengan spesifikasi (conformance to specifications), (5) Daya Tahan (durability), (6) Kemampuan melayani (serviceability) (7) Estetika (esthetic): bagaimana suatu produk dipandang dirasakan dan didegarkan, dan (8) Ketepatan kualitas yang dipersepsikan (perceived quality).

Dalam kenyataannya kualitas adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati. Dewasa ini kata kualitas mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya.

Beberapa definisi kualitas berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar: organisasi, kejadian, produk, pelayanan, proses, orang, hasil, kegiatan, dan komunikasi (Dale, 2003:4).

Lebih lanjut pengertian kualitas mencakup: kualitas produk (product), kualitas biaya (cost), kualitas penyajian (delivery), kualitas keselamatan (safety), dan kualitas moral (morale) atau sering disingkat menjadi P-C-D-S-M (Bina Produktivitas Tenaga Kerja, 1998).

Secara garis besar ada dua argumentasi yang efektif atas arti pentingnya kualitas bagi perusahaan (Goodman et al, 2000:47): “First, quality and service improvements can be directly linked to enhanced revenue within one’s own company; and secondly, higher quality allows companies to obtain higher margins”.

Dale (2003:12-20), menyimpulkan beberapa hasil survey yang terfokus pada persepsi arti pentingnya kualitas produk dan jasa, diantaranya: persepsi publik atas kualitas produk dan jasa yang semakin luas, meningkatnya pandangan dan peran manajemen puncak, kualitas tidak dapat dinegosiasikan (quality is not negotiable), kualitas meliputi semua hal (quality is all-pervasive), kualitas meningkatkan produktivitas, kualitas mempengaruhi kinerja yang lebih baik pada pasar, kualitas berarti meningkatkan kinerja bisnis, Biaya non kualitas yang tinggi, konsumen adalah raja, kualitas adalah pandangan hidup (way of life).

Sedangkan menurut Deming (1986:23) menyatakan:

*“The difficulty in defining quality is to translate future needs of the user into measurable characteristics, so that a product can be designed and turned out to give satisfaction at a price that will user pay”.*

Selanjutnya kualitas menurut Crosby (1979:34) menyatakan: Quality is conformance to requirements or specification. Kualitas memiliki ragam makna maupun tafsiran dimana disesuaikan dengan tujuan yang ingin dicapai. Tjiptono, (1997:2) mengatakan bahwa:

“Kualitas memiliki makna banyak, seperti kesesuaian dengan tuntutan atau persyaratan, kecocokan untuk pemakaian, penyempurnaan berkelanjutan, pemenuhan kebutuhan, melakukan sesuatu secara benar semenjak awal dan aktivitas yang membahagiakan di dalam melakukan pelayanan”.

Albrecht (dalam Lovelock, 1992:10) mengatakan bahwa: “Pelayanan merupakan a total organizational approach that makes quality of service as perceived by the customer, the number one driving force for the operation of the business”. Istilah pelayanan merupakan terjemahan dari istilah “service” dalam bahasa Inggris, yang menurut Kotler (dalam Tjiptono, 2004:6), berarti “setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan suatu pihak ke pihak lain, yang pada dasarnya bersifat intangible (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu.” Menurut Lethinen (dalam Sampara, 1999:8), pelayanan mempunyai pengertian: “Sebagai suatu kegiatan atau suatu urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung dengan orang-orang atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan konsumen atau pelanggan.” Sedangkan Wirajatmi (1996:1) mengatakan bahwa: “Pelayanan adalah aktivitas atau manfaat yang ditawarkan organisasi atau perorangan kepada konsumen atau dalam bisnis sering disebut customer (yang dilayani) yang bersifat tidak berwujud.”

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat dicermati beberapa aspek penting sebagai berikut: pertama, pelayanan merupakan tindakan atau perbuatan yang ditawarkan. Mengandung implikasi bahwa kegiatan pelayanan sebagai aktivitas atau kepuasan yang ditawarkan untuk dijual dan penjualannya tergantung pada kualitas atau ketersediaan layanan yang menyertainya, seperti kecepatan, ketepatan, keramahan dan kenyamanan; kedua, bahwa dalam pelayanan tidak menghasilkan kepemilikan terhadap seseorang dan hal yang dihasilkan bersifat abstrak atau tidak terwujud (intangible). Dengan demikian, pemakaian atau pemberian pelayanan terhadap seseorang tidak mengurangi hak orang lain untuk mendapatkan pelayanan sejenis atau sama; ketiga, proses pelayanan merupakan interaksi yang terjadi, baik antara orang dengan orang

ataupun orang dengan mesin yang dapat menyebabkan kepuasan yang mendapat layanan.

Penegasan Lethinen di atas, tentang interaksi dengan mesin sebagai bagian dari pelayanan. Barangkali tidak dapat dilepaskan dari kecenderungan kehidupan modern yang banyak diwarnai penggunaan piranti mesin teknologi untuk menyelenggarakan suatu jenis pelayanan, seperti penggunaan ATM (Automatic Teller Machine) yang digunakan dalam dunia perbankan. Konsep ini memang agak berbeda dengan konsep tradisional tentang pelayanan yang seolah-olah hanya merupakan proses interaksi yang terjadi antara manusia dengan manusia. Sekalipun demikian, untuk bagian terbesar, apalagi dalam konteks daerah berkembang seperti Kabupaten Tasikmalaya, proses pelayanan masih merupakan proses interaksi yang terjadi antara orang dengan orang lain.

Pandangan lain diberikan Sutopo dan Sugiyanti (1998:25), yang mengemukakan bahwa: "Pelayanan mempunyai pengertian sebagai membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang." Pengertian Sutopo dan Sugiyanti ini juga makin menegaskan pengertian yang diberikan Kotler itu, yakni bahwa proses pelayanan melibatkan dua pihak atau lebih. Dalam kaitan ini, Sutopo dan Sugiyanti menegaskan bahwa pelayanan berkaitan dengan upaya untuk membantu mengurus atau menyiapkan segala yang menjadi keperluan atau kepentingan pihak tertentu yang menginginkan pelayanan. Ini menandakan bahwa masalah pelayanan tidak terlepas dari masalah kebutuhan, keperluan dan kepentingan dari pihak dilayani. Moenir (1995:17) mengatakan bahwa: "Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui orang lain yang langsung." Sedangkan Djaenuri (1995:14) mengatakan bahwa:

Pelayanan meliputi jasa dan pelayanan. Jasa adalah komoditi sedangkan layanan merupakan aktivitas perusahaan kepada pelanggan, terkait suatu hak yang lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Namun setiap pelayanan yang diberikan kepada pelanggan menuntut kualitas dari kinerja baik dan profesional.

Kebutuhan manusia mengenai layanan digambarkan melalui teori Life Cycle Theory of Leadership (LCTL) (Moenir, 1995:27), yang menyatakan bahwa: “Pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.” Pelaksanaan pelayanan dapat diukur dan dapat ditetapkan standar baik dalam waktu yang diperlukan, maupun hasilnya. Dengan adanya standar, manajemen dapat merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi kegiatan pelayanan, agar hasil akhir memuaskan semua pihak yang mendapatkan layanan. Kelancaran hak tergantung kepada: kesadaran para petugas terhadap kewajiban yang dibebankan, sistem, prosedur, metode yang memadai, pengorganisasian tugas pelayanan yang tuntas, pendapatan pegawai yang cukup untuk kebutuhan hidup minimal, kemampuan atau keterampilan pegawai dan sarana kerja yang memadai. Pelayanan yang secara umum didambakan adalah kemudahan dalam pengurusan kepentingan, mendapatkan pelayanan wajar, mendapatkan perlakuan yang sama tanpa pilih kasih, mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang.

Berdasarkan berbagai pendapat yang telah dikemukakan di atas, baik mengenai konsep pelayanan, maka dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan konsep pelayanan adalah pencapaian hasil tertentu dari aktivitas yang dilakukan dengan cara yang efektif guna menjalin hubungan dengan publik.

Pelayanan merupakan suatu kegiatan yang pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak yang melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun berkelompok atau organisasi yang dilakukan secara universal. Moenir (1995:41) mengatakan bahwa: “Hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu.” Guna mencapai kualitas pelayanan berjalan maksimal, maka seorang pemimpin seharusnya memiliki kemampuan untuk mengukur kualitas layanan perangkat daerah kabupaten di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Mengukur kualitas pelayanan, Lovelock (1992: 225) dapat diukur melalui lima standar: tangible; reliability, responsiveness, assurance dan empathy. Konsep inilah yang menjadi inspirasi untuk dijadikan ukuran kualitas pelayanan yang diberikan organisasi perangkat daerah pada Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Tasikmalaya.

Secara etimologis pelayanan merupakan perihal atau cara melayani. Secara terminologis dikemukakan oleh Kotler (1994:464): Pelayanan adalah segala tindakan atau kinerja yang dapat lembaga tawarkan atau berikan kepada pihak lain yang secara mendasar tampak tidak nyata dan tidak menyebabkan kepemilikan atas segala sesuatunya”. Widjaja (1999:98) mengemukakan bahwa:

Dalam kaitan dengan konsep pelayanan di atas, barangkali langkah, yang perlu dipertimbangkan oleh aparatur dalam pelayanan kepentingan umum, adalah bagaimana meningkatkan kepedulian terhadap masyarakat banyak, dan untuk itu kualitas aparatur, kewibawaan, peningkatan pengetahuan dan keterampilan dalam suatu kerangka berpikir yang berorientasi kepada pengabdian dedikasi dan loyalitas sebagai aparatur akan lebih relevan dengan kondisi yang bakal dihadapi.

Aparatur pemerintah harus menjadi saluran pengabdian dan pelayanan kepentingan umum, bukan sebaliknya yaitu penyalahgunaan kekuasaan dan golongan tertentu. Dalam melaksanakan tugas atau fungsinya para aparatur harus menyadari perubahan keadaan dalam dan dari lingkungan masyarakatnya, warga public pada umumnya dan mengetahui perkembangan yang ada Kumorotomo (2001:133) mengemukakan bahwa: Kecenderungan lain yang melekat di dalam birokrasi adalah kurang diperhatikannya keterjangkauan dan pemerataan dalam pelayanan. Secara birokrasi seharusnya memihak kepada golongan miskin atau kelompok-kelompok pinggiran karena merekalah yang perlu dibantu untuk ikut menikmati hasil-hasil pembangunan. Pelayanan yang mudah dan murah merupakan hal yang esensial bagi mereka karena ditilik dari kondisi ekonomis mereka tidak mungkin mendapatkan pelayanan kesejahteraan yang mahal. Sangat disayangkan bahwa dalam kenyataan kita justru melihat bahwa aparatur-aparatur birokrasi cenderung menghindari kelompok miskin karena mereka tidak ingin kehilangan klientel-klientel atau konco-konco yang telah menguntungkan posisi mereka.

Hal ini dipertegas oleh Efendi, dkk (dalam Kumorotomo, 2001: 133) bahwa tingkat kemudahan (accessibility) pelayanan bagi masyarakat golongan menengah ke bawah ternyata masih sangat rendah.

Pandangan berikutnya tentang pelayanan, dikemukakan oleh Moenir (2002:27) bahwa: "Pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan atau proses. Sebagai proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi kehidupan orang dalam bermasyarakat". Pelayanan di sini lebih diorientasikan kepada pelayanan umum yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah. Karena itulah Moenir (2002:26) mengemukakan bahwa:

“Pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor-faktor material melalui publik, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya”.

Adapun mengenai orang atau sekelompok orang tersebut disebut sebagai pelanggan. Menurut Kotler (1994:20):

Pelanggan adalah orang yang membawakan kita apa yang ia inginkan. Adalah tugas kita untuk menangani keinginan-keinginan tersebut agar menguntungkan baginya dan bagi kita sendiri”. Pandangan lain tentang pelayanan bukan hanya sekedar pelayanan, namun menekankan kepada pelayanan prima.

Hal ini dikemukakan oleh Barata (2003:27) bahwa pelayanan prima adalah kepedulian kepada pelanggan dengan memberikan layanan terbaik untuk memfasilitasi kemudahan pemenuhan kebutuhan dan mewujudkan kepuasannya, agar mereka selalu loyal kepada organisasi.

Jika diterapkan kepada badan publik, bentuk pelayanan prima yang diberikannya bergantung kepada jenis pelayanan public yang ditugaskan kepada badan public tersebut. Suatu badan publik dapat saja menyebutkan bahwa pelayanan prima adalah program layanan terbaik yang dapat memuaskan masyarakat. Layanan atau pelayanan terbaik, menurut Triguno (1997:78) yaitu melayani setiap saat secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah, dan menolong, serta profesional dan mampu. Demikian pula menurut Tjiptono (19996:58) secara garis besar ada empat (4) unsur pokok yang terkandung di dalam pelayanan unggul (*service excellence*), yaitu kecepatan, ketepatan, keramahan, dan kenyamanan.

Selanjutnya Djaenuri (1995:14) mengemukakan pengertian pelayanan sebagai berikut:

Pelayanan (service) meliputi jasa dan pelayanan, jasa adalah komoditi, sedangkan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Dalam hubungan ini dikenal adanya hak bawaan (sebagai manusia) dan hak pemberian. Hak bawaan selalu bersifat individual dan pribadi, sedangkan hak berian meliputi hak sosial politik dan hak individual.

Lembaga yang berkewajiban memenuhi hak tersebut adalah pemerintah, untuk memenuhi hak bawaan dan hak berian inilah yang disebut pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Pandangan lain tentang pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan serta pengendaliannya untuk memenuhi pelanggan, dan masyarakatlah yang seharusnya menentukan dan menilai kualitas pelayanan.

Hal ini dikemukakan oleh Tjiptono (1996:56) bahwa pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan. Masyarakatlah yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan, sehingga merekalah yang seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan. Hal ini sesuai dengan pendapat Sugianto (2003:2) bahwa: "Pelayanan sudah menjadi survive-nya suatu organisasi, baik organisasi swasta atau bisnis yang berparadigma pelayanannya adalah "Pelayanan sebagai awal pembelian, maupun organisasi publik adalah "pelayanan sebagai awal keberdayaan masyarakat".

Berdasarkan Keputusan Menteri Aparatur Negara Republik Indonesia (Nomor 81 Tahun 1993) bahwa pelayanan public adalah segala bentuk pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/ Daerah, BUMN/ BUMD, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Demikian pula menurut Adiwisastro (2004:3):

Fungsi pemerintah memberikan pelayanan publik tentu saja harus mempunyai kualitas. Kualitas pelayanan publik dalam pemerintahan demokratis yang berorientasi kepada publik adalah didasarkan pada harapan public terhadap pelayanan itu, yang berarti kualitas yang baik bukan berdasarkan persepsi penyedia pelayanan melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi pelanggan.

Adapun berbagai kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa. Menurut Pamudji (1994:21-22): “Dalam bahasa asing kita mengenal “public service” dan “public utilities” yang secara populer istilah pertama diterjemahkan sebagai pelayanan publik, yang di dalamnya juga mencakup kegiatan “public utilities”, seperti misalnya transportasi, telegram, telepon, air bersih (PAM), penerangan (PLN) dan lain-lain. Kumorotomo (2001:129) mengemukakan:

Demikianlah, pelayanan umum akan menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, perumahan, kesejahteraan sosial, giji, listrik, kebutuhan pangan pokok, dan masih banyak lagi. Begitu luas ruang lingkup jasa pelayanan umum, yang diselenggarakan oleh pemerintah sehingga semua orang mau tidak mau harus menerima bahwa intervensi birokrasi melalui pelayanan umum itu absah adanya.

Sehubungan dengan produk atau barang public (public goods), Sjahrir (1986:4) mengemukakan bahwa terdapat dua elemen yang menjadi dasar dari setiap barang public, yaitu: (1) tidak mungkin untuk menjatah (ration) barang itu bagi setiap individu; (2) bila itu bisa, amat sulit dan tak diinginkan untuk menjatah atau membagikan barang-barang tersebut.

Produk pelayanan umum atau public pada dasarnya adalah tanggung jawab birokrasi pemerintah untuk menyediakan atau untuk memenuhinya. Dasar pelayanan adalah kebijakan publik (public policy). Menurut Viktor Thomson (dalam Thoha, 1986:65):”

Jika suatu kebijakan telah diputuskan maka dibutuhkan sistem untuk melaksanakan kebijakan tersebut, sistem inilah yang disebut birokrasi”. Karena itulah menurut Sjahrir (1986:4) persediaan barang-barang public ditetapkan melalui proses politik.

Selanjutnya mengapa pemerintah menyelenggarakan pelayanan umum, menurut Wasistiono (1999:25) disebabkan sebagai berikut:

- a. Instansi pemerintah pada umumnya menyelenggarakan kegiatan yang bersifat monopoli, sehingga tidak terdapat iklim kompetisi di dalam, padahal tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi dan peningkatan kualitas.
- b. Dalam menjalankan kegiatan, aparatur pemerintah lebih mengandalkan kewenangan daripada berbuat jasa ataupun kebutuhan konsumen.
- c. Belum atau tidak diadakan akuntabilitas terhadap kegiatan suatu instansi pemerintah, baik akuntabilitas vertikal ke bawah, ke samping maupun ke atas. Hal ini disebabkan oleh adanya tolok ukur kinerja setiap instansi pemerintah yang dibakukan secara nasional berdasarkan tanda yang dapat diterima secara umum.
- d. Dalam aktivitasnya, aparat pemerintah seringkali terjebak pada pandangan “ectic” yakni mengutamakan pandangan dan keinginan mereka sendiri (birokrasi) daripada konsep “emic”, yakni konsep dari mereka menerima jasa layanan pemerintah.
- e. Kesadaran anggota masyarakat akan hak dan kewajiban sebagai warga maupun sebagai konsumen masih relatif rendah, sehingga mereka cenderung menerima begitu saja, terlebih layanan yang bersifat Cuma- Cuma.

Berdasarkan alasan-alasan mengapa pemerintah menyelenggarakan pelayanan umum, maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan

annya bersifat monopoli, lebih mengandalkan kewenangan, tidak adanya akuntabilitas vertikal, mengutamakan keinginan sendiri (birokrasi), dan kesadaran masyarakat sebagai konsumen masih rendah. Alasan-alasan inilah yang terkadang menimbulkan rendahnya kualitas pelayanan publik yang dilakukan pemerintah. Padahal seharusnya tidak seperti itu, sebagaimana dikemukakan oleh Adiwisastra (2004:2) sebagai berikut:

Dalam orientasi Administrasi Publik yang baru ini, pelayanan public harus diorientasikan kepada publik (anggota masyarakat), artinya para pejabat dan pegawai negeri itu berperan sebagai pelayan publik (public servant).

Perubahan ini dalam ajaran demokrasi bukan hal yang baru, sebab menurut ajaran demokrasi rakyatlah yang mempunyai kekuatan tertinggi. Namun dalam kenyataan/praktek pemerintahan demokrasi ada yang cenderung ke arah state oriented dan ke arah public oriented. Perubahan konsep ke arah public oriented di Indonesia ini benar-benar sedang terjadi setelah zaman reformasi di mana pejabat dan pegawai itu diwajibkan meningkatkan pelayanan kepada publik yang tercantum dalam kebijakan publik Pemerintah RI.

Mengenai pelayanan publik memegang peranan penting dalam kehidupan masyarakat kontemporer dikemukakan Cook (1997: 228): "All public services, or not profit organizations, have significant role in contemporary society. As we have repeatedly pointed out, there is not reason why these organizations should not become exemplars of good practice, allowing the private sector to learn for them".

Selanjutnya apa yang menjadi standar kualitas pelayanan publik? Hal yang menjadi standar pelayanan publik yang menghendaki pelayanan unggul (service excellence), yaitu kecepatan, kete-

patan, keramahan, kenyamanan. Karena itu untuk menilai kualitas pelayanan publik ditawarkan berbagai macam dimensi. Namun dimensi yang terkenal untuk mengukur kualitas jasa adalah konsep Zaithaml, Parasuraman, Berry (1985:26) sebagai berikut:

1. Bukti langsung (*tangible*); bagaimana keadaan fasilitas fisik, penampilan pegawai dan sarana komunikasi.
2. Keandalan (*reliability*); kemampuan memberikan pelayanan yang cepat, tepat dan memuaskan.
3. Daya tanggapan (*responsiveness*); para pegawai cepat memberikan tanggapan yang memuaskan atas usul, permintaan keluhan dari public.
4. Jaminan (*assurance*); para pegawai dapat dipercaya, tidak meragukan tidak bertindak ceroboh, tidak melakukan pungutan liar dan melindungi publik.
5. Empati (*emphaty*) para pejabat dan pegawai mudah dihubungi, hubungan publik antara publik dan pegawai dan memahami kebutuhan dan reaksi publik.

Keberhasilan dalam mengembangkan dan melaksanakan pelayanan prima tidak terlepas dari kemampuan dan pemilihan konsep pendekatannya. Menurut Barata (2003:31): “Untuk mengukur kualitas jasa pelayanan atau layanan prima yaitu, (1) Kemampuan (*ability*); (2) Sikap (*Attitude*); (3) Penampilan (*Appearance*); (4) Perhatian (*Attention*); (5) Tindakan (*Action*); dan (6) Tanggung jawab (*Accountability*)”.

Beberapa dimensi atau atribut yang harus diperhatikan dalam kualitas jasa dikemukakan pula oleh Gaspersz (2002:2) sebagai berikut:

“(1) Ketepatan waktu pelayanan; (2) Akurasi pelayanan; (3) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan; (4) Tang-

gung jawab; (5) Kelengkapan; (6) Kemudahan mendapat pelayanan; (7) Variasi model pelayanan; (8) Pelayanan pribadi; (9) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan; (10) Atribut pendukung pelayanan lainnya”.

Dalam Buku I Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara (LAN RI, 2003:190) dikemukakan bahwa: Kepuasan masyarakat pelanggan dicapai melalui proses manajemen dalam penyediaan pelayanan yang menyangkut dimensi-dimensi sebagai berikut:

- (a) Tangibles (fasilitas fisik), yaitu penampilan fisik bangunan serta sarana dan prasarana yang mendukung pelayanan termasuk tempat/di mana pelayanan itu diberikan, serta penampilan petugas saat memberikan pelayanan;
- (b) Reliability (kehandalan), yaitu kecakapan/kemampuan dan keakuratan petugas dalam memberikan pelayanan, serta ketepatan waktu dalam pemberian pelayanan;
- (c) Responsiveness (daya tanggap), yaitu kemudahan petugas untuk dihubungi, kemauan atau respon secara proaktif dari petugas untuk memberikan pertolongan kepada pelanggan;
- (d) Assurance (jaminan), yaitu pengetahuan, kesopanan dan sikap untuk dapat dipercaya yang dimiliki petugas sehingga tidak menimbulkan keraguan dan resiko yang mungkin timbul akibat pelayanan yang diberikan;
- (e) Emphaty (empati), yaitu kemampuan untuk memahami kebutuhan, meliputi kepedualian/perhatian dari petugas secara individual pengguna layanan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, T. (2001). *Nasionalisme dan Sejarah*. Bandung : Satya Historika.
- Anderson, Benedict. (1983). *Imagined Communities : Reflection on The Origins and Spread of Nationalism*. London : Verso Press.
- Azwar, S. (1995). *Sikap Manusia : Sikap dan Pengukurannya*. Yogyakarta: Liberty.
- Benveniste, Guy. (1997). *Birokrasi*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Budimansyah, Dasim (ed). (2006). *Pendidikan Nilai Moral dalam Dimensi Pendidikan Kewarganegaraan*. Bandung : Laboratorium PKn UPI.
- Budimansyah, Dasim, dan Karim Suryadi., 2007. *PKn dan Warga Negara Multikultural*, Bandung: Program Studi PKn Sekolah Pascasarjana UPI.
- Borg R. Walker and Gall Meredith. D. (1989). *Educational Research: An Introduction*, Fifth Edition. Longman.
- Cogan. JJ. (1998). *Citizenship for the 21<sup>st</sup> Century: An Introduction Perspective of Education*. London : Cogan Page.
- Common, Richard, Norman Flynn and Elizabeth Mellon. (1993). *Managing Public Service, Competition and Decentralition*. UK: Butterworth-Heimann.
- Corner. (1991). *Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan*. Jakarta : Bumi Aksara.

- Creswell, John W. (1994). *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. London & New Delhi: Sage Publications.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing / Among Five Traditions*. London & New Delhi: Sage Publications.
- Davis and Newstrom. (1989). *Pembangunan Masyarakat Berbasis Partisipatif*. Jakarta : Salemba Empat.
- Djahiri, Kosasih. (1982). *Menelusuri Dunia Afektif untuk Moral dan Pendidikan Nilai Moral*. Bandung : LPPMP.
- Dwiyanto, Agus. (2002). *Reformasi Birokrasi Warga negara di Indonesia*. Jogjakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada.
- El Mubarak, Zaim. (2009). *Membumikan Pendidikan Nilai*. Bandung: Alfabetha.
- Frederickson. (1984). *Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat*. Yogyakarta: Akademia.
- Garna, Yudhistira K. (1999). *Metode Penelitian: Pendekatan Kualitatif*. Bandung: Primaco Akademika.
- Grant. (1979). *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan*. Jakarta: Djambatan.
- Hamidjojo. (1978). *Masyarakat Industrial di Pedesaan*. Jakarta: BPFE.
- Kahin, George McTurnan. (1952). *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kaho, Riwu Josef. (1997). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Rewarga negara Indonesia, Identifikasi yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakarta : Rajawali
- Kalidjernih, F.K. (2007). *Cakrawala Baru Kewarganegaraan: Refleksi Sosiologi Indonesia*. Bogor : Regina.

- Kartodirdjo, Sartono. (1972). *Kolonialisme dan Nasionalisme di Indonesia pada Abad 19 dan Abad 20*. Yogyakarta : Universitas Gajah Mada.
- Kementerian Pendidikan Nasional. (2010). *Desain Induk Pendidikan Karakter*. Jakarta
- Khatchatrian, Gaiane. (2003). *My Thoughts about National Character*. Kaliningrad.
- Lickona, T. (1991). *Educating for Character: How our Schools can Teach Respect and Responsibility*. New York : Bantam Books.
- Mallarangeng, Andi, dkk. (2000). *Otonomi Daerah, Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta : Media Grafika.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Penerbit Andi.
- Masyhuri dan M. Zainuddin. (2008). *Metodologi Penelitian: Pendekatan Praktis dan Aplikatif*. Bandung : Refika Aditama.
- Miles, Mathew B & Michael Huberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif : Buku Sumber tentang Metode-metode Baru*. alih bahasa Tjetjep Rohendi Effendi, Jakarta : UI Press.
- Moebiarto. (1994). *Masyarakat Pedesaan*. Yogyakarta: BPUGM.
- Morgenthau, Hans. J. (1963). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. (Third Edition). New York: Alfred A Knopf.
- Muhadjir, Noeng. (2000). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Muhaimin, Yahya dan Mc. Andrew. (1991). *Pembangunan Politik*. Jakarta : Gramedia.
- Mulyana, Rohmat. (2004). *Mengartikulasikan Pendidikan Nilai*. Bandung : Alfabeta.
- Ndraha, Taliziduhu. (1981). *Partisipasi Masyarakat Desa dalam Pembangunan Desa*. Jakarta : Yayasan Dharma IIP.

- \_\_\_\_\_ (1987). *Pembangunan Masyarakat : Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. Jakarta : Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Budaya Pemerintahan dan Dampaknya terhadap Pelayanan Kepada Masyarakat: Sebuah Studi tentang Manajemen Pemerintahan DKI Jakarta*. Jakarta : Jurnal MIPI Edisi Ketiga.
- \_\_\_\_\_ (1997a). *Budaya Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_ (1997b). *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Pemerintahan Yang Bertanggung Jawab*. Jakarta : Jurnal MIPI Edisi Ketujuh.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Ilmu Pemerintahan jilid I s/d V*. Jakarta: BKU IIP.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Kybernologi ( Ilmu Pemerintahan Baru) Jilid 1 dan 2*. Jakarta: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Kybernologi: Beberapa Konstruksi Utama*. Tangerang : Sirao Credentia Centre.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Kybernologi: Sebuah Scientific Enterprise*. Tangerang : Sirao Credentia Centre.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Kybernologi: Sebuah Charta Pembaharuan*. Tangerang : Sirao Credentia Centre.
- O'neil, William F. (1981). *Educational Ideologies: Contemporary Expressions of Educational Philosophies*. CAL, Santamonica: Goodyear Publishing Company. Diterjemahkan Mansour Fakih. (2001). *Ideologi-Ideologi Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Osborne, David and Petter Plastrik. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reliventing Government*. California : Addison Wesley Publishing Company, Inc.

- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company Inc.
- Poespowardojo, S, dan Parera, F.M. (1994). *Pendidikan Wawasan Kebangsaan: Tantangan dan Dinamika Perjuangan Kaum Cendekiawan Indonesia*. Jakarta : Grassindo.
- Print, Murray. (1999). *Civic Education for Civil Society*. London: ASEAN Academic Press.
- Purwosantoso. (2002). *Masalah Sosial dalam Pembangunan di Pedesaan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Rasyid, Muhammad Ryaas. (1997). *Makna Pemerintahan di Tinjau dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta : Yasir Watampone.
- Sanusi, Achmad. (1998). *Membudayakan Pilar-Pilar Demokrasi Konstitusional Indonesia*. Bandung: Panitia Seminar PPKn IKIP Bandung.
- Sapriya. (2007). *Perspektif Pemikiran Pakar Tentang Pendidikan Kewarganegaraan Dalam Pembangunan Karakter Bangsa (Desertasi)*. Bandung : UPI (Unpublished).
- Sarundajang. (2000). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta : Sinar Harapan.
- Sastroputro. (1998). *Problematik Sosial Budaya Pembangunan Masyarakat*. Jakarta: Media Ilmu.
- Savas. (1987). *Pembangunan Masyarakat Desa dan Perkotaan*. Jakarta: Bina Ilmu.
- Sedermayanti. (2003). *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung : Mandar Maju.
- Selltiz. C. (1959) dalam Nazir, M. (2003). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Smith, B.C. (2007). *Good Governance*. New York : Palgrave Macmillan.

- Soedarsono, Soemarno. (2002). *Character Building: Membentuk Watak*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Soedarsono, Soemarno. (2003). *Membangun Kembali Karakter Bangsa*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Soemitro. (1989). *Desentralisasi dalam Pelaksanaan Manajemen Pembangunan*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Soetrisno, Loekman. (1995). *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Somantri, Numan. (1973). *Metode Pengajaran Civics*. Bandung: IKIP Bandung.
- Somantri, Nu'man. (1991). *Jatidiri (Identitas) Fakultas Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial- IKIP dan Jurusan Pendidikan IPS FKIP Universitas*. Makalah disampaikan pada Forum Komunikasi FPIPS IKIP dan JPIPS-FKIP-Universitas se Indonesia, Yogyakarta.
- Somantri, Nu'man. (1994). *Memantapkan Jatidiri, Batang Tubuh dan Program Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial (PIPS) serta Sumbangan PIPS dalam Meningkatkan Sumber Daya Manusia dalam PJP*. Makalah disampaikan pada Temukarya Pendidikan Musyawarah Nasional III ISPI, Sawangan-Bogor.
- Somantri, Numan and Sumantri, Endang. (1999). *Community Civic Education: Vasic Concept and Essential Elements*. (Paper) Presented in the Conference on Civic Education for Civil Society, Organized by CICED in collaboration with USIS. Bandung: Hotel Papandayan, Maret 16-17, 1999.
- Sparks, Richard K. JR. (1991). *Character Development at Fort Washington Elementary School* dalam Benninga, Jacques S. (Ed) *Moral, Character, and Civic Education in the Elementary School*. New York and London: Teachers College Press.
- Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung : Alfabeta.

- Sulaiman. (1992). *Struktur Sosial dan Nilai Budaya Masyarakat Pedesaan*. Yogyakarta : APD.
- Sundari. (2009). *Hubungan antara Faktor Guru, Lingkungan dan Siswa dengan Sikap Nasionalisme di Kalangan Pelajar SMA (Suatu Studi tentang Peran Pembelajaran PKn untuk menumbuhkan Sikap Nasionalisme)*. Bandung : Disertasi SPS UPI (unpublished).
- Suryadi, Karim. (2006). *Kedudukan Platform dan Komunikasi Politik Kiai dalam Membentuk Identifikasi Kepartaian (Studi Kasus pada Partai Kebangkitan Bangsa dalam Pemilihan Umum 1999 dan 2004)*. Bandung: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran (unpublished).
- Suseno. (2001). *Permasalahan Pembangunan Wilayah*. Jakarta: Bina Ilmu.
- Suwarto. (2009). *Menggerakkan Partisipasi Masyarakat*. Jakarta: Salemba Empat.
- Syaukani, Affan Gaffar, Ryaas Raasyid. (2003). *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Jakarta: Depdiknas, Ditjen Dikdasmen.
- Uphoft. (1977). *Participation and Self Reliance: Experience in South and South East Asia*. New Delhi.
- Usman, Husaini dan Purnomo S. Akbar. (2008). *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahab, A. Azis. (2004). *Pembangunan Karakter dan Bangsa Sebagai Upaya Bersama*. (Makalah). Disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional: Revitalisasi Nasionalisme Indonesia Menuju “Character and Nation Building” Kerjasama LEMHANNAS RI dan UNJ, Jakarta: 18 Mei 2004.
- Wasistiono, Sadu. (2001). *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Sumedang: Aigaprint.

- Winataputra, Udin S. (1999). *Perkembangan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Wahana Pendidikan Demokrasi di Indonesia* (Paper), disampaikan dalam Workshop on Civic Education Content Mapping, Oktober, 18-19 1999, Hotel Papandayan. Bandung : CICED.
- Winataputra, Udin S. (2000). *New Indonesian Civic Education: A Nationale Building* (A Look-back at the CICED's National Survey for New Indonesian Civic Education). Bandung: CICED.
- Winataputra, Udin S. (2001). *Jatidiri Pendidikan Kewarganegaraan Sebagai Wahana Sistemik Pendidikan Demokrasi: Suatu Kajian Konseptual Dalam Konteks Pendidikan IPS*. (Disertasi), Bandung: PPS UPI (Unpublished).

# BIROKRASI

## DAN PELAYANAN PUBLIK



Buku *Birokrasi dan Pelayanan Publik* yang tengah Anda baca ini diawali dengan membahas tentang acuan kinerja pelayanan dan fungsi pemerintahan dengan beberapa pendekatan: Pendekatan yang berorientasi *control*; Pendekatan yang berorientasi *involvement*; serta Pendekatan kontingensi melalui pemberdayaan pegawai. Beberapa pendekatan ini menjadi penting untuk mengingatkan kembali tentang pentingnya kinerja pelayanan yang semestinya dijalankan oleh pemerintahan melalui mesin organisasi yang bernama birokrasi, termasuk di dalamnya dibahas soal fungsi pemerintahan, penyelenggaraan pelayanan publik, prinsip-prinsip penyelenggaraan pelayanan publik, standar pelayanan publik, pengertian dan karakteristik pelayanan, standar pelayanan minimal, kualitas pelayanan, relasi antara kompetensi dengan kualitas pelayanan, yang kesemuanya itu di dasari oleh konsep pelayanan. Pada bagian selanjutnya, buku ini juga membahas mengenai hubungan birokrasi dengan pelayanan publik, konsep kinerja birokrasi, serta secara spesifik membahas pula kinerja dan pengukuran kinerja birokrasi Pemerintah Daerah. Tentu saja beberapa bagian yang dibahas di dalam buku ini, sebagaimana yang telah disampaikan di atas, tidak terlepas dari pentingnya sumber daya manusia dan bagaimana pengembangan sumber daya aparatur. Selain itu, karena kinerja birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dituntut bekerja maksimal maka dibutuhkan proses pengawasan, teknik pengawasan, sebagai bagian dari lingkaran makro proses pengawasan pembangunan. Dengan demikian, melalui pengawasan maka kualitas pelayanan publik dapat diawasi secara lebih tepat.