

PELAYANAN PUBLIK

MEDIA INTERAKSI PEMERINTAH DAN MASYARAKAT

Pelayanan publik pada hakikatnya dirancang dan diselenggarakan untuk kebutuhan masyarakat. Sayangnya, keberadaan pelayanan publik ini seringkali dikeluhkan warga negara karena kualitasnya tidak sesuai dengan yang diharapkan, baik terkait dengan aspek proses maupun produknya. Masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan seringkali mengeluhkan proses pelayanan dan juga seringkali mengalami kesulitan untuk memperoleh akses terhadap pelayanan publik. Kalau pun diberikan pelayanan, dalam beberapa kasus masyarakat mendapatkan perlakuan pelayanan yang kurang memuaskan dan menyenangkan dari para pemberi pelayanan.

Fenomena pelayanan publik yang kurang sesuai dengan ekspektasi masyarakat tersebut mendapatkan respons akademisi dan pemerintah dengan maksud memberikan tawaran konseptual dan langkah praktis untuk membenahi penyelenggaraan pelayanan publik. Buku ini yang ada di hadapan pembaca ini mencoba menguraikan fenomena problematika dan upaya perbaikan terhadap pelayanan publik yang terjadi dalam birokrasi pemerintahan Indonesia. Diawali pembahasan tentang relasi pelayanan publik dengan keberadaan negara, paradigma yang menjadi landasan praktik penyelenggaraan pelayanan publik, eksistensi pelayanan publik, dan reformasi birokrasi dalam pelayanan publik.

Buku ini terdiri dari 6 bab. Bab. 1. Pendahuluan, membahas Hakikat Penyelenggaraan Pelayanan Publik, realitas penyelenggaraan pelayanan publik, bab. 2. Paradigma pelayanan publik, berisikan, bab. 3. Eksistensi pelayanan publik, konsep pelayanan publik, jenis pelayanan publik, azas pelayanan publik, standar pelayanan publik, dan etika pelayanan publik. Bab. 4. Dimensi kualitas pelayanan publik, bab. 5. Peningkatan kualitas pelayanan publik, dan bab 6. Penutup.

Sanabil

Puri Bunga Amanah
Jl. Kerajinan 1 Blok C/13 Mataram
Telp. 0370- 7505946
Mobile: 081-805311362
Email: sanabilpublishing@gmail.com
www.sanabilpublishing.com

ISBN 978-623-317-251-6



Dr. Winengan, M.Si

PELAYANAN PUBLIK

MEDIA INTERAKSI PEMERINTAH DAN MASYARAKAT

Dr. Winengan, M.Si

PELAYANAN PUBLIK

MEDIA INTERAKSI PEMERINTAH DAN MASYARAKAT



PELAYANAN PUBLIK

MEDIA INTERAKSI PEMERINTAH DAN MASYARAKAT

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, sebagaimana yang telah diatur dan diubah dari Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002, bahwa:

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf l untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (Satu) tahun dan/atau pidana paling banyak Rp 100.000.000,. (seratus juta rupiah)
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana paling banyak Rp 500.000.000,. (lima ratus juta rupiah)
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana ana penjara paling banyak Rp 1.000.000.000,. (satu miliar rupiah)
- (4) Setiap oarng yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud padaayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan /atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,. (empat miliar)

PELAYANAN PUBLIK

MEDIA INTERAKSI PEMERINTAH DAN MASYARAKAT

Dr. Winengan, M.Si

**PELAYANAN PUBLIK:
Media Interaksi Pemerintah Dan Masyarakat**

© Sanabil 2021

Penulis : Dr. Winengan, M.Si.
Editor : Andri Kurniawan, M.Sos.
Layout : Tim Creative
Desain Grafis : L. Abdurrachman Wahid, MA.

All rights reserved

Hak Cipta dilindungi Undang Undang
Dilarang memperbanyak dan menyebarkan sebagian atau keseluruhan isi buku dengan media cetak, digital atau elektronik untuk tujuan komersil tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

ISBN : 978-623-317-251-6
15 x 23 cm
viii, 108 hlm
Cetakan ke-1, Desember 2021

Penerbit:
Sanabil
Jl. Kerajinan 1 Blok C/13 Mataram
Telp. 0370- 7505946, Mobile: 081-805311362
Email: sanabilpublishing@gmail.com
www.sanabil.web.id

KATA PENGANTAR

Hidup sebagai warga negara tidak akan terlepas dari pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur negara sebagai pelayan publik, baik yang menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, kesejahteraan sosial, listrik, gizi, kebutuhan pangan pokok, dan yang lainnya. Pelayanan publik merupakan wujud aktualisasi fungsi utama negara sebagai lembaga yang mewakili kepentingan publik karena pelayanan publik merupakan implementasi dari kebijakan birokrasi di lapangan sehingga menjadi media interaksi antara masyarakat dan pemerintah.

Pelayanan publik pada hakikatnya dirancang dan diselenggarakan untuk kebutuhan masyarakat. Sayangnya, keberadaan pelayanan publik ini seringkali dikeluhkan warga negara karena kualitasnya tidak sesuai dengan yang diharapkan, baik terkait dengan aspek proses maupun produknya. Masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan seringkali mengeluhkan proses pelayanan dan juga seringkali mengalami kesulitan untuk memperoleh akses terhadap pelayanan publik. Kalau pun diberikan pelayanan, dalam beberapa kasus masyarakat mendapatkan perlakuan pelayanan yang kurang memuaskan dan menyenangkan dari para pemberi pelayanan.

Memang harus diakui, bahwa citra aparatur pelayanan publik di Indonesia belum sebaik yang diharapkan. Kebanyakan masyarakat melihat cara kerja aparatur pelayanan publik dengan skala yang tidak berkompeten sampai cukup berkompeten. Aparatur publik juga dianggap sebagai pegawai-pegawai yang kurang semangat, hanya mengejar kedudukan, tidak giat bekerja, dan angkuh. Dalam banyak kasus aparatur publik sering bertindak diskriminasi berdasarkan status sosial kepada masyarakat.

Fenomena pelayanan publik yang kurang sesuai dengan ekspektasi masyarakat tersebut mendapatkan respons akademisi dan pemerintah dengan maksud memberikan tawaran konseptual dan langkah praktis untuk membenahi penyelenggaraan pelayanan publik. Buku ini yang ada di hadapan pembaca ini mencoba menguraikan fenomena problematika dan upaya perbaikan terhadap pelayanan publik yang terjadi dalam birokrasi pemerintahan Indonesia. Diawali pembahasan tentang relasi pelayanan publik dengan keberadaan negara, paradigma yang menjadi landasan praktik penyelenggaraan pelayanan publik, eksistensi pelayanan publik, dan reformasi birokrasi dalam pelayanan publik. Semoga kehadiran buku ini bermanfaat untuk menambah wawasan tentang pelayanan publik sebagai media interaksi pemerintah dengan masyarakat dan dapat memberikan kontribusi pemikiran untuk meningkatkan kinerja aparatur publik sebagai *pamong praja* atau pelayan masyarakat.

Mataram, 13 Desember 2021

Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	v
Daftar Isi	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Hakikat Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....	1
B. Realitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....	3
BAB II PARADIGMA PELAYANAN PUBLIK.....	9
A. Pelayanan Publik Dalam Paradigma <i>Old</i> <i>Public Administration</i>	9
B. Pelayanan Publik Dalam Paradigma <i>New Public Management</i>	12
C. Pelayanan Publik Dalam Paradigma <i>New Public Service</i>	22
BAB III EKSISTENSI PELAYANAN PUBLIK.....	39
A. Konsep Pelayanan Publik.....	39
B. Jenis Pelayanan Publik	43
C. Azas Pelayanan Publik	45
D. Standar Pelayanan Publik	46
E. Etika Pelayanan Publik	50
BAB IV DIMENSI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK	59
A. Urgensi Kualitas Pelayanan Publik	59
B. Indikator Kualitas Pelayanan Publik.....	62
C. Pendekatan Dalam Kualitas Pelayanan Publik.....	65
BAB V PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK	71
A. Problematika Kualitas Pelayanan Publik.....	71
B. Peningkatan Kinerja Birokrasi Pelayanan Publik.....	75

C. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Berbasis <i>Good Governance</i>	84
D. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Berbasis <i>E-Government</i>	87
BAB VI PENUTUP	93
A. Kesimpulan	93
B. Rekomendasi.....	97
DAFTAR PUSTAKA	99
BIOGRAFI PENULIS	103

BAB I

PENDAHULUAN

A. HAKIKAT PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah dalam suatu negara adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Pemerintah merupakan personifikasi paling konkrit negara (Labado, 2015: 258). Untuk penertiban dan keefektifan pelaksanaan dari fungsi pemerintah tersebut, masing-masing negara memiliki sistem pemerintahan, yang merupakan tatanan yang terdiri dari komponen pemerintahan yang saling mempengaruhi dalam pencapaian tujuan terbentuknya suatu negara.

Pemerintah dibangun atas dasar hubungan etis dari harmoni yang ada dalam elemen-elemen masyarakat (Hegel dalam Gramsci, 1999: 24). Individu yang tergabung dalam kelompok masyarakat yang terikat dalam kontrak sosial telah menyerahkan sebagian kebebasan mereka secara sembunyi maupun terbuka kepada negara demi mendapatkan perlindungan hak-hak lain yang masih mereka miliki. Bentuk perlindungan tersebut di antaranya dilakukan pemegang kekuasaan sebagai bentuk pelayanan publik (Gough, 1936: 3)

Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat sekecil apa pun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun membutuhkan pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah. Sedangkan di sisi lain, mengacu kepada pernyataan teori kontrak social, bahwa keberadaan pemerintah dalam suatu negara sebagai institusi perwakilan kepentingan umum atau publik yang paling paham akan kehendak rakyat memiliki tugas dan tanggung jawab untuk menyediakan pelayanan publik yang

dibutuhkan masyarakat. Hal ini mengacu pada fungsi utama pemerintah (Sarundajang, 2000: 15-16) meliputi pengaturan (*regulation*) dan pelayanan (*services*). Sedangkan menurut Ryass Rasyid, selain pelayanan dan pengaturan, fungsi pemerintah meliputi pembangunan dan pemberdayaan (Labolo, 2015: 258).

Dalam sistem administrasi publik, pelayanan publik memiliki peran yang sangat sentral dalam berbagai kehidupan masyarakat, sekaligus berfungsi untuk menjaga eksistensi dan pertumbuhan masyarakat, bangsa, dan negara. Bahkan tujuan utama pembentukan negara (pemerintah) adalah untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat sebagai target pemberian pelayanan publik. Oleh karena itu, pelayanan publik merupakan ujung tombak interaksi antara masyarakat dan pemerintah, karena ia merupakan implementasi dari kebijakan birokrasi di lapangan.

Seiring dengan dinamika dan karakteristik masyarakat yang terus berkembang menuju kesadaran akan hak-haknya, penyelenggaraan pelayanan publik akan terus menjadi perhatian dan obyek kajian yang sangat penting dan strategis. Di samping itu, pelayanan publik sebagai proses pemenuhan kebutuhan masyarakat yang diselenggarakan pemerintah merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai dimensi kelembagaan publik. Hal ini disebabkan karena perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang semakin berdaya saing. Lahirnya sistem informasi sebagai buah dari perkembangan teknologi menjadikan pekerjaan pelayanan publik yang kompleks menjadi semakin ringan dan sederhana sehingga pada akhirnya membutuhkan kebijakan diskresi dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih cepat dan tepat demi kepuasan masyarakat.

Di era demokrasi, globalisasi, dan digitalisasi sekarang ini masyarakat terus menuntut perubahan dan peningkatan

pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah. Tuntutan masyarakat tersebut juga mendapatkan respons dari pemerintah dengan mengeluarkan berbagai kebijakan peningkatan kinerja pelayanannya, baik secara struktur, kultur, dan manajemen pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan publik pada akhirnya menjadi media interaksi antara negara dengan warga negara. Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik inilah bahwa keberadaan pemerintah dan masyarakat mencerminkan hubungan mutualisme karena sama-sama saling membutuhkan untuk keberlangsungan eksistensinya masing-masing dalam kehidupan bernegara.

B. REALITAS PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

Pemerintah dengan seluruh jajarannya atau yang lebih populer dikenal dengan istilah birokrasi memiliki peran dominan dalam mengambil langkah-langkah teknis menerjemahkan secara implementatif fungsi utama negara yang meliputi pengaturan, pelayanan, dan pemberdayaan. Dominannya peran birokrasi dalam kehidupan masyarakat menjadikannya sebagai tumpuan dan *centre of excellence* dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kondisi ini menuntut birokrasi harus mampu mengemban misi dan fungsi pemerintah secara efektif dan efisien yang berorientasi pada pelayanan publik, bukan pada pemegang kekuasaan (Siagian, 1994: 5-6).

Namun, realitas penyelenggaraan pelayanan publik telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya untuk memberikan pelayanan publik yang memuaskan karena orientasi pada kekuasaan yang sangat kuat. Lambannya pelayanan hingga masih adanya pungutan liar dari ketentuan pembiayaan yang telah ditetapkan, merupakan fenomena yang masih terjadi di berbagai pelayanan publik (Dwiyanto, 2011: 229). Di samping itu, sebagian besar pola pikir aparatur pelayanan publik di

Indonesia masih didominasi oleh pikiran dan perilaku “dilayani”, “menghambat”, “mempersulit”, “memperumit urusan sederhana”, dan “tertutup” (Rohman, dkk, 2008:vi).

Birokrasi dan para pejabatnya lebih menempatkan diri sebagai penguasa daripada sebagai pelayanan masyarakat. Akibatnya, sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Berkembangnya budaya paternalistik juga memberikan andil dalam memperburuk sistem pelayanan publik melalui penempatan kepentingan elit politik dan birokrasi sebagai variabel dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Akses terhadap pelayanan dan kualitas pelayanan publik seringkali memperlihatkan perilaku diskriminasi tergantung pada kedekatannya dengan elit birokrasi dan politik. Hal ini sering mengusik rasa keadilan dalam masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak wajar oleh birokrasi publik (Dwiyanto, 2006: 2).

Buruknya perilaku birokrasi pelayanan publik merupakan salah satu masalah terakut yang dihadapi bangsa Indonesia. Era reformasi politik yang diharapkan memberikan angin segar terhadap perubahan kinerja birokrasi ke arah yang lebih baik dan bersih, ternyata tidak mampu menghasilkan perbaikan kehidupan berarti bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Gerakan perjuangan reformasi birokrasi yang sudah berjalan sejak tahun 1998 ternyata tidak banyak menghasilkan peningkatan pada kualitas pelayanan publik. Pelayanan publik yang menyentuh langsung hajat kehidupan masyarakat seperti kesehatan, pendidikan, atau yang lebih bersifat hukum administratif seringkali bersifat pilih kasih.

Realitas yang sering dilihat adalah bagaimana orang-orang miskin, yang dalam konstitusi seharusnya dipelihara oleh negara, masih sulit merasakan nikmatnya pelayanan maksimal dari rumah sakit umum atau sekolah negeri. Alih-alih gratis, jika

ingin menggunakan fasilitas-fasilitas umum tersebut, mereka harus menjangkaunya dengan harga yang sangat mahal. Ataupun kalau murah, seringkali pelayanan yang diberikan jauh dari apa yang diharapkan (Rohman, dkk, 2008: 108).

Rendahnya kinerja pelayanan publik dan minimnya kualitas sumberdaya manusia aparatur merupakan hambatan yang masih terus menghampiri peningkatan kinerja birokrasi Indonesia. Kondisi ini menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah hingga saat ini. Protes, demonstrasi, pendudukan kantor-kantor pemerintah, dan bahkan perusakan fasilitas-fasilitas publik oleh masyarakat yang banyak terjadi di berbagai daerah menjadi indikator dari besarnya ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintahnya.

Fakta tentang rendahnya kinerja birokrasi Indonesia ini diperkuat lagi oleh hasil survey yang dilakukan oleh *Transparency International* yang mengemukakan bahwa Indonesia pada tahun 2013 berada pada posisi ke 114 dari 177 dalam kategori negara paling bersih. Jauh lebih rendah dibandingkan dengan beberapa negara Asean, seperti Singapura di posisi ke-5, Brunei di posisi ke-38, Malaysia di posisi 53, Filipina di posisi ke-94, dan Thailand di posisi ke-102 (<http://www.transparency.or/cpi>, 2013).

Di samping itu, tidak adanya standar pelayanan yang jelas membuat praktik pelayanan menjadi sepenuhnya sangat tergantung pada kebaikan hati aparat birokrasi pelayanan. Jika mereka dalam suasana kerja yang baik maka warga pengguna layanan mungkin akan menerima pelayanan yang baik pula. Namun apabila aparat birokrasi yang melayani dalam suasana hati yang buruk maka sikap dan perilaku aparat birokrasi menjadi sangat buruk dan tidak peduli kepada warga pengguna layanan. Praktik penyelenggaraan layanan publik menjadi sangat tergantung pada subjektivitas yang melekat baik pada aparat

pelayanan. Persoalan juga muncul dari prosedur pelayanan publik yang cenderung kompleks dan panjang. Prosedur yang kompleks muncul karena semangat pembuatan prosedur bukan untuk mempermudah, menyederhanakan, dan menciptakan kepastian pelayanan, melainkan untuk mengontrol perilaku warga agar tidak melakukan *moral hazards*, karena itu prosedur pelayanan dibuat lebih sering untuk mengontrol perilaku warga daripada untuk memfasilitasi praktik penyelenggaraan pelayanan agar dapat dikelola dengan mudah, efisien, dan *predictable* (Dwiyanto, 2011: 79).

Sedangkan secara empiris, beberapa hasil penelitian juga mengungkapkan tentang fenomena kualitas pelayanan publik yang masih buruk di Indonesia, di antaranya menurut hasil penelitian Agus Nugraha (2013) yang mengungkapkan bahwa Kualitas Pelayanan Publik Dalam Perspektif *Good Governance* pada kasus Penerbitan SIUP di Kota Tangerang secara umum masih rendah, Cristian Poli (2013) yang mengungkapkan bahwa Kualitas Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Minahasa Selatan berdasarkan Persepsi Masyarakat masih terlalu berbelit-belit, tidak ada kejelasan, tidak ada kepastian waktu, dan kurangnya akses masyarakat, Tommy Hariyanto (2014) yang mengungkapkan bahwa Pelayanan Perizinan Terpadu pada BP2T Kota Malang cenderung lamban sehingga masyarakat sering mengeluh.

Beberapa hasil kajian empiris di atas cukup menjadi bukti bahwa sketsa kualitas pelayanan publik di negeri tercinta Indonesia yang sudah enam belas tahun berada di era reformasi ternyata belum membaik. Reformasi kelembagaan birokrasi yang sudah dilakukan berulang kali sejak awal kemerdekaan belum mampu menghadirkan kualitas pelayanan publik yang diharapkan. Selain itu, reformasi sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralisasi yang melahirkan kebijakan otonomi daerah yang sudah diterapkan sejak 2001 yang diharapkan dapat

membawa perubahan dalam sistem pelayanan publik, juga tidak serta merta berhasil meningkatkan kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Mengingat posisi strategis pelayanan publik dalam menjaga hubungan baik antara pemerintah dan masyarakat, maka upaya untuk mereformasi pelayanan publik sesuai dengan karakteristik sosial budaya masyarakat atau sebagaimana yang diinginkan oleh publik semestinya harus menjadi isu pelayanan yang terus dipikirkan agar mendapat solusi terbaik (Rohman, dkk, 2008:vi). Dalam kehidupan politik, peningkatan kualitas pelayanan publik sebenarnya akan memiliki implikasi luas, terutama dalam memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Oleh karena itu, reformasi dalam pelayanan publik menjadi hajat yang sangat mendesak untuk dilaksanakan. Memang harus diakui, bahwa dalam mewujudkannya bukan perkara mudah. Selain berupaya melakukan perbaikan sistem pelayanan secara rapi dan terencana, perubahan paradigma berpikir aparat birokrasi merupakan hal yang mendasar (Dwiyanto, 2006: xi).

Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik melalui strategi peningkatan kesejahteraan aparatur birokrasi dengan memperbaiki sistem penggajian bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dilakukan pemerintah dalam beberapa tahun terakhir ini juga belum mampu membawa banyak perubahan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik. Mengacu realitas penyelenggaraan pelayanan publik tersebut di atas, perlu peningkatan pemahaman tentang hakikat pelayanan publik dan pengkajian ulang tentang upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dengan demikian penyelenggaraan pelayanan publik sebagai media interaksi pemerintah dan masyarakat hadir dengan tampilan idealnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat.

BAB II

PARADIGMA PELAYANAN PUBLIK

A. PELAYANAN PUBLIK DALAM PARADIGMA *OLD PUBLIC ADMINISTRATION*

Paradigma *Old Public Administration* merupakan paradigma klasik dalam tata kelola organisasi pelayanan publik yang berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson di tahun 1887 yang berjudul “*the study of administration*”. Terdapat dua gagasan utama yang dikemukakan dalam paradigma *Old Public Administration*, yaitu:

1. Pemisahan politik dan administrasi. Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensif terlibat dalam pembentukan kebijakan karena tugas utamanya adalah implementasi kebijakan dan penyediaan layanan publik. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi publik menampilkan netralitas dan profesionalitas. Administrasi publik diawasi oleh dan bertanggung jawab kepada pejabat politik yang dipilih.
2. Nilai yang dikedepankan. Administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis. Gagasan ini terus berkembang melalui para pakar seperti Frederick Winslow Taylor (1923) dengan “*scientific management*”, Leonard D. White (1926) dan W.F. Willoughby (1927) yang mengembangkan struktur organisasi yang sangat efisien, dan Gullick & Urwick (1937) yang sangat terkenal dengan akronimnya POSDCORB.

Dengan dua gagasan utama tersebut, paradigma ini menaruh perhatian pada fokus pemerintahan pada penyediaan layanan publik secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik. Menurut pandangan paradigma *Old Public Administration*, organisasi publik beroperasi secara efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pengelolaan pemerintahan dibatasi. Peran utama pemerintah dibatasi dengan tegas dalam bidang perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan, dan penganggaran.

Pada masa berlakunya paradigma *Old Public Administration*, terdapat dua pandangan utama secara garis besarnya, yaitu:

Pertama, pandangan rasionalitas. Preferensi individu dan kelompok seringkali berpengaruh pada berbagai urusan manusia. Organisasi pada dasarnya tidak sekedar berkenaan dengan standar tunggal efisiensi, tetapi juga dengan berbagai standar lainnya. Manusia pada dasarnya dibatasi oleh derajat rasionalitas tertentu yang dapat dicapainya dalam menghadapi suatu persoalan. Untuk mempersempit batas tersebut manusia bergabung dengan yang lainnya guna mengatasi segala persoalannya secara efektif.

Meski nilai utama yang hendak dijadikan dasar bertindak manusia adalah rasionalitasnya, namun dalam organisasi manusia yang rasional adalah yang menerima tujuan organisasi sebagai nilai dasar bagi pengambilan keputusannya. Dengan demikian orang akan berusaha mencapai tujuan organisasi dengan cara yang rasional dan menjamin perilaku manusia untuk mengikuti langkah yang paling efisien bagi organisasi. Dengan pandangan ini akhirnya posisi rasionalitas dipersamakan dengan efisiensi.

Kedua, pandangan *public choice* (pilihan publik). Pandangan ini merupakan penafsiran baru atas perilaku administrasinya Simon, dan yang lebih dekat dengan pandangan *economic man*. Teori pilihan publik ini didasarkan pada tiga asumsi kunci, yaitu:

BAB II PARADIGMA PELAYANAN PUBLIK

1. Pengambil keputusan perorangan adalah orang yang rasional, mementingkan dirinya sendiri, dan berusaha memaksimalkan manfaat yang diperolehnya. Dengan demikian, seseorang senantiasa berusaha mencari keuntungan sebesar-besarnya dengan pengorbanan sekecil-kecilnya.
2. Badan-badan publik harus memusatkan perhatiannya pada penyediaan *public goods* (komoditas publik) sebagai output dari kinerja yang tidak dapat disediakan oleh lembaga-lembaga sektor swasta.
3. Situasi keputusan yang berbeda akan menghasilkan pendekatan yang berbeda dalam penentuan pilihan. Dengan alasan ini, teori pilihan publik berupaya menstrukturasi proses pembuatan keputusan sehingga dapat mempengaruhi pilihan-pilihan manusia. Pandangan inilah yang menjadi pembuka beroperasinya lembaga-lembaga publik dan merupakan jembatan penghubung antara *Old Public Administration* dengan *New Public Management*.

Sebagai paradigma klasik, gagasan *Old Public Administration* dianggap sebagai penyebab rendahnya kinerja sektor publik. Beberapa argumentasinya, yaitu sistemnya telah membuat pelayanan publik yang berlandaskan pada moral yang baik, hubungan paternalistik yang baik antara pihak yang memerintah dengan anak buahnya, menekankan pada loyalitas bawahan yang mampu membantu penguasa, mengutamakan prosedur birokrasi formal dalam manajemen pelayanan publik, dikotomi antara politik dan administrasi, sentralistik pengambilan keputusan (Thoha, 2005: 8).

Di samping argumentasi tersebut di atas, aspek lainnya dari pandangan *Old Public Administration* yang dianggap *mainstream* dalam menciptakan rendahnya kinerja pelayanan publik, yaitu:

1. Fokus pemerintah adalah pada pengiriman langsung dari jasa melalui agen-agen resmi yang baru yang ada atau melalui pemerintah.
2. Kebijakan dan administrasi publik prihatin dengan merancang dan melaksanakan kebijakan difokuskan pada satu, tujuan yang ditetapkan secara politik.
3. Administrator publik memainkan peran yang terbatas dalam kebijakan dan pemerintahan, melainkan mereka dibebankan dengan pelaksanaan kebijakan publik.
4. Pemberian layanan harus dilakukan oleh administrator bertanggung jawab kepada pejabat terpilih dan diberi keleluasaan terbatas dalam pekerjaan mereka.
5. Administrator bertanggung jawab kepada para pemimpin politik yang terpilih secara demokratis.
6. Program publik terbaik diberikan melalui organisasi hirarkis, dengan sebagian besar manajer melakukan kontrol dari puncak organisasi.
7. Nilai-nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas .
8. Organisasi publik beroperasi paling efisien sebagai sistem tertutup , sehingga keterlibatan warga negara terbatas.
9. Peran administrator publik sebagian besar didefinisikan sebagai fungsi perencanaan, pengorganisasian, *staffing*, pengarahan, koordinasi, pelaporan, dan budgetin.

B. PELAYANAN PUBLIK DALAM PARADIGMA *NEW PUBLIC MANAGEMENT*

Bertolak dari kelemahan yang diperlihatkan gagasan paradigma *Old Public Administration*, akhirnya Paradigma *New Public Management* menawarkan solusi untuk meningkatkan

kinerja sektor publik dengan gagasan mentransformasikan kinerja yang selama ini dipergunakan dalam sektor privat ke sektor publik, dengan slogannya adalah mengatur dan mengendalikan pemerintahan tidak jauh bedanya dengan mengatur dan mengendalikan bisnis –*run government like business* (Denhardt dan Denhardt, 2003: 13).

New Public Management sebagai paradigma administrasi publik kontemporer lahir dengan membawa keyakinan bahwa pengelolaan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan masyarakat pengguna layanannya, sebenarnya sama dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh mereka yang di dunia pasar (Denhardt dan Denhardt, 2003: 22).

Dengan mentransformasikan kinerja pasar seperti ini maka akan mengganti atau mereform kebiasaan kinerja sektor publik dan tradisi berlandaskan aturan dan proses yang menggantungkan pada otoritas pejabat menjadi orientasi pasar, dan dipacu untuk berkompetisi sehat dan menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi pemerintah (Thoaha, 2005: 13).

Selain berbasis pada teori pilihan publik, dukungan intelektual bagi paradigma ini berasal dari *public policy schools* (aliran kebijakan publik) yang memiliki akar yang cukup kuat dalam ilmu ekonomi sehingga analisis kebijakan dan para ahli yang menggeluti evaluasi kebijakan terlatih dengan konsep *market economics, costs and benefit*, dan *rational models of choice*. Selanjutnya, paradigma ini mulai mengalihkan perhatiannya pada implementasi kebijakan, yang selanjutnya mereka sebut sebagai *public management*. Paradigma *New Public Management* berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan pendekatan bisnis dalam sistem pengelolaan pelayanan sektor publik untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas.

Penggunaan istilah yang berbeda ini dilakukan untuk membedakannya dari *public administration* dengan mengabaikan

fakta bahwa keduanya memiliki perhatian yang sama, yakni implementasi kebijakan publik. Denhardt & Denhardt (2003) mengakui bahwa *public administration* merupakan sinonim dengan *public management*, namun jika antara keduanya ada yang membedakan maka istilah *public management* cenderung bias pada interpretasi ekonomi terhadap perilaku manajerial sementara istilah *public administration* cenderung dipergunakan dalam ilmu politik, sosiologi, atau analisis organisasi.

Dukungan intelektual gagasan paradigma *New Public Management* juga datang dari *managerialism movement* dengan keyakinan bahwa keberhasilan sektor bisnis dan publik bergantung pada kualitas dan profesionalisme para manajernya. Kemajuan dapat dicapai melalui produktivitas yang lebih besar, dan produktivitas ini dapat ditingkatkan melalui disiplin yang ditegakkan oleh para manajer yang berorientasi pada efisiensi dan produktivitas. Untuk memainkan peran penting ini, para manajer harus diberi “*the freedom to manage*” dan bahkan “*the right to manage.*”

Dalam prakteknya, gerakan manajerialis memperoleh pengaruh besar dalam reformasi administrasi publik di berbagai negara maju, seperti Selandia Baru, Australia, Inggris, dan Amerika Serikat. Di Inggris, reformasi administrasi publik dijalankan sejak masa PM Margaret Thatcher. Dukungan intelektual dalam gerakan ini di Inggris tampak dari karya Emmanuel Savas dengan “*Privatization*”nya, Normann Flynn dengan “*Public Sector Management*”nya. Di Amerika Serikat, gerakan ini memperoleh popularitas besar berkat karya terkenal Davimenyeban ke seluruh dunia sehingga menjadi inspirasi utama di banyak negara dalam Gerakan reformasi administrasi publik baik dengan melakukan privatisasi gaya Inggris atau dengan gerakan mewirauasakan birokrasi gaya Amerika Serikat.

Gagasan paradigma *New Public Management* menekankan penggunaan spirit kerja mekanisme pasar dalam pengelolaan

pelayanan publik sehingga memandang hubungan antara badan-badan publik dengan pelanggannya layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Peran pimpinan lembaga publik berubah karena ditantang untuk selalu menemukan cara-cara baru dan inovatif dalam mencapai tujuan, atau menswastakan berbagai fungsi yang semula dijalankan oleh pemerintah. Pimpinan lembaga publik dituntut untuk “mengarahkan bukannya mengayuh,” yang bermakna bahwa beban pelayanan publik tidak dijalankan sendiri tetapi sebisa mungkin didorong untuk dijalankan oleh pihak lain melalui mekanisme pasar. Dengan demikian pimpinan lembaga publik memusatkan perhatian pada akuntabilitas kepada pelanggan dan kinerja tinggi, restrukturisasi badan-badan publik, redefisi misi lembaga publik, menyederhanakan proses birokrasi, dan mendesentralisasi pembuatan keputusan.

Donald Kettl dari Brookings Institution melihat apa yang dia sebut "global reformasi manajemen publik " berfokus pada enam isu utama :

1. Bagaimana pemerintah meningkatkan efisiensi pelayanan?
2. Bagaimana pemerintah menghilangkan patologi birokrasi dalam pelayanan?
3. Bagaimana pemerintah menghilangkan monopoli pelayanan?
4. Bagaimana pemerintah dapat meningkatkan responsivitas pelayanan publik?
5. Bagaimana pemerintah meningkatkan kapasitasnya sebagai pemberi pelayanan?
6. Bagaimana pemerintah meningkatkan perhatian pada luaran dan kemanfaatan pelayanan?

Dalam perspektif paradigma *New Public Management*, pengelolaan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dalam konteks pelayanan publik, tidak berbeda dengan

hubungan transaksi yang dilakukan di dunia pasar dengan para pelanggannya. Dengan mentransformasikan kinerja pasar ke sektor publik, maka tradisi kerja sektor publik yang terlalu berlandaskan aturan dan proses yang menggantungkan pada otoritas pejabat harus dirubah dengan tradisi kerja untuk memuaskan pengguna jasa pelayanan publik.

Dalam gagasan paradigma *New Public Management*, jika mengharapkan peningkatan kualitas pelayanan publik, maka perlu diciptakan ruang kompetisi dalam penyediaan pelayanan publik dan menghilangkan monopoli pelayanan yang selama ini dilakukan oleh instansi pemerintah. Monopoli pelayanan publik yang dilakukan pemerintah hanya akan membiarkan ruang inovasi pelayanan yang kurang responsive karena merasa selalu selalu dibutuhkan masyarakat meskipun kualitasnya rendah.

Gagasan paradigma *New Public Management* ini memfokuskan diri pada perbaikan dari dalam organisasi (*inside the organization*) dengan melakukan perubahan-perubahan yang diperlukan sesuai dengan tuntutan kebutuhan perbaikan kinerja sektor publik dengan doktrin sebagai berikut:

1. Memfokuskan pada kegiatan manajemen, bukan pada aktivitas kebijakan, penilaian kinerja dan efisiensi;
2. Pemecahan birokrasi publik menjadi badan-badan kecil dan sederhana yang berkaitan langsung dengan kepentingan dasar pengguna jasa (*user-pay bases*);
3. Menggunakan '*quasi market*' dan menawarkan kerja sektor publik ke pasar (*contracting out*) sebagai daya dorong terciptanya kompetisi;
4. Penghematan atau pemotongan biaya yang dikeluarkan;
5. Pola manajemen yang menekankan pada antara lain target keluaran, pembatasan waktu kontrak, insentif keuangan dan kebebasan dalam mengelola (Hughes, 1994: 2).

BAB II PARADIGMA PELAYANAN PUBLIK

Sedangkan Vigoda mengungkapkan bahwa prinsip yang terkandung dalam *New Public Management* meliputi; pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik, penggunaan indikator kinerja, penekanan yang lebih besar pada kontrol output, pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil, pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi, penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen, penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam sumber daya (Keban, 2005). Adapun beberapa tujuan dari gagasan paradigma *New Public Management* untuk diterapkan dalam tata kelola sektor publik, yaitu:

1. Lebih memperhatikan pada hasil, tujuan, dan tanggung jawab personal manajer;
2. Lebih mengutamakan pembentukan organisasi, personil, dan pekerja dalam suasana yang lebih fleksibel;
3. Membuat tujuan organisasi dan personil yang jelas dan mudah diukur dengan menentukan indikatornya;
4. Para pejabat lebih memiliki komitmen politik (*politically commited*) pada pemerintah, tidak partisan, dan lebih netral;
5. Fungsi pemerintah lebih kepada fasilitator dari pada pelaksana;
6. Pada beberapa fungsi pemerintah dikurangi dengan melakukan privatisasi (Hughes, 1994: 58).

Sedangkan menurut David Osborne dan Plastrik Peter, untuk mewujudkan tujuan dari internalisasi nilai *New Public Management* dapat dilakukan dengan upaya-upaya sebagai berikut :

1. Desentralisasi wewenang dalam unit-unit pemerintahan yang lebih rendah.

2. Mengkaji kembali apa yang seharusnya dilakukan dan dibiayai.
3. Memangkas prosedur pelayanan publik serta privatisasi dan swastanisasi kegiatan.
4. Mempertimbangkan cara pemberian pelayanan secara lebih efektif sesuai biaya, seperti kontrak keluar, mekanisme pasar, dan pembebanan pada pengguna.
5. Orientasi pelanggan, termasuk standard mutu yang eksplisit untuk pelayanan publik.
6. *Benchmarking* dan pengukuran kinerja.
7. Reformasi yang dirancang untuk menyederhanakan peraturan dan mengurangi biaya-biayanya (Osborn dan Plastrik, 1997: 10).

Dalam ilmu administrasi publik, munculnya Paradigma *New Public Management* ini diinisiasi semangat *Reiventing Government* yang dikembangkan David Osborn dan Ted Gaebler, yang ingin melakukan perubahan dan perbaikan kinerja sektor publik dengan menghadirkan pendekatan manajerial bergaya wirausaha (*Entrepreneur Government*). Namun, istilah *Reinventing Government* (mewirusahaakan birokrasi) bukan berarti bahwa setiap pejabat atau pegawai negeri diharuskan berdagang atau berusaha layaknya pengusaha. Atau mengajari pejabat dan pegawai negeri untuk berusaha seperti pengusaha. Akan tetapi, *Reinventing Government* merupakan sebuah pendekatan untuk meningkatkan sistem tata kelola sektor publik melalui upaya internalisasi atau transformasi semangat wirausaha dalam rangka menciptakan kinerja sektor publik yang efektivitas dan efisiensi.

Reinventing Government merupakan upaya para pejabat yang disertai dengan semua komponen instansi publik untuk senantiasa bekerja keras dalam meningkatkan tata kelola kelembagaannya, agar berbagai sumberdaya yang berpotensi ekonomi yang dimiliki instansi pemerintah yang tidak produktif

menjadi produktif, yang produksinya rendah menjadi tinggi. Model tata kelola semacam ini sangat terkenal dalam organisasi bisnis atau dunia usaha, sehingga sangat relevan untuk ditransformasikan dalam tata kelola organisasi sektor publik (Thoha, 2010: 77).

Karakteristik dari *Reinventing Government* adalah mendorong kompetisi antar pemberi jasa pelayanan publik, memberi wewenang kepada masyarakat, mengukur kinerja perwakilannya dengan memusatkan pada hasil bukan pada masukan, digerakan oleh misi bukan ketentuan dan peraturan, mendefinisikan klien (masyarakat) kembali sebagai pelanggan dan menawarkan banyak pilihan, mencegah masalah sebelum muncul, mencurahkan energi untuk menghasilkan sumber pembiayaan bukan sekedar untuk membelanjakan, desentralisasi wewenang dengan manajemen partisipasi, menyukai mekanisme pasar daripada mekanisme birokrasi, dan tidak hanya memfokuskan pada pengadaan perusahaan negara, tetapi juga pada mengkatalisir semua sektor pemerintah, swasta, dan lembaga sukarela ke dalam tindakan untuk memecahkan masalah masyarakatnya (Osborne dan Gaebler, 1992: 22).

Adapun nilai-nilai dari semangat wirausaha yang terkandung dalam pendekatan *Reinventing Government*, yaitu:

1. *Catalytic Government* (Pemerintahan Katalis), yaitu memisahkan fungsi atau kewenangan antara sebagai pengarah (membuat kebijakan, peraturan, dan ketentuan-ketentuan lainnya) dengan fungsi atau kewenangan sebagai pelaksana (penyampai jasa dan penegakan). Selain itu, dalam menjalankan fungsinya masing-masing, mereka diberikan kewenangan menggunakan berbagai metode untuk membantu lembaga dalam mencapai tujuan, memilih metode yang paling sesuai untuk mencapai efisiensi, efektivitas, persamaan, pertanggungjawaban, dan fleksibilitas.

2. *Community Owned Government* (Pemerintahan Milik Masyarakat), yaitu mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya ke tangan masyarakat sebagai pengguna jasa layanan. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Dengan Spirit ini sumberdaya manusia sektor publik (pegawai negeri) akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah.
3. *Competitive Government* (Pemerintahan Kompetitif), yaitu mampu menumbuhkan semangat bersaing dalam menyampaikan jasa atau memberikan pelayanan yang terbaik berdasarkan kinerja dan peningkatan produk. Spirit ini dapat mendorong organisasi publik untuk lebih responsif terhadap perubahan yang terjadi dalam lingkungan masyarakat pengguna jasa layanannya dan dapat menumbuhkan semangat inovatif dalam meningkatkan kualitas jasa maupun produk layanannya.
4. *Mission Driven Government* (Pemerintahan Digerakkan Misi), yaitu mengutamakan terwujudnya misi daripada birokrasi dengan melakukan deregulasi internal, menyederhanakan sistem administratif, seperti anggaran, kepegawaian, dan pengadaan dalam batas-batas yang diperbolehkan (legal). Spirit ini dapat membangun perubahan dalam diri organisasi publik, yaitu semangat kerja yang digerakkan oleh misi bukan anggaran.
5. *Results Oriented Government* (Pemerintahan Berorientasi Pada Hasil), yaitu mengubah fokus dari infut (kepatuhan pada aturan dan membelanjakan anggaran sesuai ketetapan) menjadi akuntabilitas pada keluaran atau hasil sesuai yang diharapkan dalam bentuk besarnya anggaran. Hasil dari pelaksanaan anggaran sektor publik semestinya harus menjadi perhatian utama untuk mengukur akuntabilitas

- kinerja anggaran, bukan justru difokuskan pada kesesuaian antara aturan dengan realisasi anggaran.
6. *Customer Driven Government* (Pemerintahan Berorientasi Pada Pengguna Jasa), yaitu berusaha memperlakukan masyarakat yang dilayani dengan tingkat kepuasan yang mereka harapkan, karena kualitas pelayanan pada hakikatnya ditentukan oleh masyarakat. Hal ini dapat dilakukan dengan cara meredesain organisasi atau mencari titik temu solusi yang dibutuhkan masyarakat daripada mempertahankan birokrasi. Lembaga-lembaga publik harus berpikir bahwa kehadirannya merupakan perwujudan dari keberadaan masyarakat yang mewakilkan penyelesaian segala urusannya kepada pemerintah (*pamong praja*).
 7. *Enterprising Government* (Pemerintahan Wirausaha), yaitu berusaha memperoleh keuntungan dalam penggunaan fasilitas publik yang dikelola. Bukan sekedar berpikir bagaimana menghabiskan anggaran, atau dengan kata lain tidak melakukan pemborosan. Spirit ini memberikan peluang bagi lembaga publik untuk melakukan ekstensifikasi pelayanan (mengembangkan jenis-jenis layanan tertentu di luar tupoksinya) yang dapat diakses oleh masyarakat umum dan dapat memberikan keuntungan bagi lembaga publik yang bersangkutan.
 8. *Antisipatory Government* (Pemerintahan Antisipatif), yaitu selalu berpikir strategis atau berorientasi ke masa depan. Para pejabat sektor publik harus berpikir strategis dan visioner dalam tata kelola kelembagaan sektor publik, dan berusaha untuk mengambil keputusan-keputusan yang diproyeksikan untuk mencegah timbulnya masalah daripada memberikan pelayanan untuk menghilangkan masalah yang dihadapinya.
 9. *Decentralized Government* (Pemerintahan Desentralisasi), yaitu mendorong terjadinya perubahan tingkat wewenang dari

pendekatan hirarki ke pengembangan partisipasi dan kerjasama melalui organisasi atau sistem. Memberikan wewenang kepada mereka yang langsung melakukan pelayanan (pelaksana) untuk lebih berani membuat keputusan sendiri.

10. *Market Oriented Government* (Pemerintahan Berorientasi Pasar), yaitu berusaha melakukan perubahan-perubahan melalui mekanisme pasar dan tidak melakukan sesuatu semata-mata berdasarkan perintah model birokrasi. Pemerintah berorientasi pasar sering memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administratif, seperti menyampaikan pelayanan, perintah, dan kontrol dengan memanfaatkan peraturan.

Bagi organisasi publik, yaitu institusi yang memiliki tugas dan tanggung untuk melayani berbagai pemecahan masalah dan pemenuhan kepentingan publik yang ingin meningkatkan kinerja pelayanan melalui perbaikan tata kelola dengan pendekatan manajerial bergaya wirausaha, menurut Gaebler dan Plastrik, prinsip-prinsip *Reiventing Government* tersebut di atas dapat diimplementasikan melalui strategi sebagai berikut:

1. Strategi inti, yaitu perumusan tujuan yang jelas tentang apa yang menjadi target capaian organisasi publik
2. Strategi Konsekuensi, yaitu menciptakan strategi yang memiliki konsekuensi kepada penciptaan kinerja optimal
3. Strategi Konsumen, yaitu memposisikan publik yang dilayani sebagai konsumen dan memposisikannya di *driver seat*.
4. Strategi Kebudayaan, yaitu menciptakan budaya wirausaha dalam birokrasi pemerintahan atau sektor publik (Nugroho, 2001: 188).

C. PELAYANAN PUBLIK DALAM PARADIGMA *NEW PUBLIC SERVICE*

Munculnya paradigma *new public service* berawal dari pernyataan bahwa “tata kelola pemerintahan tidak boleh dijalankan layaknya suatu kegiatan bisnis, melainkan harus dijalankan dengan mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi”. Pejabat pelayan publik (pegawai negeri) dipilih dan diangkat bertindak atas prinsip dan komitmen untuk kepentingan publik sehingga proses tata kelola pelayanan publik harus mengedepankan prinsip-prinsip demokratis. Pernyataan ini muncul sebagai bentuk kritik terhadap keyakinan paradigma *new public management* yang lebih mengedepankan nilai-nilai efisiensi, rasionalitas, produktivitas dan bisnis dalam pelayanan publik sehingga dianggap bertentangan dengan nilai-nilai kepentingan publik dan demokrasi.

Jika pemerintahan dijalankan seperti layaknya kegiatan bisnis dan pemerintah hanya berperan mengarahkan tujuan pelayanan publik, lantas siapakah sebenarnya pemilik dari kepentingan publik dan pelayanan publik, bukankah fungsi utama pemerintah itu memberikan pelayanan publik? Pertanyaan ini muncul sebagai bentuk kritik terhadap perspektif *new public management* sehingga melatarbelakangi lahirnya paradigma NPS yang beranggapan bahwa pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka pemerintah seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif *new public service* (Denhardt & Denhardt, 2003:23)

Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas. Kehadiran paradigma *new public service* telah melahirkan, “*a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center.*” (Denhardt & Denhardt, 2003: 24). Perspektif *new public service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Jati diri warga negara tidak boleh dipandang hanya sebatas permasalahan dan kepentingan pribadi (*selfinterest*), namun juga harus melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama dalam setiap sisi pelayanan publik.

Perspektif *new public service* menghendaki peran pemerintah untuk melibatkan masyarakat dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Pemerintah harus menyadari adanya beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi. Pemerintah yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program pelayanan guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini harus dilakukan tidak saja karena untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai demokrasi dan dalam rangka mengembalikan fungsi utama pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Munculnya perspektif *new public service* ini didukung oleh beberapa tulisan lain yang berkembang beberapa tahun sebelumnya sebagai reaksi terhadap dominasi perspektif *new public management* di berbagai belahan dunia. Pertama, Wamsley & Wolf (1996) melakukan kritik keras atas *reinventing government* dengan menyunting buku berjudul “*refounding democratic public administration.*” Wamsley & Wolf mengumpulkan banyak tulisan yang melukiskan betapa pentingnya melibatkan masyarakat dalam administrasi publik dalam posisi sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan. Buku tersebut menekankan betapa pentingnya *democratic government* yang mengedepankan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik.

Tulisan Little (1996) dalam buku tersebut yang berjudul “*thinking government: bringing democratic awareness to public administration*” menjelaskan konsepsi *democratic public administration* dengan memaparkan konsekuensi tiga substansi demokrasi. *Government of the people* berarti pemerintahan masyarakat akan membawa legitimasi bagi administrasi publik. *Government by the people* berarti menjamin adanya representasi administrator publik dan akuntabilitas administrasi publik terhadap masyarakat. *Government for the people* berarti bahwa administrasi publik akan benar-benar menjalankan kepentingan publik, bukan kepentingan birokrasi.

Tulisan lainnya dipersembahkan oleh King & Stivers (1998) dengan judul “*government is us: public administration in an anti-government era.*” Gagasan yang diusung ke dua penulis tersebut adalah seyogyanya administrasi publik memandang warga negara sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan karena pemerintahan itu adalah milik masyarakat. Untuk itu, tema utama buku tersebut tertuang dalam ungkapan “*Government is Us is a democratic public administration that involves active citizenship and active administration.*” Yang dimaksud dengan *active administration* adalah tidak sekedar meningkatkan kekuasaan administrasi tetapi

memperkuat kerja kolaboratif dengan warga negara. Untuk itu, administrator publik seharusnya berbagi kuasa dengan masyarakat dan mengurangi kendali terhadap masyarakat serta meningkatkan kepercayaan kepada masyarakat melalui kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan dengan masyarakat aktif dengan. Pemerintahan masyarakat ini merupakan partisipasi integratif antara masyarakat aktif dengan administrator aktif untuk memenuhi kebutuhan, tujuan, dan sasaran bersama.

Perspektif *new public service* mengedepankan posisi masyarakat sebagai warga negara dalam konteks governance sehingga menuntut adanya partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan, termasuk penyelenggaraan pelayanan publik. *New public service* ingin melakukan reformasi dan memperbaiki kinerja birokrasi dengan melibatkan masyarakat secara aktif. Paradigm ini menawarkan sebuah perubahan yang sangat signifikan dalam proses kebijakan pemerintah berkaitan dengan pelayanan publik. Beberapa pemikiran yang melandasi lahirnya paradigma *new public service* ini, di antaranya yaitu:

1. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
2. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun social trust, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.

4. Administrasi negara postmodern; mengutamakan dialog (dirkursus) terhadap teori dalam memecahkan persoalan publik daripada menggunakan *one best way perspective*.

Paradigma New Public Service merupakan konsep yang dimunculkan melalui tulisan Janet V. Dernhart dan Robert B. Dernhart berjudul "*The New Public Service : Serving, not Steering*" terbitan tahun 2003.

Paradigma ini dihadirkan untuk menanggapi keyakinan paradigma *New Public Management* yang dianggap tidak relevan dengan prinsip demokrasi yang telah diperjuangkan di berbagai negara karena telah menegaskan bahwa "*run government like a business*" atau "*market as solution to the ills in public sector*". Adapun gagasan yang ditawarkan paradigma New Public Service dalam rangka mengembalikan fungsi pemerintah untuk memberikan pelayanan publik adalah sebagai berikut:

Pertama, Melayani Warga, Bukan Pelanggan. Tiap-tiap paradigma mempunyai pandangan berbeda terhadap publik yang dilayaninya. *Old Public Administration* melihat publik sebagai '*client*'. Client mempunyai arti "*a party for which professional services are tended*". Kata '*client*' berasal dari bahasa Latin yang berarti *dependent* atau *follower*. Dari pengertian ini, publik sebagai client adalah pihak yang tergantung, pihak yang membutuhkan pelayanan. Pemerintah berperan sebagai pihak yang berupaya memenuhi apa yang dibutuhkan publik melalui administrasi publik. Kepentingan publik adalah hasil dialog tentang nilai-nilai bersama daripada agregasi kepentingan diri individu. Oleh karena itu, birokrasi tidak semata-mata menanggapi tuntutan dari "pelanggan," tetapi lebih fokus pada membangun hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan di antara warga negara. *New Public Service* memandang publik sebagai '*citizen*' atau warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama.

Tidak hanya sebagai *customer* yang dilihat dari kemampuannya membeli atau membayar produk atau jasa.

Citizen adalah penerima dan pengguna pelayanan publik yang disediakan pemerintah dan sekaligus juga subyek dari berbagai kewajiban publik seperti mematuhi peraturan perundang-undangan, membayar pajak, membela Negara, dan sebagainya. *New Public Service* melihat publik sebagai warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban dalam komunitas yang lebih luas. Adanya unsur paksaan dalam mematuhi kewajiban publik menjadikan relasi Negara dan publik tidak bersifat sukarela. Karena itu, abdi negara tidak hanya responsif terhadap 'customer', tapi juga fokus pada pemenuhan hak-hak publik serta upaya membangun hubungan kepercayaan (*trust*) dan kolaborasi dengan warga negara.

Kedua, Mengutamakan Kepentingan Publik. Pemerintah atau aparatur publik harus memberikan kontribusi untuk membangun gagasan, kolektif bersama kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk mencari solusi yang cepat didorong oleh pilihan-pilihan individu. Sebaliknya, itu adalah penciptaan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama. *New Public Service* memandang bahwa aparatur Negara bukan aktor utama dalam merumuskan apa yang menjadi kepentingan publik. Administrator publik adalah aktor penting dalam sistem pemerintahan yang lebih luas yang terdiri dari warga Negara (*citizen*), kelompok, wakil rakyat, dan lembaga-lembaga lainnya. Administrator negara mempunyai peran membantu warga negara mengartikulasikan kepentingan publik. Warga negara diberi suatu pilihan di setiap tahapan proses pemerintahan, bukan hanya dilibatkan pada saat pemilihan umum. Administrator publik berkewajiban memfasilitasi forum bagi terjadinya dialog publik. Argumen ini berpengaruh terhadap peran dan tanggungjawab administrasi publik yang tidak hanya berorientasi pada pencapaian tujuan-tujuan ekonomis tapi juga

nilai-nilai yang menjadi manifestasi kepentingan publik seperti kejujuran, keadilan, kemanusiaan, dan sebagainya.

Ketiga, Nilai Kewarganegaraan lebih berharga daripada Kewirausahaan. Kepentingan publik adalah hal yang utama yang harus menjadi perhatian pegawai publik dan berkomitmen untuk membuat kontribusi yang berarti untuk masyarakat daripada menempatkan diri sebagai pimpinan perusahaan swasta yang bertindak seolah-olah uang publik milik mereka sendiri. *New Public Service* memandang keterlibatan citizen dalam proses administrasi dan pemerintahan lebih penting ketimbang pemerintahan yang digerakkan oleh semangat wirausaha. *New Public Service* berargumen kepentingan publik akan lebih baik bila dirumuskan dan dikembangkan oleh aparatur Negara bersama-sama dengan warga negara yang punya komitmen untuk memberi sumbangan berarti pada kehidupan bersama daripada oleh manajer berjiwa wirausaha yang bertindak seolah uang dan kekayaan publik itu milik mereka.

Prinsip ini berimplikasi pada peran pemerintah dan relasinya dengan masyarakat. Peran pemerintah di masa lalu lebih bersifat mengarahkan masyarakat melalui fungsi-fungsi yang bersifat langsung dan pengendalian seperti fungsi pengaturan atau regulasi, pemberian layanan, menetapkan aturan dan insentif. Kehidupan masyarakat modern yang makin kompleks menuntut peran pemerintah bergeser dari fungsi *controlling* ke *agenda setting*, fasilitasi, negosiasi atau "*brokering*" solusi untuk memecahkan problem-problem publik (seringkali dengan melibatkan koalisi badan –badan pemerintah, privat dan nonprofit). Untuk itu, administrator publik tidak cukup hanya menguasai keahlian kontrol manajemen tapi juga keahlian bernegosiasi dan resolusi konflik.

Keempat, Berpikir strategis dan bertindak demokratis. Kebijakan dan program memenuhi kebutuhan masyarakat bisa paling efektif dan bertanggung jawab dicapai melalui upaya-

upaya kolektif dan proses kolaboratif. Fokus utama implementasi dalam *New Public Service* pada keterlibatan citizen dan pembangunan komunitas (*community building*).

Keterlibatan *citizen* dilihat sebagai bagian yang harus ada dalam implementasi kebijakan dalam sistem demokrasi. Keterlibatan disini mencakup keseluruhan tahapan perumusan dan proses implementasi kebijakan. Melalui proses ini, warga Negara merasa terlibat dalam proses pemerintahan bukan hanya menuntut pemerintah untuk memuaskan kepentingannya. Organisasi menjadi ruang publik dimana manusia (*citizen* dan administrator) dengan perspektif yang berbeda bertindak bersama demi kebaikan publik. Interaksi dan keterlibatan dengan warga Negara ini yang memberi tujuan dan makna pada pelayanan publik.

Kelima, Memahami akuntabilitas sebagai nilai yang tidak sederhana. Pelayan publik harus memperhatikan lebih dari pasar, mereka juga harus memperhatikan peraturan perundang-undangan dan konstitusi, nilai-nilai komunitas, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Menurut *New Public Service*, efisiensi, efektivitas dan kepuasan customer penting, tapi administrasi publik juga harus mempertanggungjawabkan kinerjanya dari sisi etika, prinsip demokrasi, dan kepentingan publik. Administrator publik bukan wirausaha atas bisnisnya sendiri dimana konsekuensi ataupun kegagalan akibat keputusan yang diambilnya akan ditanggungnya sendiri. Resiko atas kegagalan suatu implementasi kebijakan publik akan ditanggung semua warga masyarakat. Karena itu akuntabilitas administrasi publik bersifat kompleks dan *multifacet* atau banyak dimensi seperti pertanggungjawaban profesional, legal, politis dan demokratis.

Keenam, Mengutamakan untuk melayani daripada sekadar mengarahkan. Hal ini semakin penting bagi pegawai publik untuk menggunakan *shared*, berbasis nilai kepemimpinan dalam

membantu warga mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan bersama mereka daripada mencoba untuk mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah yang baru. Kepemimpinan dalam *New Public Service* terfokus pada energi manusia untuk kemanfaatan kemanusiaan. Kepemimpinan sektor publik berlandaskan pada nilai disebut ‘*moral* atau *transformational leadership*’, bukan ‘*transactional leadership*’.

Kepemimpinan transaksional digerakkan atas dasar motif timbal balik atau saling menguntungkan antara pimpinan dan pengikut, atasan dan bawahan. Kepemimpinan moral atau transformasional adalah kepemimpinan yang mampu menjadi aspirasi dan keteladanan moral baik bagi pimpinan, bawahan, maupun publik secara keseluruhan. Pada akhirnya kepemimpinan ini mempunyai kapasitas untuk menggerakkan kelompok, organisasi, dan masyarakat menuju pencapaian tujuan yang lebih tinggi. Kepemimpinan dalam *New Public Service* merupakan ‘*shared leadership*’ dimana kendali kepemimpinan tidak terpusat di tangan atasan tapi melibatkan banyak orang, banyak kelompok. Kedudukan pimpinan disini bukan sebagai pemilik tapi pelayan publik atau abdi masyarakat (*servant, not owner*).

Ketujuh, Menghargai nilai kemanusiaan, bukan hanya produktivitas. Organisasi publik dan jaringan di mana mereka berpartisipasi lebih mungkin untuk berhasil dalam jangka panjang jika mereka dioperasikan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama didasarkan pada penghormatan untuk semua orang. *New Public Service* tidak melihat manusia sebagai pemalas atau hanya mementingkan dirinya sendiri.

Perilaku manusia juga didorong oleh faktor martabat manusia (*human dignity*), rasa memiliki dan dimiliki (*belongingness*), perhatian pada orang lain, pelayanan, dan kepentingan publik. Karena itu ukuran kinerja pegawai tidak semata parameter ekonomi tapi juga nilai-nilai kejujuran, kesetaraan, responsivitas,

pemberdayaan, dan sebagainya. Yang perlu disadari dalam kinerja pegawai negeri adalah kita tidak dapat mengharapkan pegawai negeri untuk memperlakukan masyarakat dengan hormat, jika mereka sendiri sebagai manusia tidak diperlakukan oleh pimpinannya sesuai dengan harkat kemanusiaannya.

Gagasan Denhardt & Denhardt tentang *new public service* (pelayanan publik baru) menegaskan bahwa pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah perusahaan tetapi melayani masyarakat secara demokratis, adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel. Karena bagi paradigma *new public service*; (1) nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan kepentingan publik adalah merupakan landasan utama dalam proses penyelenggaraan pemerintahan; (2) nilai-nilai tersebut memberi energi kepada pegawai pemerintah atau pelayan publik dalam memberikan pelayanannya kepada publik secara lebih adil, merata, jujur, dan bertanggungjawab. Oleh karenanya pegawai pemerintah atau aparat birokrat harus senantiasa melakukan rekonstruksi dan membangun jejaring yang erat dengan masyarakat atauarganya.

Pemerintah perlu mengubah pendekatan kepada masyarakat dari suka memberi perintah dan mengajari masyarakat menjadi mau mendengarkan apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan masyarakat, bahkan dari suka mengarahkan dan memaksa masyarakat menjadi mau merespon dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat, karena dalam paradigma *the new public service* dengan menggunakan teori demokrasi ini beranggapan bahwa tugas-tugas pemerintah adalah untuk memberdayakan rakyat dan mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada rakyat pula.

Hal ini berarti bahwa para penyelenggara negara harus mendengar kebutuhan dan kemauan warga negara (*citizens*). Pelayanan publik yang di praktikkan dengan situasi yang kreatif, dimana warga negara dan pejabat publik dapat bekerja sama

mempertimbangkan tentang penentuan dan implementasi dari birokrasi publik, yang berorientasi pada "aktivitas administrasi dan aktivitas warga negara" dalam menjalankan fungsinya.

Untuk meningkatkan suatu pelayanan publik yang demokratis, maka pilihan terhadap "*the new public service*" dapat menjanjikan suatu perubahan realitas dan kondisi birokrasi pemerintahan. Aplikasi dari konsep ini agak menantang dan membutuhkan keberanian bagi aparatur pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, karena mengorbankan waktu, tenaga untuk mempengaruhi semua sistem yang berlaku. Alternatif yang ditawarkan adalah pemerintah harus mendengar suara publik dalam berpartisipasi bagi pengelolaan tata pemerintahan. Memang tidak gampang meninggalkan kebiasaan memerintah atau mengatur pada konsep administrasi lama, dari pada mengarahkan, menghargai pendapat sebagaimana yang disarankan konsep *new public service*.

Menurut paradigma *New Public Service*, menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (*customer*) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik.

Paradigma *New Public Service* memperlakukan publik pengguna layanan publik sebagai warga negara (*citizen*) bukan sebagai pelanggan (*customer*). Administrasi negara tidak sekedar bagaimana memuaskan pelanggan tapi juga bagaimana memberikan hak warga negara dalam mendapatkan pelayanan publik. Paradigma *New Public Service* memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik.

Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara.

Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Pandangan semacam ini yang menjadikan paradigma *New Public Service* disebut juga sebagai paradigma *Governance*.

Relevansi paradigma *New Public Service* dengan *Governance* terlihat dari pandangan *Teori Governance* bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma *governance* memandang penting kemitraan (*partnership*) dan jaringan (*networking*) antar banyak stakeholders dalam penyelenggaraan urusan publik.

D. DIMENSI PERBEDAAN DALAM PARADIGMA PELAYANAN PUBLIK

Pelayanan publik merupakan salah satu unsur dalam sistem administrasi publik yang menjadi media bagi pemerintah untuk berinteraksi dengan masyarakat. Namun, keberadaan pelayanan publik dalam paradigma administrasi publik telah mengalami pergeseran dengan berbagai landasan pemikiran. Perubahan paradigma atau pendekatan dalam administrasi publik diperlukan untuk merespon dinamika masyarakat yang tinggi terutama dalam menciptakan pelayanan yang efisien dan efektif serta menciptakan keadilan sosial bagi warga masyarakat.

Denhardt & Denhardt (2003) mengungkapkan bahwa terdapat tiga perspektif dalam perubahan paradigma administrasi publik, yaitu *old public administration* (OPA), *new public management* (NPM), dan *new public service* (NPS). Hal yang senada juga dikemukakan Tony Bovaird dan Elke Löffler (2003) yang mengemukakan bahwa terdapat tiga pendekatan dalam administrasi publik, yakni *public administration* (PA), *public management* (PM), dan *public governance* (PG). Perubahan

paradigma diperlukan karena administrasi publik berfungsi sebagai instrumen publik untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Jika dilihat dari sudut paradigmanya, perkembangan administrasi publik dapat dipisahkan menjadi tiga periode, yaitu:

Pertama, sebelum tahun 1970-an merupakan era berlakunya Paradigma *Old Public Administration* dengan ciri-ciri yaitu pelayanan publik berlandaskan pada moral yang baik, hubungan paternalistik yang baik antara pihak yang memerintah dengan anak buahnya, aparat yang memerintah memberi tauladan kepada pihak rakyat, menekankan pada loyalitas bawahan yang mampu membantu penguasa, pembatasan campur tangan pemerintah dalam urusan lokal dan pribadi, mengutamakan prosedur birokrasi formal dalam manajemen pelayanan publik, dikotomi antara politik dan administrasi, dan penting efisiensi dalam administrasi publik, pembagian kerja, sentralistik pengambilan keputusan.

Kedua, tahun 1970 sampai dengan 2003 merupakan era berlakunya Paradigma *New Public Management* dengan ciri-ciri yaitu menggunakan spirit kerja sektor privat dalam sektor publik (*reinventing government*), penerapan prinsip good governance, redominasi atau mengurangi monopoli pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik, sistem anggaran berbasis kinerja, manajemen berorientasi pada hasil, bukan input dan proses. Era ini menginginkan pemerintah tidak hanya berpikir tentang cara menghbiskan anggaran, tetapi juga tentang cara mendapatkan anggaran dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Ketiga, tahun 2003 sampai sekarang merupakan era penerapan Paradigma *New Public Service* dengan ciri-ciri yaitu demokratisasi pelayanan publik, pemerintah lebih banyak mendengar daripada berkata dan lebih banyak melayani daripada mengarahkan, kerjasama melalui jaringan kerja, akuntabilitas dan

transparansi mengisi tanggung jawab pemerintah dalam pelayanan publik, keterlibatan masyarakat sebagai warga negara secara aktif dalam kebijakan publik, dan pola pikir bahwa pelayanan kepada masyarakat adalah hal yang wajib bagi pemerintah (Saptawan, 2010).

Berdasarkan landasan pemikiran masing-masing paradigma tersebut, dapat disimpulkan bahwa perbedaan karakteristik antara paradigma *old public administration*, *new public management*, dan *new public service* dapat digambarkan sebagai berikut:

No	Aspek	Paradigma		
		OPA	NPM	NPS
1	Landasan Pemikiran	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
2	Perspektif tentang Perilaku Manusia	Rasionalitas <i>Synoptic (administrative man)</i>	Teknis dan rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>)	Rasionalitas strategis atau formal (politik, ekonomi, dan organisasi)
3	Perspektif tentang Kepentingan Publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai

PARADIGMA PELAYANAN PUBLIK

4	Perspektif tentang Masyarakat	<i>Clients dan constituent</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
5	Perspektif tentang Peran Pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
6	Perspektif tentang Birokrasi Pelayanan Publik	Badan pemerintah	Organisasi privat dan nonprofit	Koalisi antarorganisasi publik, nonprofit dan privat
7	Perspektif tentang Akuntabilitas Publik	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
8	Perspektif tentang Desentralisasi Kewenangan	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung-jawab
9	Perspektif tentang	Birokratik yang	Desentralisasi organisasi	Struktur kolaboratif

PELAYANAN P U B L I K
Media Interaksi Pemerintah

	Struktur Organisasi	ditandai dengan otoritas <i>top-down</i>	dengan kontrol utama berada pada para agen	dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
10	Perspektif tentang Motivasi Pelayan Publik	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

BAB III

EKSISTENSI PELAYANAN PUBLIK

A. KONSEP PELAYANAN PUBLIK

Pelayanan publik adalah suatu tindakan pemberian barang dan jasa kepada masyarakat oleh pemerintah dalam rangka tanggung jawabnya kepada publik, baik diberikan secara langsung maupun melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat, berdasarkan jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar. Konsep ini lebih menekankan bagaimana pelayanan publik berhasil diberikan melalui suatu *delivery system* yang sehat. Pelayanan publik ini dapat dilihat sehari-hari di bidang administrasi, keamanan, kesehatan, pendidikan, perumahan, air bersih, telekomunikasi, transportasi, bank, dan sebagainya.

Pelayanan publik (*public service*) merupakan suatu pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non-jasa yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk terkait dengan kepentingan publik yang dilakukan oleh organisasi publik dalam hal ini adalah suatu pemerintahan. Dalam pemerintahan, pihak yang memberikan pelayanan adalah aparatur pemerintahan beserta segenap kelengkapan kelembagaannya. (Rohman dkk, 2008 :3). Sedangkan menurut Miftah Thoha, pelayanan publik dapat diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang, kelompok orang, atau instansi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. (Nashuddin, 2011: 2)

Dalam paradigma *Old Public Administration*, pelayanan publik dimaknai secara sempit sebagai pelayanan yang dilakukan oleh

pemerintah. Sedangkan Savas mengartikan terminologi pelayanan pemerintah (*government service*) sebagai pemberian pelayanan oleh agen pemerintah melalui pegawainya (*the delivery of service by e government agency using its own employees*) (Waluyo, 2007: 127). Oleh karena itu, semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut sebagai pelayanan publik (Dwiyanto, 2011: 14).

Dalam konsep penyelenggaraan negara, pelayanan publik, yang bermuara kepada kepentingan umum, dirumuskan sebagai salah satu dari tujuh azas umum penyelenggaraan negara, sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR RI No. IX Tahun 1998, yang ditindaklanjuti dan dijabarkan dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Lebih lanjut dijelaskan dalam UU ini bahwa azas kepentingan publik/umum adalah azas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif (Dwiyanto dkk, 2002 :1).

Pelayanan publik merupakan jembatan bagi negara (aparatur birokrasi) menjalankan fungsinya berkaitan dengan pemecahan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Tuntutan karakteristik pelayanan publik yang harus disediakan pemerintah sesuai dengan amanat undang-undang adalah pelayanan publik yang prima (*excellent service*) yang secara harfiah berarti pelayanan yang sangat baik atau pelayanan terbaik.

Tolok ukur pelayan prima ini adalah sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku atau dimiliki oleh instansi yang memberikan pelayanan. Apabila instansi tersebut belum memiliki standar pelayanan, maka tolok ukur pelayanan prima ini adalah kepuasan dari pihak yang dilayani atau pelayanan yang sesuai dengan harapan pelanggan. (Sutopo dan Suryanto, 2003: 10). Sedangkan pelayanan publik yang prima dapat dinilai dari proses dan produk layanan. Aspek proses meliputi kelembagaan,

sumber daya manusia aparatur, mekanisme, dan sarana dan prasaranya. Sedangkan aspek produk layanan menyangkut jenis, kualitas, dan kuantitas produk layanan (Surjadi, 2012: 10).

Pelayanan publik (*public service*) merupakan suatu pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non-jasa yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk terkait dengan kepentingan publik yang dilakukan oleh organisasi publik dalam hal ini adalah suatu pemerintahan. Dalam pemerintahan, pihak yang memberikan pelayanan adalah aparatur pemerintahan beserta segenap kelengkapan kelembagaannya.

Posisi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik ini dipertegas lagi dengan pengertian yang dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN), bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah, dan di lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Rohman dkk, 2008: 3).

Menurut Miftah Thoha, pelayanan publik dapat diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang, kelompok orang, atau instansi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Nashuddin, 2011: 2). Sedangkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan, pelayanan publik diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tersebut, bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah yang merupakan sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi kementerian, departemen, lembaga pemerintah non-departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi dan tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah, termasuk BUMN, BHMN, dan BUMD (Surjadi, 2012: 117).

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah yang bertujuan untuk memberikan bantuan atau kemudahan bagi masyarakat dalam rangka menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhannya, di mana wujud pelayanan publik tersebut dapat berupa fisik, non-fisik, maupun administratif.

Pelayanan publik merupakan sebuah sistem proses kegiatan untuk menghubungkan antara pemerintah dan masyarakat dengan unsur-unsur sebagai berikut:

1. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumn, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
2. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
3. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
4. Kepuasan pelanggan, yaitu setiap pemberian pelayanan harus berpegang pada prinsip memuaskan

penerima layanan yang erat kaitannya dengan kualitas barang dan jasa yang diterima (Bharata: 2004: 11).

B. JENIS PELAYANAN PUBLIK

Sebagai fungsi pemerintahan, pelayanan publik memiliki peran yang sangat sentral dalam berbagai kehidupan masyarakat, sekaligus berfungsi untuk menjaga eksistensi dan pertumbuhan masyarakat, bangsa, dan negara. Bahkan tujuan utama pembentukan negara (pemerintah) adalah untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik. Oleh karena itu, pelayanan publik merupakan ujung tombak interaksi antara masyarakat dan pemerintah, karena ia merupakan implementasi dari kebijakan birokrasi di lapangan.

Hadirnya pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah bertujuan untuk menyediakan barang dan jasa yang terbaik bagi masyarakat. Barang dan jasa yang terbaik adalah yang memenuhi apa yang dijanjikan atau apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan demikian pelayanan publik yang terbaik adalah yang memberikan kepuasan terhadap publik, kalau perlu melebihi harapan publik. Dalam arti yang luas, konsep pelayanan public (*public service*) identik dengan public administration yaitu berkorban atas nama orang lain dalam mencapai kepentingan publik (Perry, 1989: 625).

Dalam konteks ini pelayanan publik lebih dititik beratkan kepada bagaimana elemen-elemen administrasi publik seperti *policy making*, desain organisasi, dan proses manajemen dimanfaatkan untuk mensukseskan pemberian pelayanan publik, dimana pemerintah merupakan pihak *provider* yang diberi tanggung jawab. Karya Denhardt yang berjudul *The Ethics of Public Service (1988)* merupakan contoh dari pandangan ini, dimana pelayanan publik benar-benar identik dengan administrasi publik.

Pelayanan publik ini, sebagaimana diatur oleh Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan, terbagi menjadi tiga kelompok pelayanan, yaitu:

1. Kelompok pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan kepemilikan dokumen resmi, seperti status kewarganegaraan, sertifikasi kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya, KTP, Akte kelahiran/pernikahan/kematian, BPKB, SIM, STNK, IMB, Paspor, Sertifikat tanah dan bangunan, dan sebagainya.
2. Kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, seperti jaringan telpon, listrik, air bersih, jalan, dan sebagainya.
3. Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya (Surjadi, 2012: 117).

Merujuk pada hasil amandemen konstitusi Indonesia, ragam jenis pelayanan publik sebagai hak warga negara yang harus disediakan oleh negara (pemerintah) dalam rangka menjamin kesejahteraan hidup masyarakat telah dinyatakan secara jelas dan rinci. Jenis-jenis pelayanan publik tersebut meliputi sebagai berikut:

No	Jenis Pelayanan	Bidang	Ket. Pasal
1	Kedudukan hukum	Hukum	27

BAB III
EKSISTENSI PELAYANAN PUBLIK

2	Pekerjaan dan penghidupan yang layak	Lapangan Kerja	27
3	Kebebasan berserikat	Politik	28
4	Perlindungan keamanan	Keamanan	28A
5	Pernikahan	Agama	28B
6	Perlindungan anak	Sosial	28B
7	Pendidikan	Pendidikan	28C
8	Perlindungan hukum	Hukum	28D
9	Perlindungan kerja	Pekerjaan	28D
10	Kewarganegaraan	Administrasi	28D
11	Hak untuk memilih tempat tinggal	Perumahan	28E
12	Pelayanan informasi	Komunikasi	28F
13	Keamanan	Keamanan	28G
14	Perlindungan resiko	Asuransi Jiwa dan Kesehatan	28H
15	Pemukiman	Perumahan	28H
16	Perlindungan hukum, keamanan, dan HAM	Perlindungan HAM	28I
17	Kehidupan beragama	Agama	29
18	Keamanan dan ketertiban	Keamanan	30
19	Pendidikan, anggaran minimal 20% APBN/APBD	Pendidikan	31
20	Kebudayaan	Kebudayaan	32
21	Perekonomian	Ekonomi	33
22	Penanganan fakir miskin, anak-anak terlantar, jaminan sosial dan kesehatan	Sosial dan Kesehatan	34

C. AZAS PELAYANAN PUBLIK

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan terbaik kepada masyarakat yang merupakan perwujudan dari kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Oleh karena itu, untuk mewujudkan pelayanan terbaik tersebut, berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63 Tahun 2003, azas-azas pelayanan publik diatur sebagai berikut:

- 1) **Transparan:** Bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti
- 2) **Akuntabilitas:** Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 3) **Kondisional:** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas
- 4) **Partisipatif:** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat
- 5) **Kesamaan Hak:** Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi
- 6) **Keseimbangan Hak dan Kewajiban:** Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

D. STANDAR PELAYANAN PUBLIK

Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2012, standar pelayanan publik adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman

penyelenggaraan pelayanan publik dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Oleh karena itu, keberadaan standar pelayanan publik ini menjadi sangat penting dan dapat dijadikan sebagai acuan untuk menilai kualitas suatu proses pelayanan publik.

Standar pelayanan merupakan referensi operasional standar prosedur yang dibuat untuk kebutuhan kesopanan seorang karyawan sebagai bentuk standar untuk perilaku karyawan. Perilaku layanan karyawan, pengetahuan dan penampilan adalah salah satu, meskipun penting, elemen dalam perdebatan tentang standar layanan. Secara umum kata standar (sering digunakan bergantian dengan kualitas) menunjukkan tingkat kinerja yang sangat diterima oleh pelanggan. Namun banyak tingkat yang penting bagi pelanggan yang harus menjamin pengawasan tambahan. Sementara pembentukan harapan pelanggan telah menimbulkan minat, proses dimana standar yang ditentukan belum menarik banyak perhatian dalam literatur jasa. Tidak mengherankan, kita harus menggunakan pandangan bahwa standar harus ditetapkan sesuai dengan persyaratan pelanggan atau harapan.

Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Standar pelayanan publik adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan publik dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Atau dengan kata lain, standar pelayanan publik ini merupakan petunjuk dan referensi operasional dalam sistem penyelenggaraan pelayanan publik. Keberadaannya dapat dijadikan sebagai instrumen bagi pemberi

maupun penerima pelayanan dalam rangka saling memantau dalam suatu pelaksanaan pelayanan publik. Oleh karena itu, penerapan standar pelayanan publik ini menjadi sangat penting sebagai acuan untuk menilai kualitas suatu proses pelayanan publik.

Berdasarkan kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003, standar pelayanan publik organisasi penyelenggara pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur Pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b. Waktu Penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. Biaya pelayanan atau tarif termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. Produk Layanan, yaitu hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. Sarana dan Prasarana, yaitu penyediaan sarana dan prasarana pendukung pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik
- f. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan yang harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Dalam kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003, standar pelayanan publik organisasi penyelenggara pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi:

- 1) Prosedur Pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

- 2) Waktu Penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- 3) Biaya pelayanan atau tarif termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- 4) Produk Layanan, yaitu hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 5) Sarana dan Prasarana, yaitu penyediaan sarana dan prasarana pendukung pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik
- 6) Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan yang harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Mengacu pada Keputusan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, standar pelayanan yang ditetapkan Kementerian Agama RI yang tertuang dalam SE Sekjen Kemenag RI No. SJ/B.IV/2/OT.00/296/2014 meliputi: 1) Persyaratan pelayanan; 2) Jangka waktu penyelesaian; 3) Biaya/tarif pelayanan; 4) Apakah petugas penyelenggara pelayanan publik memiliki prosedur pelayanan; 5) Alur pelayanan; 6) Ruang tunggu; 7) Pendingin ruangan (AC); 8) Tempat duduk; 9) Ketersediaan jenis layanan publik dalam bentuk booklet, leaflet, poster, dll; 10) Sistem antrian (loket); 11) Toliet/WC; 12) Maklumat pelayanan; 13) Sistem informasi standar pelayanan; 14) Sikap dan perilaku pegawai dalam memberikan pelayanan; 15) Apakah unit layanan tersebut mempunyai unit layanan khusus pengelolaan pengaduan; 16) Kotak saran dan pengaduan; 17) Pejabat pengelola pengaduan; 18) Loker pengaduan/ruang pengaduan; 19) Informasi nomor telpon pengaduan; 20) Informasi email pengaduan; 21) Informasi prosedur pengaduan; 22) Informasi pengelolaan pengaduan yang dipajang di ruang pengelola pengaduan dan atau di ruang pelayanan; 23) Ruang khusus ibu

menyusui/hamil/manula; 24) Akseibilitas pengguna layanan berkebutuhan khusus; 25) Visi dan misi; 26) Motto; 27) Memiliki sertifikat ISO 9001:2008 dalam penyelenggaraan pelayanan publik; 28) Apakah petugas penyelenggara layanan menggunakan pakaian seragam?; 29) Apakah petugas penyelenggara layanan menggunakan ID Card?; dan 30) Unit pelayanan terpadu.

E. ETIKA PELAYANAN PUBLIK

Dalam kehidupan masyarakat modern, bahkan post-modern sekarang ini, setiap individu anggota masyarakat dalam interaksi pergaulannya dengan anggota masyarakat lain atau lingkungan, tampaknya cenderung semakin bebas, leluasa, dan terbuka. Akan tetapi bukan berarti tidak ada batasannya sama sekali.

Batasan-batasan yang mengatur tentang interaksi pergaulan anggota masyarakat ini seringkali menjadi wilayah kajian dari etika. Dalam pemahaman sehari-hari, salah satu arti etika yang banyak dipahami banyak orang adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan,1988), istilah etika disebut sebagai (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral; (2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan (3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Dengan memperhatikan beberapa sumber di atas,

Etika pada dasarnya merujuk kepada dua hal: *Pertama*, etika berkenaan dengan disiplin ilmu yang mempelajari tentang nilai-nilai yang dianut oleh manusia beserta pembenarannya, dan dalam hal ini etika merupakan salah satu cabang filsafat. *Kedua*, etika merupakan pokok permasalahan dalam disiplin ilmu itu sendiri, yaitu nilai-nilai hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia (Fernanda, 2003: 4).

Etika didirikan atas dasar kepercayaan bahwa hidup manusia secara keseluruhan adalah baik. Etika adalah genus, sedangkan spesiesnya adalah etik, kode etik, dan etiket, yang merupakan tata krama dalam pergaulan. Jadi etika dapat diartikan sebagai ilmu kesusilaan untuk menentukan bagaimana patutnya manusia hidup dalam masyarakat, apa yang baik dan apa yang buruk, segala ucapan harus senantiasa berdasarkan hasil-hasil pemeriksaan peri keadaan hidup dalam arti kata seluas-luasnya.

Manusia yang disebut etis adalah manusia yang secara utuh dan menyeluruh mampu memenuhi hajat hidup dalam kerangka pengaturan keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan sosial (kepedualiannya), antara rohani dan jasmani dan antara diri pribadinya dengan Khaliknya. Secara filsafat etika berfungsi untuk mensikronkan kerja jiwa dan otak, di mana kemauan itu diletakkan sebagai indikator, supaya hidup ini ditempuh dengan harmonis. Etika hanyalah indikator, sehingga tidak sepenuhnya bisa menyelesaikan masalah, karena tidak bisa menjadikan manusia menjadi baik, tetapi dapat membuka matanya untuk melihat baik dan buruk serta mendorong kehendak untuk berbuat baik (Maslina, 2006: 15).

Dalam konsep Webster, etik adalah sistem moral dari individu atau grup. Sistem moral mengandung kaidah-kaidah yang mengatur tindak tanduk dan perilaku anggota kelompok agar tetap berwibawa dan dipercaya masyarakat. Sehubungan dengan itu di dalam tertentu, misalnya persatuan profesi, terdapat kode etik yang menjadi pedoman setiap anggota agar berperilaku yang terpuji sehingga dihormati dan dipercaya oleh masyarakat. Adanya kepercayaan pada gilirannya akan membangkitkan kebanggaan korps, sehingga setiap orang anggota berusaha untuk mencegah perilaku yang mencerminkan nama baik organisasi. Oleh karena itu, penerapan etik yang disertai dengan pengawasan menjadi sangat penting bagi setiap

organisasi untuk menjaga dan mengendalikan sikap para anggota organisasinya.

Etika pelayanan publik merupakan suatu cara dalam melayani public dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik. Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa eksistensi etika dapat dilihat dari dua aspek, yaitu sebagai ilmu yang mempelajari nilai-nilai hidup yang dianut oleh manusia beserta kebenarannya dan sebagai hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia. Sedangkan pelayanan public merupakan cara melayani, membantu menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan, dan permasalahan masyarakat atau rakyat. Dengan demikian bisa kita simpulkan bahwa etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan baik dan buruk.

Membicarakan etika dalam pelayanan public adalah bagaimana mengaitkan keduanya, antara gagasan-gagasan dalam pelayanan public seperti efektivitas dan efisiensi, produktivitas, akuntabilitas, responsivitas serta transparansi menjadi kajian etika pada tataran praktis dengan gagasan-gagasan dasar etika mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk sehingga dapat menjelaskan hakekat pelayanan public. Perubahan etika dalam pelayanan public menjadi suatu yang sangat penting karena terkait dengan kepercayaan masyarakat kepada pemegang dan pelaksana amanah yang sudah diberikan kepada aparat birokrasi sebagai pelayan public. Merujuk pada kasus-kasus yang diberitakan oleh media massa akhir-akhir ini seperti masalah penyalahgunaan wewenang, korupsi, diskriminasi pelayanan, dan lain sebagainya sedikit banyak masih menunjukkan kelemahan birokrasi dalam melaksanakan pelayanan publik.

Dalam memahami etika pelayanan publik ini ada dua pendekatan yang harus diperhatikan, yaitu; *Pertama*. Pendekatan *teleologi* yang mendasarkan diri pada apa yang baik dan buruk

atau apa yang seharusnya dilakukan oleh pejabat public. Pendekatan *teleologi* memiliki acuan utama, nilai kemanfaatan yang diperoleh, yakni baik atau buruknya dilihat dari konsekuensi keputusan atau tindakan yang diambil. Dalam konteks pelayanan publik pendekatan *teleologi* mengenai baik dan buruk itu diukur antara lain dari pencapaian sasaran kebijakan publik.

Pendekatan *teleologi* bermuara pada cara mengembangkan kebaikan bagi diri pejabat public dan nilai guna atau mengusahakan yang terbaik dalam memberikan pelayanan untuk public. Akan tetapi sayangnya, dalam implementasinya pendekatan ini sulit terjadi mengingat system kerja birokrasi yang terlalu kaku, prosedural, dan harus sesuai dengan petunjuk-petunjuk yang telah ditetapkan, sehingga meskipun ada kemauan pejabat public untuk mengembangkan diri dalam memberikan pelayanan yang terbaik, tetapi karena tidak ada ketentuan, petunjuk atau perintah atasan sebagai dasar atau pegangan bertindak, maka model pendekatan ini menjadi sulit terwujud.

Kedua. Pendekatan *deontologi* yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada dalam dirinya dan tidak terkait dengan akibat atau konsekuensi dari keputusan yang diambil. Pendekatan ini berlandaskan pada nilai-nilai moral yang mengikat. Namun dalam implementasinya, memasukkan nilai-nilai moral ke dalam manajemen pelayanan public merupakan upaya yang tidak mudah, karena harus merubah pola pikir yang sudah lama menjiwai aparat birokrasi, meskipun semua itu sangat tergantung pada aparat birokrasi itu sendiri. Jika kewajiban moral ini dapat melembaga dalam diri pejabat public dan masyarakat, maka birokrasi kita patut menjadi teladan. Mereka tidak akan melakukan sesuatu yang merugikan negara dan masyarakat, seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme (Zauhar, 1996: 77).

Ada tiga corak landasan etika sebagai pedoman etika pelayanan publik yang harus dibangun dan diterapkan dalam setiap transaksi pelayanan public antara aparat birokrasi dengan masyarakat yang selama ini masih sulit dirasakan, di antaranya;

- 1) *Keindahan*, yaitu berusaha menciptakan pelayanan public itu menjadi sesuatu yang menyenangkan bagi masyarakat, tidak berbelit-belit dalam memberikan pelayanan dan pelayan public harus tampil dengan penuh keramahan dan simpatik terhadap permasalahan atau kepentingan masyarakat yang minta dilayani.
- 2) *Persamaan*, yaitu pelayanan public tidak boleh menutup akses pelayanan yang semestinya diterima oleh masyarakat selama masyarakat tersebut memang memiliki hak untuk menikmatinya.
- 3) *Keadilan*, yaitu pelayanan public tidak boleh bersikap diskriminasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Status sosial, kolega, maupun hubungan kekeluargaan tidak boleh dijadikan sebagai pertimbangan untuk memprioritaskan pemberian pelayanan publik (Kumorotomo, 2001: 33).

Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan semangat dan cita-cita reformasi birokrasi, maka aparat birokrasi harus memosisikan diri sebagai abdi masyarakat (*pamong praja*) dengan tetap memegang teguh prinsip etika dalam memberikan pelayanan public, khususnya ketiga corak landasan etika tersebut di atas yang masih dirasakan masyarakat belum maksimal dijalankan oleh aparat birokrasi public di tanah air tercinta ini, sehingga dengan demikian tercipta birokrasi yang bersih dan berwibawa sesuai dengan harapan masyarakat.

Dalam sistem birokrasi (terutama terkait dengan pelayanan publik) di Indonesia, di antara beberapa bentuk *patologi* birokrasi, perlakuan diskriminasi dalam pelayanan merupakan salah satu yang masih sering ditemui oleh masyarakat ketika menerima pelayanan, khususnya bagi masyarakat yang berasal dari golongan bawah. Diskriminasi dalam pemberian pelayanan publik. Persepsi antara masyarakat pengguna jasa dan aparat

birokrasi mengenai jenis dan kualitas pelayanan publik seringkali belum mencapai titik temu. Kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang efisien, transparan, pasti, dan adil belum sepenuhnya dipahami oleh aparat birokrasi. Dalam banyak hal, diskriminasi dalam pelayanan publik sering dialami oleh kelompok marginal dalam masyarakat, seperti kelompok miskin dan minoritas, padahal prinsip pelayanan publik itu ialah tidak memihak antara individu atau kelompok manapun. Pelayanan publik harus bersifat terbuka dan dikelola menurut sudut pandang masyarakat pengguna jasa sehingga menyiratkan hubungan yang dekat antara masyarakat pengguna jasa dan petugas pelayanan.

Perlakuan diskriminasi petugas terhadap pengguna jasa pelayanan tentu sangat mengganggu imaji penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam birokrasi di Indonesia terdapat tiga faktor utama penyebab diskriminasi dalam pelayanan publik; *Pertama*, faktor struktural, yaitu adanya sistem paternalisme dalam birokrasi. Paternalisme adalah sistem yang menempatkan atasan sebagai pihak yang sentral dalam birokrasi. Orientasi aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan lebih ditujukan kepada kepentingan pejabat atasan karena atasan memiliki kekuasaan untuk memberikan perlindungan dan pekerjaan kepada bawahan. Tidak adanya pilihan pelayanan, pada akhirnya membuat masyarakat pengguna jasa menjadi tergantung kepada aparat birokrasi sebagai pelaksana tunggal pelayanan. Dari keadaan ini kemudian diskriminasi itu muncul karena petugas berhak menentukan siapa yang akan dilayaninya.

Kedua, faktor kultural, yaitu adanya ikatan kekerabatan untuk mendahulukan lingkungan terdekat. Dalam masyarakat Indonesia, kewajiban pertama-tama adalah memperhatikan saudara terdekatnya, trah, atau sesama etniknnya. Penolakan diartikan sebagai pengingkaran terhadap kewajiban tradisional, tetapi menuruti permintaan berarti pengingkaran terhadap

norma-norma hukum yang berlaku. Budaya nepotisme juga turut memberikan sumbangan terhadap perlakuan diskriminatif dalam pelayanan publik. Masyarakat yang memiliki status sosial tertentu (orang berada, non pribumi, pejabat) memperoleh pelayanan yang berbeda daripada masyarakat yang lain (orang miskin, orang desa). Pemahaman moral dan etika yang dimiliki oleh aparat birokrasi dalam proses pelayanan publik masih minim karena kinerja pelayanan lebih diutamakan untuk kepentingan primordial daripada kepentingan rakyat.

Ketiga, faktor ekonomi. Rendahnya tingkat penghasilan seorang petugas memaksa petugas pelayanan untuk mencari alternatif sumber penghasilan yang lain dengan jalan memberikan pelayanan lebih cepat kepada pengguna jasa dengan imbalan tertentu. Pada sisi yang sama masyarakat memanfaatkan kondisi ini untuk mendapatkan pelayanan yang cepat (Dwiyanto, 2000: 2).

Namun apapun alasan atau faktor penyebab seorang petugas pelayanan bersikap diskriminasi dalam memberikan pelayanan kepada para pengguna jasa, jelas itu merupakan pelanggaran terhadap etika pelayanan publik. Etika pelayanan publik merupakan suatu cara dalam melayani (membantu menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan, dan permasalahan) masyarakat atau public dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik. Dalam suatu organisasi publik, wujud dari etika pelayanan ini dapat dilihat dari sikap ramah, tutur kata yang halus, sopan santun, sikap adil dari para pegawai administrasi ketika memberikan pelayanan kepada siapapun yang minta dilayani tanpa memandang status sosial atau hubungan sosial.

Membicarakan etika dalam pelayanan public adalah bagaimana mengaitkan keduanya, antara gagasan-gagasan dalam pelayanan public seperti efektivitas dan efisiensi, produktivitas,

akuntabilitas, responsivitas serta transparansi menjadi kajian etika pada tataran praktis dengan gagasan-gagasan dasar etika mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk sehingga dapat menjelaskan hakekat pelayanan publik.

Perubahan etika dalam pelayanan public menjadi suatu yang sangat penting karena terkait dengan kepercayaan masyarakat kepada pemegang dan pelaksana amanah yang sudah diberikan kepada aparat birokrasi sebagai pelayan public. Merujuk pada kasus-kasus yang diberitakan oleh media massa akhir-akhir ini seperti masalah penyalahgunaan wewenang, korupsi, diskriminasi pelayanan, dan lain sebagainya sedikit banyak masih menunjukkan kelemahan birokrasi dalam melaksanakan pelayanan publik.

Sementara dalam tinjauan corak moralitas, posisi normatif yang harus diikuti oleh setiap pelayan publik terdiri dari dua, yaitu moral individu dan kolektif. Moral individu mensyaratkan bahwa dalam hubungan dengan orang lain seseorang harus mengikuti norma-norma etis dan melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagai pertanggungjawaban antar manusia. Sedangkan moral kolektif terbentuk karena tergabungnya pertanggungjawaban di dalam suatu kelompok sehingga proses tindakan-tindakan etis yang terwujud ini terbentuk karena persetujuan di antara individu-individu yang terdapat di dalamnya.

Bagi aparatur publik yang menjalankan tugas negara, sering terlihat bahwa mereka memikul kewajiban moral dari pimpinan yang mendelegasikan kewenangannya dan juga dari masyarakat yang akan terpengaruh oleh keputusan-keputusan yang diambilnya. Ini berarti bahwa aparatur publik atau pegawai negeri memiliki kewajiban yang berasal dari tiga macam otoritas yang berbeda-beda: individu atau kelompok yang terpengaruh oleh aktivitas-aktivitas mereka; sumber-sumber yang mendelegasikan wewenang kepadanya; dan perumus kerangka

konstitusional di mana aktivitas-aktivitas negara berjalan. Menjadi jelas bahwa seorang pegawai negeri secara individu punya kewajiban moral terhadap setiap warga negara untuk memberikan pelayanan publik sebaik-baiknya.

Sebaliknya, sistem yang buruk mungkin masih bisa terhindar dari penyalahgunaan wewenang apabila individu-individu yang bekerja di dalamnya punya kesadaran moral dan integritas yang tinggi, baik yang tertuang dalam aturan, seperti kode etik, maupun yang tidak tertuang, seperti keyakinan-keyakinan dalam diri individu yang didasarkan aspek keagamaan atau adat-istiadat. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, keberadaan kode etik sebagai acuan bertindak aparatur publik memiliki peran penting karena kode etik pada dasarnya yang merupakan salah satu kriterium profesionalisme.

BAB IV

DIMENSI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

A. URGENSI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Kualitas pelayanan publik yang dilakukan pemerintah seringkali dianggap sebagai cerminan dari kualitas birokrasi secara umum. Paradigma berpikir dan perilaku aparatur publik “dilayani”, “menghambat”, “mempersulit”, “memperumit urusan sederhana”, dan “tertutup” yang masih mendominasi aparatur birokrasi dalam proses pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus dihilangkan, karena seringkali membuat proses peningkatan pelayanan publik yang berkualitas mengalami hambatan. Mengingat pelayanan publik merupakan jembatan bagaimana negara (aparatur birokrasi) menjalankan fungsinya berkaitan dengan pemecahan dan pemenuhan kepentingan masyarakat (rakyat), maka upaya untuk mereformasi pelayanan publik sesuai dengan karakteristik sosial budaya masyarakat atau sebagaimana yang diinginkan oleh publik semestinya harus menjadi isu pelayanan yang terus dipikirkan agar mendapat solusi terbaik.

Salah satu indikator dari rendahnya kinerja pelayanan publik yang seringkali mendapatkan sorotan dari masyarakat terlihat dari etika pelayanan yang diperlihatkan oleh para pegawai publik ketika memberikan pelayanan kepada masyarakat. Persoalan ini terjadi karena adanya persepsi yang salah dari para pelayan publik terkait dengan posisinya ketika berhadapan dengan masyarakat pengguna jasanya. Seharusnya pegawai publik dipahami sebagai *pamong praja* (pelayan masyarakat), namun kenyataannya seringkali pegawai publik menganggap dirinya *bak*

seorang raja yang harus dihormati, disegani, ditakuti, dan lainnya oleh masyarakat. Akibatnya posisi masyarakat yang semestinya harus dihormati, diramahi, dan dilayani dengan baik, namun dalam banyak kasus justru seringkali yang terjadi sebaliknya.

Berbeda halnya dengan etika pelayanan yang diperlihatkan oleh para pegawai swasta, mereka benar-benar memperlakukan para pengguna jasanya bagaikan seorang raja, penuh keramahan, sopan, dan dengan penuh simpatik terhadap kebutuhan para pengguna jasanya. Sebagai contoh pelayanan di lembaga perbankan, biasanya ketika melihat calon pengguna jasanya datang, dengan muka yang berseri sembari tersenyum biasanya mereka bertanya lebih dahulu sebelum calon pengguna jasanya bertanya. Kalimat yang seringkali diucapkan: Ada yang bisa saya bantu? Jika sudah selesai memberikan pelayan: Ada yang bisa saya bantu lagi? Perilaku pegawai bank ini benar-benar memanjakan pengguna jasanya, sehingga pengguna jasa juga merasa puas dan menyenangkan.

Salah satu langkah strategis yang perlu dilakukan oleh birokrasi publik untuk mengetahui kualitas pelayanannya adalah melakukan penilaian terhadap kinerja pelayanannya. Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting dan memiliki nilai yang sangat strategis karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Penilaian kinerja pelayanan publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, responsivitas, dan transparansi.

Dalam konsep penyelenggaraan negara, pelayanan publik, yang bermuara kepada kepentingan umum, dirumuskan sebagai salah satu dari tujuh azas umum penyelenggaraan negara, sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR RI No. IX Tahun

1998, yang ditindaklanjuti dan dijabarkan dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Lebih lanjut dijelaskan dalam UU ini bahwa azas kepentingan publik/umum adalah azas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif (Dwiyanto dan Kusumasari, 2001: 1).

Dalam rangka percepatan reformasi birokrasi menuju peningkatan kualitas pelayanan publik, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melalui Surat Edasaran No.02 Tahun 2013 tertanggal 15 Februari meminta kepada seluruh kepala daerah di seluruh Indonesia untuk segera melakukan penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil, setidaknya mulai 1 Januari 2014 (Lombok Post, 5 Maret 2013) mengingat Pegawai Negeri Sipil adalah aparatur pemerintah yang memiliki tugas untuk memberikan pelayanan publik kepada seluruh masyarakat.

Pelayanan publik yang harus dijalankan oleh PNS merupakan ujung tombak interaksi antara masyarakat dan pemerintah, karena ia merupakan implementasi dari kebijakan birokrasi di lapangan. Dalam konsep penyelenggaraan negara, pelayanan publik, yang bermuara kepada kepentingan umum, dirumuskan sebagai salah satu dari tujuh azas umum penyelenggaraan negara, sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR RI No. IX Tahun 1998, yang ditindaklanjuti dan dijabarkan dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Lebih lanjut dijelaskan dalam UU ini bahwa azas kepentingan publik/umum adalah azas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif (Dwiyanto, 2008).

Mengingat arti pentingnya kualitas pelayanan publik dalam rangka menjaga hubungan baik dan kepercayaan pengguna jasa

layanan (masyarakat), maka merupakan suatu keharusan bagi lembaga-lembaga pelayanan publik untuk melakukan reformasi birokrasi dan kebijakan peningkatan kinerja pelayanan publiknya.

Perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik merupakan isu sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia yang didiharapkan akan memperbaiki kembali *image* pemerintah di mata masyarakat karena dengan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, kepuasan dan kepercayaan masyarakat bisa dibangun kembali. Jika peningkatan kinerja pelayanan public tersebut dapat diwujudkan sebagaimana cita-cita reformasi, sesungguhnya pemerintah bisa membangun hubungan yang lebih baik dengan masyarakat dan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah selaku penyedia layanan. Seiring dengan perkembangan masyarakat yang mengarah kepada pemenuhan kebutuhan secara efektif dan efisien, pelayanan publik sebagai bentuk implementasi kebijakan birokrasi di lapangan pun harus responsif dan akomodatif terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat tersebut.

B. INDIKATOR KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Kualitas telah menjadi kata yang memiliki banyak dan beragam definisi yang mengarah ke pandangan bahwa salah satu definisi kualitas adalah "terbaik" dalam setiap situasi. Kualitas adalah sebuah kata yang sering diperdengarkan dan digunakan secara luas, namun belum ada kesepakatan tentang definisinya. Ragam definisi tentang kualitas ini di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Properti, atribut, karakteristik, tanda, perbedaan
2. Kelas, kaliber, pangkat, status, kepentingan, nilai, layak
3. Keunggulan, perbedaan, supremasi
4. Keunggulan Umum, standar, atau tingkat

5. Sebuah atribut khas atau karakteristik yang dimiliki oleh seseorang atau sesuatu
6. Tingkat superioritas yang biasanya tinggi
7. Kelas unggul (Mudie dan Pirrie, 2006: 85).

Kualitas pelayanan publik pada dasarnya merupakan ukuran dari tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diterima dari lembaga penyedia layanan publik. Ukuran kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh penyedia layanan, tetapi justru lebih banyak ditentukan oleh para pengguna layanan, dalam hal ini adalah masyarakat.

Salah satu cara untuk menyajikan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat adalah dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip pelayanan publik yang telah ditetapkan berdasarkan Permenpan No. 63 Tahun 2003 sebagai berikut:

- 1) Kesederhanaan: Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
- 2) Kejelasan: Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal; 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.
- 3) Kepastian waktu: Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- 4) Akurasi: Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
- 5) Keamanan: Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- 6) Tanggung jawab: Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas

- penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- 7) Kelengkapan sarana dan prasarana: Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
 - 8) Kemudahan akses: Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
 - 9) Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan: Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
 - 10) Kenyamanan: Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

Selanjutnya, menurut Parasuraman (Lupiyoadi, 2001), terdapat lima dimensi kualitas pelayanan publik yaitu :

1. *Tangible*, atau bukti fisik yaitu kemampuan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Yang dimaksudkan bahwa penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik dan keadaan lingkungan sekitarnya merupakan bukti nyata dan pelayanan yang diberikan.
2. *Reliability*, atau kehandalan yaitu kemampuan dalam memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya.
3. *Responsiveness*, atau tanggapan yaitu suatu kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat dan tepat kepada masyarakat dengan menyampaikan informasi yang jelas.

4. *Assurance*, atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai untuk menumbuhkan rasa percaya terhadap pelanggan. Terdiri dari beberapa komponen di antaranya adalah komunikasi, kredibilitas, keamanan, kompetensi dan sopan santun.
5. *Empathy*, yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada pelanggan dengan berupaya memahami keinginan pelanggan.

Sedangkan menurut Levine (Ratminto, 2005: 175), untuk menilai kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilihat dari indikator-indikator sebagai berikut :

1. *Responsiveness* (Responsivitas). Ini mengukur daya tanggap *providers* terhadap harapan, keinginan, dan aspirasi, serta tuntutan dari *customers*.
2. *Responsibility* (Responsibilitas). Suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
3. *Accountability* (Akuntabilitas). Suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggara pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Kualitas pelayanan publik pada dasarnya merupakan ukuran dari tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diterima dari lembaga penyedia layanan. Oleh karena itu, ukuran kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh penyedia layanan, tetapi justru lebih banyak ditentukan oleh para pengguna layanan. Pelayanan itu sendiri merupakan respon terhadap kebutuhan manajerial yang hanya akan terpenuhi kalau pengguna jasa itu mendapatkan produk yang mereka inginkan.

(Lovelock, 1988: 5). Oleh karena itu, perumpamaan pembeli adalah raja (*the customer is always right*) menjadi sangat penting dan menjadi konsep yang mendasar bagi peningkatan kualitas pelayanan.

C. PENDEKATAN DALAM KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Kualitas berarti kondisi keunggulan atau pencapaian standar tertinggi. Kualitas itu, tidak hanya dikenal di tingkat tinggi, tetapi juga secara universal. Bagaimanapun, tidak semua orang ingin atau mampu meraih keunggulan tingkat tinggi. Jadi pada dasarnya terdapat tingkatan dari kualitas dan pelayanan. Namun ada juga yang mengatakan bahwa kualitas dapat berarti baik dan lebih murah. Sejalan dengan pernyataan ini, tampaknya konsep tersebut sulit diterima oleh mereka yang melihat kualitas sebagai yang berasal dari inklusi (dalam suatu produk atau jasa) dari bahan-bahan yang lebih mahal, keterampilan, dan penggunaan peralatan.

Sebagaimana dikemukakan Peter Mudie dan Angela Pirrie bahwa upaya untuk mendefinisikan dan mengukur kualitas produk telah terbukti lebih berhasil daripada melakukan pendefinisian dan pengukuran kualitas pelayanan. Bahkan kata kualitas itu sendiri telah menimbulkan berbagai pandangan yang cukup signifikan. Pengaturan standar pelayanan merupakan salah satu cara untuk mengkomunikasikan kualitas. Namun, cara kerja organisasi jasa itu sendiri harus memiliki sistem pengawasan dalam upaya untuk memberikan kualitas.

Kualitas adalah sebuah kata yang sering diperdengarkan dan digunakan secara luas, namun belum ada kesepakatan tentang definisinya. Dalam kamus tercantum beragam definisi tentang kualitas, di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Property, atribut, karakteristik, tanda, perbedaan
2. Kelas, kaliber, pangkat, status, kepentingan, nilai, layak

3. Keunggulan, perbedaan, supremasi
4. Keunggulan Umum, standar, atau tingkat
5. Sebuah atribut khas atau karakteristik yang dimiliki oleh seseorang atau sesuatu
6. Tingkat superioritas yang biasanya tinggi
7. Kelas unggul.

Dari beberapa definisi yang muncul ini tampaknya ada salah satu kesepakatan bahwa kualitas berarti kondisi keunggulan atau pencapaian standar tertinggi. Kualitas itu, tidak hanya dikenal di tingkat tinggi, tetapi juga secara universal. Bagaimanapun, tidak semua orang ingin atau mampu meraih keunggulan tingkat tinggi. Jadi pada dasarnya terdapat tingkatan dari kualitas dan pelayanan. Namun ada juga yang mengatakan bahwa kualitas dapat berarti baik dan lebih murah. Sejalan dengan pernyataan ini, tampaknya konsep tersebut sulit diterima oleh mereka yang melihat kualitas sebagai yang berasal dari inklusi (dalam suatu produk atau jasa) dari bahan-bahan yang lebih mahal, keterampilan, dan penggunaan peralatan.

Berdasarkan konsep kualitas tersebut, menurut Peter Mudie dan Angela Pirrie, bahwa kualitas telah menjadi kata yang memiliki banyak dan beragam definisi yang mengarah ke pandangan bahwa salah satu definisi kualitas adalah "terbaik" dalam setiap situasi karena setiap definisi memiliki kekuatan dan kelemahan dalam kaitannya dengan kriteria seperti pengukuran dan generalisasi, kegunaan manajerial dan hubungannya dengan konsumen. Terdapat lima model pendekatan dalam kualitas pelayanan publik, yaitu:

1. Pendekatan Transenden

Menurut pandangan ini, kualitas adalah persamaan dari kata keunggulan, mutlak dan berlaku universal. Pemahaman ini menekankan kualitas sebagai tanda standar tanpa kompromi. Dengan demikian kualitas hanya untuk produk dan jasa yang

mencapai standar tertinggi. Setiap individu bebas membuat persepsi atau penilaian tentang atribut pelayanan. Mungkin ada yang berpendapat dengan menggunakan pendekatan pemasaran untuk mengidentifikasi dan mengukur kualitas pelayanan.

2. Pendekatan Berbasis Produk

Penekanannya di sini adalah pada kualitas sebagai variabel yang tepat dan terukur. Perbedaan kualitas dalam sebuah produk mencerminkan perbedaan dalam jumlah beberapa bahan atau atribut yang dimiliki oleh suatu produk. Pendekatan ini mengarah pada pemesanan secara vertikal atau hierarkis kualitas. Produk yang tinggi sesuai dengan jumlah bahan/atribut yang dimiliki masing-masing.

3. Pendekatan Berbasis Pengguna

Pendekatan ini dimulai dari premis bahwa kualitas terletak pada mata yang melihatnya. Konsumen dikatakan memiliki keinginan tertentu atau kebutuhan produk-produk yang terbaik yang memenuhi pilihan mereka dilihat dari orang-orang yang mereka pandang memiliki kualitas tertinggi. Pendekatan ini cenderung untuk menyamakan kualitas dengan kepuasan. Selain itu, pelanggan mungkin tidak dalam posisi untuk mengartikulasikan harapan mereka karena kurangnya pengetahuan dan pemahaman sehingga penyedia layanan didorong untuk menemukan dan menyatakan harapan para pengguna layanannya.

4. Pendekatan Berbasis Manufaktur

Pendekatan berbasis manufaktur berfokus pada masalah internal. Kualitas dilihat dari kesesuaian antara produk dirancang dan diproduksi dengan spesifikasi yang telah ditentukan. Kontekstualisasi dalam pelayanan publik dapat dilakukan dengan sistem operasional prosedur pelayanan seperti; seorang pegawai sopan; mencerminkan selamat datang sikap; menunjukkan pertimbangan dan menghormati pelanggan;

mendengarkan pelanggan dengan mengambil sikap ramah dan membantu; berbicara kepada pelanggan; mencoba untuk memahami perasaan kebutuhan dan permintaan dari pelanggan; menjelaskan situasi kepada pelanggan; melihat pelanggan puas; menawarkan untuk membantu pelanggan setiap saat; dan terima kasih kepada pelanggan.

5. Kualitas adalah Nilai

Pendekatan nilai menganggap kualitas sebagai sesuatu yang relatif ketika berhadapan dengan masalah harga. Persepsi nilai pembeli merupakan trade-off mental antara kualitas atau manfaat yang dirasakan relatif terhadap pengorbanan yang dirasakan ketika membayarkan sejumlah harga. Persepsi nilai sama dengan manfaat yang dirasakan dibagi pengorbanan. Pembeli, pada dasarnya, menggunakan harga sebagai indeks kualitas serta indeks pengorbanan yang dibuat dalam pembelian barang atau jasa tersebut. Keberadaan nilai harus dipandang sebagai harga dan kualitas yang lebih tinggi meskipun harga tinggi tidak menjamin kualitas yang sangat baik (Mudie dan Pirrie, 2006).

BAB V

PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

A. PROBLEMATIKA KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Dalam kehidupan politik, perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik sebenarnya akan memiliki implikasi luas, terutama dalam memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Namun, rendahnya kinerja pelayanan publik dan minimnya kualitas sumber daya manusia aparatur merupakan hambatan yang masih terus menghampiri peningkatan kinerja birokrasi Indonesia.

Kondisi ini menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Protes, demonstrasi, pendudukan kantor-kantor pemerintah, dan bahkan perusakan fasilitas-fasilitas publik oleh masyarakat yang banyak terjadi di berbagai daerah menjadi indikator dari besarnya ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah selaku penyedia layanan publik.

Memberikan pelayanan publik yang memuaskan merupakan kata kunci kinerja birokrasi yang efektif dan efisien. Namun, selama ini penyelenggaraan pelayanan publik telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya untuk memberikan pelayanan publik yang memuaskan karena orientasi pada kekuasaan yang sangat kuat. Birokrasi dan para pejabatnya lebih menempatkan diri sebagai penguasa daripada sebagai pelayanan masyarakat. Akibatnya, sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Berkembangnya budaya paternalistik juga memberikan andil dalam memperburuk sistem pelayanan publik melalui penempatan kepentingan elit politik dan birokrasi sebagai

variabel dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Elit politik, birokrasi, dan orang-orang yang dekat mereka seringkali memperoleh perlakuan istimewa dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Akses terhadap pelayanan dan kualitas pelayanan publik seringkali memperlihatkan perilaku diskriminasi tergantung pada kedekatannya dengan elit birokrasi dan politik. Hal ini sering mengusik rasa keadilan dalam masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak wajar oleh birokrasi publik (Rohman dkk, 2008: 2).

Kualitas pelayanan publik pada dasarnya merupakan ukuran dari tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diterima dari lembaga penyedia layanan. Oleh karena itu, ukuran kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh penyedia layanan, tetapi justru lebih banyak ditentukan oleh para pengguna layanan. Pelayanan itu sendiri merupakan respon terhadap kebutuhan manajerial yang hanya akan terpenuhi kalau pengguna jasa itu mendapatkan produk yang mereka inginkan (Lovelock, 1988: 5). Oleh karena itu, perumpamaan pembeli adalah raja (*the customer is always right*) menjadi sangat penting dan menjadi konsep yang mendasar bagi peningkatan kualitas pelayanan.

Menurut Groonros (1990), pengelolaan pelayanan yang efektif memerlukan perubahan fokus dari menciptakan produk berkualitas dan daya manfaat, menjadi kualitas keseluruhan serta daya manfaat yang meliputi aspek hubungan dengan pengguna jasa. Sedangkan menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990), pelayanan yang baik akan sulit diwujudkan jika masih terdapat *gap* (ketidaksesuaian) persepsi yang dimiliki antara aparatur pelayanan dengan pengguna jasa layanan terhadap suatu pelayanan. Jadi peningkatan kualitas pelayanan dalam perspektif manajemen pelayanan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu perspektif *provider* atau prosesnya dan perspektif *customers* (konsumen) atau outputnya (Ratminto dan Winarsih, 2010: 56).

BAB V

PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Menurut Peter Mudie dan Angela Pirrie, kesenjangan sebagai salah satu rintangan yang signifikan dalam mencapai tingkat kualitas yang memuaskan. Dalam menghadirkan pelayanan yang berkualitas, factor kunci yang harus dipertimbangkan organisasi pelayanan adalah:

1. Identifikasi indikator kunci kualitas layanan dari perspektif manajemen dan perspektif konsumen
2. Memperhatikan kesenjangan antara konsumen dan penyedia layanan dengan khusus mengacu pada persepsi dan harapan
3. Memahami implikasi untuk manajemen pelayanan yang mengatasi kesenjangan.

Kesenjangan ini dapat menjadi rintangan utama dalam upaya untuk memberikan layanan yang berkualitas tinggi menurut konsumen. Berikut ini adalah penjelasan singkat tentang kesenjangan:

1. *Gap 1* (Gap persepsi manajemen). Gap ini terjadi apabila terdapat perbedaan antara harapan-harapan konsumen dengan persepsi manajemen terhadap harapan-harapan konsumen. Misalnya harapan konsumen adalah mendapatkan pelayanan yang terbaik, meskipun harganya mahal. Namun sebaliknya, manajemen mempunyai persepsi bahwa konsumen mengharapakan harga yang murah meskipun kualitasnya agak rendah. Beberapa faktor penyebabnya adalah 1) Kurangnya riset pemasaran dan tidak dimanfaatkan hasil riset pemasaran. 2) Kurang efektifnya komunikasi ke atas di dalam organisasi penyelenggara pelayanan. 3) Terlalu banyak tingkatan manajemen.
2. *Gap 2* (Gap persepsi kualitas). Gap ini akan terjadi apabila terdapat perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan-harapan konsumen dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan. Misalnya, persepsi manajemen

- bahwa konsumen ingin mendapatkan pelayanan dengan proses yang sederhana dan cepat (satu pintu), tetapi manajemen merumuskan prosedur pelayanan yang rumit dan lama (banyak pintu). Faktor penyebab munculnya gap ini adalah 1) lemahnya komitmen manajemen terhadap kualitas pelayanan. 2) Tidak tepatnya persepsi tentang feasibilitas. 3) Tidak tepatnya standarisasi tugas. 4) Kurang tepatnya perumusan tujuan.
3. *Gap 3* (Gap penyelenggaraan pelayanan). Gap ini terjadi jika pelayanan yang diberikan berbeda dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan. Misalnya, spesifikasi pelayanan menyatakan bahwa jam keberangkatan pesawat maksimal terlambat 15 menit, akan tetapi kenyataannya terlambat 1 jam. Faktor penyebab munculnya gap ini adalah adanya ketidakjelasan peran, adanya konflik peran, tidak cocoknya karakteristik pekerja dengan pekerjaan, tidak cocoknya teknologi dengan karakteristik pekerjaan, tidak tepatnya sistem pengawasan, dan lemahnya kekompakan tim.
 4. *Gap 4* (Gap komunikasi pasar). Gap ini terjadi sebagai akibat dari adanya perbedaan anatara pelayanan yang diberikan dengan komunikasi eksternal terhadap konsumen. Misalnya perjalanan pesawat dijanjikan selalu tepat waktu, ternyata pada kenyataannya terlambat. Gap ini muncul karena kurangnya komunikasi horizontal dan adanya kecenderungan untuk mengobral janji.
 5. *Gap 5* (Gap kualitas pelayanan). Gap ini terjadi karena pelayanan yang diharapkan oleh konsumen tidak sama dengan pelayanan yang senyatanya diterima atau dirasakan oleh konsumen. Misalnya konsumen berharap dapat menyelesaikan urusan perpanjangan KTP atau SIM dalam waktu satu hari, tetapi ketika dia benar-benar mengurusnya

sampai satu minggu. Gap ini muncul sebagai akibat akumulasi dari empat macam gap tersebut di atas.

B. PENINGKATAN KINERJA BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK

Birokrasi merupakan institusi pemerintah yang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Birokrasi merupakan suatu sistem pengorganisasian negara dengan tugas-tugas yang sangat kompleks sehingga memerlukan pengendalian yang baik untuk menjauhkannya dari potensi terjadinya patologi birokrasi, seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang dirancang sebagai *line of action* untuk melaksanakan tugas-tugas berskala luas dan melibatkan sejumlah orang yang bekerjasama secara teratur, rapi, dan terkoordinir dengan baik memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi instrumental. Menjabarkan perundang-undangan dan kebijakan publik dalam kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditi, atau mewujudkan situasi tertentu yang dibutuhkan
2. Fungsi politik. Memberikan infut berupa saran informasi, visi, dan profesionalisme untuk pertimbangan keputusan kebijakan yang lebih baik
3. Fungsi katalis kepentingan publik. Mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikannya dalam penentuan kebijakan dan keputusan pemerintah.
4. Fungsi entrepreneurial. Memberikan inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non rutin, mengaktifkan sumber-sumber potensial yang ideal, dan mendayagunakan sumberdaya yang optimal untuk

mencapai tujuan dan fungsi negara (Tamim, 2004: 64).

Menurut Max Weber, konsep birokrasi yang rasional sangat mengandalkan pada peraturan-peraturan dan prosedur yang kesemuanya dimaksudkan untuk membantu tercapainya tujuan dan terlaksananya nilai-nilai dan norma-norma yang diinginkan. (Kasim, 1993: 8). Seluruh bangsa dan negara di dunia sangat menyadari, bahwa birokrasi pemerintahan negara memegang peranan yang sangat vital dan strategis dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Baik-buruknya, efektif-tidaknya suatu pemerintahan sangat tergantung dari birokrasi pemerintahan negara yang bersangkutan (Asmawi, 2012: 1).

Keberadaan birokrasi dalam pemerintahan suatu negara merupakan perangkat untuk menjalankan fungsi utama pemerintahan, yaitu fungsi pelayanan publik. Oleh karena itu, gerakan reformasi birokrasi yang terjadi di berbagai pemerintahan negara pada dasarnya adalah gerakan terhadap perbaikan sistem pelayanan publik, karena kualitas pelayanan publik tersebut merupakan cerminan dari kualitas birokrasi pemerintah secara umum. Hingga saat ini, proses reformasi birokrasi di berbagai negara, baik negara maju maupun berkembang masih tetap berlangsung seiring dengan perubahan yang terus terjadi dalam kehidupan masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah.

Di Indonesia, perbaikan pelayanan publik merupakan salah satu pekerjaan birokrasi yang belum terselesaikan. Sejak gerakan reformasi berhasil menggusur rezim Orde Baru, banyak perubahan yang telah dilakukan dalam sistem birokrasi penyelenggaraan negara di Indonesia, kecuali mereformasi kualitas pelayanan publik. Dalam sistem administrasi publik, penilaian kualitas pelayanan publik pada hakikatnya merupakan upaya untuk menggali informasi tentang kinerja birokrasi

BAB V

PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

sebagai organisasi pelayanan publik. Memiliki informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi tersebut memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa, sehingga dapat dijadikan sebagai pijakan untuk pengembangan model manajemen pelayanannya. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja dapat dilakukan secara lebih terarah dan sistematis.

Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi, khususnya terkait dengan manajemen pelayanan organisasinya. Informasi mengenai kinerja birokrasi pelayanan publik dan faktor-faktor yang ikut membentuk kinerja birokrasi tertentu sangat penting untuk diketahui agar kebijakan yang holistik untuk memperbaiki kinerja birokrasi bisa dirumuskan.

Di era otonomi daerah ini, pemerintah daerah dan birokrasi lebih banyak menghabiskan anggaran untuk meningkatkan tunjangan, fasilitas kantor dan mobil mewah, perjalanan dinas, dan beberapa kebutuhan pejabat lainnya daripada untuk menyediakan kualitas pelayanan yang terbaik yang dibutuhkan masyarakat (Sjahrir dkk, 2014: 166). Elit politik, birokrasi, dan orang-orang yang dekat mereka seringkali memperoleh perlakuan istimewa dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Aspek-aspek inilah yang membuat proses peningkatan pelayanan publik yang berkualitas seringkali mengalami hambatan.

Kualitas pelayanan publik yang dilakukan pemerintah seringkali dianggap sebagai cerminan dari kualitas birokrasi secara umum. (Rohman, dkk, 2008: v). Namun jika memperhatikan hak masyarakat atas pelayanan publik yang harus disediakan pemerintah yang begitu luas tersebut, tentu dalam pelaksanaannya tidak mudah bagi pemerintah untuk

menyediakan pelayanan publik yang cukup dengan kualitas terbaik (prima) sesuai tuntutan masyarakat yang terus meningkat seiring dengan perkembangan teknologi, globalisasi, dan demokrasi, karena pemerintah dihadapkan dengan berbagai keterbatasan sumberdaya yang dimiliki. Apalagi dalam pelaksanaannya, pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh sistem dan paradigma berpikir yang melatarbelakangi proses pelayanan itu diberikan kepada masyarakat.

Jika sistem dan paradigma berpikir dalam pelayanan publik dibangun berdasarkan semangat untuk mengatur, bukan untuk melayani, tentu sulit untuk menghadirkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat, baik dalam hal produk maupun proses layanannya. Kualitas pelayanan publik tersebut sebenarnya akan tetap terjaga jika aparatur publik patuh terhadap prinsip-prinsip etik dan normatif pelayanan tersebut. Hal ini mengacu pada argumentasi logis bahwa salah satu cara untuk menyajikan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat adalah dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip pelayanan yang telah ditetapkan pemerintah selaku organisasi publik.

Ketika semangat reformasi ini bergulir pasca keruntuhan rezim Orde Baru, masyarakat berharap banyak bahwa sistem birokrasi di negeri tercinta ini berubah menjadi lebih baik, sehingga dapat menghadirkan pelayanan publik yang berkualitas. Namun kenyataannya, dalam banyak kasus pelayanan publik, kita masih sering menyaksikan dan mendengar keluhan masyarakat, entah secara langsung atau melalui pemberitaan media massa, ketika berhadapan dengan birokrasi pelayanan publik, seperti petugas pelayanan yang kurang ramah, kurang empati dan responsif, prosedur yang rumit, prosesnya lama, biaya yang mahal, dan sebagainya.

Gerakan reformasi birokrasi yang muncul sejak tumbangnya rezim Orde Baru Tahun 1998 pada dasarnya merupakan suatu

BAB V

PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

gerakan perubahan ke arah perbaikan dan penyempurnaan dalam sistem birokrasi, baik yang berkaitan dengan struktur, proses atau prosedur, sumber daya manusia, dan kinerja birokrasi. Sedangkan pada awalnya, salah satu faktor yang melatarbelakangi munculnya semangat reformasi dalam tubuh birokrasi Indonesia adalah karena rendahnya kualitas kinerja birokrasi yang dijalankan para aparaturnya dalam memberikan pelayanan public. Masyarakat sering mengeluh mengenai rumit dan mahal nya harga pelayanan, terkadang sering mengalami kesulitan untuk memperoleh akses pelayanan publik, dan adanya diskriminasi dalam pemberian pelayanan publik.

Sedangkan secara empiris, beberapa faktor yang ditengarai sebagai penyebab masih rendahnya kualitas pelayanan publik ini adalah:

1. Sistem yang berlaku masih belum mengaitkan secara langsung prestasi kerja aparat dengan perkembangan karirnya. Seorang pegawai yang prestasi kerja kurang bagus bisa naik pangkat, dan sebaliknya pegawai yang berprestasi bagus justru karirnya tersendat-sendat.
2. Tidak sebandingnya posisi tawar antara masyarakat dengan pemberi pelayanan. Dalam pelayanan publik, masyarakat seringkali berada pada posisi tawar yang lebih lemah, karena dalam suatu jenis pelayanan, lembaga-lembaga pelayanan publik tertentu merupakan satu-satunya yang memiliki otoritas untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat tersebut, sehingga masyarakat tidak memiliki alternatif lembaga lain untuk mencari pelayanan yang dibutuhkan tersebut. Kondisi ini seringkali membuat aparatur pelayanan menjadi arogan, bertindak semaunya, dan memakan waktu yang lama, sehingga memberikan ruang terjadinya *rente* (pungli) dan praktik percaloan. Contoh, kasus pembuatan SIM di kepolisian, Akte Kelahiran di Dinas

Dukcapil, Sertifikat tanah di BPN, IMB di Dinas Tata Kota, dan lain sebagainya.

3. Adanya budaya atau sikap masyarakat sebagai konsumen yang masih belum berani untuk mengadukan jika merasa dirugikan atau tidak puas terhadap suatu pelayanan. Kondisinya ini dapat memberikan andil terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik (NTB Post, 17 April 2013).

Isu tentang rendahnya kualitas pelayanan publik ini merupakan isu sentral yang hampir terjadi pada semua lembaga pelayanan publik yang langsung bersentuhan dengan masyarakat. Sampai saat ini, pelayanan publik masih belum mampu hadir sebagaimana harapan masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih cenderung berorientasi pada kekuasaan (*paternalistik*), diskriminatif, sentralisasi keputusan (tidak ada *diskresi*), hingga masih adanya pungutan liar dari ketentuan pembiayaan yang telah ditetapkan (*rente*) merupakan fenomena yang masih melanda pelayanan publik di Indonesia.

Dalam kehidupan politik, kebijakan peningkatan kualitas pelayanan publik sebenarnya akan memiliki implikasi luas, terutama dalam memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Oleh karena itu, kebijakan reformasi dalam pelayanan publik menjadi hajat yang sangat mendesak untuk dilaksanakan. Memang harus diakui, bahwa dalam mewujudkannya bukan perkara mudah. Selain berupaya melakukan perbaikan sistem pelayanan secara rapi dan terencana, perubahan paradigma berpikir aparat birokrasi merupakan hal yang mendasar (Dwiyanto dkk, 2008: xi).

Dalam rangka menghadirkan pelayanan publik yang berkualitas, pemerintah acapkali mengeluarkan kebijakan reformasi birokrasi. Kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia, sebagaimana ditetapkan dalam Perpres No. 7 tahun 2005 diarahkan pada perubahan kelembagaan (organisasi), sistem

BAB V

PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan, kualitas sumberdaya manusia aparatur, dan sistem pengawasan dan pemeriksaan yang efektif. Namun, reformasi birokrasi selama ini belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat, karena masih buruknya pelayanan publik. Padahal, dalam sistem administrasi publik di Indonesia, reformasi birokrasi bukanlah hal yang baru, akan tetapi sudah dikenal sejak awal kemerdekaan. (Asmawi, 2012: 2).

Realitas tentang masih rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia ini membuat pemerintah pusat kembali mengeluarkan kebijakan baru untuk meningkatkan pelayanan publik yang dituangkan dalam PP No. 96 Tahun 2012 sebagai tindaklanjut dari UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Salah satu poin penting dalam peraturan tersebut adalah keharusan bagi lembaga pelayanan publik untuk memberlakukan dan menerapkan standar pelayanan publik. Kebijakan ini juga dipertegas oleh Kemenpan dan RB, selaku lembaga yang membidangi keberadaan aparatur pelayanan publik, melalui Permenpan dan RB No. 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan.

Di Indonesia, rendahnya kinerja birokrasi yang diperlihatkan melalui kualitas pelayanan publik yang buruk telah mendorong semangat reformasi di tubuh birokrasi sejak tahun 1998. Gerakan reformasi birokrasi di Indonesia sebenarnya sudah dilakukan sejak awal kemerdekaan. Hal tersebut antara lain terlihat dalam perubahan secara kelembagaan (organisasi) dalam pengelolaan birokrasi, seperti: pada era Kabinet Wilopo tahun 1953 dibentuk Panitia Organisasi Kementerian (PANOK), tahun 1957 dibentuk Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN), tahun 1962 dibentuk Komando Retooling Aparatur Negara (KONTRAR) dan berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet Ampera No. 75 tahun 1966 dibentuk Tim Penertiban

Aparatur dan Administrasi Pemerintah (Tim PAAP). Sedangkan selama era Orde Baru, mulai tahun 1974 dibentuk Kementerian Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara (MENPAN), kemudian pada tahun 1979 dirubah menjadi Kementerian Penertiban Aparatur Negara, tahun 1984 dirubah menjadi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Selanjutnya sejak era reformasi, yaitu mulai tahun 1998 dibentuk Kementerian Koordinator Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara (MENKO WASBANGPAN), tahun 1999 kembali menjadi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN). (Asmawi, 2012: 1), dan sejak tahun 2004 hingga sekarang menjadi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPAN dan RB).

Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan suatu gerakan perubahan ke arah perbaikan dan penyempurnaan dalam sistem birokrasi, baik yang berkaitan dengan struktur, proses atau prosedur, sumber daya manusia, dan kinerja birokrasi. Sejak gerakan reformasi berhasil menggusur rezim Orde Baru, banyak kebijakan yang telah berhasil dilakukan dalam perubahan sistem penyelenggaraan negara di Indonesia, kecuali kebijakan untuk mereformasi pelayanan publik. Demokratisasi yang telah berhasil memperkuat posisi warga melalui pengakuan hak-hak politiknya untuk memilih secara langsung wakil-wakilnya dalam pemerintahan dan lembaga-lembaga perwakilan ternyata belum berhasil menempatkan warga benar-benar sebagai panglima dalam sistem pelayanan publik. Dalam banyak kasus, warga dan kepentingannya belum berhasil menempati arus utama, bahkan terus tergusur hingga ke pinggiran dalam orientasi pelayanan publik. Akibatnya, warga dan kepentingannya tidak pernah menjadi kriteria utama dalam pengembangan sistem pelayanan publik. (Dwiyanto, 2011: 1).

BAB V

PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

Dilihat dari aspek regulasi, reformasi birokrasi untuk peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia cukup banyak, baik secara undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan kementerian yang mengelola pelayanan publik. Di antara reformasi regulasi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu pelayanan Aparatur Pemerintah kepada masyarakat
- b. Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
- c. Keputusan Menteri PAN No.63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan pelayanan Publik
- d. Keputusan Menteri PAN No. 26 /KEP/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- e. Keputusan Menteri PAN No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit pelayanan Instansi Pemerintah
- f. Peraturan Pemerintah RI No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal
- g. Undang-Undang RI No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI
- h. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- i. Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik
- j. Permenpan dan RB No. 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan Publik

k. Permenpan dan RB No. 28 Tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik.

Di samping pemerintah melakukan reformasi birokrasi pelayanan publik pada aspek normatif, prosedur, dan simbol nama kementerian yang mengelola pelayanan publik, reformasi birokrasi pelayanan publik yang dilakukan pemerintah juga diarahkan untuk pembentukan institusi baru yang ditugaskan untuk memantau pelayanan publik. Berdasarkan Undang-Undang RI No. 37 Tahun 2008, pemerintah membentuk lembaga Ombudsman, yaitu lembaga yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah, baik di pusat maupun daerah termasuk BUMN/BUMD/BHMN serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik tertentu. Lembaga Ombudsman ini merupakan lembaga independent yang secara struktur organisasinya berada di bawah presiden. Organisasi ini ditempatkan di semua daerah yang memfasilitasi pengaduan masyarakat jika merasa dirugikan dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.

C. PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK BERBASIS GOOD GOVERNANCE

Konsep *governance* akhir-akhir memiliki popularitas yang jauh melebihi konsep *government*. Gagasan dalam konsep *governance* bertujuan untuk melibatkan berbagai pihak yang diperintah (tidak terpusat hanya pada yang memerintah) dalam proses pemerintahan sebagaimana ciri-ciri negara demokrasi. Sementara konsep *good governance* tampil untuk menegaskan praktik-praktik *bad governance*.

Jika konsep *government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan pelayanan publik berdasarkan kewenangan tertinggi

(negara dan pemerintah), maka konsep *governance* menganggap bahwa penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan publik tidak hanya melibatkan pemerintah, tetapi juga peran serta berbagai aktor di luar pemerintah sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas (Ganie-Rochman, 2000: 141). *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif (Ganie-Rochman, 2000: 142).

Konsep *governance* yang melibatkan beragam *stakeholder* (pemerintah, swasta, dan masyarakat) dalam administrasi publik dengan mengedepankan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, daya tanggap, partisipasi, dan lain sebagainya telah diakui oleh banyak khalayak yang lebih luas dan bahkan dipaksaterapkan oleh berbagai lembaga donor internasional kepada-terutama-negara-negara sedang berkembang, menjadi solusi untuk mengatasi problem yang belum teratasi dan yang ditimbulkan akibat berpegang teguh pada pemikiran paradigma Old Public Administration.

Lebih lanjut Farzmand mengungkapkan bahwa “*Governance is therefore inclusive and promotes participation and interction in an increasingly complex, diverse, and dynamic national and international environment*” (Farazmand, 2004). Sedangkan mengacu pada pengertian tentang *governance* tersebut, penyematan kata *good* dalam *governance* bisa diartikan sebagai suatu tata kelola pemerintahan yang bersifat baik untuk kepentingan publik.

Konsep *good governance* sebenarnya telah lama dilaksanakan oleh semua pihak yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan *governance* sebagai tata pemerintahan. Tata pemerintahan di sini bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut

governance. Dua aktor lain adalah sektor swasta dan civil society. Karenanya, memahami governance adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah, swasta, dan civil society dalam suatu aturan main yang disepakati bersama (Maryam, 2016).

Dalam konteks peningkatan kualitas pelayanan publik berbasis *good governance*, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 harus mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Profesionalitas, meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberikan pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dengan biaya terjangkau.
2. Akuntabilitas, meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat.
3. Transparansi, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjadi kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
4. Pelayanan prima, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur yang baik, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin.
5. Demokrasi dan partisipasi, mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.

BAB V

PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

6. Efisiensi dan efektivitas, menjamin terselenggaranya pelayanan terhadap masyarakat dengan menggunakan sumber
7. daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
8. Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat, mewujudkan adanya penegakkan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

D. PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK BERBASIS E-GOVERNMENT

Memasuki abad 21 ini, globalisasi dan teknologi telah mempengaruhi beragam kegiatan dalam masyarakat, mulai dari organisasi nirlaba, organisasi politik, swasta maupun pemerintah. Perkembangan teknologi ini sudah mulai direspon institusi pemerintah dalam sistem kerjanya, karena dianggap sangat penting dalam membantu meningkatkan tugas dan fungsi pelayanan publiknya. Konsepsi sistem kerja pelayanan publik berbasis teknologi inilah yang sering diistilahkan dengan *e-government*.

Digitalisasi dan jaringan informasi yang tumbuh pesat akibat kemajuan teknologi informasi dan komunikasi dalam aktivitas masyarakat dewasa ini telah menyebabkan perubahan mendasar dalam kebutuhan informasi masyarakat. Berbagai jenis pelayanan publik di selenggarakan pemerintah diharapkan sepenuhnya secara online. Dengan latar belakang ini, pemanfaatan perangkat elektronik dalam konteks e-government menjadi sangat penting (Wirtz dan Daiser, 2018).

Pengaruh *e-government* telah menjadi virus dalam institusi pemerintahan sehingga hampir semua bentuk pemerintahan, baik di negara maju maupun berkembang berupaya untuk mengembangkan layanan dalam bentuk *e-government*. Dalam perspektif pelayanan publik, *e-government* merupakan sebuah perangkat atau infrastruktur teknologi yang sebenarnya dapat digunakan untuk membantu dalam memperlancar pelayanan publik. Penerapan *e-government* tidak hanya memberikan pelayanan publik tetapi juga membangun hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang lebih fleksibel karena tidak terlalu terikat dengan ruang dan waktu. *E-government* telah berkembang menjadi instrumen penting untuk menyediakan layanan publik pada aspek informasi, komunikasi, transaksi, dan integrasi (Wirtz dan Daiser, 2018).

Kehadiran *e-government* sebagai sebuah model peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan sebuah model sistem pelayanan publik karena memiliki beberapa unsur yang saling mendukung atau mempengaruhi dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, cepat, dan mudah, yaitu:

1. Komitmen Pemerintah

Pelayanan publik berbasis *e-government* membutuhkan komitmen pemerintah untuk menjalankan tugasnya sebagai wujud pengabdian kepada negara dan masyarakat. Pemimpin pemerintahan yang memiliki komitmen tinggi dalam menjalankan tugasnya adalah pemimpin yang bersedia melayani rakyatnya, bukan dilayani rakyatnya. Dengan kata lain, pemimpin yang menjalankan tugasnya demi pemenuhan kepentingan rakyat. Komitmen pemimpin ini harus muncul dari kesadaran pemimpin untuk melakukan perubahan mulai dari visi, misi dan programnya, termasuk perubahan *mind-set* dirinya beserta seluruh jajarannya, sehingga bersedia melakukan perubahan yang sifatnya tidak inkremental demi kepuasan masyarakat.

Komitmen pemerintah juga harus diikuti dengan kesediaannya memenuhi kebutuhan anggaran. Untuk membiayai semua keperluan pemanfaatan pelayanan elektronik. Semakin komitmen pemerintah untuk memenuhi anggaran melakukan E-Government, maka semakin mudah pula pemerintah untuk melaksanakan proses E-Government yang lebih baik dan canggih.

2. Desain Website

Desain website harus dirancang secara *perceived usefulness* (kegunaan yang dirasakan) sebagai keyakinan para pengguna situs bahwa situs yang dikunjunginya akan menyediakan semua informasi yang dibutuhkannya (Kumar dkk, 2007: 70). Jadi semakin tinggi keyakinan masyarakat bahwa kegunaan *E-Government* pemerintahnya tinggi, maka semakin besar kemungkinan masyarakat mau memanfaatkan E-Government tersebut, walaupun memang masih ada faktor-faktor berpengaruh lainnya.

Di samping itu, desain website juga harus dirancang mudah untuk digunakan, terutama bagi individu yang belum memiliki keahlian menggunakan komputer. Agar pemakaian *e-government* mudah dilakukan, sebaiknya situs yang disediakan mudah untuk dinavigasi, desain situs yang indah dipandang, mudah diakses. Situs yang ada tidak membingungkan pengguna untuk mencari informasi dan penyedia situs cepat tanggap atas segala kesulitan yang dihadapi usernya.

3. Infrastruktur yang murah dan memadai.

Infrastruktur teknologi secara fisik yang berupa komputer untuk mengakses layanan elektronik bila harganya murah dan memadai, maka pengguna layanan ini akan lebih termotivasi untuk menggunakannya. Jangan sampai keinginan pemerintah untuk menghadirkan pelayanan publik yang berbasis teknologi

ini justru mempersulit masyarakat, karena perangkat untuk mengakses pelayanan tersebut tidak mampu dibeli atau dimiliki masyarakat. Akibatnya, penggunaan *e-government* bukan menguntungkan dari sisi masyarakat, tetapi hanya untuk kelompok-kelompok tertentu yang mampu menyediakan perangkat atau infrastruktur teknologi tersebut.

1. Kualitas Pelayanan

Penerapan *e-government* harus menjamin bahwa kualitas pelayanan semakin baik. Jangan sampai yang terjadi sebaliknya, *e-government* hanya mengandalkan kecepatan dalam pelayanan namun kualitasnya semakin rendah. Menurut Parasuraman (Nowak & Washburn, 1998: 442) bahwa banyak pelaku bisnis yang meningkatkan kualitas pelayanannya sebagai strategi untuk mempertahankan dan meningkatkan jumlah pelanggannya. Ini berarti bahwa penerapan *e-government* dalam pelayanan publik harus mampu mendukung terwujudnya kualitas pelayanan yang diharapkan masyarakat.

2. Karakteristik Pemakai

E-government harus memiliki *perceived risk*, yaitu antisipasi terhadap sebuah kekhawatiran akan kehilangan informasi pribadi dan dimonitor pemerintah selama melakukan *E-Government*. Resiko yang dirasakan ini memiliki hubungan yang negative dengan sistem *e-government* (Kumar et.al., 2007 : 65). Maksud kehilangan informasi pribadi adalah informasi yang semestinya hanya diketahui secara pribadi menjadi diketahui publik karena tersebar luas di internet dan bisa disalahgunakan oleh orang-orang yang tidak bertanggungjawab.

Untuk mengatasi kekhawatiran ini pemerintah sebaiknya memberikan jaminan kepada publik bahwa sistem pelayanan publik berbasis *e-government* yang ditawarkan adalah aman dan memiliki petugas pengaman secara khusus untuk menangani

hackers yang seringkali memasuki situs *e-government* untuk sekedar usil atau melakukan perbuatan criminal seperti mencuri informasi pribadi individu maupun organisasinya. Selain itu, pemerintah perlu mengetahui pengguna internet lebih rinci agar mengetahui sejauh mana mereka mau mengadopsi pelayanan publik berbasis *e-government*.

Pemerintah juga harus memahami perbedaan kemampuan masyarakat dalam menguasai dan memanfaatkan layanan berbasis teknologi. Kemampuan mereka yang berpendidikan tinggi tentu tidak sama dengan yang berpendidikan rendah sehingga akan memiliki perbedaan persepsi tentang kemanfaatan *e-government*. Pemerintah juga harus kecenderungan publik untuk menghindari resiko. Individu-individu yang hidup dalam budaya yang cenderung tinggi menghindari resiko akan lebih memprioritaskan kepercayaan pada *e-government*nya.

Sedangkan menurut Wescott (2001), *e-government* sebagai upaya dan strategi peningkatan kualitas pelayanan publik dapat dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut: membangun sistem e-mail dan jaringan; meningkatkan kemampuan organisasi dan publik dalam mengakses informasi; menciptakan komunikasi dua arah antar pemerintah dan masyarakat; memulai pertukaran value antar pemerintah dan masyarakat; dan menyiapkan portal yang informatif.

Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi modern dalam konteks *e-government* memungkinkan transformasi substansial dan peningkatan efisiensi dan efektivitas penyediaan layanan publik. Oleh karena itu, berbagai pemangku kepentingan menyerukan peningkatan pengelolaan pelayanan yang lebih produktif, fleksibel, dan transparan secara online.

Di Indonesia, penerapan *e-government* ini diatur melalui Instruksi Presiden No 3 Tahun 2003 tentang kebijakan dan strategi nasional pengembangan *e-government* yang dalam konsep

implementasinya dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Persiapan, meliputi: pembuatan situs informasi di setiap lembaga, penyiapan SDM, penyiapan sarana akses yang mudah, sosialisasi situs informasi internal dan publik.
2. Pematangan, meliputi: pembuatan situs informasi publik interaktif, dan pembuatan antarmuka keterhubungan dengan lembaga lain.
3. Pemantapan, meliputi: pembuatan situs transaksi pelayanan publik, dan pembuatan interoperabilitas aplikasi maupun data dengan lembaga lain
4. Pemanfaatan, meliputi: pembuatan aplikasi untuk pelayanan yang bersifat G2G, G2B, dan G2C yang terintegrasi (Yunita dan Aprianto, 2018).

Akan tetapi, implementasi *e-government* belum memperlihatkan hasil yang memuaskan karena dihadapkan dengan beberapa kendala dalam pengembangan yang antara lain meliputi; infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi yang buruk, sumber daya manusia yang tidak memadai, kurangnya kesiapan masyarakat, dan lingkungan yang tidak mendukung (Sabani dkk, 2019). Memperhatikan realitas implementasinya, pengembangan *e-government* di Indonesia tergolong lambat sehingga tidak sebanding dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi sebagai infrastruktur pendukungnya.

Implementasi *e-government* sebagai model peningkatan pelayanan publik tentu membutuhkan kompetensi baru dari lembaga publik. Selain itu, *e-government* juga memerlukan manajemen yang utuh dan terpadu yang memperhitungkan kebutuhan masing-masing dari berbagai kelompok pemangku kepentingan dan kemungkinan berbagai dampak yang akan ditimbulkannya. Oleh karena itu, perencanaan dan implementasi *e-government* harus didasarkan pada pendekatan holistik dan

BAB V

PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

pertimbangan yang komprehensif dan terintegrasi dari nilai-nilai yang ingin diciptakan dalam aktivitas e-government tersebut.

Adapun beberapa manfaat penerapan e-government dalam pelayanan publik di antaranya adalah menurunkan biaya administrasi; meningkatkan kemampuan response terhadap berbagai permintaan dan pertanyaan tentang pelayanan publik baik dari sisi kecepatan maupun akurasi; menyediakan akses pelayanan untuk semua lembaga publik secara integrative, memberikan asistensi kepada ekonomi lokal maupun secara nasional; sebagai sarana untuk menyalurkan umpan balik secara bebas, tanpa perlu rasa takut (Satriya, 2006).

Dengan demikian, dalam rangka gerakan reformasi birokrasi pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik berbasis *e-government*, pemerintah harus menumbuhkan kepercayaan publiknya bahwa pelayanan melalui elektronik adalah yang terbaik, termurah dan teraman dari kemungkinan resiko yang akan terjadi pada masyarakat.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Sadar atau tidak, setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan untuk mendapatkan pelayanan-pelayanan publik yang tidak mampu mereka sediakan sendiri. Pelayanan publik merupakan jembatan bagi pemerintah untuk menjalankan fungsinya berkaitan dengan pemecahan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Tuntutan karakteristik pelayanan publik yang harus disediakan pemerintah sesuai dengan amanat undang-undang adalah pelayanan publik yang prima (*excellent service*) yang secara harfiah berarti pelayanan yang sangat baik atau pelayanan terbaik.

Tolok ukur pelayanan prima atau berkualitas adalah kepuasan dari pihak yang dilayani atau pelayanan yang sesuai dengan harapan pelanggan. Sedangkan pelayanan publik yang prima dapat dinilai dari proses dan produk layanan. Aspek proses meliputi kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, mekanisme, dan sarana dan prasaranya. Sedangkan aspek produk layanan menyangkut jenis, kualitas, dan kuantitas produk layanan.

Di Indonesia, rendahnya kualitas pelayanan publik sebenarnya sudah lama menjadi keluhan masyarakat. Praktik penyelenggaraan layanan publik menjadi sangat tergantung pada subjektivitas yang melekat baik pada aparat pelayanan. Persoalan praktik pelayanan publik juga muncul dari prosedurnya yang cenderung kompleks dan panjang. Hal ini terjadi karena semangat pembuatan prosedur bukan untuk mempermudah, menyederhanakan, dan menciptakan kepastian

pelayanan, melainkan untuk mengontrol perilaku warga agar tidak melakukan *moral hazards*.

Rendahnya kinerja pelayanan publik dan minimnya kualitas sumberdaya manusia aparatur merupakan hambatan yang masih terus menghampiri peningkatan kinerja birokrasi Indonesia. Kondisi ini menjadi salah satu faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah hingga saat ini. Protes, demonstrasi, pendudukan kantor-kantor pemerintah, dan bahkan perusakan fasilitas-fasilitas publik oleh masyarakat yang banyak terjadi di berbagai daerah menjadi indikator dari besarnya ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintahnya.

Jika dalam pelaksanaan pelayanan publik, sistem dan paradigma berpikir aparatur publik dibangun berdasarkan semangat untuk mengatur, bukan untuk melayani, tentu sulit untuk menghadirkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat, baik dalam hal produk maupun proses layanannya. Padahal pada hakikatnya pelayanan publik dirancang dan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Semestinya kinerja pelayanan publik tersebut harus dibangun dengan baik, karena dengan demikian sesungguhnya pemerintah bisa membangun hubungan yang baik dengan masyarakat dan memperluas legitimasinya di mata publik. Tuntutan perbaikan pelayanan akibat realitas rendahnya kualitas pelayanan publik yang dirasakan masyarakat Indonesia ini harus membuat pemerintah bersikap responsive dan inovatif dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih berkualitas.

Sebagai upaya untuk memperbaiki fenomena rendahnya kualitas pelayanan publik di atas, beberapa arah gerakan reformasi birokrasi pelayanan publik di Indonesia adalah sebagai berikut:

Pertama, melakukan reformasi manajemen sumberdaya manusia aparatur pelayanan publik. Selama ini aspek

sumberdaya manusia aparatur publik ditengarai sebagai salah satu penyebab buruknya kualitas pelayanan publik di tanah air. Reformasi pelayanan publik pada aspek sumberdaya manusia menjadi suatu tuntutan dengan arah dari reformasinya ini antara lain:

1. Sistem pengadaan aparatur publik berdasarkan pada kajian terhadap analisis jabatan dan kebutuhan.
2. Sistem rekrutmen aparatur publik harus berdasarkan merit system, bukan spoil system.
3. Memberlakukan sistem yang mengaitkan secara langsung prestasi kerja dengan perkembangan karir aparatur publik
4. Sistem penggajian aparatur publik didasarkan pada kinerja, bukan masa kerja.

Kedua, memperkuat posisi tawar masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan publik. Tidak sebandingnya posisi tawar antara masyarakat dengan pemberi pelayanan juga telah memberikan peluang terhadap buruknya kualitas pelayanan publik. Dalam pelayanan publik, masyarakat seringkali berada pada posisi tawar yang lebih lemah, karena dalam suatu jenis pelayanan, lembaga-lembaga pelayanan publik tertentu merupakan satu-satunya yang memiliki otoritas untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat tersebut, sehingga masyarakat tidak memiliki alternatif lembaga lain untuk mencari pelayanan yang dibutuhkan tersebut. Kondisi ini seringkali membuat aparatur pelayanan menjadi arogan, bertindak semaunya, dan memakan waktu yang lama, sehingga memberikan ruang terjadinya *rente* (pungli) dan praktik percaloan. Jadi, arah reformasi pada aspek ini adalah menghilangkan dominasi suatu pelayanan publik hanya oleh satu lembaga tertentu (adopsi pemikiran NPM/pelibatan sektor swasta), seperti dalam kasus pelayanan perizinan, sehingga tercipta kompetisi kualitas pelayanan.

Ketiga, mengembangkan model pelayanan publik. Reformasi pada konteks ini diarahkan untuk memperkuat peran

masyarakat dalam mengontrol kualitas pelayanan. Pengembangan model pelayanan publik ini antara lain dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

1. Pemberlakuan standar pelayanan publik, yaitu ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang harus ditaati oleh pemberi maupun penerima layanan yang harus dipublikasikan pada setiap lembaga pelayanan agar diketahui oleh masyarakat pengguna jasa pelayanan.
2. Pemberlakuan *client's charter* dalam setiap pelayanan publik, yaitu konsep pelayanan yang di dalamnya diatur tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban antara pelayan dengan pengguna jasa layanan.
3. Penerapan sistem *good governance*, yaitu pengelolaan pelayanan publik tidak hanya menjadi monopoli pemerintah, tetapi juga perlu melibatkan stakeholder lainnya. Penyelenggaraan pelayanan publik dengan sistem *good governance* ini dapat memberikan ruang kesadaran untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik karena masyarakat memiliki banyak pilihan untuk mencari pelayanan yang dibutuhkan.
4. Penerapan *e-government*, yaitu suatu bentuk pelayanan publik yang mengacu pada suatu proses dan struktur yang ditujukan pada penyediaan pelayanan publik secara elektronik. Model ini dapat mengurangi terjadi pungli atau percaloan dalam sistem pelayanan publik.

Keempat, memberikan penghargaan terhadap masyarakat yang berani melapor jika merasa dirugikan dalam suatu pelayanan publik. Hal ini penting karena adanya budaya atau sikap masyarakat sebagai konsumen yang masih belum berani untuk mengadukan jika merasa dirugikan atau tidak puas terhadap suatu pelayanan dapat memberikan andil terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik. Sikap diam masyarakat ini dapat menjadikan aparatur publik merasa nyaman dengan berbagai tindakan pelanggaran.

B. Rekomendasi

Peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan isu sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan pasca reformasi yang diharapkan dapat memperbaiki kembali *image* pemerintah di mata masyarakat. Kualitas pelayanan publik yang semakin baik akan berpengaruh terhadap kepuasan dan kepercayaan masyarakat tentang kinerja pemerintah. Jika hal ini dapat dilakukan, pemerintah akan dapat memperoleh kembali legitimasi di mata publik.

Seiring dengan perkembangan masyarakat yang mengarah kepada pemenuhan kebutuhan secara efektif dan efisien, memberikan pelayanan publik yang memuaskan merupakan kata kunci bagi kinerja birokrasi. Kualitas pelayanan publik yang dilakukan pemerintah seringkali dianggap sebagai cerminan dari kualitas birokrasi secara umum. Jika memperhatikan hak masyarakat atas pelayanan publik berkualitas yang harus disediakan pemerintah yang begitu luas tersebut, tentu tidak mudah bagi pemerintah untuk memenuhinya jika tidak melakukan langkah-langkah inovasi di balik berbagai keterbatasan yang dihadapi pemerintah.

Menghadapi berbagai problematika birokrasi pemerintah dan tuntutan masyarakat akan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik, gerakan reformasi birokrasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik tidak dapat dielakkan lagi dan harus secara terus menerus dilakukan dalam rangka membangun hubungan yang lebih baik antara pemerintah dengan masyarakat dan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Gerakan reformasi birokrasi pemerintah tidak hanya di arahkan untuk perbaikan pada aspek struktur dan standar kompetensi sumberdaya aparatur publik melalui perbaikan sistem rekrutmen, sistem pengawasan, dan peningkatan kesejahteraan aparatur publik, tetapi juga harus diintegrasikan dengan perubahan paradigma, wawasan aparatur publik

PELAYANAN P U B L I K

Media Interaksi Pemerintah

tentang hakikat pelayanan publik, landasan konseptual dan praktis menghadirkan pelayanan publik yang terbaik, dan melakukan inovasi pelayanan dengan memanfaatkan berbagai kemajuan teknologi sebagai sarana pendukung untuk meningkatkan profesionalisme penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih cepat, tepat, nyaman, aman, dan berkualitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulahanaa. 2004. "Korupsi Perspektif Hukum Islam", dalam *Jurnal Ekspo*, Vol. 5. Watampone: P3M.
- Albrecht, K. dan L.J. Brad Ford. 1990. *The Service Advantage: How to Identify and Fulfill Customer Needs*. Illionis: Homewood.
- Albrecht, K. dan L.J. Brad Ford. 1990. *The Service Advantage: How to Identify and Fulfill Customer Needs*. Illionis: Homewood.
- Alchindi, D. Q dkk. 2014. *Analisis Kualitas Pelayanan Pembuatan e-KTP Di Kecamatan Pedurungan*. Semarang: Fisipol Undip.
- Arif, S (Penyunting). 2008. *Reformasi Pelayanan Publik*. Malang: Program Sekolah Demokrasi PLaCIDS.
- Denhardt, J. V. and Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service, Serving not Steering*. New York: M.E. Sharepe, Inc.
- Dwiyanto, A dan Bevaola Kusumasari. 2001. Policy Brief: *Kinerja Pelayanan Publik*. Yogyakarta: CPPS UGM.
- Dwiyanto, A dkk. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. 2011. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fernanda, D. 2003. *Etika Organisasi Pemerintahan: Bahan Ajar Diklat Prajabatan Golongan III*. Jakarta: LAN RI.
- Gough, J. W. 1936. *The Social Contract*. Oxford: Clarendon Press.
- Hughes, O. E. 1994. *Public Management And Administration*. USA: St. Martin's.
- Hutchson, "Policy and Governance: Review of Donor Agency Approaches to Anti-Corruption", dalam, www.apseg.anu.edu.au. Diakses 2005.
- Jones, R. 1994. "The Citizen's Charter Program: an Evaluation, Using Hirschman's Concept of 'Exit' and 'Voice'" in Review of Policy Issues Volume 1 No.1.
- Kasim, A. 1993. *Pengukuran Efektivitas Dalam Organisasi*. Jakarta: FE UI.

- Keban, Y. T. 2005. "*Indikator Kinerja Pemda: Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*", dalam Makalah. Yogyakarta, MAP UGM.
- Kumorotomo, W. 2006. *Etika Administrasi Negara*. Yogyakarta: UGM Press.
- Maryam, N. S. 2016. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi. Vol. 6 (1), 1-18.
- Maslina. 2006. *Konsep Etika Komunikasi Islam Menurut Jalaluddin Rakhmat*. Banjarmasin: Antasari Press..
- Menpan. 2003. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan. Jakarta. LAN.
- Mudie, P dan Angela Pirrie. 2006. *Service Marketing Management*, Third Edition. Butterworth-Heinemann is an imprint of Elsevier Linacre House, USA.
- Nashuddin. 2011. *Pelayanan Publik*. Mataram: Genta Press.
- Nugroho, R. 2001. Reinventing Indonesia. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nurmandi, A. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Sinergi Visi Utama.
- Osborne, D dan Peter Plastrik. 1997. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta: PPM.
- Osborne, D dan Ted Gaebler. 1992. *Mewirausahakan Birokrasi: Transformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Jakarta: PPM.
- Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2010. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter, dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rewansyah, A. 2012. *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance*. Jakarta: Rizky Grafis.

- Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley CA: University of California Press, 1988)
- Rohman, A. A dkk. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik*. Malang: Averroes.
- Sabani, A., Hepu Deng, and Vinh Thai. 2019. *Evaluating the Development of E-Government in Indonesia*. Proceedings of the 2nd International Conference on Software Engineering and Information Management. 254–258.
<https://doi.org/10.1145/3305160.3305191>
- Satriya, E. 2006. *Pentingnya Revitalisasi E-Government Di Indonesia. Prosiding Konferensi Nasional Teknologi Informasi & Komunikasi untuk Indonesia*. Bandung, 3-4 Mei.
- Shah, A. 2007. “*Corruption and Decentralized Public Governance*”, dalam Ulul Albab, *Islam Landasan Pemikiran Al-ternatif Administrasi Publik Dalam Upaya Preventif Pemberantasan Korupsi Birokrasi di Indonesia*.
- Sjahrir, B. S., Krisztina Kis-Katos And Gunther G. Schulze. 2014. “*Administrative Overspending In Indonesian Districts: The Role Of Local Politics*”, dalam World Development Journal Vol. 59. Germany: University Of Freiburg.
- Surjadi. 2012. *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*. Bandung: Rafika Aditama.
- Sutopo dan Adi Suryanto. 2003. *Pelayanan Prima*. Jakarta: LAN.
- Tamim, Faisal. 2004. *Reformasi Birokrasi: Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*. Jakarta: Belantika
- Toha, M. 2005. *Administrasi Publik dan Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Toha, M. 2010. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Ulul Albab, “*Islam Landasan Pemikiran Al ternatif Administrasi Publik Dalam Upaya Preventif Pemberantasan Korupsi Birokrasi di Indonesia*”, dalam *Disertasi* (Malang: Universitas Brawijaya Malang, 2007)

- Viljoen, J. 1997. *Strategic Manajement: Planning and Implementating Successful Corporate Strategies*. Melbourne: Addison Westley Longman Australia.
- Wescott, C. 2001. *E-Government: Enabling AsiaPacific Governments and Citizents to do Public Business Differently*. Makalah, Asian Development Forum, Bangkok, 14 June
- Widjojanto, B. 2005. *Melawan Korupsi dari Aceh sampai Papua, 10 Kisah Pemberantasan Korupsi*. Jakarta: Kemitraan.
- Widjojanto, B. 2005. *Melawan Korupsi dari Aceh sampai Papua, 10 Kisah Pemberantasan Korupsi*. Jakarta: Kemitraan.
- Wirtz, B. W. dan Peter Daiser. 2018. E-Government. Handbuch Staat. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature, 981-995 https://doi.org/10.1007/978-3-658-20744-1_88
- www.balianzahab.wordpress.com, E-KTP Indonesia Kalah Canggih dari Malaysia (Diakses 19 Juni 2014)
- www.majalah indonesiaku.com, Segera Dikembangkan, Teknologi e-KTP Generasi Kedua (Diakses 18 Juni 2014)
- www.teknologi.news.viva.co.id, Dibandingkan Malaysia, e-KTP Kalah Fungsi (Diakses 18 Juni 2014)
- Yunita, N. P. dan R. D. Aprianto. 2018. Kondisi Terkini Perkembangan Pelaksanaan E-Government di Indonesia: Analisis Website. Seminar Nasional Teknologi Informasi dan Komunikasi. Yogyakarta, 23-24 Maret.
- Zauhar, S. 1996. Reformasi Administrasi. Jakarta: Bumi Aksara.

BIOGRAFI PENULIS

Winengan dilahirkan Lombok Timur, 31 Desember 1976. Alamat: Jl. Lestari No.100 Pejarakan Karya, Ampenan, Kota Mataram, NTB Telp. 0370-638365/6162562. Telp. 081933121233. e-mail: winengan@uinmataram.ac.id. S1 KPI Fakultas Dakwah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (1995-1999). S2 Ilmu Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (2001-2003). S3 Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang (2013-2016). Sejak tahun 2005 sebagai dosen di Fakultas Dakwah dan Ilmu Komunikasi UIN Mataram, Dosen Tetap PNS IAIN/UIN Mataram (2005 – Sekarang). Sekretaris Penyunting Jurnal Ulumuna IAIN Mataram (2006 - 2008). Ketua Penyunting Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah (2007 – 2009). Sekretaris Jurusan PMI Fakultas Dakwah IAIN Mataram (2008 – 2010). Sekretaris Senat Fakultas Dakwah IAIN Mataram (2007 – 20010). Pembina UKM Lembaga Pers Mahasiswa IAIN Mataram (2007 –2008). Wakil Ketua KNPI Kota Mataram (2005 – 2008). Ketua Penyunting Jurnal Komunitas Jurusan PMI (2008 – 2010). Ketua Jurusan BKI Fakultas Dakwah IAIN Mataram (2011 – 2014). Ketua Penyunting Jurnal Al-Tazkiah Jurusan BKI (2012 - 2014). Sekretaris Majelis Dakwah Pengurus Wilayah NW NTB (2017-2022). Sekretaris Majelis Ekonomi Pengurus Wilayah NWDI NTB (2021-2026). Pengurus Asosiasi Dosen Indonesia (ADI) NTB (2015-2020). Pengurus DPD Askopis NTB (2019-2024). Assesor BAP Sekolah/Madrasah Provinsi NTB (2015-2019). Reviewer Nasional Penelitian Diktis Ditjen Pendis Kemenag RI (2018-Sekarang). Mitra Bestari Jurnal Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial Universitas Dr. Soetomo Surabaya (2018-Sekarang). Ketua Penyunting Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram (2016 – 2017).



Selama berkiprah menjadi dosen beberapa karya ilmiah yang pernah dilakukan dan terpublikasi yaitu Wacana Intelektual Muslim Indonesia Tentang Kompatibilitas Islam Dengan Demokrasi (Jurnal Ulumuna IAIN Mataram, 2006). Efektivitas Dakwah: Urgensi Penerapan Fungsi Manajemen Dalam Aktivitas Dakwah (Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah IAIN Mataram, 2006). Islam dan Dakwah: Perspektif Tentang Pola Pembinaan Kehidupan Manusia Beragama (Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah IAIN Mataram, 2007). Harapan dan Kenyataan di Balik Kenaikan Gaji Pegawai Negeri Sipil (Opini NTB Post, 2007). Strategi Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Muslim di Melase Kec. Batulayar Lombok Barat (Jurnal Lemlit IAIN Mataram, 2008). Paradigma Pengembangan Masyarakat: Urgensi Penerapan Pendekatan Partisipatif Dalam Pemberdayaan Masyarakat (Jurnal Transformasi LPM IAIN Mataram, 2009). Relevansi Dakwah Dalam Konteks Pengembangan Masyarakat Islam (Jurnal Tasamuh Fakultas Dakwah IAIN Mataram, 2009). Reformasi Birokrasi Menuju Perubahan Etika Pelayanan Publik (Majalah Suara Kampus IAIN Mataram, 2010). Peningkatan Sistem Perencanaan Dakwah: Peran Strategis Penelitian dan Penyusunan Peta Dakwah (Jurnal Tasamuh IAIN Mataram, 2010). Strategi Pengembangan Fakultas Dakwah IAIN Mataram (Buku: Tim Penulis Fakultas Dakwah, 2010). Korupsi Sebagai Patologi Birokrasi: Telaah Teoritis Tentang Faktor Penyebab dan Upaya Pencegahannya (Jurnal Istinbath IAIN Mataram, 2011). Mengurai Konflik Dalam Kehidupan Masyarakat: Suatu Tinjauan Teori Konflik Sosial (Jurnal Komunitas Jurusan PMI Fakultas Dakwah IAIN Mataram Vol 3 2011). Kebijakan Dakwah: Pengembangan Dakwah Berbasis Multikultural Dalam Mewujudkan Toleransi Umat Beragama (Jurnal Tasamuh IAIN Mataram, 2011). Dilema Penanganan Anak Jalanan di Kota Mataram (Buku Ontologi Hasil Penelitian, diterbitkan oleh Lemlit IAIN Mataram, 2012). Reinventing Government: Spirit Membangun Perubahan Dalam Birokrasi PTAIN (Buletin Egaliter Lembaga Pers Mahasiswa IAIN Mataram 2013). Menghadirkan Pelayanan Publik Berbasis Kepuasan Masyarakat (Jurnal Komunitas Jurusan PMI Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram, 2014). Motivasi Mahasiswa Memilih Jurusan BKI

Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram (Jurnal al-Tazkiah Jurusan BKI Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Mataram, 2014). Penerapan Standar Pelayanan Publik Pada Layanan Pembuatan Buku Catatan Nikah di KUA se-Kota Mataram (Jurnal Lemlit IAIN Mataram, 2014). Regulasi Izin Penjualan Mobil Murah di Indonesia Dalam Perspektif Society Centred (Jurnal Ji_Mild MAP Pasca Sarjana Unisma Malang. Vol.4 No. 2 Tahun 2014, ISSN: 2337-697X: 65-75). Analisis Kebijakan Publik (Buku, diterbitkan oleh ISDB IAIN Mataram, 2015). Coalition of Actors in the Land Acquisition Policy Formulation for the Development of Tourims Region of Mandalika Resort at Central Lombok Regency (Jurnal Internasional: International Journal of Management and Administrative Sciences (IJMAS) Vol. 4 No. 2 November 2016. E-ISSN: 2225-7225). Pembenahan Etika Pelayanan Publik Sebagai Ikhtiar Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (Jurnal Tasamuh FDK IAIN Mataram, Vol. 14 No. 1 Desember 2016). Kuasa Aktor Dalam Perumusan Kebijakan Publik di Aras Lokal (Jurnal Review Politik UIN Sunan Ampel Surabaya, Vol. 6 No. 2 Desember 2016). Implementasi Kebijakan Kawasan Tanpa Asap Rokok (Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN Bandung, Vol. XVI No. 1 Juni 2017). Struktur Kekuasaan Eksekutif Pada Perodesasi Pemerintahan Indonesia Dalam Tinjauan Teori Integrasi Organisasi (Jurnal Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial Universitas Dr. Soetomo, Vol. 1 No. 1 Juni 2017. ISSN: 2581-1231). Internalisasi Nilai New Public Management Menuju Keunggulan Tata Kelola UIN Mataram (Buku Bunga Rampai “Horizon Ilmu UIN Mataram, diterbitkan oleh Pustaka Lombok, 2018). Menakar Penerapan New Public Management Dalam Birokrasi Indonesia (Jurnal Ilmu Administrasi Publik FIA Universitas Brawijaya, Vol. 4 No. 2 2018). Local Political Democratization Policy: Voter Participation in The Direc Regional Head Election (Jurnal Sosial dan Politik UGM, Vol. 22 No. 1 Juli 2018). POLITIK HUKUM KELUARGA ISLAM DI ARAS LOKAL: Analisis Terhadap Kebijakan Pendewasaan Usia Perkawinan di NTB (Jurnal Al-Ahwal UIN Sunan kalijaga Yogyakarta, Vol. 11 No. 1 2018). Local Community Resistance in Lombok Against Tourism Development Policy (Jurnal Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik Universitas Airlangga, Vol. 32 No. 1 Maret 2019).

Capitalization of Tourism Development Policy in Lombok West Nusa Tenggara Indonesia (Jurnal Ilmiah Peuradeun: The International Journal of Social Sciences, Vol. 7 No. 3 2019). Seni Mengelola Dakwah (Buku, Penerbit: Sanabil, 2018). Kepemimpinan Publik Dalam Perspektif Islam (Buku Bunga Rampai UIN Mataram, diterbitkan oleh Pustaka Lombok, 2019). Politisasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Pariwisata: Relasi Kekuasaan Aktor Politik Lokal (Buku, Penerbit: Sanabil, 2019). Dinamika Perumusan Kebijakan Publik (Buku, Penerbit: Sanabil, 2019). Industri Pariwisata Halal: Konsep dan Formulasi Kebijakan Lokal (Buku. Penerbit: UIN Mataram Press. 2020). The Local Political Policies: The Dynamics of The Political Party Coalition In The Election Contestation Of The Governor West Nusa Tenggara Province | Journal of Criminology and Sociology,