



**JIA**

Jurnal Ilmu Administrasi

**Program Pascasarjana Ilmu Administrasi  
Universitas Muhammadiyah Maluku Utara**

**Senjaka Negara dan Potret Buram Kebijakan Impor Beras**

*Agusmawanda, S.IP.,M.SP., Staf pengajar Fkipol UMMU*

**Pengaruh Iklim Organisasi Terhadap Kepuasan dan Komitmen Kerja Dosen  
Di Universitas Muhammadiyah Maluku Utara**

*Jenaldi Ihsak, Staf pengajar Fakultas Ekonomi UMMU*

**Pembangunan Wahana Waterboom Sebagai Implementasi Pembangunan Berbasis Ekuwisata  
(Telaah atas Paradigma Konservasi versus Komersialisasi  
Kawasan Objek Wisata Sejarah di Kota Ternate)**

*Rinto Talib, MSI & Nurita Firani Nadjar*

**Membangun Good Governance dan Akuntabilitas Pemerintahan Yang Berbasis Kearifan Lokal**

*Ali Lating S.IP., M.A., Staf Pengajar Fkipol UMMU*

**Wajah Buruk Birokrasi Negara dan Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik**

*Salful Dewi, Staf Pengajar Pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fkip UMMU*

**Pemilikada: Antara Polemik dan Konflik dari Transisi Menuju Demokrasi Lokal**

*Salful Ahmad, Alumni Program Doktor Ilmu Politik FISPOL UI Jakarta*



## WAJAH BURUK BIROKRASI NEGARA DAN UPAYA PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

**SAIFUL DENI**

STAF PENGAJAR PADA PROGRAM STUDI  
ILMU ADMINISTRASI NEGARA FISIP UMMU

### ABSTRACT

The changes of public service model indicates the improvement of the quality of government services to public, because the position has carried the strategic function within a governance management. Public service is a major function in to community. Various functions belong to the government bureaucracy, development, empowerment, however, the function of public service becomes an important issue, and even a priority in governance with a variety of strategies to improve public services.

*Key Words: Poor Bureaucracy and Quality Public Services*

### Pendahuluan

DARI era orde baru sampai era reformasi perubahan birokrasi pelayanan publik terus mengalami peningkatan dengan merumuskan berbagai strategi peningkatan kualitas pelayanan publik dalam bentuk dan model yang berbeda, misalnya pada masa era orde baru tata kelola pemerintahan "arsich" dikelola oleh pemerintah yang diwakili oleh negara dengan menggunakan instrumen politik. Model pelayanan publik lebih pada kuatnya negara untuk melayani publik terutama para elit negara bahkan negara sangat kuat dalam melakukan berbagai terobosan pembangunan.

Pada Perubahan kedua birokrasi pemerintahan mengadopsi model manajemen pelayanan publik yang wirausaha lebih mengandalkan kompetisi dan pilihan dari masyarakat dengan melakukan hubungan-kekuasaan antar aktor pembangunan. Dalam model manajemen pelayanan publik ini, peningkatan dan perubahan manajemen lebih diarahkan pada jejaring kekuasaan antara "negara, swasta dan masyarakat" sebagai tiga pilar yang saling terkait antara satu dengan yang lain. Jika ketiga jejaring ini dapat difungsikan sesuai dengan konsep yang ada pada model pelayanan publik ini, akan terjadi peningkatan yang signifikan dalam memenuhi kebutuhan publik. Namun jejaring yang dimaksudkan dalam konsep ini, lebih didominasi oleh pihak swasta sebagai aktor yang dapat mempengaruhi kebijakan pelayanan publik. Hal ini karena pihak swasta lebih menjanjikan model inovasi birokrasi dibanding dengan birokrasi negara.

Model Ketiga sebagai paradigma partisipatif yakni dalam tata kelola pemerintahan, masyarakat sangat penting keterlibatannya dalam mengelola pemerintahan bahkan legitimasi dan kekuasaan yang dimiliki bisa *sharing*, artinya partisipasi masyarakat dalam menentukan manajemen pelayanan publik juga turut diikut sertakan di dalamnya sebagai aktor penentu dengan posisi dan fungsi yang sama seperti pemerintah (negara) dan swasta. Model pelaya-

nyan publik ini lebih mengarah pada desentralisasi penyelenggaraan publik. Kekuatan negara itu kemudian berkurang atau berkeurangnnya peran negara, dengan meminjam istilah Frederickson and Smith (2003) sebagai "the hollow state" yang terjadi adalah membagi wewenang antara masyarakat dan negara.

Dari perspektif ini kasus-kasus pelayanan publik di Indonesia sangat empirikal untuk dilihat sebagai studi kasus dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Kajian ini bermaksud untuk mengkaji strategi peningkatan manajemen pelayanan publik pada masalah-masalah pelayanan, seperti pelayanan Kartu Tanda Penduduk dan berbagai pelayanan perizinan lainnya. Secara nyata pelayanan yang dilakukan aparat birokrat meniscayakan masih adanya perilaku aparat yang melakukan, mal-praktek, lambat, berbelit-belit, ketidakadilan, infesional, dan inefektifitas mengakibatkan berbagai keluhan dan kritik di alamatkan pada penyelenggara negara. Dari simalah muncul berbagai persoalan pelayanan publik yang buruk bagi pemerintahan di Indonesia sebagai masalah pokok yang harus diberikan solusi dalam proses penyelenggaraan publik.

Berbagai uraian di atas, memunculkan beberapa pertanyaan dalam memberi arah untuk responsifitas persoalan yang dicermati dari berbagai fokus fenomena pelayanan publik. *Pertama*; Apa yang menjadi ek-

sistensi birokrasi dan persoalan pokok dari pelayanan publik. *Kedua*: Teori apa yang digunakan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik. *Ketiga*: Bagaimana analisis terhadap berbagai masalah pokok yang dikaji dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dari ketiga pertanyaan yang dimunculkan tersebut menjadi kajian dari tulisan ini.

#### **EKSISTENSI BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK DAN PERSOALAN YANG DINADAPI.**

Eksistensi birokrasi pemerintahan adalah demi kepentingan dan kebutuhan untuk melayani masyarakat atau pengguna jasa. Keberadaan birokrasi pelayanan merupakan kehendak masyarakat dan negara dalam rangka mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan bersama, sehingga yang menentukan ada tidaknya birokrasi tergantung pada kebutuhan yang harus dilayani oleh birokrasi pelayanan publik terhadap masyarakat sebagai objek layanan. Akan tetapi dalam realitas birokrasi pelayanan lebih cenderung pada proses pelayanan yang berbelit-belit, tidak transparan, pelayanan yang tidak ramah, tidak ada kepastian, cuek ketidakadilan, dan segudang kesan jelek lainnya. Maka hal tersebut akan menyebabkan masyarakat atau pengguna jasa menjadi apatis dan bahkan tidak senang dengan birokrasi.

Ketidpercayaan masyarakat kepada

birokrasi ini juga disebabkan karena birokrasi pelayanan publik selama ini tidak optimal dalam merespon keinginan masyarakat atau pengguna jasa dalam suatu layanan. Bahkan aparat birokrat sebagai pelayan dalam pelayanannya menjadikan lembaga birokrasi sebagai institusi pelayan raja (*king's servant*), dalam arti bahwa aparat birokrat memiliki tugas untuk mewujudkan atau melaksanakan kekuasaan raja yang diberikan oleh Tuhan sehingga pada akhirnya aparat birokrat lebih bertanggung jawab kepada penguasa, dan bukan kepada rakyat sebagai objek dalam pelayanan publik.

Sementara itu, Thoiba (2002: 3) pejabat birokrat pemerintah adalah sentral dari penyelesaian urusan masyarakat. Akan tetapi, rakyat sangat tergantung pada pejabat ini, bukannya pejabat yang tergantung pada rakyat. Dalam hal ini, pelayanan kepada rakyat bukan diletakkan pada pertimbangan utama, melainkan pada pertimbangan yang kesekian. Urutan tersebut menunjukkan penyelenggaraan pelayanan publik pemerintah atau penguasa menjadi agen tunggal yang mendominasi dalam pelaksanaan pelayanan.

Memang diakui bahwa sedikit sekali ideologi administrasi negara yang membicarakan dan memberikan gambaran tentang hakikat kepentingan umum, dan sebenarnya tidak ada satupun yang memberi gambaran pada martabat manusia sebagai



nilai pokok. Dalam "Humanisme Radikal" sebagaimana dijelaskan (Dvorin and Simmons, 1972:7) lembaga birokrasi pemerintahan merupakan konsep fungsional dari kepentingan masyarakat. "Humanisme Radikal" mengajukan dalil bahwa tujuan adalah radikal karena ia tidak ingin menyetujui nilai-nilai kemanusiaan karena alasan tertentu. "Humanisme radikal" menghendaki agar perhitungan akhir mekanisme operasional dan strategi politik dari suatu konsep kepentingan masyarakat didasarkan pada manusia sebagai perhatian utamanya birokrasi.

Sikap aparatur negara dalam pelayanan bisa berbagai bentuk atau cara dan wujud antara lain apatis, menolak berurusan, bersikap dingin, memandang rendah, bekerja mekanis, ketat pada prosedur dan sering mem-ping-pong masyarakat (Warsito Utomo, 2003: 127). Kondisi pelayanan publik menggambarkan aparatur negara di Indonesia belum mengutamakan tugas dan fungsi utama pelayanan publik serta aparatur negara yang masih di pengaruhi oleh kekuasaan dan kewenangan untuk kepentingan sendiri dalam menjalankan tugas pelayanannya. Memang (Downs, 1967: 77-78) menjelaskan beberapa perilaku bias yang terjadi oleh kepentingan individu birokrat; (1) birokrat akan termotivasi untuk mendistorsi informasi yang masuk ke dalam hirarki untuk mencerminkan diri mereka sendiri dan tujuan individu; (2) biro-

krat akan cocok pada politik yang sesuai dengan kepentingan dan tujuan mereka sendiri; (3) bagaimana birokrat bereaksi terhadap pengarahannya berbeda dari atasan akan tergantung bagaimana pengarahannya tersebut melayani kepentingan diri birokrat.

Ketidakmampuan birokrasi dalam pelayanan ini disebabkan oleh (1) birokrasi berada dan bekerja pada lingkungan yang hierarkhi, birokratis, monopolis dan terikat oleh *political authority*, sehingga birokrasi menjadi membudaya yang kaku atau rigid, ada di lingkungan yang hanya sebatas *following the instruction* dalam *tightening control*, maka birokrasi menjadi tidak memiliki inisiatif dan kreatifitas. (2) birokrasi sangat sarat dengan banyak tugas dan fungsi karena tidak saja terfokus kepada pelayanan publik, tapi juga bertugas dan berfungsi sebagai motor pembangunan dan aktivitas pemberdayaan (Utomo, 2003:42-42). Hal ini mengakibatkan birokrasi sangat tambun sehingga mengurangi kelincihannya.

Dari orientasi tugas dan fungsi birokrasi tersebut, maka birokrasi sebagai komponen pemerintah harus dikembalikan untuk terfokus kepada fungsi, tugas, prinsip pelayanan publik (*public service*), sedangkan pembangunan dan aktivitas pemerdayaan menjadi fokus dari masyarakat dan pihak swasta. Maka, birokrasi akan menjadi lincah dan jelas kinerjanya. Tidak saja kinerja organisasi, tapi juga memudahkan

untuk membuat indikator kinerja dari masing-masing birokrat. Kemerossotan profesionalisme pelayanan publik merupakan ilustrasi tersendiri dan merupakan semacam barang rampasan bagi mereka yang mendapat kekuasaan.

Pekerjaan pemerintah semakin sulit apabila profesionalisme pelayanan publik makin rendah (Putra & Arif, 2001: 69), padahal Profesionalisme ini sangat penting karena itu dapat mengidentifikasi profesionalisme sebagai ciri paling penting dalam pelayanan publik dewasa ini (Dvorin & Simmons, 1972). Di sisi lain, penyelenggaraan pelayanan publik tidak lagi dilihat sebagai upaya untuk melayani kebutuhan masyarakat, tetapi justru sebagai kepentingan pemerintah untuk mengontrol perilaku warga negaranya. Zeithaml dalam (Dwiyanto, 2002: 5). Pengamatan terhadap semua fenomena tersebut maka pelayanan publik selama ini bagaikan hutan rimba yang penuh dengan ketidakpastian baik itu menyangkut dengan ketidakpastian dalam hal waktu penyelesaian pelayanan maupun tidak transparannya biaya dalam penyelenggaraan pelayanan, sehingga masyarakat atau pengguna jasa enggan berurusan dengan birokrasi publik.

Kaitannya dengan fenomena birokrasi pelayanan publik, maka persoalan yang dihadapi oleh birokrasi pelayanan publik di atas dapat menunjukkan kinerja birokrasi yang buruk dalam memberikan pelayanan

kepada publik. Hal itu akan sangat mempengaruhi kinerja birokrasi pemerintah dan masyarakat secara keseluruhan dalam rangka meningkatkan daya saing negara secara global.

Kualitas pelayanan publik yang buruk dapat disebabkan karena kesewenang-wenangan aparat birokrat pada penyelenggaraan pelayanan selama ini. Senada dengan hal tersebut, maka penelitian yang dilakukan oleh Dwiyanto, dkk (2002) yang menunjukkan bahwa kinerja birokrasi pelayanan pada masa reformasi tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan. Para aparatur negara atau birokrat masih tetap menunjukkan derajat rendah pada akuntabilitas, responsifitas, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, bahkan secara nyata di era reformasi ini tampak sekali KKN dikalangan birokrat lebih berani dan transparan (Utomo, 2003: 129).

Dengan melihat sikap dan watak aparatur birokrat di Indonesia tersebut, berarti telah melemahkan semua kompetensi birokrasi pelayanan yang nantinya diarahkan untuk pelayanan bagi masyarakat atau pengguna jasa. Dengan melihat sikap dan watak aparatur birokrat di Indonesia tersebut, berarti telah melemahkan semua kompetensi birokrasi pelayanan yang nantinya diarahkan untuk pelayanan bagi masyarakat atau pengguna jasa. Fenomena yang terlihat bahwa pelayanan publik yang dila-

kukan pemerintah daerah di Tanah Air sangat buruk dibandingkan dengan institusi penyelenggaraan pemerintah lain seperti kepolisian, pengadilan, dan Badan Pertanahan Nasional (*Haluan*, Senin 14 Mei 2012). Hal ini diperkuat dengan laporan pengaduan masyarakat yang masuk ke Ombudsman Republik Indonesia (2010) secara konkrit dapat dijelaskan Nurtjahjto (Ombudsman, 2010) bahwa sekitar 4000 pengaduan masyarakat sebanyak 35,94% diantara merupakan pengaduan terhadap pelayanan publik oleh pemerintah daerah yang buruk. Setelah pemerintah daerah, institusi yang banyak diadukan karena melakukan pelayanan publik yang tidak memuaskan masyarakat ialah kepolisian (17,41 persen), pengadilan (9,53 persen), dan Badan Pertanahan Nasional (8,84 persen) (Ombudsman, 2010). Buruknya pelayanan publik tersebut, mengakibatkan Indonesia dalam hal pelayanan tidak mencapai suatu keadilan yang sesungguhnya.

Dengan demikian negara masuk pada peringkat ke-63 dari 178 negara dalam hal pelayanan yang buruk. Artinya bahwa negara yang berada dalam bahaya menuju "Negara Gagal" Keadaan menuju Negara gagal (*failed state*) dapat terlihat dengan tingkat stabilitas yang rendah dan tekanan yang dihadapi negara begitu tinggi. Birokrasi pemerintahan yang semestinya menjadi instrumen untuk mengendalikan situasi dan melayani publik, dianggap gagal ali-

as tidak mampu mengaktualisasi fungsi inovatifnya. Harapan hadirnya birokrasi dengan *good governance* dan *clean government* masih jauh panggang dari api. Yang terjadi justru munculnya situasi anomali atau paradoks birokrasi yang merupakan rangkaian mal-administrasi di segala lini (*Kompas*, 2006).

Di sisi lain, telah terjadi diskriminatif pelayanan karena secara empiris para birokrat pelayanan lebih cenderung melayani orang yang memiliki kedudukan yang tinggi dalam strata sosial, hal ini berarti keberpihakan pada kelas-kelas masyarakat tertentu sehingga akan mengakibatkan jarak dan jurang pemisah antara orang yang mampu dan tidak mampu di dalam melayaninya, padahal pelayanan yang dilakukan oleh aparat birokrasi sebagai pengguna jasa mempunyai hak untuk dilayani, maka hal tersebut tidak sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai pengabdian dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu jauh dari target yang diharapkan untuk memperlakukan masyarakat sebagai objek yang harus dilayani namun kenyataannya para birokrat menggunakan birokrasi sebagai alat kekuasaan untuk kepentingan pribadi dalam pelayanan tanpa menghiraukan keluhan masyarakat yang perlu dilayani.

#### **DIMENSI PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK**

Dalam kajian ini ada beberapa teori

kualitas pelayanan publik, menjadi landasan teoritik untuk mengkaji topik ini paper ini di antaranya.

*Perdebatan Pertama:* Lovelock menjulukinya sebagai "The Flower of Services" - Rangkaian kelopak bunga itu adalah sebagai berikut: Pertama, *Information*. Kedua, *Consultation*. Ketiga, *ordertaking* Keempat, *Hospitality*. Kelima, *Caretaking* Keenam, *Exceptions*. Ketujuh, *Biling*. Kedelapan, *Payment*.

*Perdebatan Kedua:* Denhardt and Denhardt: dalam *The New Public Service*; dengan mengemukakan 8 prinsip dalam kualitas pelayanan publi:

- (1) *Convenience*;
- (2) *Security*;
- (3) *Reliability*;
- (4) *Personal attention*;
- (5) *Problem-solving approach*;
- (6) *Fairness*;
- (7) *Fiscal responsibility*;
- (8) *Citizen influence*.

*Perdebatan Ketiga:* Zeithaml, Parasuraman & Berry dalam buku "Delivering Quality Service" (1990) ada sepuluh untuk mengukur dimensi kualitas pelayanan yakni:

- (1) *Tangible*;
- (2) *Reliability*;
- (3) *Responsiveness*;
- (4) *Competence*;
- (5) *Courtesy*;

- (6) *Credibility*;
- (7) *Security*;
- (8) *Access*;
- (9) *Communication*;
- (10) *Understanding the customer*;

*Perdebatan Keempat:* Osborne and Gaebler (1992), dalam buku "Reinventing Government", menawarkan model reformasi administrasi pemerintahan dengan mengemukakan 10 prinsip yakni:

- Pertama* : pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh.
- Kedua* : Pemerintahan miliki masyarakat: memberi wewenang dari pada melayani.
- Ketiga* : pemerintahan yang kompetitif.
- Keempat* : Pemerintahan yang digerakan oleh Misi.
- Kelima* : Pemerintahan yang berorientasi hasil.
- Keenam* : pemerintahan berorientasi pelanggan.
- Ketujuh* : Pemerintahan wirausaha.
- Kedelapan* : pemerintahan antisipatif.
- Kesembilan* : Pemerintahan desentralisasi.
- Kesepuluh* : pemerinahan berorientasi pasar.



### ANALISIS DIMENSI KUALITAS PELAYANAN

Pada analisis kajian ini menjelaskan beberapa teori yang digunakan dalam mengurai berbagai kelebihan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Secara universal belum terdapat keseragaman batasan tentang konsep *service quality*, namun disini akan dikutip beberapa pendapat ahli tentang konsep tersebut. *Pertama*, kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Cristopher Lovelock (1980). Menurut Lovelock, suatu produk bila ditambah dengan pelayanan (*service*) akan menghasilkan suatu kekuatan yang memberikan manfaat pada perusahaan dalam meraih profit bahkan untuk menghadapi persaingan. Walaupun antara organisasi satu dengan yang lainnya mempunyai produk yang berbeda akan tetapi pada dasarnya suplemen pelayanan dalam setiap perusahaan memiliki kesamaan. Suplemen pelayanan tersebut oleh Lovelock digambarkan dengan diagram bunga yang mempunyai delapan kelopak yang menggambarkan delapan suplemen pelayanan tersebut Lovelock menjulukinya sebagai "The Flower of Services". Rangkaian kelopak itu adalah sebagai berikut:

*Pertama, Information.* Proses suatu pelayanan yang berkualitas dimulai dari suplemen informasi dari produk dan jasa yang diperlukan konsumen. Seorang konsumen akan menanyakan kepada penjual

tentang apa, bagaimana, berapa, kepada siapa, dimana diperoleh dan berapa lama memperoleh barang dan jasa yang diinginkan. Penyediaan saluran informasi yang langsung memberikan kemudahan dalam rangka menjawab keingintahuan konsumen tersebut adalah penting. Absennya saluran informasi pada *peta* ini akan membuat minat pembeli menjadi surut.

*Kelua, Consultation.* Setelah memperoleh informasi yang diinginkan, biasanya konsumen akan membuat suatu keputusan, yaitu membeli atau tidak membeli. Didalam proses memutuskan ini, acapkali diperlukan pihak-pihak yang dapat diajak berkonsultasi baik menyangkut masalah teknis, administrasi, harga, hingga pada kualitas barang dan manfaatnya. Untuk mengantisipasi titik kritis yang kedua ini, para penjual harus menyiapkan sarananya, menyangkut materi konsultasi, tempat konsultasi personil konsultan, dan waktu untuk melakukan konsultasi secara *cuma-cuma*.

*Ketiga, ordertaking.* Keyakinan yang diperoleh konsumen melalui konsultasi akan menggiring pada tindakan untuk memesan produk yang diinginkan. Penilaian pembeli pada titik ini adalah ditekankannya pada kualitas pelayanan yang mengacu pada kemudahan pengisian aplikasi maupun administrasi pemesanan barang yang tidak berbelit-belit, fleksibel, biaya murah, syarat-syarat ringan dan kemudahan

memesan melalui saluran telephon/fax dan sebagainya.

**Keempat, Hospitality.** Customer yang berurusan langsung ke tempat transaksi akan memberikan penilaian terhadap sikap ramah dan sopan dari para karyawan, ruang tunggu yang nyaman, kafe untuk makanan dan minuman hingga tersedianya wc/toilet yang bersih.

**Kelima, Caretaking.** Variasi *background customer* yang berbeda-beda akan menuntut pelayanan yang berbeda-beda pula. Misalnya yang bermobil menginginkan tempat parkir yang leluasa, yang tidak mau keluar rumah menginginkan *fasilitas delivery*. Kesemuanya harus diperdulikan oleh penjual.

**Keenam, Exceptions.** Beberapa *customer* kadang-kadang menginginkan pengecualian kualitas pelayanan, misalnya saja bagaimana dan dengan cara apa lembaga melayani klaim-klaim pelanggan yang datang secara tiba-tiba garansi terhadap tidak berfungsinya produk, restitusi akibat produk tidak bisa dipakai, layanan untuk orang diet, anak-anak, kecelakaan, dan sebagainya.

**Ketujuh, Billing.** Titik rawan ketujuh berada pada administrasi pembayaran. Niat baik pembeli untuk menuntaskan transaksi seringdigagalkan pada titik ini. Artinya penjual harus memperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi pembayaran, apakah itu menyangkut daftar isi-

an formulir transaksi, mekanisme pembayaran, hingga keakuratan penghitungan rekening tagihan.

**Kedelapan, Payment.** Pada ujung pelayanan harus disediakan fasilitas pembayaran berdasarkan pada keinginan pelanggan. Dapat saja berupa *self service payment* setiap penggunaan koin atau uang receh pada telepon umum, melalui I.L.G atau transfer bank melalui *credit card*, debit langsung pada rekening pelanggan di bank, hingga tagihan di rumah. Ke delapan hal tersebut dinamakan juga sebagai *the flower of services*.

Model ini biasanya diterapkan pada lembaga-lembaga yang memiliki orientasi laba dan keuntungan bagi pemilik suatu perusahaan. Namun orientasi tersebut dipakai oleh birokrasi pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Model dan manajemen pelayanan dari Lovelock dapat ditransfer dalam proses penyediaan pelayanan publik, sehingga memuaskan dan memudahkan bagi warga negara. Dalam arti bahwa para aparatur dalam melayani publik sadar dan bertanggungjawab untuk kepentingan publik semata.

Olehnya, pengelolaan pemerintahan bukan untuk kepentingan pribadi akan tetapi untuk kepentingan publik yang dapat merasakan manfaat dari penyelenggaraan pelayanan publik secara demokratis. Penyelenggaraan pemerintahan tidak seperti menjalankan suatu perusahaan, akan te-

tapi dijalankan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Seiring dengan pandangan tersebut, Denhardt and Denhardt, (2003) mengatakan dalam pengantar bukunya "The New Public Service" yakni "Government shouldn't be run like a business; it should be run like a democracy". Prinsip demokrasi harus selalu menunjukkan komitmen ideal untuk mengemban tugas-tugas sebagai pelayan kepentingan publik.

Dengan demikian para pelayan publik dapat mempelajari keahlian keahlian baru mengenai perkembangan kebijakan dan implementasi dari warga negara. Penyelenggaraan negara harus memahami dan menyadari bahwa mereka harus mendengar berbagai keluhan-keluhan dan suara publik untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan mereka dalam memberikan pelayanan. Pada posisi ini, publik atau masyarakat menjadi prioritas utama yang terlibat dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Terkait dengan kepentingan publik yang begitu penting tersebut, Riker dan Kelly (Jan Erik Lane, 1993:8) kepentingan publik dapat menjadi mayoritas keinginan masyarakat, atau keinginan mayoritas, namun demikian hal ini akan membawa konsep kepentingan publik ke dalam kesulitan aturan keputusan mayoritas yang didasarkan pada literatur pilihan sosial.

Ada delapan dimensi pelayanan publik yang diutarakan untuk memberikan keterkaitan dengan dimensi pelayanan pu-

blik yang bermutu yang sepatasnya disediakan pemerintah. Dalam paradigma *New Public Service* menegaskan bahwa *Pertama, Convenience*: yakni ukuran yang menunjukkan tingkat sejauhmana pelayanan yang diberikan dapat diakses dan tersedia dengan mudah oleh warga. *Kedua, Security*: ukuran yang menunjukkan tingkat sejauhmana pelayanan yang diberikan menjadikan warga aman dan yakin bila menggunakannya. *Ketiga, Reliability*: menilai tingkat sejauhmana pelayanan pemerintah dapat disediakan secara benar dan tepat waktu; *Keempat, Personal attention*: mengukur sejauhmana pelayanan pemerintah dapat diinformasikan oleh aparat dengan tepat kepada warga negara dan aparat bisa bekerja sama dengan mereka untuk membantu memenuhi kebutuhannya. *Kelima, Problem-solving approach*: mengukur tingkat sejauhmana aparat pelayanan mampu menyediakan informasi bagi warga negara untuk mengatasi masalahnya. *Keenam, Fairness*: ukuran menilai sejauhmana warga percaya bahwa pemerintah telah menyediakan pelayanan dengan cara yang adil bagi semua orang. *Ketujuh, Fiscal responsibility*: ukuran untuk menilai sejauhmana warga percaya bahwa pemerintah telah menyediakan pelayanan dengan cara menggunakan uang publik dengan penuh tanggung jawab. *Kedelapan, Citizen influence*: mengukur sejauhmana warga merasa bahwa mereka dapat mempengaruhi mutu pe-

layanan yang diterima dari pemerintah (Denhardt dan Denhardt (2000: 61). Kedelapan prinsip pelayanan publik yang dikemukakan oleh kedua ahli tersebut, akan bermanfaat pada masyarakat sebagai pengguna jasa apabila dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab dan memiliki integritas diri para pelayan publik, dalam mewujudkan sebuah pelayanan dan kepentingan masyarakat sebagai tujuan utamanya dari tugas-tugas birokrasi pemerintahan.

Keberhasilan tugas pemerintahan menjadi agenda dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga Untuk mengukur dimensi pelayanan publik oleh Zeithaml, Parasuraman & Berry dalam buku "Delivering Quality Service" (1990) ada sepuluh untuk mengukur dimensi kualitas pelayanan yakni. (1) *Tangible*; terdiri atas fasilitas, fisik, peralatan, personil, dan komunikasi. (2) *Reliability*; terdiri dari kemampuan unit pelayanan menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat. (3) *Responsiveness*; kemauan untuk membantu presiden bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan. (4) *Competence*; tuntunan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan. (5) *Courtesy*; sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi. (6) *Credibility*; sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik ke-

percayaan masyarakat. (7) *Security*; Jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin harus bebas dari bahaya dan resiko. (8) *Access*; terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan. (9) *Communication*; kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat. (10) *Understanding the customer*; melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan. Dari kesepuluh dimensi itu dijadikan sebagai kategori dalam mengukur kualitas pelayanan publik di birokrasi pemerintahan.

Kategori dalam pengukuran dimensi kualitas pelayanan publik, dapat juga dilihat pada pandangan Osborne and Gaebler dalam buku "Reinventing Government", menawarkan model reformasi administrasi pemerintahan dengan mengemukakan 10 dimensi yakni: *Pertama*; pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh, dalam arti bahwa pemerintah harus mengambil peran sebagai katalisator dalam memberikan pelayanan publik melalui sektor swasta, yakni pemerintah lebih berperan sebagai pengarah. *Kedua*; Pemerintahan miliki masyarakat: memberi wewenang dari pada melayani. Proses kebijakan yang diambil pemerintah harus melibatkan masyarakat, karena output kebijakan itu akan dirasakan oleh masyarakat atau publik. *Ketiga*; pemerintahan yang kompetitif: mema-



sukan konsep persaingan dalam pembe-  
 rian pelayanan kepada masyarakat, sebin-  
 ga pelayan akan lebih baik yang diterima  
 oleh masyarakat. *Keempat*: Pemerintahan  
 yang digerakan oleh Misi: mengubah orga-  
 nisasi yang digerakan oleh peraturan. *Ke-  
 lima*: Pemerintahan yang berorientasi hasil:  
 membiayai hasil bukan masukan. *Keenam*:  
 pemerintahan berorientasi pelanggan: me-  
 menudi kebutuhan pelanggan bukan biro-  
 krasi. *Ketujuh*: Pemerintahan wirausaha:  
 menghasilkan ketimbang membelanjakan.  
*Kedelapan*: pemerintahan antisipatif: men-  
 cegah daripada mengobati. *Kesembilan*: Pe-  
 merintahan desentralisasi: dari Hierarki  
 menuju Partisipasi dan tim kerja. Dan *Kese-  
 puluh*: pemerintahan berorientasi pasar:  
 mendorong perubahan melalui pasar  
 (Osborne and Gaebler, 1992).

Dari kesepuluh dimensi dalam pening-  
 katan kualitas pelayanan publik, melalui  
 reformasi birokrasi kelembagaan juga da-  
 pat didukung oleh beberapa syarat lainnya  
 dalam implementasi kebijakan pelayanan  
 publik (1) pelayanan atau kegiatan sangat  
 mudah dijangkau dan diperoleh,(2) penye-  
 lenggara yang ramah, sopan, dan berpenge-  
 tahuan,(3) informasi program sangat seder-  
 hana dengan bahasa yang mudah dime-  
 ngerti,(4) penyelenggara program menghargai  
 masyarakat,(5) pengelola berusaha un-  
 tuk memahami kebutuhan masyarakat, (6)  
 memberikan pelayanan yang humanis, (7)  
 bekerja mencapai tujuan, (8) program harus

reliabel, dengan variasi yang minimum an-  
 tarwaktu dan masyarakat, (9) penyampaian  
 pelayanan secara tepat dan bertanggung ja-  
 wab, dan (10) penampilan fisik seperti fa-  
 silitas, alat-alat, tenaga pelayanan dan ma-  
 teri lainnya sebagaimana dikemukakan oleh  
 Lawrence L. Martin, 1993 (dalam Purwoko,  
 dkk, 2007).

Jika di kaitkan dengan proses penye-  
 lenggaraan pelayanan publik tersebut, ma-  
 ka proses perizinan dalam pelayanan pu-  
 blik bisa menjadi demokratis, akuntabel  
 dan profesional, hal ini ditekankan oleh  
 Zeithaml dkk, dengan suatu kualitas pelaya-  
 nan harus memiliki unsur pengukuran  
 dari adanya fasilitas sampai pada bagai-  
 mana aparat birokrat itu memiliki perilaku  
 dan memahami pelanggan dalam proses  
 pelayanan publik. Osborne and Gaebler le-  
 bh menekankan pada kualitas pelayanan  
 publik itu bisa berkualitas harus melalui  
 kompetisi dan dalam konteks birokrasi  
 yang wirausaha dengan menampilkan pi-  
 lihan-pilihan masyarakat dalam proses pe-  
 layanan publik sebagai bagian dari jejaring  
 yang diwujudkan dalam pemerintahan  
 yang baik. Denhardt and Denhardt, mene-  
 kankan pada proses bahwa dalam pelaya-  
 nan publik masyarakat memiliki hak yang  
 sama dengan provider artinya pendapat  
 yang disampaikan dalam merumuskan ber-  
 bagai agenda pelayanan juga harus diper-  
 timbangkan pemerintah bahkan dijadikan  
 sebagai agenda utama dalam mencapai tu-

juan pemabngunan dari pelayanan publik. Lovelock menganalisis bahwa kualitas pelayanan publik di tentukan oleh informasi lengkap sampai pada bagaimana keinginan masyarakat dalam melihat produk yang berkualitas. Ini akan dijadikan oleh konsumen dalam menerima atau menolak produk yang di jual di pasaran.

#### V KESIMPULAN.

Dari beberapa uraian di atas, maka di simpulkan sebagai berikut:

*Pertama;* dari data yang diuraikan di atas menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik masih meniscayakan pelayanan publik yang buruk. Aparat birokrat dalam proses pelayanan publik lebih mementingkan diri sendiri dibandingkn dengan memperjuangkan kepentingan masyarakat.

*Kedua;* Misalnya dalam proses pelayanan akte kelahiran, KTP, kartu keluarga, bahkan perizinan lainnya, proses pelayanan masih lambat, tidak adil, ketidak pastian waktu, prosedur yang berbelit-belit dan perilaku pelayan publik belum responsi pada keluhan masyarakat secara optimal.

*Ketiga;* Pemerintah dalam meningkatkan model manajemen pelayanan publik terkesan masih sentralistik dengan otoritas yang digunakan untuk melakukan berbagai intervensi kepentingan sendiri. Dan tidak menghiraukan suara-suara masyarakat.

*Keempat;* sudah saatnya manajemen pemerintah dalam melayani masyarakat di-

perbaiki dengan memberikan solusi terbaik dalam proses pelayanan publik. Yakni mengadopsi pandangan Osborne and Gaebler tentang wirausaha pemerintah; Zelhani dengan mengukur indikator kualitas pelayanan publik, Denhardt and Denhardt dengan melihat masyarakat sebagai warga negara yang wajib dilayani; dan Lovelock dengan menginginkan suatu produk pelayanan yang di pasarkan harus diinginkan masyarakat. •

#### DAFTAR PUSTAKA

- Cullen, Ronald B. & Donald P. Cushman. 2000. *Transitions to Competitive Government: Speed, Consensus and Performance*. Albany, New York: State University of New York Press.
- Denhardt, Janet V., and Denhardt, Robert B., 2003. *The New Public Service*, New York.
- Dvorin, P. Eguene & Simmons H Robert, 1972. *From Amoral to Humane Bureaucracy*. Canfield Press, San Fransisco, Publishers Inc, New York Evanston London.
- Downs, Anthony ,1967. *Inside Bureaucracy*. Little Brown and Company, Boston.
- Dwiyanto, Agus, 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, PSKK UGM Yogyakarta M.E. Sharpe.
- Dwiyanto Agus, dkk. 2005. *Menwujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. JICA UGM Press. Yogyakarta.

- Frederickson, George and Smith B. Kevin, 2003. *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, United Kingdom.
- Lovelock, Cristopher H. Dalam Laporan Akhir BAPPENAS "Tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik", In Line Manajemen Konsultatif, 2004.
- Osborne, D. and Gaebler Ted. 1992. *Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Harvard University Press.
- Putra, Fadilah & Arif, Saiful, 2001. *Kapitalisme Birokrasi; Kritik Reinventing Government Osborne Gaebler*, Puspek Averrous, Yogyakarta.
- Purwoko, Bambang dkk, 2007. Mengelola Pelayanan Publik dalam Pratikno (2007). "Mengelola Dinamika Politik dan Jejaring Kepemerintahan Daerah: Kemitraan Partisipasi dan Pelayanan Publik" (Seri Penerbitan Manajemen Jaringan Pemerintahan. Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM, Yogyakarta.
- SH. Sarundajang, 2003. *Birokrasi dalam Otonomi Daerah: Upaya Mengatasi Kegagalan*; Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 2002. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Utomo, Warsito. 2003. *Dinamika Administrasi Publik; Analisis Isu-isu*, Pustaka Pelajar dan Program MAP UGM Yogyakarta
- Zeithaml, V.A., A. Parasuraman, and L.L. Berry, 1990. *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York: The Free Press.

**Media.**

- Governance Development Survey 2002. *Kompas* 2006.
- Harian*, Senin 14 Mei 2012).
- Ombudsman Republik Indonesia (2010).