

Membangun Alternatif Standar Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

DWI WAHYU PRASETYONO

Abstract

Public services is one of the citizen's necessity must have been fulfilled by the government. To do this job getting done, government in the reformation era must change the old paradigm 'wishing services' become 'to provide services' for citizens, and government must keep better quality for the public services. To increase the quality of public services is purpose to decreasing or terminating the real phenomenon of gap of services in Indonesia's bureaucracy. Public services in Indonesian's reformation era must suitable with public service in other countries, it is must be concerned and focused about a standard services principals and the qualities can be measured by using certain defice standards. So that citizens can using public services in many aspects, and to increase their participation to formulate or arranging of public policy or services programs in the future.

Keywords: birokrasi (*bureaucracy*), pelayanan publik (*public service*), kesenjangan pelayanan (*service gap*), administrasi negara (*public administration*), pemerintahan (*government*)

Pendahuluan

Reformasi administrasi publik yang dilaksanakan melalui pembangunan kelembagaan dan meningkatkan kapasitas administrasi publik dan pembangunan lingkungan sosial dan politik (Farazmand, 1999; Braibanti, 1971, 227-246), pada dasarnya diarahkan dan bertujuan untuk meningkatkan sistem struktural dan prosedural administrasi dalam pelayanan publik (Farazmand; 1999, 807; Caiden, 1969, 65). Dimana pelayanan publik merupakan salah satu isu yang menonjol dewasa ini, terutama di negara-negara miskin dan sedang berkembang. Rendahnya kualitas pelayanan publik (yang

diberikan sektor publik) yang tidak sebanding dengan harapan dan standar kehidupan yang terus meningkat menjadikan tuntutan reformasi administrasi publik, dalam kaitannya dengan perbaikan kualitas pelayanan publik, intensitasnya semakin tinggi.

Reformasi administrasi publik, yang diarahkan untuk semakin memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelayanan publik, adalah dengan pembaharuan dalam manajemen sektor publik. Suatu gerakan reformasi administrasi publik yang dalam pembaharuan manajemen sektor publik, bermula dari Eropa Barat adalah yang oleh Toonen dan Raadschelders (1997) disebut sebagai *Neo Managerial Reform*, yang

terinspirasi dari *Thatcherism*. Prinsip global dalam *Neo Managerial Reform*, berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik, adalah: (1) Berorientasi pada pendekatan bisnis; (2) Penggunaan pendekatan pelayanan yang berorientasi pada kinerja dan kualitas; (3) Responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan pengguna layanan.

Reformasi penerapan manajemen baru dalam sektor publik tersebut, banyak mendapat dukungan dari para teoritis yang kemudian memunculkan paradigma baru dalam administrasi publik, yakni *The New Public Management* (Hood, 1991), yang oleh Pollitt (1990) disebut sebagai *Managerialism*, sementara oleh Lan dan Rosebloom (1992) disebut dengan *Market-based Public Administration*, dan versi Osborne dan Gaebler (1992) menyebutnya sebagai *Reinventing Government (Entrepreneurial Government)*. Dalam paradigma *The New Public Management* (NPM) atau apaun sebutan lainnya, pada dasarnya mencoba memasukkan prinsip-prinsip administrasi bisnis ke dalam penyelenggaraan administrasi publik, khususnya dalam pelayanan publik, dimana prinsip tersebut adalah “*run government like a business*” (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Paradigma NPM memasukan nilai-nilai korporasi ke dalam sektor publik, berhubungan dengan seberapa banyak kebijakan publik yang dapat dihasilkan dengan target untuk mencapai efisiensi dan kepuasan

konsumen (Denhardt dan Denhardt, 2003). Dalam terminologi NPM lebih fokus pada hasil penerapan terminologi mekanisme pasar dalam praktek pemberian pelayanan kepada publik. Pelayanan publik dianggap sebagai bentuk “transaksi” antara pihak *provider* (penyedia layanan) dalam hal ini administrasi publik yang diwakili oleh birokrasi, dengan *consumer* atau *customers*-nya yaitu publik pengguna layanan (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Salah satu prinsip dalam pelayanan publik dalam pandangan *reinventing government* adalah penekanan fungsi pemerintah pada fungsi mengendalikan dan bukan pelaksana (dalam pelayanan) (Osborne dan Gaebler, 1992). Hal itulah yang kemudian memberikan inspirasi terjadinya privatisasi dalam pelayanan publik. Prinsip tersebut sejalan dengan pandangan dalam paradigma NPM, yang mengadopsi pula teori pilihan publik (*the public choice theory*), dengan asumsi bahwa setiap individu atau pihak (baik *provider* maupun konsumen) akan selalu bertindak rasional dalam menentukan pilihan guna mendapatkan keuntungan yang maksimal.

Permasalahan Dalam Pelayanan Publik

Memasuki era baru (demokratisasi) dalam sistem pemerintahan Indonesia dewasa ini, sekalipun reformasi administrasi publik dan upaya perbaikan pelayanan publik

telah digulirkan, dirasa masih terjadi berbagai kelemahan dalam pelayanan publik. Mohamad (2003) menyebutkan beberapa kelemahan pelayanan publik, antara lain (1). *Kurang responsif*, kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (*front line*) sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali; (2). *Kurang informatif*, berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat; (3). *Kurang accessible*, berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut; (4). *Kurang koordinasi*, berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait; (5). *Birokratis*, pelayanan (khususnya pelayanan perijinan) pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitan dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan (*front line staff*) untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan di lain pihak kemungkinan

masyarakat untuk bertemu dengan penanggungjawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan; (6). *Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat*, pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu; (7). *Inefisien*, berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

Belum membaiknya pelayanan publik (di Indonesia), seperti halnya apa yang dikemukakan oleh Flynn (1990) bahwa pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkhis cenderung bercirikan *over bureaucratic, bloated, wasteful, dan under performing*. Selain itu juga dikarenakan masih melekatnya paradigma lama pemerintahan pada diri administrasi publik (sebagai pelayan publik). Paradigma lama tersebut ditandai dengan perilaku administrasi publik yang masih menempatkan dirinya untuk dilayani bukannya untuk melayani. Seharusnya, dalam era demokratisasi dan desentralisasi saat ini, seluruh perangkat birokrasi, perlu menyadari bahwa pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang

mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku "melayani, bukan dilayani", "mendorong, bukan menghambat", "mempermudah, bukan mempersulit", "sederhana, bukan berbelit-belit", "terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang" (Mustopadidjaja, 2003).

Parasuraman bersama Zeithmal, dan Berry (1985) mengemukakan adanya 4 permasalahan dalam pelayanan, dengan apa yang disebutnya sebagai *gap* (kesenjangan). Adapun deskripsi dari masing-masing kesenjangan tersebut adalah sebagai berikut :

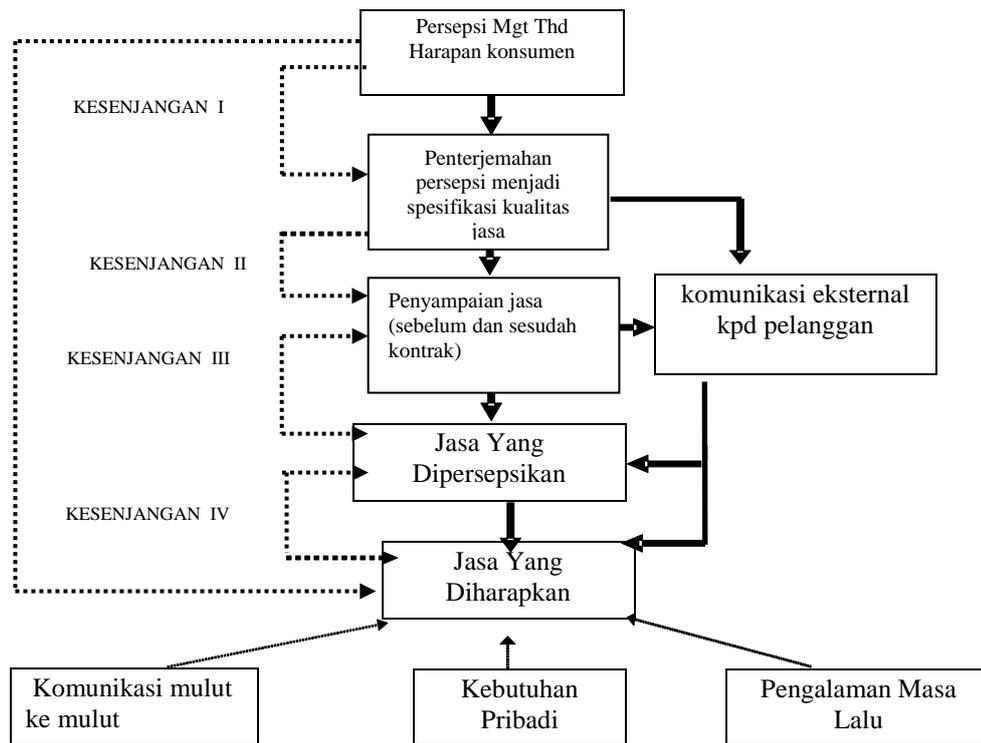
- (1) kesenjangan antara jasa yang dipersepsikan oleh manajemen dengan jasa yang diharapkan oleh konsumen, merupakan kesenjangan yang terjadi antara harapan masyarakat dengan apa yang dipikirkan oleh pimpinan instansi pemberi layanan publik. Misalnya, pimpinan berpikir bahwa waktu persetujuan suatu dokumen paling telat adalah 2 hari sedangkan masyarakat berharap tidak lebih dari 24 jam.
- (2) persepsi manajemen terhadap harapan konsumen dengan apa yang ditangkap oleh bawahan/

karyawannya, merupakan kesenjangan yang terjadi antara apa yang dipikirkan oleh pimpinan instansi terhadap harapan publik dengan spesifikasi dari kualitas pelayanan yang diberikan. Dalam hal ini apakah pimpinan lembaga terkait telah memiliki sebuah standar dalam pelayanan, jika sudah apakah standar-standar tersebut sudah sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat.

- (3) konsep pelayanan yang dimengerti oleh karyawan dengan komunikasi dan aktifitasnya dalam memberikan pelayanan kepada konsumen, terjadi ketika pemberian pelayanan (*service delivery*) dengan apa yang tertuang dalam spesifikasi standar pelayanan yang ada.
- (4) tindakan dari pemberi layanan dengan jasa yang dipersepsikan oleh konsumen merupakan persoalan komunikasi yang terjadi ketika janji *provider* tidak sesuai dengan apa yang diberikan. Beberapa pengalaman menyebutkan bahwa penyebab munculnya *gap* keempat ini disebabkan oleh persoalan koordinasi internal organisasi itu sendiri

Kesenjangan dalam pelayanan tersebut digambarkan dalam model sebagai berikut :

Gambar 1: Empat Kesenjangan Pelayanan



Sumber : diadopsi dari Parasuraman, et al., (1985).

Model gap (kesenjangan) tersebut kemudian diperbaharui oleh Parasuraman et al., (1990) dari empat kesenjangan menjadi 5. Adapun deskripsi penjelasan dari kelima gap yang menyebabkan kegagalan dalam penyampaian pelayanan, adalah :

Gap antara harapan konsumen dan persepsi manajemen: Gap ini muncul sebagai ketidaktahuan manajemen tentang kualitas jasa macam apa yang sebenarnya diharapkan konsumen. Ketidaktahuan ini membawa konsekuensi tidak layaknya *design* dan standar jasa. Karena *design* dan standarnya kurang baik, maka cara penyampaian jasanya pun tidak standar dengan baik. Akhirnya

organisasi akan tidak bisa menunjukkan unjuk kerja seperti yang dijanjikan kepada konsumen melalui periklanan maupun media komunikasi lainnya.

Gap antara persepsi manajemen terhadap harapan konsumen dan spesifikasi kualitas jasa: Gap ini muncul karena para manajer menetapkan spesifikasi kualitas jasa berdasarkan pada apa yang mereka percayai sebagai yang diinginkan konsumen. Padahal pendapat mereka itu belum tentu akurat, akibatnya banyak organisasi jasa telah memfokuskan tekanan mereka kepada kualitas teknik, sementara pada kenyataannya, hal yang dianggap

terpenting oleh konsumen adalah kualitas yang berkaitan dengan penyajian jasa. Akar terjadinya gap ini adalah tidak adanya interaksi langsung antara manajemen dengan konsumen, keengganan untuk menyanyakan harapan konsumen dan atau ketidaksiapan manajemen dalam mengakomodasikan keduanya.

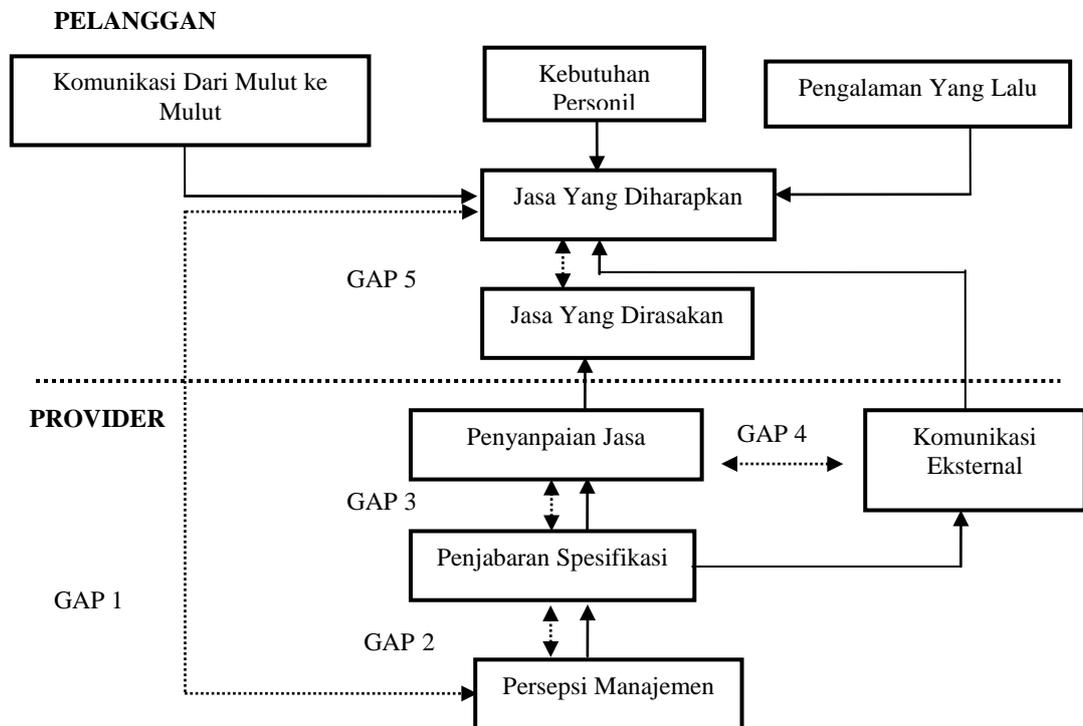
Gap antara spesifikasi kualitas jasa dengan jasa yang senyatanya disajikan: Gap ini muncul pada jasa yang sistem penyampaiannya sangat bergantung kepada karyawan. Persepsi yang akurat tentang harapan konsumen memang penting, tetapi belum cukup untuk menjamin kualitas penyajian jasa yang terbaik. Upaya untuk menjamin bahwa spesifikasi kualitas akan terpenuhi apabila jasa memerlukan unjuk kerja dan penyajian yang segera begitu konsumen hadir di tempat jasa diproses, adalah hal yang sangat sulit. Para eksekutif, para manajer dan pihak-pihak yang mempunyai otoritas dalam menetapkan kebijakan, mengalami kesulitan dalam menterjemahkan pemahaman mereka terhadap harapan konsumen ke dalam spesifikasi kualitas jasa, yang pada akhirnya mampu membangun komitmen perusahaan terhadap kualitas jasa. Gap ini mengindikasikan perlunya ditetapkan *design* dan standar jasa yang berorientasi kepada konsumen.

Gap antara penyampaian jasa aktual dengan komunikasi eksternal kepada konsumen: Janji-janji yang disampaikan perusahaan jasa melalui media periklanan, tenaga

penjualan dan komunikasi yang lainnya secara potensial bukan hanya akan meningkatkan harapan yang akan dijadikan sebagai standar kualitas jasa yang akan diterima konsumen, akan tetapi juga akan meningkatkan persepsi tentang jasa yang akan disampaikan kepada mereka. Kegagalan dalam memenuhi jasa yang dijanjikan dengan yang senyatanya disajikan kepada konsumen akan memperlebar gap ini. Kegagalan pemenuhan janji dapat berupa : terlalu tingginya janji yang disampaikan melalui periklanan atau penjualan personal, koordinasi yang kurang kuat antara bagian operasi dan bagian pemasaran serta perbedaan dalam kebijaksanaan dan prosedur di semua *outlet* jasa.

Gap antara jasa yang diharapkan dengan yang secara aktual diterima: Gap ini mencerminkan perbedaan antara unjuk kerja senyatanya dengan persepsi yang dimiliki konsumen. Pada awalnya persepsi subyektif tentang kualitas antara yang dimiliki konsumen dan produsen jasa adalah sama, akan tetapi karena berbagai faktor yang muncul selama proses penyajian jasa (melalui berbagai tahapan) berlangsung, maka pada akhir proses penyajian jasa, persepsi konsumen dan produsen tentang kualitas jasa dimaksud bisa berbeda. Jasa yang waktu eksekusi penyajiannya memakan waktu lama, amat rentan terhadap kesalahan jenis ini atau kesalahan yang terjadi di salah satu tahapan prosesnya, dengan model sebagai berikut :

Gambar 2: Lima Kesenjangan Pelayanan



Sumber : diadopsi dari Parasuraman, et al., (1990).

Karakter Birokrasi Publik (Indonesia)

Lambannya reformasi dan perbaikan kualitas pelayanan publik di Indonesia, sedikit banyak juga berkait dengan bagaimana kecenderungan karakteristik birokrasi publik. Dimana birokrasi publik di Indonesia merupakan aktor yang memegang peran besar dalam pelaksanaan pemberian pelayanan kepada publik. Effendi (1995) menyebutkan beberapa faktor lagi yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik (di Indonesia) antara lain adanya: (a) *Konteks monopolistik*, dalam hal ini karena tidak adanya kompetisi

daripenyelenggara pelayanan publik non pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh pemerintah; (b) *Tekanan dari lingkungan*, dimana faktor lingkungan amat mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan interaksinya antara lingkungan dengan organisasi publik; (c) *Budaya patrimonial*, dimana budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia masih banyak terikat oleh tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat setempat yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang telah ditentukan.

Kartasasmita (1995) menyebutkan, bahwa birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan *statusquo* dan *resisten* terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan.

Apabila reformasi dalam sistem politik telah berjalan dengan putaran yang cepat, pembaharuan birokrasi itu sendiri berjalan amat lambat. Sesungguhnya, lingkungan politik dan dorongan dari masyarakat sudah cukup kuat untuk memicu pembaharuan birokrasi. Namun tampaknya bukan *political will* yang tidak ada, tetapi bagaimana memulainya, itu rupanya yang belum bisa diketemukan jalannya (Kartasasmita, 2001). Lambanya reformasi birokrasi, diantaranya disebabkan adanya patologi birokrasi yang cukup akut, yang dicirikan oleh kecenderungan patologi karena persepsi, perilaku dan gaya manajerial, masalah pengetahuan dan ketrampilan, tindakan melanggar hukum, keperilakuan, dan adanya situasi internal (Agus, 2002).

Birokrasi Indonesia sebagai negara berkembang, pada dasarnya memiliki kesamaan dengan berbagai ciri birokrasi negara-negara berkembang. Kartasamita (1997) mengemukakan lima ciri yang

indikasinya ditemukan secara umum di negara berkembang, yaitu :

Pertama, pola dasar (*basic pattern*) birokrasi bersifat jiplakan (*imitative*) dari pada asli (*indigeneous*). Negara-negara berkembang baik negara yang pernah dijajah bangsa barat maupun tidak, cenderung meniru sistem administrasi barat. Negara yang pernah dijajah pada umumnya mengikuti pola negara yang menjajahnya. Kingsley seperti dikutip oleh Heady menyatakan bahwa di negara bekas jajahan, pengorganisasian jawatan-jawatan, perilaku birokrat, bahkan penampilannya mengikuti karakteristik penjajahnya, dan merupakan kelanjutan dari administrasi kolonial. Tetapi administrasi kolonial itu sendiri diterapkan hanya di daerah jajahan dan tidak di negara asalnya sendiri. Sehingga, berbeda dengan administrasi di negara penjajahnya, administrasi kolonial bersifat elitis, represif, menjauh (*aloof*) atau jauh dari masyarakat dan lingkungannya serta paternalistik. Pola administrasi kolonial ini diwarisi oleh administrasi di negara-negara yang baru merdeka bahkan sampai sekarang masih menjadi ciri birokrasi di banyak negara berkembang.

Kedua, birokrasi di negara berkembang kekurangan (*deficient*) sumberdaya manusia terampil. Kekurangan ini bukan dalam arti jumlah tetapi kualitas. Dalam jumlah justru sebaliknya, birokrasi di negara berkembang mengerjakan orang lebih

dari yang diperlukan (*overstaffed*). Yang justru kurang adalah administrator yang terlatih, dengan kapasitas manajemen (*management capacity*), keterampilan-keterampilan pembangunan (*development skills*) dan penguasaan teknis (*technical competence*) yang memadai. Pada umumnya keadaan ini mencerminkan kondisi atau taraf pendidikan suatu negara. Namun, tidak selalu berarti terkait dengan kurangnya fasilitas pendidikan atau orang-orang berijazah. Heady menunjukkan kasus India dan Mesir, yang memiliki banyak tenaga berpendidikan tinggi, tapi birokrasinya tidak banyak lebih baik dibanding negara berkembang lainnya.

Ketiga, birokrasi lebih berorientasi kepada hal-hal lain daripada mengarah kepada yang benar-benar menghasilkan (*production directed*). Dengan kata lain birokrat lebih berusaha mewujudkan tujuan pribadinya dibanding pencapaian sasaran-sasaran program. Riggs (1964), menyatakannya sebagai preferensi birokrat atas kemanfaatan pribadi (*personal expediency*) ketimbang kepentingan masyarakat (*public principled interest*). Dari sifat seperti ini lahir nepotisme, penyalahgunaan kewenangan, korupsi, dan berbagai penyakit birokrasi yang menyebabkan aparat birokrasi di Negara berkembang pada umumnya memiliki kredibilitas yang rendah. Di banyak negara berkembang, korupsi telah merajalela sedemikian rupa sehingga menjadi fenomena yang sangat prevalen dan diterima sebagai sesuatu yang wajar,

atau menurut istilah Heady *sanctioned by social mores* dan *semi institutionalized*.

Keempat, adanya kesenjangan yang lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan (*discrepancy between form and reality*). Riggs (1964) menyebutkan fenomena umum ini sebagai formalisme, yaitu gejala yang lebih berpegang kepada simbol-simbol dan ekspresi-ekspresi formal dibanding yang sesungguhnya terjadi. Hal ini tercermin dalam penetapan perundang-undangan yang tidak mungkin dilaksanakan, peraturan-peraturan yang dilanggar sendiri oleh yang menetapkan, memusatkan kekuasaan meskipun resminya ada desentralisasi dan pendelegasian kewenangan, melaporkan hal yang baik-baik dan tidak menyetengahkan keadaan yang tidak baik atau masalah yang sesungguhnya dihadapi. Bahkan tidak jarang memalsukan atau memanipulasi data untuk memberi gambaran yang menguntungkan.

Kelima, birokrasi di negara berkembang acapkali bersifat "otonom", artinya bebas dari proses politik dan pengawasan masyarakat. Ciri ini merupakan warisan administrasi kolonial yang memerintah secara absolut, atau sikap feodal dalam jaman kolonial yang terus hidup dan berlanjut setelah merdeka. Di banyak negara berkembang, pada awalnya orang yang paling terpelajar atau elite bangsa yang bersangkutan memang berkumpul di birokrasi, sehingga kelompok di luar itu sulit dapat

menandingi birokrasi dalam pengetahuan mengenai pemerintahan.

Dwiyanto (2006) mengemukakan bahwa birokrasi publik Indonesia yang, yang pada awalnya mewarisi birokrasi kolonial, yang dibangun dengan nilai, tujuan, dan *mindset* untuk mempertahankan kekuasaan kolonial telah menciptakan bangunan dan struktur pemerintahan yang berbasis pada ketidakpercayaan pada warga. Pemerintah kolonial cenderung menganggap warga dan segala aktivitasnya sebagai ancaman terhadap kelangsungan kekuasaannya karena itu mereka menempatkan kapasitas melakukan kontrol sebagai dasar dalam pengembangan struktur birokrasinya di Indonesia. Karena berawal dari warisan kolonial, maka dalam membangun dan mengembangkan birokrasi pemerintahan di Indonesia cenderung pula mewarisi dan mengadopsi nilai dan tujuan kolonial, yakni dengan tujuan utama untuk dapat mengontrol perilaku warganya bukan untuk melayaninya. Melihat hal tersebut, dapat dipahami mengapa kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi publik di Indonesia sangat buruk, tidak responsif dan akutabel kepada publik yang harus dilayaninya. Kondisi demikian tidak lepas dari model pertanggung jawaban dalam kinerja birokrasi publik.

Selama ini model pertanggung-jawaban yang lazim berlaku dalam birokrasi pemerintah umumnya bersifat vertikal. Pertanggungjawaban seorang pejabat birokrasi selalu ada pada

atasannya. Birokrasi yang hirarkhis seperti yang berkembang di Indonesia selalu menem-patkan pertanggungjawaban dalam kontek hubungan antara bawahan dengan atasannya (Dwiyanto, 2006). Dalam model pertanggungjawaban birokrasi yang demikian, dan kerangka nilai, budaya dan tujuan birokrasi yang mengikuti warisan kolonial cenderung menempatkan publik sebagai pihak yang dianggap melakukan *moral hazards* sehingga perilakunya harus dikendalikan untuk mencegah terjadinya perilaku warga yang merugikan kepentingan publik dan pemerintah. Karena itu struktur, prosedur, dan budaya yang berkembang dalam birokrasi pemerintah sangat menempatkan kontrol sebagai panglima dan “*decision rule*” (Dwiyanto, 2006).

Alternatif Dimensi Standar Pelayanan Publik

Guna menghindari prosedur pelayanan birokrasi pemerintah cenderung sangat panjang dan kompleks sehingga sulit diikuti secara wajar oleh warganya, Dwiyanto [2006] mengemukakan bahwa salah satu aspek penting dalam reformasi birokrasi adalah menciptakan kepastian regulasi dan standar pelayanan. Salah satu masalah utama yang dikeluhkan oleh para pemangku kepentingan dan warga adalah ketidakmampuan birokrasi di daerah dalam menciptakan kepastian regulasi dan standar pelayanan.

Dalam membangun dan mengembangkan dimensi atau indikator kualitas pelayanan publik, sangat diperlukan pemahaman dan memper-hatikan beberapa sifat dari pelayanan publik itu sendiri, antara lain adalah : (1) memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya, (2) memiliki *wide stakeholders*, (3) memiliki tujuan sosial, (4) dituntut untuk akuntabel kepada publik, (5) memiliki *complex and debated performance indicators*, serta (6) seringkali menjadi sasaran isu politik (Mohamad, 2003)

Pengelolaan pelayanan publik dalam perspektif *reinventing government* (Osborne dan Gaebler, 1992) yang berorientasi kepuasan pelanggan (*customer-driven government*) memiliki ciri-ciri: (a) lebih fokus pada fungsi pengaturan melalui kebijakan, untuk memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi kegiatan pelayanan kepada masyarakat, (b) lebih fokus pada pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas-fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama, (c) menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas, (d) terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil (*outcomes*) sesuai dengan masukan yang digunakan, (e) lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat, (f) memberi akses

kepada masyarakat dan responsif terhadap pendapat dari masyarakat tentang pelayanan yang diterimanya, (g) lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan, (h) lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan, dan (i) menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan.

Parasuraman (1985) mengemukakan 5 aspek dalam pelayanan, yang dapat dipakai acuan dalam mengembangkan dimensi-dimensi standar kualitas pelayanan publik. Adapun kelima aspek itu meliputi :

Pertama, proses dan prosedur pelayanan dapat meliputi prosedur pelayanan langsung kepada pelanggan, dan proses pengolahan pelayanan yang merupakan proses internal dalam menghasilkan pelayanan. Dalam proses dan prosedur ini meliputi seluruh aktifitas kegiatan pelayanan secara berurutan dimulai dengan aktifitas yang dilakukan ketika pertama kali pelanggan datang, dan bahkan setelah pelayanan itu selesai (*after service*).

Kedua, Persyaratan pelayanan merupakan hal-hal yang harus dipenuhi oleh pelanggan untuk mendapatkan pelayanan. Persyaratan pelayanan dapat berupa dokumen atau surat-surat. Persyaratan pelayanan perlu diidentifikasi dari tiap aktifitas pelayanan sehingga untuk keseluruhan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pelanggan termasuk biaya total yang harus dibayar oleh pelanggan.

Ketiga, sarana dan prasarana yang dibutuhkan, merupakan berbagai fasilitas yang diperlukan dalam rangka memberikan pelayanan. Sarana yang digunakan dapat merupakan sarana yang utama dan sarana pendukung. Sarana utama merupakan sarana yang disediakan dalam rangka proses pelayanan yang meliputi antara lain berbagi formulir, fasilitas pengolahan data. Sedangkan sarana pendukung adalah fasilitas yang pada umumnya disediakan dalam rangka memberikan pelayanan pendukung antara lain seperti penyediaan fasilitas ruang tunggu yang nyaman, penyediaan layanan antaran dan lain-lain. Sedangkan prasarana merupakan berbagai fasilitas yang mendukung sarana pelayanan anatara lain berupa jalan menuju kantor pelayanan.

Keempat, waktu dan Biaya Pelayanan yang terpakai untuk setiap aktifitas yang dilakukan pada proses pengolahan, maka akan dapat ditentukan waktu dan biaya yang akan digunakan untuk melayani satu jenis pelayanan sejak awal pelanggan menemui petugas pelayanan sampai pelayanan selesai dilakukan.

Kelima, pengaduan Keluhan merupakan mekanisme yang dapat ditempuh oleh pelanggan untuk menyatakan ketidakpuasannya terhadap pelayanan yang diterima. Pengaduan keluhan merupakan hal yang sangat penting meningkatkan perbaikan kualitas pelayanan terus menerus tidak lepas dari masukan pelanggan yang biasanya dalam bentuk keluhan.

Leach, Stewart, & Walsh (1994) mengungkapkan beberapa model pelayanan publik dalam kerangka desentralisasi. Model pertama yang paling lama dan paling banyak dianut oleh berbagai negara di dunia, terutama negara berkembang adalah model *traditional bureaucratic authority*. Ciri dari model ini adalah bahwa pemerintahan daerah bergerak dalam kombinasi tiga faktor yaitu : pertama, penyediaan barang dan layanan publik lebih banyak dilakukan oleh sektor publik (*strong public sector*). Kedua, peran pemerintah daerah sangat kuat (*strong local government*) karena memiliki cakupan fungsi yang luas, mode operasi yang bersifat mengarahkan, derajat otonomi yang sangat tinggi, dan tingkat kendali eksternal yang rendah. Ketiga, pengambilan keputusan dalam pemerintah daerah lebih menekankan pada demokrasi perwakilan (*representative democracy*).

Merespon tuntutan akan perbaikan pelayanan publik, Pemerintah Indonesia melalui Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan kebijakan Pedoman Tatalaksana Pelayanan, yakni dengan kepmenpan Nomor. 81 Tahun 1993. Prinsip layanan sebagaimana dalam kepmen itu lebih dikenal sebagai model pelayanan prima, yang dewasa ini telah dijadikan sebagai program utama bagi jajaran birokrasi publik, terutama di lingkungan pemerintah lokal. Prinsip pelayanan prima tersebut meliputi : (1) *Kesederhanaan*, dalam arti bahwa

prosedur dan tata cara pelayanan perlu ditetapkan dan dilaksanakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan; (2) *Kejelasan dan kepastian*, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, dan jangka waktu penyelesaian pelayanan; (3) *Keamanan*, dalam arti adanya proses dan produk hasil pelayanan yang dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum bagi masyarakat; (4) *Keterbukaan*, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan, unit kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta; (5) *Efisiensi*, dalam arti bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan; (6) *Ekonomis*, dalam arti bahwa pengenaan biaya atau tarif pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan

memperhatikan: nilai barang dan jasa pelayanan, kemampuan masyarakat untuk membayar, dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku; (7) *Keadilan dan Pemerataan*, yang dimaksudkan agar jangkauan pelayanan diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat; (8) *Ketepatan Waktu*, dalam arti bahwa pelaksanaan pelayanan harus dapat diselesaikan tepat pada waktu yang telah ditentukan.

Prinsip pelayanan prima tersebut, orientasinya lebih mengarah dan menekankan pada perspektif proses pemberian layanan dari pada hasil. Namun setidaknya melalui proses pelayanan yang baik akan sangat dimungkinkan untuk mencapai hasil atau output layanan yang baik pula. Dwiyanto (1997) melengkapi perspektif ukuran kinerja birokrasi publik dalam pelayanan publik yang dikembangkan Lenvin dkk. dari tiga kriteria menjadi lima kriteria, yaitu meliputi: (1). *Akuntabilitas*, yaitu kemampuan birokrasi publik dalam mengembangkan program layanan sebagai respon dan yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan publik pengguna pelayanannya; (2). *Responsibilitas*, yang diartikan sebagai persesuaian bidang kinerja pelayanan publik dengan keahlian para administrator birokrasi publik. Dimana dalam hal ini menyangkut pada kemampuan skill dan profesionalisme administrator dalam memberikan pelayanan; (3). *Responsivitas*, dimana ini merujuk pada persesuaian

pelayanan publik dengan prinsip-prinsip administrasi. Aspek ini menyangkut bagaimana pemberian pelayanan kepada publik sesuai dengan prosedur, prinsip-prinsip pelayanan dan peraturan lainnya yang berlaku. Pada konteks ini menyangkut prinsip-prinsip pelayanan prima, yang merupakan pedoman bagi birokrasi sektor publik dalam menjalankan pelayanan kepada publik, dapat dipenuhi dan dijalankan sepenuhnya dalam praktek pemberian layanan serta tidak bertentangan dengan berbagai peraturan yang berlaku; (4). *Produktivitas*, yaitu mencakup kemampuan birokrasi pelayan publik untuk memberikan pelayanan secara efektif dan efisien, baik dari segi kecepatan, ketepatan proses kualitas output, serta rasio penggunaan sumberdaya dengan hasil; (5). *Kepuasan pengguna layanan*, yaitu dilihat dari bagaimana respon pengguna layanan terhadap proses dan hasil layanan yang diberikan. Dalam konteks ini bagaimana pelayanan yang diberikan dapat memberikan kepuasan pada pengguna layanan.

Parasuraman, *et.al.*, (1990) mengemukakan hasil identifikasi temuannya berupa sepuluh faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan, yaitu : (1). *Reliability*, mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (*performance*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*). Hal ini berarti kepuasan memberikan jasanya secara tepat semenjak saat pertama (*right the first time*). Selain itu juga berarti

bahwa perusahaan yang bersangkutan memenuhi janjinya, misalnya menyampaikan jasa sesuai dengan jadwal yang disepakati; (2). *Responsiveness*, yaitu kemauan atau kesiapan para karyawan untuk memberikan jasa yang dibutuhkan pelanggan; (3). *Competence*, artinya setiap orang dalam suatu perusahaan memiliki ketrampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan jasa tertentu; (4). *Access*, meliputi kemudahan untuk dihubungi dan ditemui. Hal ini berarti lokasi fasilitas jasa yang mudah dijangkau, waktu menunggu yang tidak terlalu lama, saluran komunikasi perusahaan mudah dihubungi, dan lain-lain; (5). *Courtesy*, meliputi sikap sopan-santun, respek, perhatian dan keramahan yang dimiliki para *contact personnel* (seperti resepsiones, operator telepon, dan lain-lain); (6). *Communication*, artinya memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang dapat mereka pahami, serta selalu mendengarkan keluhan dan saran para pelanggan; (7). *Credibility*, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya. Kredibilitas mencakup nama perusahaan, reputasi perusahaan, karakteristik pribadi *contact personnel*, dan interaksi dengan pelanggan; (8). *Security*, yaitu aman dari bahaya, resiko atau keragu-raguan. Aspek ini meliputi keamanan secara fisik (*physical safety*), keamanan finansial (*financial security*) dan kerahasiaan (*confidentiality*); (9). *Understanding /knowing the customer*, yaitu usaha untuk memahami kebutuhan

pelanggan; (10). *Tangibles*, yaitu bukti fisik dari jasa, bisa berupa fasilitas fisik, peralatan yang digunakan, representasi fisik dari jasa (misalnya kartu kredit plastik).

Pada dasarnya bahwa sepuluh dimensi yang ada dapat dirangkum menjadi lima dimensi pokok. Lima dimensi pokok tersebut adalah : (1). Bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi; (2). Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan; (3). Daya tanggap (*responsiveness*) yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan yang tepat; (4). Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan; (5). Empati (*emphaty*), meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Irfan Islamy (1999) menyebut beberapa prinsip pokok yang harus dipahami oleh aparat birokrasi publik dalam aspek internal organisasi yaitu : (a) *Prinsip Aksestabilitas*, dimana setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau secara mudah oleh setiap pengguna pelayanan (misal: masalah tempat, jarak dan prosedur pelayanan); (b) *Prinsip Kontinuitas*, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan harus secara

terusmenerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuanyang berlaku bagi proses pelayanan tersebut; (c) *Prinsip Teknikalitas*, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan proses pelayanannya harus ditangani oleh aparat yang benar-benar memahami secara teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan; (e) *Prinsip Profitabilitas*, yaitu bahwa proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat luas; (f) *Prinsip Akuntabilitas*, yaitu bahwa proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Berbagai dimensi ukuran kualitas pelayanan publik, tersebut di atas, dikembangkan untuk lebih meningkatkan kualitas pelayanan publik, dengan memberikan kriteria dan kerangka sebagai standar pengukuran, baik untuk kepentingan praktis, evaluasi maupun kajian akademis. Dengan dimensi standar tersebut, bagaimana lebih pelayanan publik yang diberikan akan lebih terukur dengan jelas.

Kesimpulan

Pada dasarnya perubahan dimensi dan standarisasi pengukuran kualitas pelayanan publik dibangun dengan lebih cenderung mengikuti kerangka pemikiran atau prinsip dalam paradigma NPM, yang mencoba mengadopsi prinsip dan nilai mekanisme pasar ke dalam sektor publik. Berbagai dimensi standar kualitas pelayanan publik memiliki kecenderungan atau lebih banyak terpengaruh oleh pemikiran-pemikiran sebagaimana prinsip sektor bisnis. Terhadap publik pengguna pelayanan yang lebih dipandang seperti halnya konsumen atau pelanggan sektor bisnis, kepuasan pengguna pelayanan menjadi orientasi bagaimana dimensi pengukuran kualitas pelayanan publik dibangun dan dikembangkan.

Daftar Pustaka

- Braibanti, Ralph (1971) *Administrative Reform in The Context of Political Growth*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Caiden, G, E (1969) *Administrative Reform*. Chicago: Aldine Publishing Co.
- Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt (2003) *The New Public Service*. M.E. Sharpe, Inc.,: New York.
- Dwiyanto, Agus (2006) *Strategi Reformasi Tata Pemerintahan di Daerah*. Jogjakarta: Makalah LPK-UGM.
- Effendi, Sofian (1993) *Strategi Administrasi dan Pemerataan Akses pada Pelayanan Publik Indonesia*. Laporan Hasil Penelitian, Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Farazmand, A. (1999) Administrative Reform in Global Perspectives: A Symposium. *International Journal of Public Administration*.
- Flyn, N. (1990) *Public Sector Management*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Islamy, M. Irfan, (1999) *Reformasi Pelayanan Publik*, Makalah Pelatihan Strategi Pembangunan Sumber Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dalam Era Globalisasi, di Kabupaten Daerah Tingkat II Trenggalek.
- Kartasmita, Ginanjar (1995), *Pembangunan Menuju Bangsa Yang Maju Dan Mandiri*. Pidato Ilmiah penerimaan gelar Dr. HC dalam Ilmu Administrasi Pembangunan dari Universitas Gajah Mada, 15 April 1995.
- (2001) *Good Governance dan Pembaharuan Birokrasi*, makalah pada

- Silaknas ICMI, Jakarta: 26 Desember 2001.
- Leach, S., Stewart, J., Walsh, K. (1994) *The Changing Organization and Management of Local Government*. London: McMillan Press Ltd.
- Mohamad, Ismail (2003) *Aktualisasi Pelayanan Prima Dalam Kapasitas PNS sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat*. Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel Optimalisasi Peran PNS pada Pelaksanaan Tugas Pokok sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, yang diselenggarakan oleh Unit KORPRI POLRI Pusat, Jakarta: 23 Oktober 2003.
- Mustopadidjaja, A. R. (2002) *Kompetensi Aparatur Dalam Memikul Tanggung Jawab Otonomi Daerah Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Ceramah Perdana Pada Program Magister Manajemen Pembangunan Daerah, Kerjasama STIA-LAN, Pemerintah Prov. Kaltim, dan Universitas Mulawarman. Samarinda: 15 Januari, 2002.
- Parasuraman, A., Valarie A. Zeithmal, and Leonard L. Berry (1985) *A Conceptual Model of Service Quality and its Implication for Future Research*, *Journal Marketing* Vol 49 (fall).
- _____ (1990) *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York: The Free Press.
- Suryono, Agus (2002) *Pentingnya Manajemen Birokrasi Profesional Untuk Mengatasi Kemunduran Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*, FIA-Unibraw, [Diakses 10 April 2005]
<http://publik.brawijaya.ac.id/simple/us/jurnal/pdf/4Pentingnya%20Manajemen%20Birokrasi%20Profesional%20untuk%20Mengatas.pdf>.
- Theo AJ. Toonen & Jos CN Raadschelders (1997) *Backgroundpaper for the Presentation on Public Sector Reform in Western Europe*. Conference on Comparative Civil Service Systems. School of Public and Environmental Affairs (SPEA), Indiana University, Bloomington (IN), April 5 - 8, 1997.

