

DIKTAT KULIAH

PELAYANAN SEKTOR PUBLIK



Disusun Oleh

Dra. Atik Septi Winarsih, M.Si

19660920199202 163 016

PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

2019

LEMBAR PENGESAHAN
BAHAN AJAR NON ISBN

1	Judul	:	Pelayanan Sektor Publik
2	Penyusun	:	Dra. Atik Septi Winarsih, M.Si
3	NIK	:	19660920199202 163 016
4	Program Studi	:	Program Studi Ilmu Pemerintahan

Yogyakarta, 20 September 2019

Ketua Program Studi


Dr. Muchamad Zaenuri, M.Si

NIK: 19660828199403 163 025

[Type text]

Materi Kuliah 1

Bab I

Batasan Pengertian Dan Arti Pentingnya Manajemen Pelayanan

1.1 Batasan Pengertian Manajemen Pelayanan

Untuk dapat mempelajari manajemen pelayanan, sebelumnya kita harus memahami pengertiannya. Oleh karena itu di bawah ini akan diuraikan tentang definisi manajemen, definisi pelayanan, dan definisi manajemen pelayanan.

Ada berbagai macam definisi manajemen, misalnya Manullang (1985: 17) mendefinisikan manajemen sebagai:

“Seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan daripada sumberdaya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.”

Sementara itu Gibson, Donnelly & Ivancevich (1996: 4) mendefinisikan manajemen sebagai

“Suatu proses yang dilakukan oleh satu atau lebih individu untuk mengkoordinasikan berbagai aktivitas lain untuk mencapai hasil-hasil yang tidak bisa dicapai apabila satu individu bertindak sendiri”.

Dua definisi tersebut di atas kelihatannya berbeda, tetapi apabila dicermati pada prinsipnya adalah sama. Yang dimaksudkan dengan *proses* oleh Gibson, Donnelly dan Ivancevich sebenarnya adalah penerapan *ilmu dan seni* sebagaimana dimaksudkan oleh Manullang. Sedangkan *pengorganisasian*,

[Type text]

penyusunan, pengarahan dan pengawasan oleh Gibson dan kawan-kawan disebut sebagai *mengkoordinasikan berbagai aktivitas lain*.

Sama halnya dengan definisi manajemen, definisi pelayanan juga sangat banyak. Definisi yang sangat simpel diberikan oleh Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby (1997: 448): “Pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan”. Ini adalah definisi yang paling simpel. Sedangkan definisi yang lebih rinci diberikan oleh Gronroos sebagaimana dikutip di bawah ini:

“Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan” Gronroos (1990: 27).

Dari dua definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata (tidak dapat diraba) dan melibatkan upaya manusia (karyawan) atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan penyelenggara pelayanan. Ciri-ciri lain yang lebih lengkap yang dapat dipakai untuk memahami pengertian pelayanan telah diberikan oleh Zemke sebagaimana dikutip oleh Collins dan McLaughlin (1996: 559) sebagaimana dapat dilihat dalam tabel 2 di bawah ini.

Tabel 1

Karakteristik produk (barang) dan pelayanan

Produk (Barang)	Pelayanan
Konsumen memiliki objeknya	Konsumen memiliki kenangan. Pengalaman atau memori tersebut tidak bisa dijual atau diberikan kepada orang lain.
Tujuan pembuatan barang adalah keseragaman, semua barang adalah sama	Tujuan penyelenggaraan pelayanan adalah keunikan. Setiap konsumen dan setiap kontak adalah 'spesial'.
Suatu produk atau barang dapat disimpan di gudang, sampelnya dapat dikirim ke konsumen.	Suatu pelayanan terjadi saat tertentu, ini tidak dapat disimpan di gudang atau dikirimkan contohnya.
Konsumen adalah pengguna akhir yang tidak terlibat dalam proses produksi	Konsumen adalah 'rekanan' yang terlibat dalam proses produksi
Kontrol kualitas dilakukan dengan cara membandingkan output dengan spesifikasinya.	Konsumen melakukan kontrol kualitas dengan cara membandingkan harapannya dengan pengalamannya.
Jika terjadi kesalahan produksi, produk (barang) dapat ditarik kembali dari pasar	Jika terjadi kesalahan, satu-satunya cara yang bisa dilakukan untuk memperbaiki adalah meminta maaf
Moral karyawan sangat penting	Moral karyawan berperan sangat menentukan

Sumber: Zemke (dalam Collins & McLaughlin, 1996: 559)

Hampir sama dengan pengertian pelayanan, pengertian pelayanan publik juga sangat luas dan meliputi berbagai hal yang dapat diperdebatkan. Oleh

[Type text]

karena itu sebagai acuan, akan dikemukakan definisi yang dipakai dalam Keputusan MENPAN Nomor 81/1993:

Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Kantor MENPAN, 1993: 4).

Mengikuti definisi tersebut di atas, pelayanan perijinan atau pelayanan administratif dapat didefinisikan sebagai Segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik bisa dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. yang diselenggarakan oleh organisasi publik
2. dan yang diselenggarakan oleh organisasi privat.

Sedangkan yang diselenggarakan oleh organisasi pulik dapat dibedakan lagi menjadi:

- (a) yang bersifat primer dan
- (b) yang bersifat sekunder.

Perbedaan diantara ketiga bentuk pelayanan publik tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Table 2
Karakteristik pelayanan publik

Karakteristik	Penyelenggara pelayanan publik		
	Privat	Publik	
		Skunder	Primer
Adaptabilitas	Sangat tinggi	Rendah	Sangat rendah
Posisi tawar klien	Sangat tinggi	Rendah	Sangat rendah
Bentuk/tipe pasar	Kompetisi	Oligopoli	Monopoli
Locus control	Klien	provider	Pemerintah
Sifat pelayanan	Dikendalikan oleh klien	Dikendalikan oleh provider	Dikendalikan oleh pemerintah

Sumber: Ratminto (1999: 7)

Mencermati tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa perbedaan pokok antara pelayanan publik yang diselenggarakan oleh swasta dan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik dan yang bersifat primer adalah bahwa dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh swasta posisi klien sangat kuat (**empowered**). Sebaliknya dalam pelayanan primer yang diselenggarakan oleh organisasi publik, posisi klien sangat lemah (**powerless**).

Berdasarkan asumsi bahwa kinerja pelayanan yang diselenggarakan oleh privat lebih baik dan model penyelenggaraan pelayanan dalam organisasi privat dapat diadopsi dalam organisasi publik, secara teoritis kinerja pelayanan perijinan dapat ditingkatkan dengan cara memberdayakan (**empowering**) klien. Hal ini sesuai dengan teori 'exit' dan 'voice' (Jones, 1994) yang akan dijelaskan di dalam bab selanjutnya.

[Type text]

Berdasarkan diskusi tentang pengertian manajemen, pelayanan dan pelayanan publik tersebut di atas, manajemen pelayanan dapat diartikan sebagai suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengkoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan.

1.2 Arti Pentingnya Manajemen Pelayanan

Ada beberapa hal yang mengakibatkan manajemen pelayanan menjadi suatu hal yang sangat penting sehingga kita harus mempelajarinya, diantaranya adalah sebagai berikut:

- Dengan berlakunya Undang Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, akan semakin banyak aktivitas pelayanan yang harus ditangani oleh Daerah. Dengan demikian Aparat di Daerah dituntut untuk dapat memahami dan mempraktikkan ilmu manajemen pelayanan.
- Berlakunya Undang Undang No 22 dan 25 Tahun 1999 tersebut di atas juga akan mengakibatkan interaksi antara aparat Daerah dan masyarakat menjadi lebih intens. Hal ini ditambah dengan semakin kuatnya tuntutan demokratisasi dan pengakuan akan hak-hak asasi

[Type text]

manusia akan melahirkan kuatnya tuntutan terhadap manajemen pelayan yang berkualitas.

- Globalisasi dan berlakunya era perdagangan bebas menyebabkan batas-batas antar negara menjadi kabur dan kompetisi menjadi sangat ketat. Hal ini menuntut kemampuan manajemen pelayanan yang sangat tinggi untuk dapat tetap eksis dan mampu bersaing.

1.2 Permasalahan Manajemen Pelayanan

Pelayanan publik di Indonesia, khususnya pelayanan perijinan sudah sejak lama mendapatkan perhatian dari pemerintah dan diatur dalam beberapa peraturan sebagai berikut:

- Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Kep. MENPAN) Nomor 1/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.
- Instruksi Presiden No.1/1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat..
- Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Kep. MENPAN) Nomor 06/1995 tentang Pedoman Penganugerahan Penghargaan Abdistyabhakti bagi Unit Kerja/Kantor Pelayanan Percontohan.
- Instruksi Mendagri No. 20/1996 tentang Penyederhanaan Perijinan.
- Surat Edaran Dirjen PUOD Nomor 503/125/d Tanggal 16 Januari 1996 tentang Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Pola Satu Atap

[Type text]

Akan tetapi sampai saat ini masyarakat masih belum juga merasa puas dan memiliki berbagai macam keluhan terhadap penyelenggaraan pelayanan perijinan. Keluhan atau ketidakpuasan masyarakat ini biasanya diungkapkan melalui media massa, khususnya surat kabar. Hal ini mengindikasikan bahwa kinerja pelayanan perijinan masih sangat rendah.

Rendahnya kinerja pelayanan terjadi karena konsep manajemen pelayanan memang masih baru dan belum jelas. Indikasi tentang ketidakjelasan konsep ini dapat dicermati dalam rancunya konsep manajemen pelayanan sebagaimana didiskusikan di dalam sub bab di atas. Dengan demikian aparat pemerintah tidak mempunyai pedoman yang dapat dipakai sebagai acuan dalam penyelenggaraan pelayanan. Sedangkan masyarakat sendiri juga tidak mempunyai satu tolok ukur untuk menilai dan mengontrol aparat. Dengan adanya fenomena tersebut, diharapkan kuliah manajemen pelayanan dan khususnya diktat manajemen pelayanan inidemikian dapat memberikan kontribusi dalam membangun konsep dan wacana pelayanan publik di Indonesia.

[Type text]

Materi Kuliah 2

Bab II

Konsep-Konsep Dasar Manajemen Pelayanan

2.1 Pengantar

Sebagaimana telah diuraikan di bagian awal, manajemen pelayanan dapat diartikan sebagai suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengkoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapinya tujuan-tujuan pelayanan. Teori-teori tentang manajemen pelayanan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu yang mengkajinya dari perspektif provider atau dari prosesnya dan yang mengkajinya dari perspektif konsumen atau outputnya. Perbandingan kedua perspektif tersebut dapat dilihat dalam tabel 3 di bawah ini:

Tabel 3

Perbandingan Dua Perspektif Teori Manajemen Pelayanan

Perspektif provider/proses	Perspektif konsumen/proses
KepMenPan No. 81/1991 Ada 4 sistem pelayanan (fungsional, satu pintu, satu atap, tersentralisasi)	KepMenPan No. 81/1991 Ada 8 prinsip pelayanan: kesederhanaan, kepastian, keamanan, transparansi, efisiensi, ekonomis, keadilan, akurasi)
11 Prinsip manajemen pelayanan dari Viljoen: Identifikasi kebutuhan konsumen, pelayanan terpadu, sistem yang mendukung, semua karyawan bertanggung jawab atas pelayanan, tangani keluhan, terus berinovasi, karyawan sama pentingnya dengan konsumen, tegas dan ramah terhadap konsumen, interaksi khusus dengan pelanggan, kontrol kualitas.	Citizen Charter atau Konsumen Charter
Gap model dari Berry dkk. Ada lima macam gap: gap persepsi manajemen, gap persepsi kualitas, gap penyelenggaraan pelayanan, gap komunikasi pasar dan gap kualitas pelayanan	
Public Service 2000 (PS-2000)	

Sumber: Hasil Analisis

Untuk dapat menyelenggarakan manajemen pelayanan dengan baik, terlebih dahulu kita harus memahami beberapa konsep pokok manajemen pelayanan tersebut di atas, seperti momen kritis pelayanan, lingkaran pelayanan dan gap model. Untuk itu di bawah ini akan diuraikan satu per satu konsep-konsep dasar manajemen pelayanan tersebut.

[Type text]

2.2 Moment Kritis Pelayanan (*Moment of truth*)

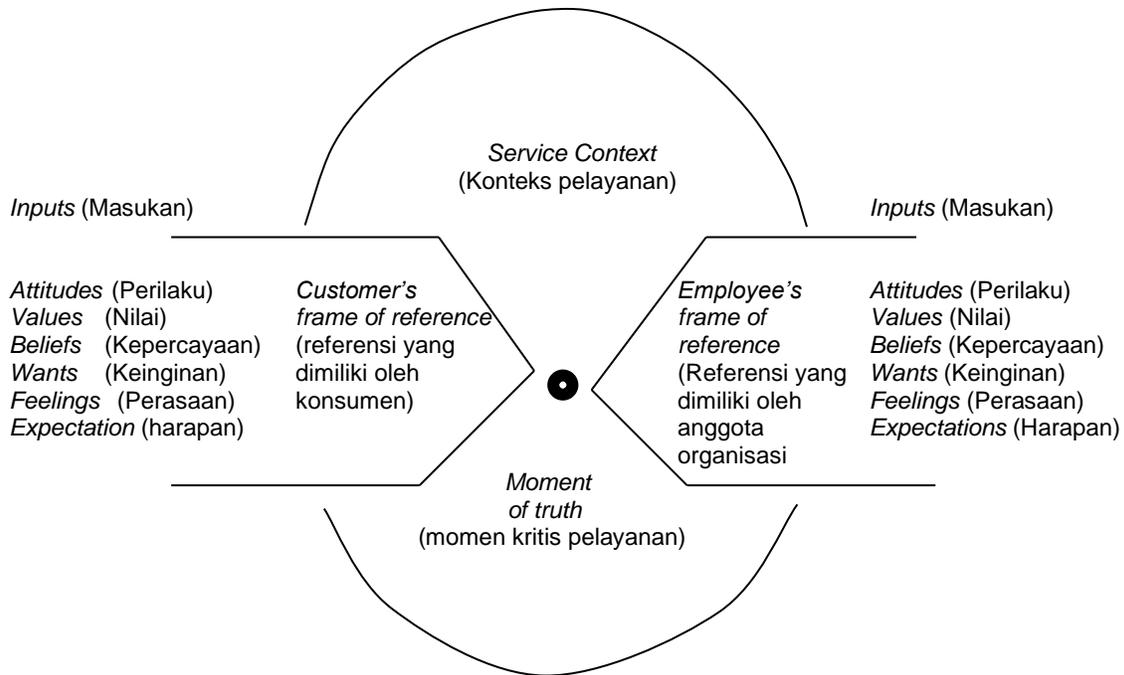
Satu konsep yang sangat penting dalam manajemen pelayanan adalah *moment of truth* (momen kritis pelayanan). Albrecht dan Bradford (1990: 30) mendefinisikan momen kritis pelayanan sebagai kontak yang terjadi antara konsumen dengan setiap aspek organisasi yang akan membentuk opini konsumen tentang kualitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi tersebut. Untuk menciptakan kualitas pelayanan yang baik, setiap organisasi harus mengidentifikasi dan mengelola momen kritis pelayanan tersebut secara baik. Selanjutnya Albrecht dan Bradford (1990) menyatakan bahwa harus ada kesesuaian atau kompatibilitas antara tiga faktor dalam pengelolaan *moment of truth*, yaitu:

- a. Konteks pelayanan.
- b. Referensi yang dimiliki oleh konsumen.
- c. Referensi yang dimiliki oleh anggota organisasi penyelenggara pelayanan.

Kesesuaian antara tiga faktor tersebut dapat dilihat dalam model di bawah ini:

[Type text]

Gambar 1
The Moment of Truth Model
(Model momen kritis pelayanan)



Sumber: Albrecht & Bradford, 1990: 37

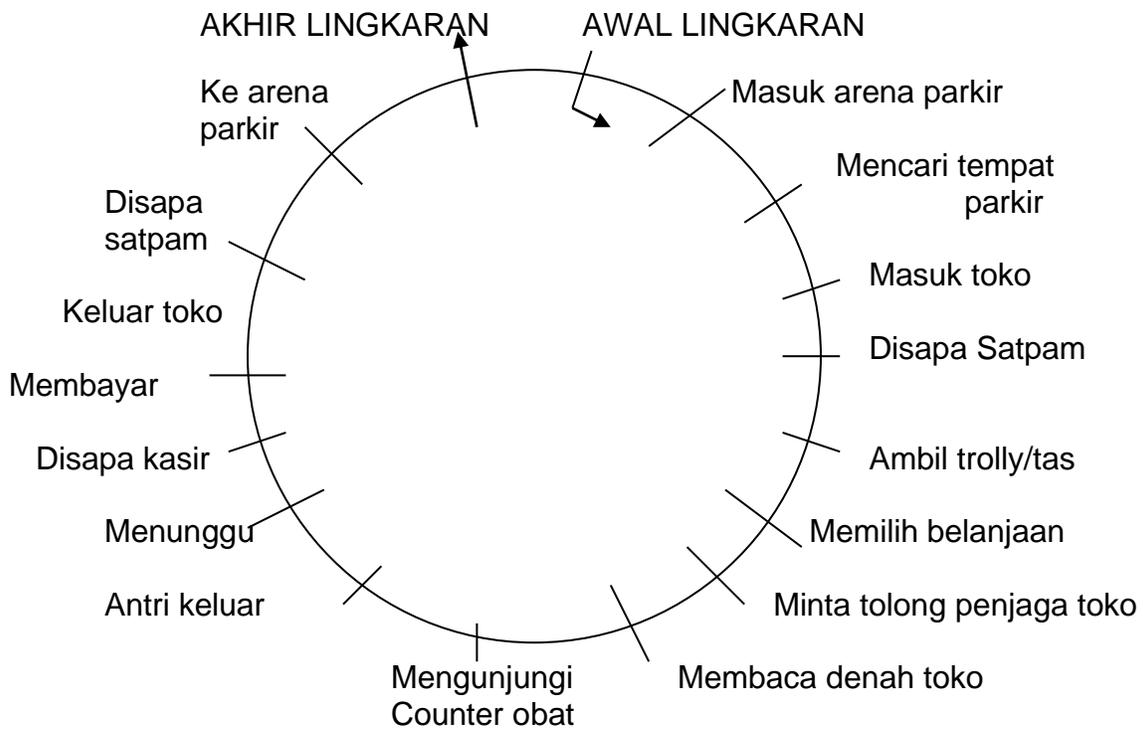
2.3 Lingkaran Pelayanan (*The Cycles of Services*)

Untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik, kita harus memandang produk atau jasa layanan kita sebagaimana konsumen kita memandang produk atau jasa layanan tersebut. Hal ini sangat sulit untuk dilakukan karena biasanya organisasi penyelenggara pelayanan telah merumuskan sistem dan prosedur pelayanan. Untuk mengatasi hal ini, Albrecht & Bradford (1990: 34) telah merumuskan konsep lingkaran pelayanan yang berarti serangkaian momen kritis pelayanan yang dialami oleh konsumen ketika konsumen memanfaatkan jasa

[Type text]

layanan kita. Ini bisa diilustrasikan dengan pelayanan di toko sebagaimana nampak dalam gambar 2 di bawah ini.

Gambar 2
Contoh Lingkaran pelayanan di plaza



Source: Albrecht & Bradford, 1990: 34

Sebagaimana nampak dalam gambar 2, bagi konsumen hampir setiap detik adalah merupakan momen kritis pelayanan yang mungkin tidak disadari oleh organisasi penyelenggara pelayanan dan orang-orang yang ada didalamnya. Konsep lingkaran pelayanan ini akan membantu kita mengidentifikasi momen-momen kritis pelayanan yang harus dikelola secara profesional.

[Type text]

2.4 Citizen's Charter

Teori 'exit' dan 'voice' (Jones, 1994) yang menyatakan bahwa kinerja pelayanan akan meningkat apabila klien memiliki kesempatan untuk memilih provider, apabila alternatif pilihan ini sangat terbatas maka klien memiliki kesempatan untuk menyuarakan aspirasi atau keluhan-keluhannya.

Adapun cara-cara untuk memberdayakan klien antara lain dapat dilakukan dengan cara penerapan konsep-konsep atau teknik-teknik sebagai berikut:

- customer's charter
- customer service standard
- customer redress
- quality guarantees
- quality inspectors
- customer complaint systems
- ombudsmen
- competitive public choice systems
- vouchers and reimbursement programs
- customer information systems and brokers
- competitive bidding
- competitive benchmarking
- privatisation
- contracting out/outsourcing

Sumber: Jones, 1994; Osborne & Plastrik, 1997; Government of Malaysia, 1996.

[Type text]

2.5 Model Segitiga Pelayanan (*The Service Triangle*)

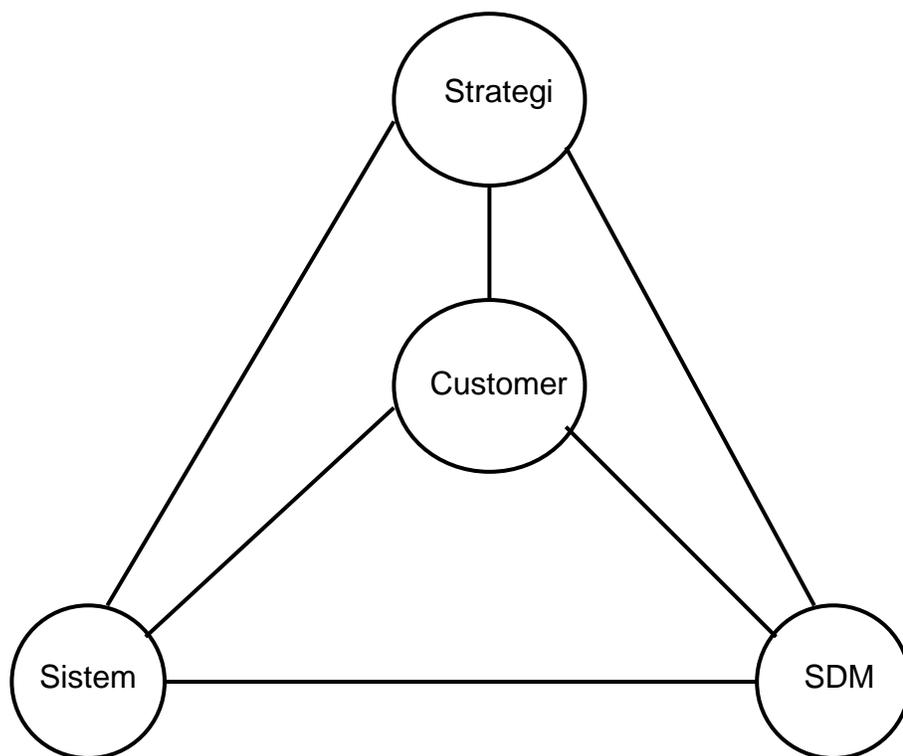
Albert dan Zemke mengemukakan bahwa organisasi-organisasi yang bergerak di bidang pelayanan yang sangat berhasil memiliki tiga kesamaan, yaitu:

- 1) disusunnya strategi pelayanan yang baik
- 2) orang di garis depan yang berorientasi pada pelanggan/konsumen
- 3) sistem pelanggan yang ramah

Setiap organisasi harus memenej tiga faktor tersebut untuk mewujudkan kepuasan pelanggan. Interaksi di antara strategi, sistem, dan orang digaris depan serta pelanggan akan menentukan keberhasilan manajemen.

Interaksi di antara empat faktor tersebut dikonsepsikan Albert dan Zemke sebagai *The Service Triangle*.

Gambar 3



Sumber: Albrecht and Bradford (1990: 27); Albrecht (1992: 31)

2.6 Gap Model

Sementara itu : Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990) mengemukakan bahwa manajemen pelayanan yang baik tidak bisa diwujudkan karena adanya lima gap yaitu:

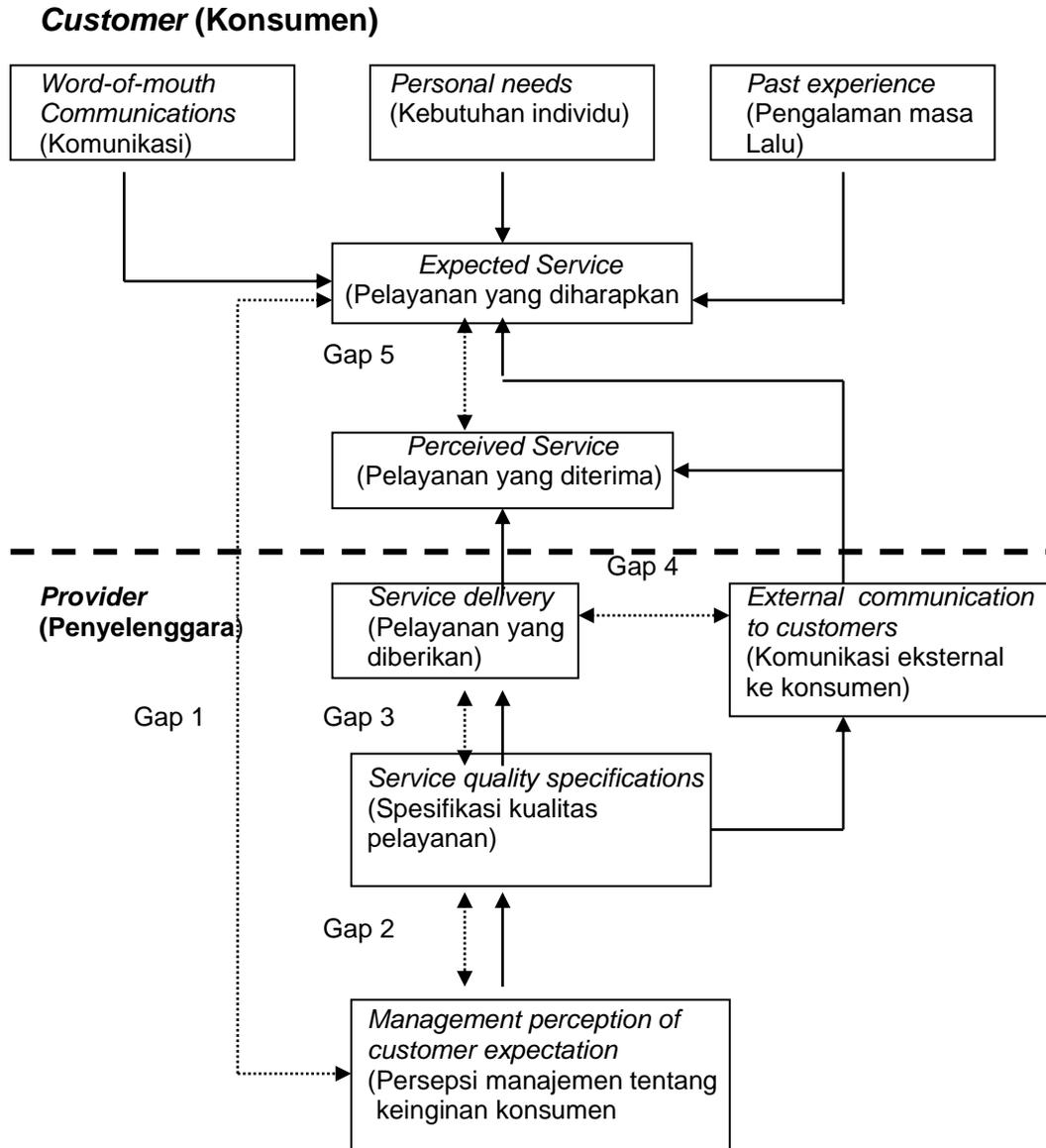
- a. Gap 1 (gap persepsi manajemen). Ini terjadi apabila terdapat perbedaan antara harapan-harapan konsumen dengan persepsi manajemen terhadap harapan-harapan konsumen. Misalnya harapan konsumen adalah mendapatkan pelayanan yang terbaik, tidak menjadi soal meskipun harganya mahal. Sebaliknya manajemen mempunyai persepsi bahwa konsumen mengharapkan harga yang murah meskipun kualitasnya agak rendah.
- b. Gap 2 (gap persepsi kualitas). Gap persepsi kualitas akan terjadi apabila terdapat perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan-harapan konsumen dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan.
- c. Gap 3 (gap penyelenggaraan pelayanan). Gap ini lahir jika pelayanan yang diberikan berbeda dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang telah dirumuskan. Misalnya spesifikasi pelayanan menyatakan bahwa jam keberangkatan kereta api maksimal terlambat tiga menit. Akan tetapi yang senyatanya terjadi, kereta api terlambat setengah jam.

[Type text]

- d. Gap 4 (gap komunikasi pasar). Gap 4 lahir sebagai akibat dari adanya perbedaan antara pelayanan yang diberikan dengan komunikasi eksternal terhadap konsumen. Misalnya jadwal perjalanan kereta api atau pesawat yang dijanjikan selalu tepat, ternyata pada kenyataannya terlambat.
- e. Gap 5 (gap kualitas pelayanan). Gap kualitas pelayanan ini terjadi karena pelayanan yang diharapkan oleh konsumen tidak sama dengan pelayanan yang senyatanya diterima atau dirasakan oleh konsumen. Misalnya konsumen atau pelanggan berharap dapat menyelesaikan urusan perpanjangan KTP atau SIM dalam waktu satu hari, tapi ketika dia benar-benar mengurus perpanjangan KTP atau SIM, waktu yang diperlukan adalah satu minggu.

Adanya lima gap ini dan tempatnya dalam manajemen pelayanan dapat dilihat dalam gap model di bawah ini

Gambar 4
The Conceptual Model of Service Quality
(Konseptual Model Kualitas Pelayanan)



Sumber: Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990: 46)

[Type text]

Selanjutnya Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990) mengidentifikasi sebab-sebab terjadinya gap. Misalnya, gap 1 (gap persepsi manajemen) atau adanya perbedaan antara harapan-harapan konsumen dengan persepsi manajemen terhadap harapan-harapan konsumen, terjadi karena faktor-faktor sebagai berikut:

- Kurangnya riset pemasaran dan tidak dimanfaatkannya riset pemasaran.
- Kurang efektifnya komunikasi ke atas di dalam organisasi penyelenggara pelayanan.
- Terlalu banyaknya tingkatan manajemen

Gap 2 (gap persepsi kualitas) atau perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan-harapan konsumen dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan, disebabkan oleh faktor-faktor berikut ini:

- Lemahnya komitmen manajemen terhadap kualitas pelayanan.
- Tidak tepatnya persepsi tentang feasibilitas.
- Tidak tepatnya standardisasi tugas.
- Kurang tepatnya perumusan tujuan.

Gap 3 (gap penyelenggaraan pelayanan) yaitu perbedaan pelayanan yang diberikan dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang telah dirumuskan, timbul karena:

- Adanya ketidak-jelasan peran.
- Adanya konflik peran.
- Tidak cocoknya karakteristik pekerja dengan pekerjaan.

[Type text]

- Tidak cocoknya teknologi dengan karakteristik pekerjaan.
- Tidak tepatnya sistem pengawasan.
- Lemahnya kontrol.
- Lemahnya kekompakan tim.

Gap 4 (gap komunikasi pasar) atau adanya perbedaan antara pelayanan yang diberikan dengan komunikasi eksternal terhadap konsumen terjadi karena faktor-faktor:

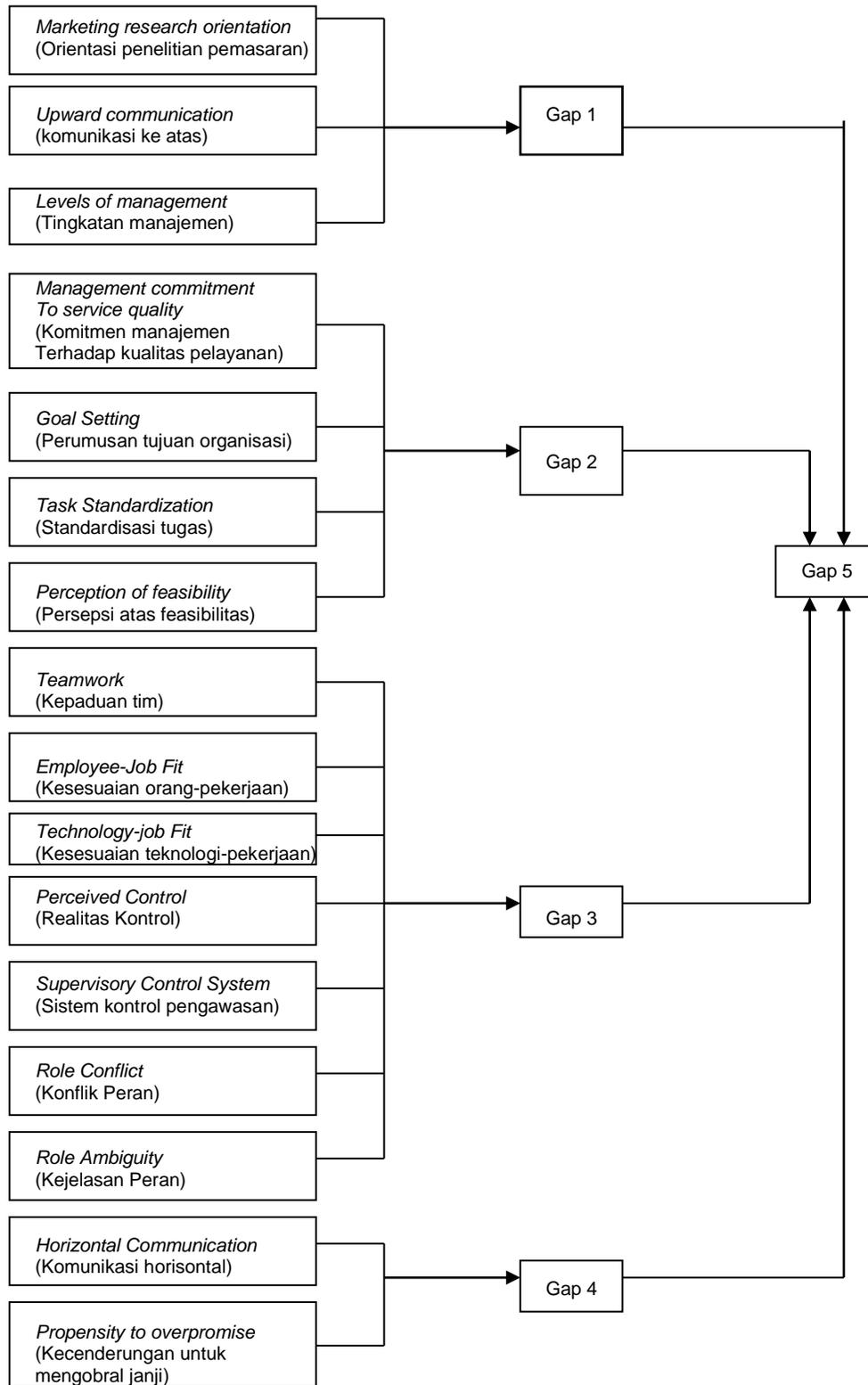
- Kurangnya komunikasi horizontal.
- Adanya kecenderungan untuk mengobral janji

Sedangkan gap 5 (gap kualitas pelayan) atau perbedaan pelayanan yang diharapkan oleh konsumen dengan pelayanan yang senyatanya diterima atau dirasakan oleh konsumen, terjadi sebagai akibat dari akumulasi empat macam gap tersebut di atas.

Faktor-faktor penyebab terjadinya gap dan hubungan diantara gap-gap tersebut dapat dilihat dalam gambar 5 di bawah ini.

[Type text]

Gambar 5



Sumber: Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990: 131)

[Type text]

Berdasarkan gambar tersebut di atas dapat diidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan, yaitu:

- Strategi pelayanan
- Petugas/pejabat yang berorientasi pada klien
- Sistem pelayanan yang berorientasi pada klien
- Komitmen manajemen
- Perumusan tujuan organisasi
- Standardisasi tugas
- Kepaduan tim
- Kesesuaian orang-pekerjaan
- Kesesuaian teknologi-pekerjaan
- Realitas kontrol
- Kejelasan peran
- Konflik peran
- Tingkatan manajemen

2.6 Prinsip-prinsip Manajemen Pelayanan

Untuk dapat menyelenggarakan manajemen pelayanan dengan baik, kita harus mengelola momen kritis pelayanan, berempati dengan konsumen dengan cara membuat lingkaran pelayan dan menghindari terjadinya lima macam gap. Selain itu ada juga prinsip-prinsip manajemen pelayanan yang dapat dipakai sebagai acuan. Prinsip-prinsip tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

- Identifikasikan kebutuhan konsumen yang sesungguhnya.

[Type text]

- Sediakan pelayanan yang terpadu (*one-stop-shop*).
- Buat sistem yang mendukung pelayanan konsumen.
- Usahakan agar semua orang atau karyawan bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan.
- Layanilah keluhan konsumen secara baik.
- Terus berinovasi.
- Karyawan adalah sama pentingnya dengan konsumen.
- Bersikap tegas tetapi ramah terhadap konsumen.
- Jalin komunikasi dan interaksi khusus dengan pelanggan.
- Selalu mengontrol kualitas.

Materi Kuliah 3

Bab III

Model Manajemen Pelayanan Umum Indonesia

3.1 Pengantar

Manajemen pelayanan umum di Indonesia diatur dalam beberapa peraturan sebagai berikut:

- Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Kep. MENPAN) Nomor 1/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Ini adalah merupakan pedoman bagi seluruh aparat pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan umum, yang antara lain mengatur tentang asas pelayanan umum, tatalaksana pelayanan umum, biaya pelayanan umum, dan penyelesaian persoalan dan sengketa.
- Instruksi Presiden No.1/1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Inpres ini merupakan instruksi dari Presiden Republik Indonesia kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara untuk mengambil langkah-langkah yang terkoordinasi dengan Departemen/Instansi Pemerintah baik di pusat maupun di daerah untuk memperbaiki dan meningkatkan mutu pelayanan Aparatur Pemerintah kepada masyarakat baik yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan pemerintah, pembangunan, maupun kemasyarakatan.

[Type text]

- Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Kep. MENPAN) Nomor 06/1995 tentang Pedoman Penganugerahan Penghargaan Abdistyabhakti bagi Unit Kerja/Kantor Pelayanan Percontohan.

Hal-hal yang penting tentang isi Inpres dan Keputusan MENPAN tersebut diuraikan di bawah ini.

3.2 Pengertian Pelayanan Umum

Keputusan MENPAN Nomor 81/1993 mendefinisikan pelayanan umum sebagai segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Kantor MENPAN, 1993: 4). Berdasarkan definisi tersebut segala bentuk kegiatan yang dilakukan oleh instansi pemerintah adalah pelayanan umum. Bahkan pada hakekatnya pelayanan yang diselenggarakan oleh Instansi Pemerintah di luar negeri juga dapat disebut sebagai pelayanan umum. Misalnya pelayanan perpanjangan pasport di kedutaan besar di luar negeri atau pemberian informasi tentang peluang ekspor ke suatu negara yang diberikan oleh atase perdagangan di luar negeri.

Pelayanan umum tersebut mungkin dilakukan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat, misalnya upaya BULOG untuk menjaga pasokan beras

[Type text]

atau tepung terigu di pasar, atau pelayanan yang dilakukan oleh dokter dan paramedis di PUSKESMAS. Pelayanan umum juga mungkin diselenggarakan sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Misalnya karena adanya ketentuan peraturan perundangan bahwa setiap pengendara harus memiliki Surat Ijin Mengemudi, maka diselenggarakan pelayanan pengadaan SIM. Contoh lain adalah pelayanan pembayaran pajak.

3.3 Asas Pelayanan Umum

Menurut Kep MENPAN No.81/1993, Pelayanan umum dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau. Karena itu pelayanan umum harus mengandung unsur dasar sebagai berikut:

- Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
- Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.
- Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan

[Type text]

berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3.4 Prinsip-prinsip Pelayanan Umum

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan umum harus memenuhi prinsip-prinsip pelayanan umum berikut ini:

- Kesederhanaan. Artinya prosedur atau tatacara pelayanan umum harus didisain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- Kejelasan dan kepastian. Dalam prinsip ini harus diupayakan semaksimal mungkin tercapainya kejelasan dan kepastian dalam hal:
 1. Prosedur/tatacara pelayanan umum
 2. Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif
 3. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum.
 4. Rincian biaya/tarif pelayanan umum dan tatacara pembayarannya.
 5. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum.
- Keamanan. Artinya proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.

[Type text]

- Keterbukaan. Yang dimaksud dengan prinsip keterbukaan adalah bahwa prosedur/tatacara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
- Efisien. Artinya persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan. Disamping itu juga harus dicegah adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan, dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintah lain yang terkait.
- Ekonomis. Dalam prinsip ini pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:
 1. Nilai barang atau jasa pelayanan umum dan tidak menuntut biaya yang tinggi di luar kewajaran.
 2. Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum.
 3. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

[Type text]

- Keadilan yang merata. Disini cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
- Ketepatan waktu. Prinsip ini menuntut bahwa pelaksanaan pelayanan umum harus dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

3.5 Pola Pelayanan Umum

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81/1993, menyebutkan bahwa penyelenggaraan tatalaksana pelayanan umum sesuai dengan bentuk dan sifatnya, dapat menggunakan salah satu dari pola-pola berikut ini:

- Pola pelayanan fungsional, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan oleh satu instansi Pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya.
- Pola pelayanan satu pintu, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan secara tunggal oleh satu instansi pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari Instansi Pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan.
- Pola pelayanan satu atap, yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan secara terpadu pada satu tempat atau lokasi oleh beberapa Instansi Pemerintah yang bersangkutan sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

[Type text]

- Pola pelayanan secara terpusat, yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah lainnya yang terkait dengan bidang pelayanan umum yang bersangkutan.

3.6 Pedoman Penyusunan Tatalaksana Pelayanan Umum

Dalam kaitannya dengan penetapan kebijaksanaan pelayanan umum, Keputusan MENPAN Nomor 81/1993 menyatakan bahwa tatalaksana pelayanan umum setidaknya-tidaknya harus memuat secara jelas hal-hal sebagai berikut:

- Landasan hukum pelayanan umum.
- Maksud dan tujuan pelayanan umum
- Alur proses/tatacara pelayanan umum.
- Persyaratan yang harus dipenuhi, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif.
- Tatacara penilaian untuk memberikan kepastian kepada masyarakat atas persetujuan atau penolakannya.
- Rincian biaya jasa pelayanan umum dan tatacara pembayarannya.
- Waktu penyelesaian pelayanan umum.
- Uraian mengenai hak dan kewajiban pihak pemberi dan penerima pelayanan umum.
- Penunjukan pejabat penerima keluhan masyarakat.

Keputusan MENPAN nomor 81/1993 juga menentukan bahwa dalam hal penetapan tatalaksana pelayanan perizinan di bidang usaha, selain mengacu

[Type text]

pada ketentuan tersebut di atas juga tetap berpedoman pada Instruksi Presiden nomor 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan di Bidang Usaha.

3.7 Penghargaan Bagi Penyelenggara Pelayanan Umum Terbaik

Penghargaan bagi penyelenggara pelayanan umum terbaik diatur dalam Keputusan MENPAN Nomor 06/1995 tentang Pedoman Penganugerahan Penghargaan Abdisatyabhakti bagi Unit Kerja atau Kantor Pelayanan Percontohan. Penghargaan Abdisatyabhakti ini dibedakan menjadi dua, yaitu Piala Abdisatyabhakti dan Piagam Abdisatyabhakti. Piala Abdistyabhakti diberikan kepada unit pelayanan yang telah menunjukkan tingkat kinerja pelayanan yang optimal sehingga layak menjadi contoh atau panutan. Sedangkan Piagam Abdisatyabhakti diberikan kepada unit pelayanan yang telah berupaya melakukan perbaikan mutu pelayanan secara berarti walaupun belum optimal.

Kriteria pemberian Penghargaan Abdisatyabhakti meliputi dua kriteria pokok, yaitu kriteria kualitatif dan kriteria kuantitatif. Kriteria kualitatif mengacu pada Keputusan MENPAN Nomor 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, yaitu:

- Kesederhanaan.
- Kejelasan dan Kepastian.
- Keamanan.
- Keterbukaan.
- Efisien.

[Type text]

- Ekonomis.
- Keadilan yang merata.
- Ketepatan waktu.

Sedangkan kriteria kuantitatif yang ditentukan adalah sebagai berikut:

- Jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan atau per tahun), perbandingan periode pertama dengan periode berikutnya meningkat atau tidak.
- Lamanya waktu pemberian pelayanan kepada masyarakat sesuai permintaan (dihitung secara rata-rata).
- Penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat.
- Frekuensi keluhan dan atau pujian dari masyarakat penerima pelayanan terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja atau kantor pelayanan yang bersangkutan.
- Hal-hal yang bersifat positif menonjol sebagai prestasi khusus.

Penghargaan Abdisatyabhakti ini diserahkan setahun sekali dan dipilih oleh panitia tingkat nasional. Penghargaan Abdisatyabhakti sudah pernah diberikan pada tahun 1995, 1996 dan 1997. Sejak tahun 1998 program pemberian Penghargaan Abdisatyabhakti ini dihentikan sehubungan dengan terjadinya krisis ekonomi. Program ini juga belum dilanjutkan lagi setelah Kantor MENPAN digabung dengan Menteri Koordinator Pengawasan Pembangunan dan Pandayagunaan Aparatur Negara (MenKo WasBang/PAN).

Bab IV

Penciptaan Budaya Pelayanan

6.1 Empat Tipe Budaya Organisasi

Berdasarkan concernnya terhadap orang dan concernnya terhadap kinerja, Sethia dan Grinow (dalam Collins dan Mc Laughlin) membedakan adanya 4 macam budaya organisasi:

1) APATHETIC CULTURE

Dalam tipe ini concern anggota organisasi terhadap hubungan antar manusia maupun concern terhadap kinerja pelaksanaan tugas, keduanya rendah. Di sini penghargaan diberikan terutama berdasarkan permainan politik dan pemanipulasian orang-orang lain.

2) CARING CULTURE

Budaya organisasi tipe ini dicirikan oleh rendahnya concern terhadap kinerja dan tingginya concern terhadap hubungan antar manusia. Penghargaan lebih didasarkan atas kepaduan tim dan harmoni, dan bukan didasarkan atas kinerja pelaksanaan tugas.

3) EXACTING CULTURE

Ciri utama tipe exacting Culture adalah bahwa concern terhadap orang sangat rendah, tetapi concern terhadap kinerja sangat tinggi. Disini secara ekonomis, penghargaan sangat memuaskan tetapi hukuman atas kegagalan yang dilakukan juga sangat berat. Dengan demikian tingkat keamanan pekerjaan menjadi sangat rendah.

4) INTEGRATIVE CULTURE

[Type text]

Dalam organisasi yang memiliki budaya integrative, maka concern terhadap orang maupun concern terhadap kinerja keduanya sangat tinggi.

Concern thd Hub. manusia	Caring	Integrative
	Apathetic	Exacting
	Concern terhadap kinerja	

6.2 Budaya Organisasi Publik di Indonesia

Apabila organisasi-organisasi publik di Indonesia dianalisis dengan menggunakan empat tipe budaya tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa sebagian besar organisasi publik memiliki budaya organisasi yang bertipe CARING. Organisasi-organisasi publik di Indonesia biasanya memiliki concern yang sangat rendah terhadap kinerja pelaksanaan tugas, tetapi memiliki concern yang sangat tinggi terhadap hubungan antar manusia.

Hal ini nampak dari ciri-ciri birokrat sebagai berikut :

- 1) Lebih mementingkan kepentingan pimpinan ketimbang kepentingan klien
- 2) Lebih merasa sebagai abdi negara daripada abdi masyarakat
- 3) Meminimalkan resiko dengan cara menghindari inisiatif
- 4) Menghindari tanggung jawab
- 5) Menolak tantangan

[Type text]

- 6) Tidak suka berkreasi dan berinovasi dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Budaya CARING ini tidak cocok dalam pemberian pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Dengan demikian harus diadopsi budaya organisasi baru yang lebih sesuai dan kondusif dengan manajemen pelayanan publik. Budaya organisasi seperti ini disebut kultur kinerja (Ivancevich et. al., 1997: 460)

6.3 Budaya Kinerja Dalam Organisasi Pelayanan

Ivancevich mendefinisikan budaya kinerja sebagai suatu situasi kerja yang memungkinkan semua karyawan dapat melaksanakan semua pekerjaan dengan cara terbaik yang dapat dilakukannya. Budaya kinerja ini akan dapat mewujudkan kualitas pelayanan yang paling baik bagi masyarakat apabila organisasi memiliki budaya organisasi yang bertipe integrative dan birokrat-birokrat yang ada di dalam organisasi itu telah mengadopsi 10 semangat kewirausahaan sebagaimana disampaikan oleh Osborne dan Gaebler (1993:14). Sepuluh semangat kewirausahaan adalah:

- 1) mengarahkan ketimbang mengayuh
- 2) memberi wewenang kepada masyarakat
- 3) menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan
- 4) menciptakan organisasi yang digerakkan oleh misi ketimbang oleh peraturan
- 5) lebih berorientasi pada hasil, bukan input.

[Type text]

- 6) Berorientasi pada pelanggan, bukan birokrasi
- 7) Berorientasi wirausaha
- 8) Bersifat antisipatif
- 9) Menciptakan desentralisasi
- 10) Berorientasi pada pasar

Organisasi yang memiliki tiga ciri di atas (budaya kinerja, budaya organisasi bertipe integrative dan mengadopsi 10 semangat kewirausahaan) disebut organisasi yang memiliki budaya pelayanan. Dengan kata lain budaya pelayanan dalam organisasi terbentuk bila:

- 1) organisasi memiliki budaya kinerja
- 2) organisasi memiliki budaya organisasi bertipe integrative
- 3) orang-orang dalam organisasi memiliki 10 semangat kewirausahaan.

Materi Kuliah 5

Bab V

Memenej Birokrat Yang Berorientasi Pelayanan

7.1 Pengantar

Di dalam literatur teori manajemen ada dua perspektif atau dua pendekatan untuk memenej organisasi. Pendekatan yang lebih tua dikenal sebagai pendekatan yang berciri top-down, pyramidal, hirarchial, mekanistik dan birokratik, atau lebih dikenal sebagai pendekatan orientasi kontrol. Sedangkan pendekatan yang kedua sering disebut pendekatan komitmen atau pendekatan yang berorientasi pelibatan (involvement). Dalam kaitannya dengan manajemen pelayanan, khususnya pengelolaan petugas pelayanan yang berorientasi klien, pendekatan kontrol ini disebut juga 'production line approach to service'. Sedangkan pendekatan yang berorientasi involvement, dalam teori manajemen pelayanan disebut sebagai 'employee empowerment approach to service'. Lebih jauh tentang kedua pendekatan tersebut akan diuraikan di sub bab selanjutnya.

7.2 Pendekatan Yang Berorientasi Kontrol

Model ini menggunakan asumsi bahwa hubungan vertikal dan hirarkhial adalah cara yang terbaik untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas. Versi aslinya adalah model organisasi birokrasi yang diperkenalkan oleh Weber dan berciri:

[Type text]

- Pegawai adalah orang yang sangat mumpuni di bidangnya, digaji dan hanya bekerja sebagai pegawai negeri
- Hirarkhi atas bawah sangat jelas
- Aturan tentang kompetensi dan spesialisasi tegas
- Kedinasan dan pribadi dipisahkan
- Aturan ditaati dengan kaku
- Kegiatan administrasi serba tertulis dan terdokumentasikan

Model ini juga sangat dipengaruhi oleh ide-ide pemikirna scientific management yang dikemukakan oleh Taylor, dan berciri

- Standardisasi
- Spesialisasi
- Simplifikasi

Di dalam model kontrol ini, pekerja atau birokrat mendapatkan perintah yang sangat rinci, sedangkan yang harus berfikir, mengkoordinasi dan mengawasi adalah top manajemen. Levitt, menyatakan bahwa manajemen bertugas untuk mendisain sistem, kemudian karyawan atau bawahan atau birokrat menjalankan sistem tersebut dengan tanpa berpikir. Pelayanan akan berjalan efisien apabila:

- Diadakan simplifikasi pekerjaan/tugas
- Dirumuskan pembagian pekerjaan yang jelas
- Sebanyak mungkin peran pekerja digantikan dengan peralatan
- Pekerja sesedikit mungkin diberi kesempatan untuk mengambil keputusan

[Type text]

Contoh yang sangat tepat organisasi yang sukses mengaplikasikan pendekatan ini adalah McDonald. Disini semua pekerjaan distandardisasikan dengan peralatan-peralatan dan prosedur yang standard, sehingga pekerja baru bisa dilatih dengan cepat dan bisa segera siap kerja.

7.3 Pendekatan Yang Berorientasi Involvement.

Perbedaan pokok pendekatan ini dengan pendekatan yang sebelumnya adalah bahwa dalam pendekatan yang berorientasi involvement ini, dipergunakan asumsi bahwa pekerja atau birokrat juga memiliki kemampuan untuk berfikir, melakukan koordinasi dan pengawasan sebagaimana yang dapat dilakukan oleh manajer. Pendekatan ini sangat menekankan pentingnya self-control dan self-management. Pemikiran awalnya sangat dipengaruhi oleh konsep-konsep yang diperkenalkan oleh McGregor, Likert dan Argyris. Ini adalah teori-teori motivasi, McGregor misalnya memperkenalkan teori motivasi X dan Y. Konsep-konsep yang diperkenalkan oleh Hackman dan Lawler, seperti misalnya konsep pengkayaan pekerjaan dan otonomi pekerjaan juga memberikan kontribusi yang sangat besar bagi pengembangan pendekatan yang berorientasi involvement ini.

Di dalam pendekatan yang berorientasi involvement ini para pekerja diminta dan diberi wewenang untuk memecahkan masalah dengan cara yang kreatif dan efektif. Para pekerja atau birokrat juga sering diminta saran dalam kaitannya dengan pengembangan produk atau jasa layanan yang baru. Model ini diterapkan dengan sangat berhasil di organisasi American Express yang

[Type text]

bergerak dibidang perbankan dan dikenal sebagai organisasi yang sangat menghargai pelanggan. Berbeda dengan McDonald, di American Express hampir tidak ada standardisasi tugas, karena tugas-tugas memang spesifik dan sejauh mungkin mengikuti keinginan pelanggan.

7.4 Pemberdayaan Karyawan: Suatu Pendekatan Kontingensi

Diantara dua pendekatan tersebut di atas, yang manakah yang lebih baik? Untuk menjawab pertanyaan ini terlebih dahulu harus diketahui kelemahan dan kelebihan masing-masing pendekatan. Apabila dilakukan pendekatan yang berorientasi involvement dilakukan, maka keuntungan-keuntungan yang diperoleh adalah sebagai berikut:

- Kebutuhan pelanggan/klien dapat direspon dengan cepat
- Para pekerja atau birokrat akan lebih merasa percaya diri
- Para pekerja atau birokrat akan berinteraksi dengan konsumen secara lebih antusias dan hangat
- Ide-ide inovatif tentang pelayanan yang lebih baik akan muncul
- Ini juga merupakan salah satu media promosi gethok tular yang sangat efektif, karena pelanggan yang puas akan menceritakannya pada orang lain.
- Survey menunjukkan bahwa pendekatan ini berhasil menaikkan produktivitas dan efektivitas organisasi.

Di sisi lain, kerugian atau ongkos yang harus dibayar dengan diterapkannya pendekatan yang berorientasi involvement adalah sebagai berikut:

[Type text]

- Dibutuhkan dana yang besar khususnya untuk melakukan seleksi dan pelatihan pegawai
- Dibutuhkan upah/gaji yang lebih tinggi bagi para karyawan
- Dibutuhkan waktu yang lebih lama untuk menyelenggarakan suatu pelayanan
- Ada kemungkinan karyawan/birokrat mengambil keputusan yang tidak tepat

Kedua pendekatan tersebut di atas merupakan suatu kontinum, artinya pendekatan yang satu merupakan kebalikan atau mempunyai ciri-ciri yang berlawanan dengan pendekatan yang lainnya. Dengan demikian kelebihan pada pendekatan yang satu adalah merupakan kekurangan atau kelemahan bagi pendekatan yang lainnya, demikian juga sebaliknya. Oleh karena itu harus diatur atau dicari suatu titik keseimbangan diantara kedua kontinum (control dan involvement) tersebut. Dengan kata lain harus dicari kapan saatnya harus menggunakan pendekatan berorientasi kontrol dan kapan saatnya harus menerapkan pendekatan yang berorientasi involvement. Ini disebut sebagai pendekatan kontingensi terhadap pemberdayaan karyawan. Pendekatan kontingensi ini dapat dilihat di dalam tabel 4 di bawah ini:

[Type text]

Tabel 4

Pendekatan Kontingensi Dalam Memenej Karayawan

Kontingensi	Pendekatan Yang Beroreintasi Kontrol	Pendekatan yang Berorientasi Involvement
Strategi bisnis utama	Rendah harga, tinggi volume	Diferensiasi, Personal
Ikatan dengan klien	Transaksi, jangka pendek	Hubungan, jangka panjang
Teknologi	Rutin, sederhana	Tidak rutin, kompleks
Lingkungan bisnis	Dapat diramalkan, hampir tidak ada kejutan	Tidak menentu, banyak kejutan
Jenis orang yang terlibat	Manajer tipe X, pekerja yang kebutuhan pertumbuhannya rendah, rendah kebutuhan sosial dan kemampuan interpersonal rendah	Manajer tipe Y, pekerja dengan kebutuhan pertumbuhan dan kebutuhan sosial tinggi serta kemampuan interpersonal tinggi

Sumber: Hasil Analisis

[Type text]

Materi Kuliah 6 dan 7

Bab VI

Pengukuran Kinerja Pelayanan

8.1 Pengantar

Pengukuran kinerja pelayanan publik seringkali dipertukarkan dengan pengukuran kinerja pemerintah. Hal ini tidak lah terlalu mengherankan karena pada dasarnya pelayanan publik memang menjadi tanggungjawab pemerintah. Dengan demikian ukuran kinerja pemerintah dapat dilihat dari kinerjanya dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Dengan demikian di dalam sub bab-sub bab selanjutnya akan didiskusikan tentang ukuran kinerja pemerintah.

8.2 Review Literatur

Berdasarkan review literatur ditemukan adanya beberapa indikator penyusun kinerja. Indikator-indikator ini sangat bervariasi sesuai dengan focus dan konteks penelitian yang dilakukan dalam proses penemuan dan penggunaan indikator tersebut. Beberapa diantara indikator tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

1. McDonald & Lawton (1977): output oriented measures throughput, efficiency, effectiveness.
 - Efficiency atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik

[Type text]

- Effectiveness atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi
2. Salim & Woodward (1992): economy, efficiency, effectiveness, equity.
- Economy atau ekonomis adalah penggunaan sumberdaya yang sesedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.
 - Efficiency atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik
 - Effectiveness atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi
 - Equity atau keadilan adalah pelayanan publik yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspek-aspek pemerataan.
3. Lenvinne (1990): responsiveness, responsibility, accountability.
- Responsiveness atau responsivitas ini mengukur daya tanggap providers terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan customers
 - Responsibility atau tanggungjawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.

[Type text]

- Accountability atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh stake holders, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.
4. Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990): tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy.
- Tangibles atau kenampakan fisik, artinya penampakan fisik dari gedung, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas lain yang dimiliki oleh providers
 - Reliability atau reliabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
 - Responsiveness atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong customers dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.
 - Assurance atau kepastian adalah pengetahuan dan kesopanan para pekerja dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan kepada customers
 - Empathy adalah perlakuan atau perhatian pribadi yang diberikan oleh providers kepada customers.
5. KepMenPan 81/1995: Kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan yang merata, ketepatan waktu.

[Type text]

- Kesederhanaan. Artinya prosedur atau tatacara pelayanan umum harus didisain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- Kejelasan dan kepastian. Dalam prinsip ini harus diupayakan semaksimal mungkin tercapainya kejelasan dan kepastian dalam hal:
 6. Prosedur/tatacara pelayanan umum
 7. Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif
 8. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum.
 9. Rincian biaya/tarif pelayanan umum dan tatacara pembayarannya.
 10. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum.
- Keamanan. Artinya proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
- Keterbukaan. Yang dimaksud dengan prinsip keterbukaan adalah bahwa prosedur/tatacara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

[Type text]

- Efisien. Artinya persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan. Disamping itu juga harus dicegah adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan, dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintah lain yang terkait.
- Ekonomis. Dalam prinsip ini pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:
 1. Nilai barang atau jasa pelayanan umum dan tidak menuntut biaya yang tinggi di luar kewajaran.
 2. Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum.
 3. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Keadilan yang merata. Disini cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
- Ketepatan waktu. Prinsip ini menuntut bahwa pelaksanaan pelayanan umum harus dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

[Type text]

6. Gibson, Ivancevich & Donnelly (1990): Kepuasan, efisiensi, produksi, perkembangan, keadaptasian dan kelangsungan hidup.

- Kepuasan, artinya seberapa jauh organisasi dapat memenuhi kebutuhan anggotanya.
- Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan.
- Produksi adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungan.
- Keadaptasian adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan yang terjadi di lingkungannya.
- Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang.

Sebagaimana dapat dicermati dalam review tersebut di atas, indikator-indikator kinerja sangat bervariasi. Akan tetapi dari sekian banyak indikator tersebut, kesemuanya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu indikator kinerja yang berorientasi pada proses dan indikator kinerja yang berorientasi pada hasil. Adapun pengelompokan indikator-indikator tersebut menjadi dua sudut pandang atau orientasi dapat dilihat dalam tabel 5 di bawah ini:

Tabel 5
Tabel Perbandingan Indikator Pelayanan Publik

Pakar	Indikator	
	Berorientasi hasil	Berorientasi proses
McDonald & Lawton (1977):	<ul style="list-style-type: none"> • Efficiency, • Effectiveness 	
Salim & Woodward (1992):	<ul style="list-style-type: none"> • Economy, • efficiency, • effectiveness, • equity. 	
Lenvinne (1990):		<ul style="list-style-type: none"> • Responsivitas, • Responsibilitas, • akuntabilitas.
Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990):	<ul style="list-style-type: none"> • Tangibles, 	<ul style="list-style-type: none"> • Reliability, • responsiveness, • assurance, • empathy.
KepMenPan 81/1995:	<ul style="list-style-type: none"> • efisien, • ekonomis, • keadilan yang merata, • ketepatan waktu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kesederhanaan, • Kejelasan dan kepastian, • Keamanan, • keterbukaan,
Gibson, Ivancevich & Donnelly (1990)	<ul style="list-style-type: none"> • Kepuasan • Efisiensi • Produksi 	<ul style="list-style-type: none"> • Perkembangan • Keadaptasian • Kelangsungan hidup

[Type text]

Berdasarkan pada review literatur tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk mengukur kinerja Pemerintah Daerah harus dipergunakan dua jenis ukuran, yaitu ukuran yang berorientasi pada proses dan ukuran yang berorientasi pada hasil. Adapun ukuran atau indikator-indikator tersebut akan diuraikan di dalam sub bab berikut:

8.3 Ukuran yang berorientasi pada hasil

1. Efektivitas

Efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi. Akan tetapi pencapaian tujuan ini harus juga mengacu pada visi organisasi.

2. Produktivitas

Produktivitas adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh masyarakat.

3. Efisiensi

Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan. Idealnya Pemerintah Daerah harus dapat menyelenggarakan suatu jenis pelayanan tertentu dengan masukan (biaya dan waktu) yang sesedikit mungkin. Dengan demikian kinerja Pemerintah Daerah akan menjadi semakin tinggi apabila tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dapat

[Type text]

dicapai dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dan dengan biaya yang semurah-murahnya.

4. Kepuasan

Kepuasan, artinya seberapa jauh Pemerintah Daerah dapat memenuhi kebutuhan karyawan dan masyarakat.

5. Keadilan

Keadilan yang merata, artinya cakupan atau jangkauan kegiatan dan pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.

8.4 Ukuran yang berorientasi pada proses

Ada tujuh ukuran yang berorientasi pada proses yaitu: responsivitas, tanggungjawab, akuntabilitas, keadaptasian, kelangsunganhidup, transparansi dan empati. Adapun penjelasan atas tujuh ukuran tersebut adalah sebagai berikut:

1. Responsivitas

Yang dimaksudkan dengan responsivitas disini adalah kemampuan provider untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat

[Type text]

dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap providers terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan customers.

2. Responsibilitas

Ini adalah ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan hukum atau peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan.

3. Akuntabilitas

Ini adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh stake holders, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

4. Keadaptasian

Keadaptasian adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan yang terjadi di lingkungannya.

5. Kelangsungan hidup

Kelangsungan hidup artinya seberapa jauh Pemerintah Daerah dapat menunjukkan kemampuan untuk terus berkembang dan bertahan hidup dalam berkompetisi dengan daerah lain.

6. Keterbukaan/transparansi

Yang dimaksud dengan ukuran keterbukaan atau transparansi adalah bahwa prosedur/tatacara, penyelenggaraan pemerintahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib

[Type text]

diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

7. Empati

Empathy adalah perlakuan atau perhatian Pemerintah Daerah terhadap isu-isu aktual yang sedang berkembang di masyarakat.

8.5 Pengukuran Kinerja Pelayanan

Uraian di atas adalah tentang pengukuran kinerja pemerintah secara umum. Sedangkan instrumen kinerja pelayanan publik sampai saat ini masih belum ada. Akan tetapi ukuran kinerja pelayanan untuk sektor swasta yang sudah baku dan banyak dipergunakan di dunia telah dikembangkan oleh Zeithaml dan teman-temannya yang dikenal sebagai SERVQUAL, yang ringkasannya diuraikan di bawah ini.

Pengukuran kinerja pelayanan dapat dilakukan dengan menggunakan instrumen pengukuran kinerja pelayanan yang telah dikembangkan oleh Zeithaml, Parasuraman & Berry dalam buku mereka yang diberi judul *Delivering Quality Service*. Menurut mereka (Zeithaml, Parasuraman & Berry, 1990), ada sepuluh indikator kinerja pelayanan, yaitu:

- Kenampakan fisik (*Tangible*)
- Reliabilitas (*Reliability*)
- Responsivitas (*Responsiveness*)
- Kompetensi (*Competence*)
- Kesopanan (*Courtesy*)

[Type text]

- Kredibilitas (*Credibility*)
- Keamanan (*Security*)
- Akses (*Access*)
- Komunikasi (*Communication*)
- Pengertian (*Understanding the customer*)

Contoh pertanyaan yang dapat dikembangkan dari indikator-indikator tersebut dapat dilihat dalam tabel 6 di bawahini:

Tabel 6
Instrumen Pengukuran Kinerja Pelayanan

NO	INDIKATOR	Contoh Pertanyaan Yang Dikembangkan
1	Tangibles	<p>φ Apakah fasilitas operasional sesuai dengan kebutuhan dalam pelaksanaan tugas?</p> <p>φ Apakah fasilitas tersebut cukup mudah didapat dan dioperasikan serta dapat menghasilkan output yang berkualitas/bagus?</p> <p>φ Apakah infrastruktur pendukung selalu memenuhi standar kualitas dan memenuhi perubahan kebutuhan konsumen?</p>
2	Reliability	<p>φ Sejauhmana informasi yang diberikan kepada klien tepat dan dapat dipertanggungjawabkan?</p> <p>φ Apakah konsumen segera mendapatkan</p>

[Type text]

		perbaiki apabila terjadi kesalahan?
3	Responsiveness	<ul style="list-style-type: none">φ Bagaimana respon provider jika ada klien yang komplain?φ Apakah provider segera memberi penyelesaian secara tepat?
4	Competence	<ul style="list-style-type: none">φ Kesesuaian antara kemampuan petugas dengan fungsi/tugasφ Apakah provider cukup tanggap untuk melayani klien?φ Apakah organisasi mengadakan pelatihan untuk meningkatkan kemampuan aparat sesuai dengan perkembangan/perubahan tugas?
5	Courtesy	<ul style="list-style-type: none">φ Bagaimana sikap petugas dalam memberikan pelayanan kepada klien?φ Apakah petugas cukup ramah dan sopan?
6	Credibility	<ul style="list-style-type: none">φ Bagaimana reputasi kantor/lembaga tersebut?φ Apakah biaya yang dibayarkan oleh klien sesuai dengan output/jasa yang diperoleh?φ Apakah petugas selalu ada selama jam kerja?
7	Security	<ul style="list-style-type: none">φ Apakah ada jaminan keamanan/keselamatan terhadap klien dalam mekanisme tersebut?

[Type text]

8	Access	<ul style="list-style-type: none">φ Bagaimanan klien mendapatkan informasi?φ Apakah klien murah dan mudah menghubungi petugas untuk mendapatkan pelayanan?φ Apakah lokasi kantor tersebut mudah dijangkau semua klien?φ Apakah prosedur yang diterapkan sederhana?φ Apakan informasi untuk konsumen mudah didapat dan jelas?
9	Communication	<ul style="list-style-type: none">φ Bagaimana petugas menjelaskan prosedur/mekanisme untuk mendapatkan pelayanan?φ Apakah klien segera bisa mendapatkan respon jika terjadi kesalahan?φ Semua komplian akan dijawab dengan segera dan jika perlu komplain diberi follow-up secara detailφ Ketersediaan feedback lewat radio (feedback interactive)
10	Understanding the customer	<ul style="list-style-type: none">φ Apakah provider tanggap terhadap kebutuhan klien?

Sumber: Diadaptasi dari Zeithml, Parasuraman & Berry, (1990)

Materi Kuliah 8 dan 9

Bab VII Otonomi Daerah dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

9.1 Pengantar

Otonomi daerah adalah suatu hal yang telah lama direkomendasikan oleh para akademisi di dalam forum-forum ilmiah dan didambakan oleh para praktisi dan birokrat di daerah. Otonomi daerah yang telah lama ditunggu-tunggu ini, akan segera terwujud, terbukti dengan:

- Dikeluarkannya Undang Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Dikeluarkannya Undang Undang no 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah
- Dihapuskannya beberapa departemen, yang kemudian fungsinya dialihkan ke daerah

Permasalahannya kemudian adalah apakah otonomi yang akan diwujudkan tersebut sesuai dengan yang selama ini diharapkan atau tidak. Makalah ini mencoba untuk menganalisis pemenuhan antara harapan tentang otonomi daerah dan kenyataannya, khususnya di bidang pelayanan publik.

9.2 Konsep Dasar Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai penyediaan barang-barang dan jasa-jasa publik yang pada hakekatnya menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi pelaksanaannya dapat dilakukan oleh pemerintah dan oleh sektor swasta.

[Type text]

Sedangkan pengertian tentang barang-barang dan jasa-jasa publik itu sendiri dapat dipahami dengan menggunakan taksonomi barang dan jasa yang dikemukakan oleh Howlett dan Ramesh (1995: 33-34). Berdasarkan derajat eksklusivitasnya (Apakah suatu barang/jasa hanya dapat dinikmati secara eksklusiv oleh satu orang saja) dan derajat keterhabisannya (apakah suatu barang/jasa habis terkonsumsi atau tidak setelah terjadinya transaksi ekonomi), Howlett dan Ramesh (1995: 32-33) membedakan adanya empat macam barang/jasa:

- Barang/jasa privat. Ini adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat tinggi, seperti misalnya makanan atau potong rambut yang dapat dibagi-bagi untuk beberapa konsumen, tetapi yang kemudian tidak tersedia lagi untuk orang lain apabila telah dikonsumsi oleh seseorang konsumen.
- Barang/jasa publik. Ini adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat rendah, seperti misalnya penerangan jalan atau keamanan, yang tidak dapat dibatasi penggunaannya, dan tidak habis meskipun telah dinikmati oleh seseorang konsumen.
- Peralatan publik. Peralatan publik ini kadang-kadang disebut juga sebagai barang/jasa semi publik, yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya tinggi, tetapi tingkat keterhabisannya rendah. Contoh barang/jasa semi publik adalah jembatan atau jalan raya yang tetap masih dapat dipakai oleh konsumen lain setelah dipakai oleh seseorang konsumen, tetapi

[Type text]

yang memungkinkan untuk dilakukan penarikan biaya kepada setiap pemakai.

- Barang/jasa milik bersama. Sedangkan barang/jasa milik bersama adalah barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya rendah, tetapi tingkat keterhabisannya tinggi. Contoh barang/jasa milik bersama adalah ikan di laut yang kuantitasnya berkurang setelah terjadinya pemakaian, tetapi yang tidak mungkin untuk dilakukan penarikan biaya secara langsung kepada orang yang menikmatnya.

Perbedaan antara empat jenis barang/jasa tersebut dapat dilihat dalam tabel 7 di bawah ini:

Tabel 7

Taksonomi barang dan jasa

Tingkat Eksklusivitas	Tingkat Keterhabisan	
	Rendah	Tinggi
Tinggi	Barang milik bersama	Barang/jasa privat
Rendah	Barang/jasa publik	Peralatan publik Barang/jasa semi publik

Sumber: Howlett dan Ramesh (1995: 33)

9.3 Faktor Krusial Penentu Kualitas Pelayanan Publik: Kesetaraan Posisi

Tawar

Berdasarkan asumsi bahwa kinerja pelayanan yang diselenggarakan oleh privat lebih baik dan model penyelenggaraan pelayanan dalam organisasi privat dapat diadopsi dalam organisasi publik, secara teoritis kinerja pelayanan perijinan dapat ditingkatkan dengan cara memberdayakan (***empowering***) klien.

Pentingnya pemberdayaan klien sesuai dengan teori politik klasik yang menyatakan bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya, dan manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti akan menyalahgunakannya (Lord Acton dalam Budiardjo, 1983: 99). Dengan demikian untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik diperlukan adanya kesetaraan posisi tawar antara konsumen/klien dengan lembaga penyelenggara pelayanan publik. Secara teoritis kesetaraan posisi tawar ini akan dapat dicapai dengan cara:

- Meningkatkan posisi tawar klien/konsumen, atau dengan kata lain memberdayakan klien
- Mengontrol kewenangan/kekuasaan lembaga penyelenggara pelayanan publik.

[Type text]

Sejalan dengan ide penyetaraan posisi tawar antara klien dengan lembaga penyelenggara pelayanan publik ini, Albert Hirschman telah mengembangkan teori 'exit' dan 'voice'. Hirschman (sebagaimana dikutip Jones, 1994) menyatakan bahwa kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme 'exit' dan 'voice'. Mekanisme 'exit' berarti bahwa jika pelayanan publik tidak berkualitas maka konsumen/klien harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik yang lain. Sedangkan mekanisme 'voice' berarti adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik. Hirschman (dalam Jones, 1994) juga menjelaskan bahwa mekanisme 'exit' biasanya terhambat oleh beberapa faktor seperti: kekuatan pemaksa dari negara, tidak adanya lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif, dan biaya untuk menciptakan lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif. Sedangkan mekanisme 'voice' biasanya tidak efektif karena: pengetahuan dan kepercayaan terhadap mekanisme yang ada, dan aksesibilitas serta biaya untuk mempergunakan mekanisme tersebut.

9.4 Dampak Otonomi Daerah Terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik: Harapan Yang Belum Menjadi Nyata

Jelas bahwa kualitas pelayanan publik hanya dapat ditingkatkan apabila terdapat kesetaraan posisi tawar antara konsumen/klien dengan lembaga penyelenggara pelayanan publik. Dengan demikian harapan yang besar bahwa otonomi daerah akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik masih

[Type text]

belum tentu akan dapat diwujudkan. Hal ini terjadi karena pada hakekatnya otonomi daerah sebagaimana diatur dalam UU nomor 22 tahun 1999 dan UU nomor 25 tahun 1999 sama sekali tidak mengatur tentang upaya pemberdayaan konsumen/klien. Kedua Undang Undang tersebut hanya mengatur tentang pergeseran kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai lembaga penyelenggara pelayanan publik. Dengan demikian posisi tawar konsumen/klien tetap rendah dan posisi tawar lembaga penyelenggara pelayanan publik tetap tinggi meskipun terjadi pergeseran kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Meskipun demikian harapan tentang terjadinya peningkatan kualitas pelayanan publik setelah berlakunya otonomi daerah bukan berarti sama sekali tidak ada. Dengan adanya otonomi daerah birokrasi tingkat lokal sebagai lembaga penyelenggara pelayanan publik menjadi lebih memiliki keleluasaan untuk mengadakan perubahan-perubahan, baik yang bersifat strategik kebijakan maupun yang bersifat manajerial dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Adapun hal-hal yang harus dilakukan untuk meningkatkan pelayanan publik adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan pelayanan publik oleh privat
 - Mengoptimalkan fungsi pasar dengan mengeluarkan peraturan yang kondusif
 - Menciptakan kompetisi diantara penyelenggara pelayanan publik
2. Penyelenggaraan pelayanan publik oleh publik yang bersifat sekunder

[Type text]

- Memfungsikan mekanisme 'exit'
 - Menggalakan privatisasi dan contracting out
3. Penyelenggaraan pelayanan publik oleh publik yang bersifat primer
- Memperkenalkan lembaga banding
 - Memberdayakan media dan LSM sehingga mampu melakukan investigasi
 - Membentuk lembaga pemantau kinerja birokrasi

REFERENSI

- Albrecht, K. & L.J. Bradford. 1990. *The Service Advantage: How to Identify and Fulfill Customer Needs*. Homewood, Illinois: Dow Jones-Irwin.
- Budiardjo, M. 1983. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Collins & McLaughli. 1996. *Effective Management (Second Edition)*. Sydney: CCH.
- Gibson, Donelly & Ivancevich. 1996. *Manajemen (terjemahan oleh Zuhad Ichyudin)*. Jakarta: Erlangga
- Gibson, James L., J.M. Ivancevich, J.H. Donnelly, 1991. *Organisasi Perilaku Struktur dan Proses*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Goodman, Louis J. & R.N. Love. 1980. *Project Planning and Management an Integrated Approach*. New York: Pergamon.
- Gronroos, C. 1990. *Service Management and Marketing: Managing the Moment of Truth in Service Competition*. Massachusetts: Lexington.
- Howlett, M & M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Instruksi Presiden (Inpres) No. 1 Tahun 1995*. Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat.
- Ivancevich, Lorenzi, Skinner & Crosby. 1997. *Management Quality and Competitiveness (Second Edition)*. Chicago: Irwin.
- Jones, R. 1994. "The Citizen's Charter Program: an Evaluation, Using Hirschman's Concept of 'Exit' and 'Voice'" in *Review of Policy Issues Vol 1 No. 1, Summer 1994*.
- Jones, R. 1994. "The Citizen's Charter Program: an Evaluation, Using Hirschman's Concept of 'Exit' and 'Voice'" in *Review of Policy Issues Vol. 1 No. 1, Summer 1994*.
- Kantor MENPAN. 1993. *Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum (Keputusan MENPAN No. 81/1993)*

[Type text]

Kantor MENPAN. 1995. Pedoman Penganugerahan Penghargaan Abdisatyabhakti bagi unit Kerja/Kantor Pelayanan Percontohan (*Keputusan MENPAN No. 06/1995*)

Koolma, A. & C.J.M. van de Schoot. 1988. *Manajemen Proyek*. Jakarta: UI-Press.

Lenvine, Charless H. et.al. 1990. *Public Administration: Chalenges, Choices, - Consequences*. Illionis: Scott Foreman.

Manullang. 1985. *Dasar-dasar Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Osborne & Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five strategies for Reinventing Government*. New York: Addison-wesley.

Ratminto. 1999. 'Otonomi Daerah dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik' *Makalah Seminar Nasional Otonomi Daerah Anatar Harapan dan Kenyataan* yang diselenggarakan oleh Yayasan PERCIK Dan The Ford Foundation, Salatiga, 3 November 1999

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah

Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Zeithaml, V.A., Parasuraman & L.L.Berry 1990. *Delivering Quality Services: Balancing Customer Perceptions and Expectation*. New York: the Free Press.