



Pengembangan <i>Capacity Building Model</i> untuk Penataan Institusi dalam menunjang <i>Performance Improvement</i> dan <i>Building Trust</i> Institusi Unair BHMN <i>Roetoto HP, Fallih Suaedi, Bintoro W.....</i>	1
<i>Local Policy Community Model</i> untuk merekonstruksi <i>Mitigate Vulnerability</i> dan <i>Disaster Management Plan</i> dalam Penanganan dan Penanggulangan Korban Lapindo <i>Wahyuni Triana, Erna S, Yusuf Emawan</i>	14
<i>Strategy Policy Networks</i> untuk Pengembangan Integrasi ACF dalam <i>Local Policy Model</i> mengatasi <i>Global Warming</i> di Jatim <i>Bintoro Wardiyanto, Wahyuni T, Dwi Windyastuti.....</i>	30
E-Monev Program Pembangunan pada Pemerintahan Lokal dalam Rangka Meningkatkan Akuntabilitas <i>Nanang Haryono, Gatot Pramuko.....</i>	45
Dilema Pemenuhan Kebutuhan Pengguna Layanan: Suatu Tinjauan Praxis <i>Sri Roekminiati.....</i>	53
Tantangan Pelayanan Publik Daerah di Era Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia <i>Lely Wahyuningdyah.....</i>	66
Reformasi Birokrasi Pendidikan: Akuntabilitas Demokratik Perspektif Politik <i>Wawan E Kuswandono.....</i>	73

Jurnal Ilmiah "JEJARING ADMINISTRASI PUBLIK (JAP). Diterbitkan
Departemen Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga
sebagai terbitan berkala 6 (enam) bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk
mempopulerkan ilmu administrasi negara/publik ditengah masyarakat peminat.

Penanggung Jawab

I Basis Susilo (Ex Officio Dekan FISIP Unair)

Pimpinan Umum

Dr. Falih Suaedi

Mitra Bestari

Jusuf Irianto (Unair)
Jeremias T Keban (UGM)
Khoirul Muluk (Unibraw)
M Taufik (STIA-LAN)
Nyoman Subanda (Undiknas)

Pimpinan Redaksi

Bintoro Wardiyanto

Sekretaris Redaksi

Wahyuni Triana

Redaksi Pelaksana

Gatot Pramuka
Erna Setijanangrum
Sunaryo
Roestoto Hartojo Putro

Produksi dan Marketing

Philipus Keban

Alamat Redaksi: 'Jejaring Administrasi Publik' (JAP)

Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan 4-6 Surabaya. 60286.

Telpon : 031-5034015, eks 213. Fax: 031-5022492.

E-mail: bintorowardiyanto@yahoo.com

Website: www.depan-fisip-unair.com

Percetakan

Airlangga University Press
Kampus C Universitas Airlangga
Jl. Mulyorejo Surabaya 60115
Telpon (031) 5992246,5992247
Fax (031) 5992248
E.mail.aup.unair@gmail.com

Bekerjasama dengan

Departemen Administrasi,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga,
Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan 4-6, Surabaya.

Dilema Pemenuhan Kebutuhan Pengguna Layanan: Suatu Tinjauan Praxis

Sri Roekminiati,

Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas DR. Soetomo, Surabaya

Abstract

Peningkatan kualitas pelayanan merupakan salah satu isu sangat krusial dalam implementasi manajemen, baik dalam manajemen sektor publik maupun sektor privat. Untuk mendukung penciptaan kualitas layanan publik, maka faktor pimpinan menjadi sangat penting yang berkenaan dengan komitmen dan political will untuk menjalankan. Disamping itu, perlu dilakukan revitalisasi kultur kerja, pelatihan pelayanan publik berkelanjutan bagi SDM yang ada, penyegaran wacana aktual atas fenomena pelayanan publik, diterapkannya reward-punishment dan terbangunnya ide-ide inovatif konstruktif untuk menumbuhkembangkan best services.

Key word : Peningkatan Layanan Publik, Komitmen Pimpinan, Revitalisasi struktur kerja.

Pendahuluan

Semua pemerintahan di dunia sekarang berada dalam tekanan untuk dapat bekerja lebih baik: efektif, efisien, ekonomis dan ekonomis. Tantangan ini telah mengubah peran pemerintah dari sekedar memberikan pelayanan seadanya secara rutin menjadi melayani semua kebutuhan pelayanan masyarakat dengan mutu yang tinggi (*high quality services*) (Islamy 2010).

Konsekwensinya, semua pemerintahan di dunia bersaing untuk menggagas inisiatif baru tentang upaya meningkatkan standar kinerja pelayanannya agar dapat memenuhi dan kalau bisa melebihi keinginan dan harapan masyarakat (berpelayanan prima). Sejalan dengan perkembangan manajemen penyelenggaraan negara, dan dalam upaya mewujudkan pelayanan prima, paradigma pelayanan publik berkembang dengan fokus pengelolaan yang berorientasi pada kepuasan pengguna layanan (*customer-driven government*) yang dicirikan dengan lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan, pemberdayaan masyarakat, serta menerapkan sistem kompetisi dan pencapaian target yang didasarkan pada visi, misi, tujuan dan sasaran (Sanapiah: 2010). Masih tingginya tingkat keluhan masyarakat pengguna jasa menunjukkan bahwa pemerintah sebagai organisasi publik masih belum sepenuhnya mampu menciptakan sistem pelayanan yang akseptabel dimata rakyat. Hal ini sedikit banyak telah membawa dampak menurunnya

kepercayaan publik terhadap organisasi publik. Nunik (2001) mengatakan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat (*public trust*) kepada organisasi publik mulai menurun. Sejalan dengan hal tersebut juga diungkapkan bahwa 59% masyarakat pengguna pelayanan menilai kinerja pelayanan publik adalah buruk. (Islamy, 2010)

Peningkatan kualitas pelayanan merupakan salah satu isu sangat krusial dalam implementasi manajemen, baik dalam manajemen sektor publik maupun sektor privat (Ratminto & Winarsih, 2005). Hal ini terjadi karena di satu sisi tuntutan masyarakat terhadap perbaikan kualitas pelayanan dari waktu ke waktu mengalami peningkatan; sementara praktik penyelenggaraan pelayanan relatif tidak mengalami perbaikan yang berarti. Implikasinya, kesenjangan antara tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan yang dikehendaki dengan kualitas pelayanan yang senyatanya dapat diberikan oleh praktik manajemen merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari (Haryati, *Kompas*, 14/9/2005). Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan di atas, terdapat dua pihak yang seharusnya dapat saling bekerja sama untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas. *Pertama*, adalah masyarakat yang semakin kritis dan juga kondisi mereka yang terhimpit kebutuhan dan ekonomi yang sebagian besar berada pada golongan menengah ke bawah, sehingga tuntutan mereka ingin segera diatasi dengan cepat, tepat dan murah. *Kedua*, adalah

pemerintah yang terus bergerak dan berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Berbagai kebijakan, strategi dan program baik secara nasional maupun daerah diarahkan pada agenda-agenda peningkatan kualitas pelayanan publik, penerapan konsep efisiensi dalam sektor publik (karena masalah keterbatasan anggaran), dan juga kolaborasi ketiga pilar *good governance* (Pengusaha, pemerintah dan Masyarakat) serta menerapkan prinsip-prinsipnya.

Tetapi pada kenyataannya menurut hasil survei yang dilakukan oleh *Center for Population Policy Studies* (CPPS), (UGM-2001: Lijan Polta Sinambela dkk:2008:117-118) terhadap pelayanan publik, bahwa aparaturnya di dalam memberikan pelayanan cenderung terjebak pada petunjuk pelaksanaan (juklak). Pelayanan yang diberikan lebih didasarkan pada peraturan yang sangat kaku, dan tidak fleksibel, sehingga aparaturnya terbelanggu untuk melakukan daya inovasi dan kreasi dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Gambaran selengkapnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1 : Acuan Petugas Pelayanan

Acuan yang digunakan	Prosentase (%)
Peraturan (juklak)	80%
Kepuasan Masyarakat	16%
Inisiatif sendiri	3 %
Visi dan Misi	1 %

Sumber: *Center for Population and Policy Studies*, UGM, 2001

Dalam tabel terlihat bahwa 80 % aparaturnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat selalu mengacu pada peraturan (Juklak), hal ini, menyebabkan aparaturnya menjadi kurang fleksibel dan tidak mempunyai inovasi dalam menghadapi permasalahan yang berkaitan dengan pemberian pelayanan masyarakat dan 3% berdasarkan atas inisiatif sendiri, yang 1% berdasarkan pada visi dan misi di dalam memberikan pelayanan.

Keadaan yang demikian membuat masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik menjadi tidak terpuaskan, sehingga masyarakat enggan mengurus segala sesuatu yang berhubungan dengan birokrasi pemerintah. Selanjutnya masyarakat mencari jalan pintas dengan cara melanggar peraturan yang ada,

disinilah proses KKN dimulai. Pelayanan menjadi komoditas yang diperjual belikan oleh aparaturnya untuk memperkaya dirinya, terjadi tawar-menawar dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat yang seharusnya sudah menjadi tugas dan tanggung jawabnya.

Sejalan dengan hal tersebut ada beberapa program pemerintah yang terkait dengan pemenuhan pelayanan masyarakat tetapi tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau dalam implementasinya masih menemui banyak permasalahan. Hal ini menjadi dilema yang perlu dikaji dan dicari solusi alternatifnya. Sebagai contoh adalah pembangunan Terminal III di Bandara Soekarno-Hatta yang merupakan amanat dari UU No.39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI yang melayani TKI yang akan kembali ke desanya, sejauh ini justru dicemaskan oleh TKI yang akan kembali ke tanah air. Para TKI cemas bahwa penyelenggaraan terminal khusus pada Terminal III tersebut dapat memberikan peluang aksi pemerasan. TKI merasa akan lebih baik jika mereka keluar bandara dari Terminal II (terminal internasional) secara sembunyi-sembunyi dari pada melalui Terminal III (<http://www.kapanlagi.com>, 2010). Terminal III menjadi momok tertentu bagi para TKI, tidak bisa dimungkiri selama ini bandara menjadi ladang empuk bagi para calo berdasi. (<http://www.mediaindonesia.com>, 2010). Selain itu juga kebijakan UNAS yang juga masih menemui permasalahan dalam taraf implementasinya, kebijakan Otonomi kampus, dan berbagai keluhan atau komplain masyarakat akan layanan umum seperti PDAM, RSU dan lain sebagainya. Yang semua itu muaranya karena tidak ada titik temu antara harapan masyarakat (pengguna layanan) dengan penyedia layanan (Pemerintah).

Berangkat dari latar belakang tersebut perlu kiranya dikaji lebih mendalam faktor-faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan implementasi Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/ KEP/M.PAN /7/2003 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dengan tujuan akan terjadi kesinkronan antara kebijakan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan dan masyarakat sebagai pengguna layanan.

Implementasi Kebijakan Publik

Dalam wacana konseptual paradigmatis, suatu kebijakan publik disebut mencapai tujuannya apabila dapat diimplementasikan sesuai rencana dan menghasilkan dampak sesuai yang diharapkan. Implementasi kebijakan sebagai sebuah proses, menurut Jones (1984) terdiri atas serangkaian tindakan spesifik yang dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) aktivitas fungsional yaitu: (1) interpretasi, (2) pengorganisasian, dan (3) penerapan (Jones, 1984).

Interpretasi (*interpretation*), adalah aktivitas untuk menterjemahkan kebijakan ke dalam rencana-rencana tindakan spesifik yang dapat dipahami dan layak untuk dilaksanakan. Pengorganisasian (*organization*), adalah aktivitas untuk menetapkan dan melakukan pengaturan terhadap sumberdaya, satuan-satuan organisasi dan metode kerja untuk mendukung pelaksanaan program tindakan sehingga menimbulkan hasil tertentu. Sedangkan penerapan (*application*), adalah aktivitas yang dilakukan untuk menyediakan layanan, biaya-biaya dan kebutuhan lain dalam rangka mendukung pelaksanaan kegiatan mencapai tujuan/sasaran kebijakan.

Aneka studi yang dilakukan untuk menjelaskan variabel atau faktor-faktor determinan keberhasilan implementasi kebijakan, telah mengalami perkembangan menuju kemajuan. Pada mulanya studi implementasi cenderung mengambil fokus lebih sempit, yaitu pada karakteristik birokrasi pelaksana (Grindle, 1980). Studi implementasi dalam perspektif ini misalnya yang dilakukan oleh Edward III (1980) yang mengidentifikasi adanya 4 (empat) faktor determinan utama yang akan mempengaruhi proses dan hasil implementasi kebijakan yaitu: (1) komunikasi (*communication*), (2) struktur birokrasi (*bureaucratic structure*), (3) sumberdaya (*resources*), dan (4) disposisi (*disposition*) (Edward III, 1980:148).

Berdasarkan dua model tersebut bila dikompilasi menghasilkan skema implementasi kebijakan publik yang bersandar pada 5 variabel utama, yaitu: interpretasi, sosialisasi, sumberdaya, standar/tujuan, dan implementasi. Kualitas proses dan hasil implementasi kebijakan, secara langsung dan tidak langsung akan dipengaruhi oleh interaksi timbal balik antara kualitas faktor interpretasi, sosialisasi, sumberdaya dan substansi (isi) kebijakan.

Upaya mengira-ngira sikap publik terhadap sesuatu yang hanya didasarkan pada fenomena yang muncul di permukaan, tentu tidak cukup menjadi landasan bagi pengambilan suatu langkah atau kebijakan pemerintah. Di sisi lain membiarkan fenomena sikap publik tersebut berkembang tanpa arah dan kajian, juga bukan tindakan yang tepat. Pada tataran ini, suatu kebijakan (Mayer, dkk, 1980) perlu dikawal dengan suatu kajian yang berupaya memahami bagaimana implementasi suatu kebijakan pada tahap awal, terjadi. Dan hasil kajian tersebut (menurut Mayer, dkk, 1980) dapat menjadi landasan atas penentuan sikap pemerintah selanjutnya; dan itu semua dilakukan tentu dalam kerangka memegang teguh tujuan agar suatu kebijakan benar-benar dapat menjawab kebutuhan dan kepentingan publik (Islamy, 1991).

Pelayanan Publik

Di Indonesia, konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan seringkali digunakan secara bersama-sama dengan konsepsi pelayanan perijinan, pelayanan umum, dan pelayanan publik. Keempat istilah itu merupakan terjemahan dari konsep *public service*. Hal ini dapat dilihat pada dokumen pemerintah sebagaimana diberlakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmenpan) Nomor 81 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan menjadi Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan, mendefinisikan pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah; dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Istilah *pelayanan publik* tentu tidak lepas dari substansi makna pelayanan dalam definisi di atas. Kata *publik* yang disandingkan dengan kata *pelayanan* mempertegas subjek atau sifat kepada siapa dan bagaimana pelayanan itu diberikan.

Dalam konteks birokrasi pemerintahan, pada dasarnya pelayanan itu dapat dibedakan menjadi dua jenis: pelayanan administrasi

pemerintahan/perijinan (*administrative service*) dan pelayanan publik/umum (*public service*). Dalam pelayanan perijinan produknya berupa dokumen resmi yang dibutuhkan publik, sedangkan dalam pelayanan publik produknya dapat berupa barang atau jasa. Dengan demikian, istilah pelayanan umum (*public service*) dipakai untuk menyebut kedua jenis pelayanan tersebut, yaitu: pelayanan administrasi pemerintahan/ perijinan (*administrative service*) dan pelayanan publik/umum (*public service*).

Selanjutnya, dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 itu diuraikan lebih jauh kelompok pelayanan publik sebagai berikut: (1) *Kelompok Pelayanan Administratif*, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Contoh-contoh dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, dan sebagainya. (2) *Kelompok Pelayanan Barang*, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya. (3) *Kelompok Pelayanan Jasa*, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Ada lima aspek yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis pelayanan di atas, yaitu: (1) Adaptabilitas layanan, yang menentukan derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh penerima layanan; (2) Posisi tawar penerima layanan, yang menentukan bahwa semakin tinggi posisi tawar penerima layanan, semakin tinggi pula peluangnya untuk menuntut pelayanan yang lebih baik; (3) Tipe pasar, yang menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan penerima layanan; (4) Locus kontrol, yang menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah penerima atau penyeleng-

gara pelayanan; (5) Sifat pelayanan, yang menunjukkan apakah kepentingan penerima layanan atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan. Dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh swasta, adaptabilitas pelayanannya sangat tinggi karena posisi tawar penerima layanan sangat tinggi. Agar tidak ditinggalkan oleh penerima layanan untuk beralih kepada penyelenggara pelayanan sejenis lainnya, penyelenggara pelayanan harus selalu berusaha merespon apa yang diharapkan oleh penerima layanan. Jelas sekali bahwa locus kontrol dalam konteks ini ada di pihak penerima layanan. Dengan demikian, pelayanan yang dikendalikan oleh penerima layanan menjadi karakteristik pelayanan publik oleh institusi privat.

Selain harus memenuhi asas-asas yang telah ditentukan, penyelenggaraan pelayanan publik perlu pula memperhatikan prinsip-prinsip berikut ini (Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003): (1) Kesederhanaan: prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan; (2) Kejelasan : Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal: a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, c. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran; (3) Kepastian Waktu : pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan; (4) Akurasi : produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah; (5) Keamanan : proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum; (6) Tanggungjawab: pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik; (7) Kelengkapan Sarana dan Prasarana : tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (*telematika*). *Sarana dan prasarana* serta akses khusus bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil serta balita wajib disediakan pula oleh penyelenggara pelayanan untuk memudahkan pemberian pelayanan. (9)

kemudahan Akses : tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika; (10) Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan : pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas; (11) Keamanan : lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Unsur Indeks Kepuasan Masyarakat

Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yang kemudian dilanjutkan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Pedoman Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah; terdapat 14 unsur yang disebut "relevan", "valid", dan "dibel" sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat sebagai berikut: (1) *Prosedur pelayanan*, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan; (2) *Persyaratan Pelayanan*, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya; (3) *Kejelasan petugas pelayanan*, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta tanggungan dan tanggung jawabnya); (4) *Kedisiplinan petugas pelayanan*, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terhadap konsistensi waktu kerja dan ketentuan yang berlaku; (5) *Tanggung jawab petugas pelayanan*, yaitu kejelasan tanggung jawab dan tanggung jawab petugas dalam penanganan dan penyelesaian pelayanan; (6) *Kemampuan petugas pelayanan*, yaitu keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/ menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat; (7) *Kecepatan pelayanan*, yaitu target waktu pelayanan dapat

diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan; (8) *Keadilan mendapatkan pelayanan*, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani; (9) *Kesopanan dan keramahan petugas*, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati; (10) *Kewajaran biaya pelayanan*, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan; (11) *Kepastian biaya pelayanan*, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan; (12) *Kepastian jadwal pelayanan*, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan; (13) *Kenyamanan lingkungan*, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan; (14) *Keamanan Pelayanan*, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Pembaharuan Birokrasi Pemerintah

Seorang ahli pembaharuan administrasi menganjurkan bahwa segala bentuk pembaharuan yang berintikan *transformasi nilai/ perilaku/kultur*; hendaknya memiliki dua pilar secara simultan, yaitu: (1) pembaharuan institusi (*institutional reform*) dan (2) pembaharuan sikap/perilaku (*attitudinal reform*).

Salah satu kelemahan pembaharuan yang terjadi di berbagai negara (Caiden, 1982) adalah ketika pembaharuan itu hanya bersifat institusional, misalnya pembaharuan Undang-Undang dan peraturan, pembaharuan struktur kelembagaan, pembaharuan sarana dan prasarana, pembaharuan sistem dan prosedur kerja; sementara pada saat yang sama tidak dilakukan pembaharuan sikap dan perilaku dari para pelaksana. Menurut Caiden, keadaan demikian akan mengarah pada ketidakefektifan tujuan pembaharuan; dan secara ekstrim ia menyebutnya sebagai malpraktek pembaharuan. Kasus demikian, menurut hasil kajiannya

terutama terjadi pada organisasi-organisasi di sejumlah negara berkembang.

Lebih lanjut Caiden menegaskan bahwa tujuan utama pembaharuan adalah melakukan perubahan secara terencana menuju keadaan yang lebih baik dari semula. Karenanya, pembaharuan disebut efektif jika pada kurun waktu yang direncanakan, keadaan yang lebih baik benar-benar terjadi. Sebaliknya, pembaharuan disebut mengalami kegagalan apabila pada kurun waktu yang direncanakan, keadaan tetap seperti sedia kala dan atau bahkan keadaan menjadi lebih buruk dari sebelum diselenggarakannya pembaharuan.

Pada tataran ini, lahirnya peraturan perundangan yang baru, dalam perspektif pembaharuan relevan disebut sebagai pembaharuan kelembagaan (*institutional reform*), yang perlu diikuti dengan pembaharuan sikap/ perilaku (*attitudinal reform*) jika pembaharuan dikehendaki dapat mencapai efektifitasnya.

Salah satu persoalan mendasar yang dihadapi oleh pemerintah di berbagai belahan dunia dalam mengelola organisasi birokrasinya seiring upaya menjalankan perannya sebagai penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara pelayanan publik adalah persoalan krisis sumberdaya. Persoalan tersebut, dapat dilihat (diantaranya) dari munculnya sejumlah istilah berikut : kelangkaan sumberdaya, menipisnya sumberdaya, keterbatasan sumberdaya, dan sebagainya. Persoalan ini pada akhir tahun 1980-an sempat menjadi bahan diskursus hangat di kalangan para akademisi maupun pembuat kebijakan, sebab tidak bisa dipungkiri bahwa sumberdaya memegang peran vital bagi perjalanan suatu negara, bahkan bagi keberlanjutan kehidupan manusia di planet bumi ini.

Dalam kerangka ini Osborne & Gaebler (melalui karya besarnya: *Reinventing Government*), menawarkan konsepnya yang revolusioner tentang mewirauahakan birokrasi, sebagai upaya melakukan transformasi semangat wirausaha ke dalam organisasi publik. Tidak lain dan tidak bukan konsep tersebut ditujukan untuk mencapai dua hal sekaligus: (1) meningkatkan kinerja birokrasi dalam menjalankan peran pelayanan publik (*public service*), (2) menciptakan efisiensi birokrasi, yang ditujukan (diantaranya) untuk mengatasi krisis sumberdaya yang sedang

dihadapi pemerintah. (Osborne & Gaebler, 1992)

Gagasan Osborne & Gaebler tersebut menjadi tonggak sejarah terjadinya perubahan paradigma pemerintahan sekaligus perubahan paradigma kebijakan publik yang dilahirkannya. Implikasinya, wajah baru kebijakan publik pun bermunculan, adalah kebijakan publik yang berbasis kewirausahaan, adalah kebijakan publik yang tidak semata-mata melahirkan konsekuensi pemerintah untuk berperilaku "membelanjakan", namun juga "menghasilkan".

Tidak dapat dipungkiri bahwa secara konvensional-ortodoks, kebijakan publik lebih terformat ke dalam konvensi kegiatan yang menghabiskan sumberdaya ketimbang menghasilkan atau memproduksi sumberdaya. Konvensi inilah nampaknya yang menjadi pemicu fenomena kelangkaan atau menipisnya atau krisis sumberdaya yang terjadi pada organisasi pemerintah.

Kesepakatan terhadap ajakan Osborne & Gaebler kini menjadi fenomena baru kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintahan negara-negara di berbagai belahan dunia. Hakekatnya : pembuat kebijakan dituntut untuk berparadigma ganda dalam membuat kebijakan publik. Artinya kebijakan yang dibuat sejauh mungkin diusahakan untuk memiliki dua perspektif secara bersamaan, yaitu perspektif sosial (*social heavy*) dan ekonomi (*economic heavy*).

Perspektif sosial diarahkan agar pemerintah tetap dapat menjalankan peran sosialnya, misalnya sebagai penyedia pelayanan publik, pencipta kesejahteraan dan pemerataan, agen perubahan, dan fungsi-fungsi sosial lainnya. Pada saat yang sama peran pemerintah dalam perspektif ekonomi juga berjalan, ditunjukkan oleh kemampuan pemerintah untuk menciptakan unit-unit kegiatan ekonomi produktif yang menghasilkan, sebagai "nafas" yang dapat menghidupi berjalannya peran sosial yang harus dimainkan. Berjalannya peran pemerintah dalam perspektif ganda ini bersifat solutif terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan keterbatasan sumberdaya. Inilah tantangan baru bagi para pembuat kebijakan publik di abad ini.

Mengadopsi dua gagasan, yakni gagasan Osborne & Gaebler tentang perlunya mewirauahakan birokrasi, dan gagasan Caiden akan perlunya dua pilar simultan dalam pembaharuan administrasi publik; dapat

disimpulkan bahwa jika pelayanan publik (sesuai standar pelayanan prima) oleh birokrasi pemerintah memang dikehendaki tercipta, maka tidak ada pilihan lain kecuali : ada pembaharuan sikap/perilaku para pelaksana pelayanan, dengan menggunakan sejumlah konsep pelayanan (misalnya) konsep pelayanan yang selama ini telah diimplementasikan oleh kalangan pelaksana pelayanan pada organisasi privat.

Pengalaman Caiden menunjukkan bahwa salah satu penyebab kegagalan gerakan pembaharuan terhadap kinerja organisasi pemerintah di berbagai negara terutama disebabkan oleh gagalnya pemerintah di negara tersebut untuk melakukan pembaharuan sikap dan perilaku dari segenap sumber daya manusia (SDM) yang terlibat dalam institusi pemerintah tersebut.

Hal senada juga diungkapkan oleh Islamy (2010) sebagai apapun pedoman / aturan yang menyangkut penyelenggaraan teknis pelayanan publik tidak akan mungkin dijalankan dalam kondisi yang vakum , artinya perwujudan upaya untuk meningkatkan mutu kinerja pelayanan publik sangat tergantung pada orang (aparat & masyarakat) dengan seluruh sikap, perilaku dan budaya pelayanannya. Dari segi aparat : harus punya niat yang kuat untuk bekerja keras dan cerdas untuk mewujudkan kinerja pelayanan yang bermutu tinggi ; taat pada prinsip pelayanan yang bermutu; profesional dan ramah pengguna layanan. Dari segi masyarakat : Taat pada prinsip pelayanan yang bermutu; tahu akan hak dan kewajibannya; mau membantu bagi terwujudnya kinerja pelayanan publik yang bermutu.

Hasil Kajian

Untuk mengetahui apakah implementasi kebijakan pelayanan publik yang diamanahkan pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/ KEP /M.PAN/7/2003 sudah menjawab kebutuhan masyarakat (pengguna layanan) seperti yang diungkapkan dalam pemikiran menurut Jones (1984) Implementasi kebijakan sebagai sebuah proses terdiri atas serangkaian tindakan spesifik yang dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) aktivitas fungsional yaitu: (1) interpretasi, (2) pengorganisasian, dan (3) penerapan. Dan sejalan dengan pemikiran

Caiden (1922) untuk melakukan pembaharuan pelayanan bentuk pembaharuan yang berintikan transformasi nilai/perilaku/kultur; hendaknya memiliki dua pilar secara simultan, yaitu: (1) pembaharuan institusi (*institutional reform*) dan (2) pembaharuan sikap/ perilaku (*attitudinal reform*). (Caiden,1982), untuk itu yang menjadi fokus kajian adalah *pertama*, penataan kelembagaan, *kedua*: komitmen dan perilaku aparatur birokrasi dalam mewujudkan pelayanan publik.

Penataan Kelembagaan

Dalam upaya mengimplementasikan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik, perlu melakukan penataan kelembagaan terkait dengan ketersediaan sistem dan prosedur. Misalnya menyusun Standar Pelayanan Publik (SPP) dan Standar Pelayanan Minimal (SPM). SPP dan SPM dimaksudkan sebagai pedoman implementasi pelayanan publik sekaligus sebagai tolok ukur kualitas pelayanan publik yang telah dicapai. Standar pelayanan publik (SPP) merupakan jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, berupa ukuran yang dibakukan dan wajib ditaati oleh pemberi dan penerima pelayanan, meliputi: Prosedur pelayanan, Waktu penyelesaian, Biaya pelayanan, Produk pelayanan, Sarana dan prasarana, Kompetensi petugas pemberi pelayanan.

Salah satu bentuk standar pelayanan publik yang harus dipenuhi oleh institusi penyedia layanan publik adalah Standar Pelayanan Minimal (SPM). Setiap institusi penyedia layanan publik harus memberikan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan standar pelayanan minimal (SPM) yang telah ditetapkan. Bentuk pemenuhan standar pelayanan publik institusi penyedia pelayanan publik di Indonesia, baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah, adalah kewajiban untuk melaksanakan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Standar Pelayanan Minimal (SPM) meliputi: (1) tingkat kesederhanaan prosedur pelayanan; (2) tingkat kejelasan biaya pelayanan; (3) tingkat akurasi produk pelayanan; (4) tingkat kemampuan aparat pelayanan; (5) tingkat kelengkapan sarana dan prasarana; (6) tingkat kepastian waktu penyele-

saian pelayanan; dan tingkat aksesibilitas pelayanan. Tingkat kesederhanaan prosedur pelayanan diukur dari : tingkat kemudahan memahami prosedur pelayanan, tingkat kemudahan melaksanakan prosedur pelayanan, tingkat kelancaran melaksanakan prosedur pelayanan, dan tingkat kejelasan prosedur. Tingkat kejelasan biaya pelayanan diukur dari: tingkat kepastian biaya yang dikenakan dalam pelayanan, tingkat kejelasan rincian biaya pelayanan yang dikenakan, tingkat kejelasan tata cara pembayaran biaya pelayanan, dan tingkat ketersediaan tanda bukti resmi biaya pelayanan. Tingkat akurasi produk pelayanan diukur dari: tingkat kualitas produk (jasa pelayanan) pelayanan dan tingkat jaminan keamanan/keselamatan atas produk (jasa pelayanan) yang dihasilkan. Tingkat kemampuan aparat pelayanan diukur dari : tingkat keterampilan aparat pemberi layanan, tingkat keahlian aparat pemberi layanan, dan tingkat tanggungjawab aparat pemberi layanan. Tingkat kelengkapan sarana dan prasarana pelayanan diukur dari: tingkat ketersediaan sarana dan prasarana, tingkat kecukupan sarana dan prasarana. . Tingkat kepastian waktu penyelesaian pelayanan dalam penelitian ini diukur dari: tingkat kesesuaian waktu penyelesaian pelayanan, dan tingkat ketersediaan informasi waktu penyelesaian pelayanan. Tingkat aksesibilitas pelayanan diukur dari: tingkat ketersediaan informasi pelayanan. Penyusunan SPP dan SPM pada lembaga-lembaga penyelenggara pelayanan publik sudah mulai dilakukan, meskipun belum semua memiliki dan lengkap mencakup semua indikator. Biasanya dituangkan dalam brosur atau leaflet.

Namun demikian karena belum semua lembaga penyelenggara pelayanan publik memiliki SPP dan SPM, maka evaluasi kualitas pelayanan publik dapat juga diukur melalui persepsi masyarakat tentang kualitas pelayanan yang diberikan oleh lembaga penyelenggara pelayanan publik; yang instrumen pengukurannya bersandar pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Hasil akhir yang diharapkan dari penyelenggaraan pelayanan publik oleh instansi pemerintah adalah terciptanya

kepuasan masyarakat (sebagai *user/customer* /pengguna pelayanan). Pada tataran ini, kepuasan masyarakat merupakan keseimbangan antara tuntutan/kebutuhan masyarakat akan suatu kualitas pelayanan dengan kualitas pelayanan yang senyatanya dapat diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik. Tingkat kepuasan masyarakat dapat diketahui dengan menghitung Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). Instrumen pengukuran IKM dipakai sebagai instrumen untuk mengukur nilai persepsi. Dengan cara mengukur rata-rata nilai persepsi responden pada 14 variabel kualitas pelayanan publik yang dinilai. Keempat belas variabel tersebut antara lain; (1) Prosedur pelayanan; (2) Persyaratan Pelayanan; (3) Kejelasan petugas pelayanan; (4) Kedisiplinan petugas pelayanan; (5) Tanggung jawab petugas pelayanan; (6) Kemampuan petugas pelayanan; (7) Kecepatan pelayanan; (8) Keadilan mendapatkan pelayanan; (9) Kesopanan dan keramahan petugas; (10) Kewajaran biaya pelayanan; (11) Kepastian biaya pelayanan; (12) Kepastian jadwal pelayanan; (13) Kenyamanan lingkungan dan (14) Keamanan Pelayanan. Bentuk jawaban pertanyaan dari setiap unsur pelayanan secara umum mencerminkan tingkat kualitas pelayanan, yaitu dari yang sangat baik sampai dengan tidak baik. Untuk kategori **tidak baik** diberi nilai persepsi 1, **kurang baik** diberi nilai persepsi 2, **baik** diberi nilai persepsi 3, **sangat baik** diberi nilai persepsi 4. Pengukuran IKM pada kenyataan telah banyak dilakukan di lembaga-lembabaga penyelenggara pelayanan publik secara berkala. Tetapi yang perlu dicermati meskipun hasil pengukuran menunjukkan nilai persepsi baik atau sangat baik, masih saja keluhan atau komplain dari pengguna layanan. Padahal sebuah pelayanan publik dikatakan baik atau memuaskan pengguna layanan adalah jika tidak ada komplain (*zero complain*).

Hal itu menurut pengamatan penulis keempatbelas indikator pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat masih belum menggambarkan kondisi riil di masing-masing lembaga penyelenggara pelayanan. Hal tersebut dikarenakan masing-masing institusi publik memiliki jenis layanan yang berbeda, yang mempunyai kekhasan dan kekhususan. Misalnya di Rumah Sakit, indikator Indeks Kepuasan Masyarakat perlu ditambah dengan

indikator lain yang menjadi kekhasan pelayanan di RSU antara lain (1) efektivitas obat yang diberikan; (2) Jaminan mendapatkan advis medis; (3) Kepastian waktu pelayanan medis; (4) Jaminan rujukan; (5) Keadilan dan keramahan pelayan medis. Sehingga dari 14 indikator menjadi 19 indikator. Ini tentunya akan berbeda untuk lembaga Perizinan, KB Samsat, PDAM. Disamping melakukan pengukuran terhadap IKM, juga menggali kebutuhan dan atau harapan masyarakat akan jenis dan kualitas pelayanan yang mereka perlukan. Dengan demikian dapat disebut sebagai pengukuran IKM-plus. Kedepan Indikator Kepuasan Masyarakat (IKM) perlu disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat sesuai dengan perkembangan suatu negara. Di bawah ini disajikan perbedaan IKM negara Indonesia dan Negara Maju

Tabel 2
Perbedaan IKM negara Indonesia dan Negara Maju

Indeks Kepuasan Masyarakat (Indonesia)	Indikator Kualitas Pelayanan (Di Negara-Negara Maju)
1. Kesederhanaan Prosedur Pelayanan	1. Appropriateness, Accuracy
2. Kesesuaian Persyaratan Pelayanan	2. Effectiveness & Efficacy
3. Kejelasan Petugas Pelayanan	3. Reliability
4. Kedisiplinan Petugas Pelayanan	4. Responsiveness
5. Kejelasan Wewenang & Tanggung-jawab Petugas Pelayanan	5. Warmth, Caring, Concern
6. Keahlian & Ketrampilan Petugas Pelayanan	6. Assurance
7. Kecepatan Pelayanan	7. Efficiency
8. Keadilan Mendapatkan Pelayanan	8. Durability / Continuity
9. Kesopanan & Keramahan Petugas	9. Consistency
10. Kewajaran Biaya Pelayanan	10. Convenience
11. Kepastian Biaya Pelayanan	11. Safety
12. Kepastian Jadwal Pelayanan	12. Timeliness
13. Kenyamanan Lingkungan	13. Aesthetics
14. Keamanan Pelayanan	14. Accessibility / Service Availability
	15. Completeness
	16. Perceived Quality

Sumber: Makalah M.Irfan Islamy, [http:// www. balitbangjatim.com](http://www.balitbangjatim.com), diakses tanggal 13 Januari 2010

Penataan sistem dan prosedur pelayanan yang efektif dan efisien sudah ditempuh dengan

berbagai cara. Tetapi masih saja ada berbagai masalah dan kendala yang akibatnya masyarakat (pengguna layanan) tidak puas. Berikut adalah beberapa sistem pelayanan yang sudah diterapkan tetapi belum memuaskan pengguna layanan misalnya: Pelaksanaan 'Sistem Pelayanan Satu Atap' (*One Stop Service*), kenyataannya masyarakat masih banyak mengeluh terhadap pelayanan yang mereka terima. Satu atap tetapi masih banyak ruang (birokratisasi) , dan ketika kebijakan *One Stop Service* diganti dengan *One Room Service* (debirokratisasi) juga dikeluhkan karena ternyata 'mejanya' masih banyak. Hal ini kemudian menimbulkan *high cost economy* bagi masyarakat.

Upaya peningkatan mutu kinerja pelayanan publik harus dilakukan lewat perbaikan sistem dan prosedur pelayanan dengan tetap berpatokan pada semangat 'debirokratisasi' yaitu dengan memangkas yang tidak perlu dan memperbaiki yang sudah usang apalagi yang sangat merugikan kepentingan masyarakat sebagai pengguna pelayanan.

Komitmen dan perilaku aparatur birokrasi

Yang dimaksud komitmen dan perilaku aparatur birokrasi pada konteks ini adalah kecenderungan aparatur birokrasi di lembaga penyelenggara pelayanan publik untuk memberikan respon terhadap Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Dalam arti: bagaimana para aparatur birokrasi tersebut memiliki komitmen untuk mengimplementasikan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya pada lembaga penyelenggara pelayanan publik tempat mereka bertugas.

Deskripsi tentang kecenderungan perubahan perilaku aparatur birokrasi di dibagi menjadi 3 macam, meliputi : (i) komitmen dan perilaku pimpinan (pengambil kebijakan), (ii) komitmen dan perilaku aparatur birokrasi yang berhubungan secara langsung dengan pengguna layanan, (iii) komitmen dan perilaku aparatur birokrasi yang tidak berhubungan secara langsung dengan pengguna layanan

namun tugas pokok dan fungsinya terkait erat dengan pelayanan publik.

Pertama, Komitmen dan Perilaku Pimpinan. Pimpinan menyadari bahwa tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan prima bukan tanpa dasar. Pimpinan sebagai ujung tombak dalam pengambilan kebijakan harus mendukung terwujudnya pelayanan prima yang hasil akhirnya adalah tercipta kepuasan pengguna layanan yang dituangkan dalam sejumlah dokumen, misalnya (i) perubahan visi, misi, motto, jargon, dan lain-lain yang berkaitan dengan pelayanan publik, (ii) meningkatnya komitmen akan upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yang tertuang dalam sejumlah dokumen internal lembaga, (iii) himbauan pimpinan kepada bawahan tentang perlu ditingkatkannya kualitas pelayanan publik, (iv) kebijakan pimpinan untuk melengkapi sarana dan prasarana pelayanan publik, (v) kebijakan pimpinan untuk mengikutsertakan para stafnya pada sejumlah pelatihan pelayanan publik, (vi) dan sebagainya. Komitmen dan perilaku pimpinan tersebut tentunya akan berbeda-beda bentuknya sesuai dengan bidang kerja dan bentuk layanannya. Misalnya: Lembaga Perizinan dapat melakukan sosialisasi kepada petugas yang berhadapan dengan pengguna jasa, Pelatihan pelayanan publik secara terus-menerus. Rumah Sakit Umum, dengan melakukan komitmen bersama untuk memberikan pelayanan terbaik bagi pasien, dengan dituangkan dalam motto misalnya “Pasien adalah Sahabat Kami”, brosur dan leaflet sistem dan prosedur pengurusan Jamkesmas, ketersediaan layanan komplin. KB Samsat dengan menggagas pelayanan paripurna, efisien, dan berbasis pada kepentingan pengguna layanan, adanya pemandu simpatik untuk memudahkan pelayanan dan terhindar dari praktek percaloan.

Secara personal pemimpin yang sejalan dengan pelayanan publik adalah: (1) Selalu tidak puas, seorang pemimpin yang visioner adalah seorang pemimpin yang selalu memiliki keinginan untuk melakukan peningkatan. Seorang pemimpin yang mempertahankan metode lama sama dengan berjalan ke belakang karena metode tersebut belum tentu sesuai dengan lingkungan yang selalu berubah; (2) Mampu menciptakan standard terbaik menurut visinya, untuk mendapatkan kinerja terbaik

seorang pemimpin publik harus mengembangkan suatu visi strategik dalam bidang pelayanan yang mencerminkan budaya, aspirasi dan nilai-nilai dalam organisasi; (3) Mampu mengorganisir pelaksanaan pelayanan secara efektif, seorang pemimpin yang visioner mengetahui bahwa sebuah kebijakan dikatakan ketika kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dan mencapai tujuan yang diinginkan. Pengorganisasian ini berarti bahwa pemimpin harus mampu menggerakkan secara *top-down* dan juga struktur organisasi secara horizontal dengan baik; (4) Mampu memperkuat hubungan dengan masyarakat, dengan menggunakan teknologi terbaru untuk memaksimalkan pelayanan secara *online*; (5) Memiliki keinginan kuat untuk selalu belajar, baik dari keberhasilan organisasi lain dalam pelayanan maupun belajar dari kesalahan yang mereka lakukan dan (6) Mampu menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan, termasuk akuntabilitas dan transparansi yang bersifat *multiple governmental organizations*.

Karakteristik tersebut merupakan dasar dan sarana dalam membangun hubungan yang baik dan menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh sektor publik. Atas dasar kredibilitas yang berakar pada kejujuran, komitmen yang tinggi, dan semangat pengabdian dalam menjalankan berbagai peran kepemimpinan, diharapkan kepemimpinan aparatur dapat mewujudkan kinerja yang maksimal dalam mewujudkan pelayanan prima. Kita berharap semoga citra pelayanan publik yang selama ini sering dinilai negatif dapat berubah menjadi lebih baik. (Sanapiah :2010)

Kedua, komitmen dan perilaku aparatur birokrasi yang berhubungan secara langsung dengan pengguna layanan. Perubahan perilaku secara umum menunjukkan bahwa merubah paradigma berfikir petugas pemberi layanan terhadap para pengguna jasa, tidak semudah mengubah perilaku para aparat pengambil kebijakan. Pada aparat pengambil kebijakan, tugas yang selama ini dijalankan lebih terfokus pada segi pengasahan aspek kognitif dalam proses pelaksanaan tugas sehari-hari. Hal ini berbeda dengan dominasi penggunaan aspek psikologis para petugas pemberi layanan yang selama ini tampak lebih terfokus pada aspek psikomotorik. Mata rantai pembiasaan perilaku

secara psikomotorik berlangsung dan terpola dari awal secara bertahap, untuk kemudian menjadi perilaku baku yang bersifat menetap. Untuk mengubah dari perilaku lama ke perilaku baru dibutuhkan suatu proses yang mampu melepaskan ikatan mata rantai pola perilaku lama menuju pada pola perilaku baru. Maka pengiriman petugas pelaksana pemberi layanan pada sejumlah pelatihan merupakan sarana yang cukup ampuh untuk mengubah perilaku mereka sesuai dengan yang diharapkan. Walaupun perubahan perilaku tersebut masih perlu diuji keberlangsungannya dalam jangka panjang. Tetapi fenomena di lapangan ternyata banyak petugas pemberi layanan yang berada di "balik layar". Artinya petugas pemberi layanan tersebut tidak bertatap muka langsung dengan pengguna layanan tetapi kinerjanya mendukung kualitas pelayanan. Biasanya petugas pemberi layanan ini ada kecenderungan mempunyai kultur *berparadigma bos*. Artinya kinerja yang dilakukan bukan berorientasi pada pengguna layanan tetapi berorientasi pada bos atau pimpinan. Sedangkan petugas yang berada di depan (*front Office*) biasanya berorientasi kepada pengguna layanan. Perbedaan sikap dan perilaku jelas terlihat pada kedua petugas tersebut. Sikap dan perilaku petugas yang berada di belakang (*back office*) inilah yang harus diubah karena kinerjanya juga sangat berpengaruh pada kualitas pelayanan. Bagi petugas *front office* yang bertatap muka langsung dengan pengguna layanan dituntut untuk selalu memberikan pelayanan prima, sikap, perilaku, keramahan kesopanan, keahlian, ketepatan waktu dalam melayani. Hal ini tentunya tidak mudah seperti membalik telapak tangan. Petugas *front office* merupakan ujung tombak pemberi layanan dalam lembaga penyelenggara pelayanan publik.

Ketiga, komitmen dan perilaku masyarakat jauh sebelum pemberlakuan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 pelayanan Publik, tepatnya setelah terjadinya reformasi di negeri ini, ada kecenderungan terjadinya komitmen perilaku masyarakat yang mengarah pada meningkatnya tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan publik. Dalam wacana publik bukan lagi menjadi rahasia bahwa perubahan perilaku masyarakat telah terjadi dalam banyak hal, termasuk dalam menuang

kebutuhan dan atau tuntutan mereka akan pelayanan publik. Fenomena tersebut jelas merupakan perubahan perilaku, sebab apa yang disebut kebutuhan publik akan pelayanan yang berkualitas sesungguhnya telah ada sejak dulu (maksudnya: sebelum lahir Perda Pelayanan Publik). Namun pada saat itu masyarakat cenderung tidak mengungkapkan kebutuhan mereka secara eksplisit dalam bentuk tuntutan. Disebut telah terjadi perubahan perilaku masyarakat karena saat ini mereka cenderung menuangkan kebutuhan tersebut melalui perilakunya, yang termanifestasi ke dalam bermacam-macam ekspresi, misalnya : (i) menyampaikan keinginan mereka akan kualitas pelayanannya, (ii) melakukan koreksi kritis jika mereka mendapatkan pelayanan yang dipandang kurang baik secara langsung atau melalui media massa (surat pembaca) dan (iii) bisa jadi mereka marah bila mendapatkan pelayanan yang jauh dari harapan mereka, dan sebagainya.

Dengan melihat fenomena pelayanan publik yang masih banyak keluhan, komplain dari masyarakat pengguna layanan, hal itu menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik, masih belum dapat dikatakan berhasil dalam penerapan. Hal ini sejalan dengan pemikiran Jones (1984) Implementasi kebijakan sebagai sebuah proses terdiri atas serangkaian tindakan spesifik yang dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) aktivitas fungsional yaitu: (1) interpretasi, (2) pengorganisasian, dan (3) penerapan. Artinya pelayanan yang diberikan oleh lembaga-lembaga penyelenggara pelayanan publik belum sesuai dengan kebutuhan pengguna layanan.

Kesimpulan

Pemberlakuan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik, perlu melakukan penataan kelembagaan terkait dengan ketersediaan sistem dan prosedur pedoman implementasi pelayanan publik sekaligus sebagai tolok ukur kualitas pelayanan publik yang telah dicapai misalnya penyusunan Standar Pelayanan Publik (SPP) dan Standar Pelayanan Minimal

(SPM) serta pengukuran IKM-plus secara berkala.

Pemberlakuan Keputusan Menteri Penda-yagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/ KEP /M .PAN/7/2003 tentang Penyelenggaraan Pelayan-an Publik memerlukan komitmen perubahan perilaku aparatur birokrasi pada level pimpinan institusi pemberi pelayanan publik (pelaku kebijakan). Perubahan perilaku tersebut berorientasi pada upaya peningkatan kualitas pelayanan publik yang dituangkan secara eksplisit ke dalam kebijakan yang diambil terkait langkah-langkah peningkatan kualitas pelayanan dan dituangkan ke dalam dokumen kebijakan misalnya : visi, misi, motto, kebijakan strategis, dan program kerja yang berkaitan secara langsung dengan pelayanan publik.

Pemberlakuan Keputusan Menteri Pen-dayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/ KEP/ M.PAN/7/2003 tentang Penyeleng-garaan Pelayanan Publik memerlukan komitmen perubahan level pelaksana (pemberi layanan yang berhubungan secara langsung maupun tidak langsung dengan pengguna jasa pelayanan publik). Perubahan perilaku tersebut berorientasi pada upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Pemberlakuan Keputusan Menteri Penda-yagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/ KEP/ M.PAN/7/2003 tentang Penyelenggaraan Pelayan-an Publik secara eksplisit tuntutan masya-rakat akan peningkatan kualitas pelayanan publik menjadi lebih mengemuka. Masyarakat cenderung mengungkapkan kebutuhan mereka secara eksplisit dalam bentuk tuntutan yang termanifestasi ke dalam bermacam-macam ekspresi.

Saran

Komitmen pimpinan akan upaya untuk meningkatkan pelayanan publik perlu diikuti dengan upaya bersama untuk revitalisasi kultur kerja di jajaran lembaga pemberi kayanan. Sehingga Pelayanan prima tidak saja menjadi tugas namun mendarah daging menjadi budaya.

Pimpinan sebaiknya memberikan teladan dalam hal pelayanan publik. Pimpinan tidak cukup hanya menuang pernyataan akan pentingnya pelayanan prima, namun harus mendaratkan pernyataannya ke dalam perilaku sehari-hari.

Untuk mewujudkan revitalisasi kultur kerja perlu dilakukan sejumlah program pengembangan sumberdaya manusia yang berkelanjutan dan relevan dengan bidang masing-masing.

Optimalisasi penggunaan teknologi (IT) menjadi sesuatu yang amat penting untuk dilakukan. Sehingga perangkat teknologi yang sudah ada dapat didayagunakan secara optimal. Oleh karena itu penguasaan IT oleh seluruh aparatur birokrasi menjafi suatu keharusan.

Secara riil : hal penting yang diperlukan lembaga guna meningkatkan kualitas pelayanan publik adalah: (i) pelatihan pelayanan publik berkelanjutan bagi SDM yang ada, (ii) penyegaran wacana aktual atas fenomena pelayanan publik, (iii) diterap kannya *reward-panishment* secara proporsional, (iv) ide inovatif konstruktif yang bersifat spesifik di masing-masing lembaga yang dapat memacu semangat untuk menumbuhkembangkan *best services*.

Daftar Pustaka

- Arif, Achmad.(2005) *Makalah Seminar Ekonomi Biaya Tinggi*, Balitbangprop Jatim, Surabaya.
- Bromley, Daniel W.(1989) *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*, Basil Blackwell, New York.
- Caiden, Gerald. (1982) *Management Strategic for Administrative Reform*, University of California, Berkeley.
- Edwards III, George C.(1980) *Implementing Public Policy*, Washington D.C: Congressional Quartely, Inc.
- Haryati, Eny. (2005) "Kapan Pelayanan Prima Birokrasi Jatim?", dalam Kompas, 14 September 2005.
- Islamy, Irfan. (2010) Makalah: Upaya Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik di Jawa Timur. (Diakses 13 Januari 2010) <http://www.balitbangjatim.com>
- Jones, Charles O. (1984) *An Introduction to The Study of Public Policy*, Monterey-California: Brooks Publishing Company.

- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Nomor 63/2003 tentang *Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan*.
- Lijan Poltak Sinambela,dkk. (2008), *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. (1992), *Reinventing Government*, edisi terjemahan : *Mewirusahaakan Birokrasi : Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*, Cetakan Ke-VII, Penerbit PPM, Jakarta.
- Ratminto & Winarsih, AS. (2005), *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sanapiah, Aziz. (2010) *Makalah Dimensi Kepemimpinan Aparatur dalam perspektif Pelayanan Publik: Building the Trust*. (Diakses 3 Januari 2010). [http:// www. Stialan.ac.id/artikel%20aziz.pdf](http://www.Stialan.ac.id/artikel%20aziz.pdf)
- Terminal III Cengkareng Ditakuti Para TKI (2005) (Diakses 13 Januari 2010). <http://www.kapanlagi.com/h/0000086347.html>