

TELAAH KRITIS PELAYANAN UMUM DI PERKOTAAN

Ratminto

ABSTRACT

This article discusses about various important aspects of public services, particularly in the urban areas. The author critically analyses the quality of public services provided by municipality government from various aspects. On the basis of his analysis, the author argues that accountability, responsibility, accessibility and efficiency are among other important indicators which should be applied to measure the quality of public services.

Keywords: public services, accountability, responsibility, accessibility and efficiency.

PENGANTAR

Administrasi dan pelayanan umum di perkotaan adalah merupakan salah satu hal yang sangat krusial untuk segera dikelola oleh pemerintah. Hal ini terjadi karena dalam banyak studi terungkap bahwa tingkat kinerja administrasi dan pelayanan umum di perkotaan sangat rendah. Rendahnya kinerja pelayanan umum, bahkan dapat dirasakan dan diamati secara langsung dalam kehidupan sehari-hari, terbukti hampir dapat dipastikan bahwa dalam tayangan media elektronik, maupun media cetak, pasti ada keluhan tentang rendahnya kualitas pelayanan umum. Oleh karena itu peningkatan administrasi dan pelayanan umum harus segera dilakukan, dan tulisan ini bermaksud untuk memberikan pedoman praktis dalam upaya peningkatan pelayanan tersebut. Pedoman dirumuskan diakhir tulisan, setelah sebelumnya dilakukan pendefinisian pelayanan umum, pengkajian dasar teori, dan

pengevaluasian terhadap praktik administrasi dan pelayanan umum yang selama ini berlangsung.

KONSEPSI PELAYANAN UMUM

Pelayanan umum adalah terjemahan dari *public service*, yang 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. 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 eksklusif 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:

1. Barang/jasa privat. Ini adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat tinggi, seperti misalnya makanan atau jasa potong rambut yang dapat dibagi-bagi untuk beberapa pengguna, tetapi yang kemudian tidak tersedia lagi untuk orang lain apabila telah dikonsumsi oleh seseorang pengguna.
2. 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 banyak pengguna.

adalah jembatan atau jalan raya yang tetap masih dapat dipakai oleh pengguna lain setelah dipakai oleh seseorang pengguna, tetapi yang memungkinkan untuk dilakukan penarikan biaya kepada setiap pemakai.

4. 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 1 di bawah ini:

Tabel 1. TAKSONOMI BARANG DAN JASA

Tingkat Keterhabisan	Tingkat Eksklusivitas	
	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)

3. 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

TINJAUAN TEORI

Beberapa hasil studi (Ratminto, 1999; PPK 2000) menunjukkan bahwa secara teoritis kinerja pelayanan umum dapat ditingkatkan dengan cara memberdayakan (empowering) klien atau masyarakat pengguna jasa

pelayanan. 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 secara absolut pula (Lord Acton dalam Budiardjo, 1983: 99). Dengan demikian untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik diperlukan adanya kesetaraan posisi tawar antara pengguna/klien dengan lembaga penyelenggara pelayanan publik. Oleh karena ada kecenderungan posisi tawar masyarakat pengguna jasa lemah, dan posisi tawar provider penyelenggara jasa pelayanan kuat, ntuk konteks Indonesia, secara teoritis kesetaraan posisi tawar ini akan dapat dicapai dengan cara:

1. Meningkatkan posisi tawar klien/pengguna, atau dengan kata lain memberdayakan klien
2. Mengontrol kewenangan / kekuasaan lembaga penyelenggara pelayanan publik.

Sejalan dengan ide penyeteraan 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 pengguna/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.

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.)

POTRET KINERJA PELAYANAN UMUM

1. Pengantar

Di tahun 1999 dan 2000, Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada telah melakukan penelitian tentang kinerja pelayanan umum dengan dibiayai oleh *The Ford Foundation*. Penelitian ini dilakukan di tiga wilayah, yaitu: (a) Daerah Istimewa Yogyakarta; (b) Sumatra Barat; dan (c) Sulawesi Tenggara. Indikator yang dipakai dalam mengukur kinerja pelayanan umum di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. **Akuntabilitas.** Ini adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat. Akan tetapi di dalam penelitian ini ukuran-ukuran eksternal dibatasi hanya pada ukuran yang dimiliki dan dipakai oleh *customers*. Dengan demikian akuntabilitas disini diartikan sebagai tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran yang dipakai oleh *customers*. Kinerja *provider* akan semakin tinggi apabila *provider* dapat menempatkan kepentingan pengguna jasa atau *customers* pada prioritas pertama.
- b. **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 dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap *providers* terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan *customers*.
- c. **Konsentrasi pelayan.** Ini adalah ukuran yang menunjukkan seberapa besar sumber daya yang dimiliki oleh *providers* yang dipergunakan untuk melayani *customers*. Idealnya sumber daya yang dimiliki oleh *providers* hanya dipergunakan untuk melayani *customers*. Dengan demikian apabila *providers* tidak mempunyai pekerjaan lain (pekerjaan sambilan) dan juga tidak mempunyai tugas lain di luar tugas penyelenggaraan pelayanan, maka akan semakin besar kinerjanya karena semua sumber daya yang dimilikinya dapat dicurahkan untuk melayani *customers*.
- d. **Efisiensi.** Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan. Idealnya *providers* harus dapat menyelenggarakan suatu jenis pelayanan tertentu dengan

masukannya (biaya dan waktu) yang sesedikit mungkin. Dengan demikian kinerja pelayanan akan menjadi semakin tinggi apabila *customers* dapat dilayani dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dan biaya yang semurah-murahnya.

2. Akuntabilitas

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat akuntabilitas pelayanan umum di tiga lokasi penelitian masih sangat rendah. Hal ini dapat dicermati dalam tabel 2 di bawah ini:

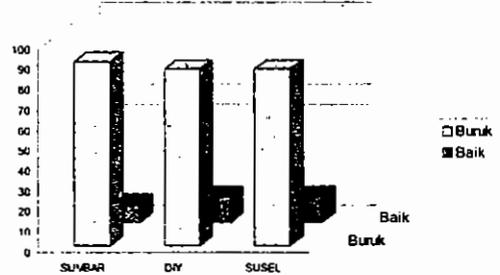


Diagram tersebut di atas menunjukkan betapa timpangnya jumlah aparat pemerintah yang telah memberikan pelayanan publik secara akuntabel (akuntabilitasnya baik)

Tabel 2. AKUNTABILITAS PELAYANAN UMUM

Nilai Akuntabilitas	Sumatra Barat		DIY		Sulawesi Selatan	
	N	%	N	%	N	%
Buruk	261	90.9	283	87.1	261	87.0
Baik	26	9.1	42	12.9	39	13.0
Total	287	100.0	325	100.0	300	100.0

Sumber: Diolah Dari Data Primer Penelitian Pelayanan Publik. PPK-UGM 2009

Sebagaimana nampak dalam tabel tersebut di atas, nilai akuntabilitas pelayanan di tiga daerah penelitian buruk karena nilainya masih berkisar pada angka 87 - 90 persen. Artinya 87 sampai dengan 90 diantara 100 orang aparat pemerintah yang ada di tiga daerah penelitian belum dapat memberikan pelayanan secara akuntabel. Hal ini nampak lebih jelas dalam diagram di bawah ini.

dibanding dengan aparat yang belum dapat memberikan pelayanan publik secara akuntabel (akuntabilitasnya buruk). Hal ini juga didukung oleh temuan-temuan dari lapangan yang diperoleh dari metode pengumpulan data kualitatif.

3. Responsivitas

Sebagaimana nampak dalam tabel 3 di bawah ini, sama halnya dengan nilai akuntabilitas pelayanan, nilai responsivitas di tiga daerah penelitian juga buruk. Nilai responsivitas di tiga daerah penelitian tersebut berkisar antara 72 sampai dengan 91 persen.

Artinya 72 sampai dengan 91 diantara 100 orang aparat pemerintah yang ada di tiga daerah penelitian belum dapat memberikan pelayanan secara responsif. Diantara ketiganya yang paling tidak responsif adalah DIY dengan nilai 91,4 persen. Hal ini dapat dicermati dalam diagram di bawah ini.

pelayanan. Di tiga daerah penelitian, provider yang dapat berkonsentrasi dalam melayani *customers* hanyalah berkisar antara 30 sampai dengan 42 persen. Dengan kata lain, hanya 30 sampai dengan 42 diantara 100 orang aparat pemerintah yang ada di tiga daerah penelitian yang berkonsentrasi

Tabel 3. RESPONSIVITAS PELAYANAN UMUM

Nilai Responsivitas	Sumatra Barat		DIY		Sulawesi Selatan	
	N	%	N	%	N	%
Buruk	207	72.1	297	91.4	224	74.7
Baik	80	27.9	28	8.6	76	25.3
Total	287	100.0	325	100.0	300	100.0

Sumber: Diolah dari Data Primer Penelitian Pelayanan Publik, PPK-UGM 2000

Tabel 4. KONSENTRASI PELAYANAN

Nilai Konsentrasi Pelayanan	Sumatra Barat		DIY		Sulawesi Selatan	
	N	%	N	%	N	%
Buruk	164	57.1	229	70.5	130	43.3
Baik	123	42.9	96	29.5	170	56.7
Total	287	100.0	325	100.0	300	100.0

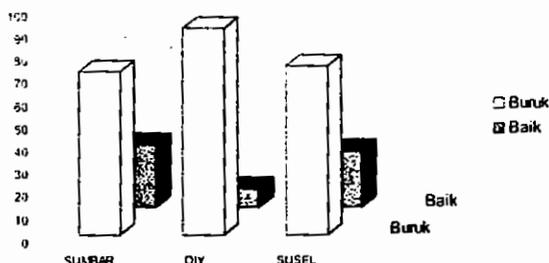
Sumber: Diolah dari Data Primer Penelitian Pelayanan Publik, PPK-UGM 2000

4. Konsentrasi Pelayanan

Data yang ada menunjukkan bahwa konsentrasi pelayanan di tiga daerah penelitian juga masih belum baik, meskipun nilainya tidak sejelek nilai untuk akuntabilitas pelayanan. Hal ini dapat dicermati di dalam tabel 4 di atas.

Sebagaimana nampak dalam tabel tersebut di atas, sama halnya dengan nilai akuntabilitas pelayanan, nilai responsivitas di tiga daerah penelitian juga buruk, meskipun tidak seburuk nilai akuntabilitas dan responsifitas

penuh dalam melayani masyarakat pengguna jasa. Hal ini dapat diilustrasikan dalam diagram di bawah ini:



Konsentrasi Pelayanan

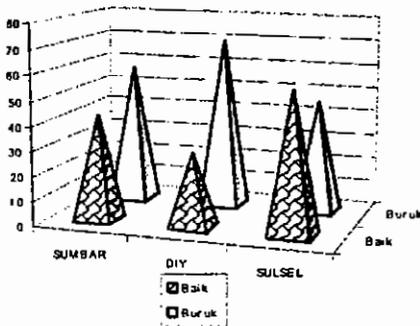


Diagram di atas mengindikasikan bahwa tingkat konsentrasi pelayanan aparat birokrasi yang diteliti di tiga daerah penelitian masih rendah. Digram yang diolah berdasarkan data kuantitatif tersebut di atas

perantara. Dalam observasi ditemukan bahwa hampir semua provider menjalankan peran sebagai perantara. Mereka menerima titipan berkas dari saudara, teman, tetangga atau orang yang sama sekali tidak dikenal berdasar referensi dari saudara, teman atau tetangga tersebut. Kemudian dalam prosesnya, berkas-berkas titipan ini jauh lebih diperhatikan dan lebih mendapatkan prioritas penyelesaian dibanding berkas-berkas yang masuk lewat jalur biasa.

5. Efisiensi Pelayanan

Berdasarkan data-data yang telah diolah, nilai efisiensi pelayanan publik di tiga daerah penelitian adalah sebagai berikut:

Tabel 5. EFISIENSI PELAYANAN

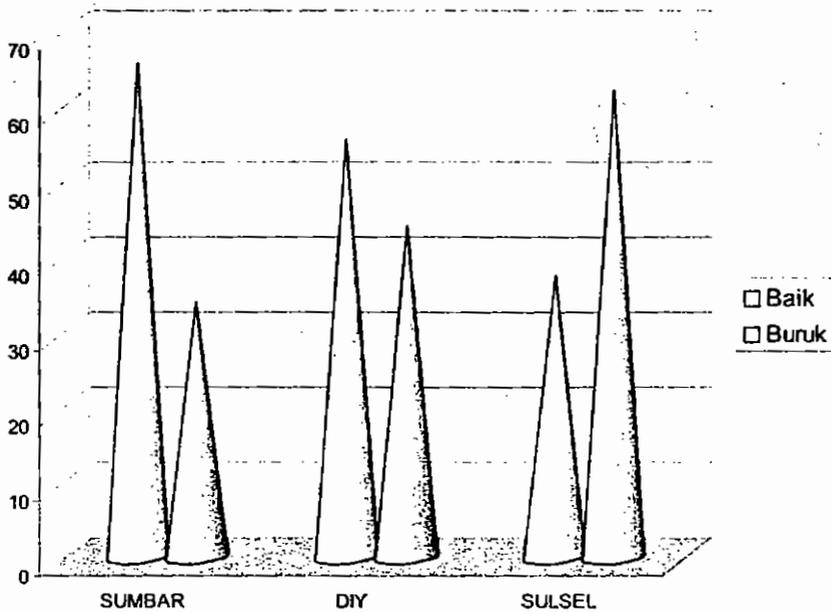
Nilai Efisiensi Pelayanan	Sumatra Barat		DIY		Sulawesi Selatan	
	N	%	N	%	N	%
Buruk	189	65.9	144	44.3	187	62.3
Baik	98	34.1	181	55.7	113	37.7
Total	287	100.0	325	100.0	300	100.0

Sumber: Diolah dari Data Primer Penelitian Pelayanan Publik, PPK-UGM 2000

menunjukkan bahwa tingkat konsentrasi terhadap pelayanan provider di tiga daerah penelitian masih rendah karena hampir setengah diantara mereka memiliki pekerjaan sambilan atau tugas lain diluar tugas pokok pelayanan. Hal ini lebih diperjelek lagi karena mereka yang secara formal tidak memiliki pekerjaan sambilan atau tidak memiliki tugas lain diluar tugas pokok, sebenarnya juga menjalankan pekerjaan lain sebagai

Sebagaimana nampak dalam tabel tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa nilai efisiensi pelayanan di tiga daerah penelitian juga buruk. Di tiga daerah penelitian, provider yang dapat melayani *customers* secara efisien hanyalah berkisar antara 34 sampai dengan 55 persen. Dengan kata lain, hanya 34 sampai dengan 55 diantara 100 orang aparat pemerintah yang ada di tiga daerah penelitian yang dapat melayani masyarakat pengguna jasa

Efisiensi Pelayanan



secara efisien. Hal ini dapat diilustrasikan dalam diagram di atas.

Diagram di atas mengindikasikan bahwa tingkat efisiensi pelayanan di Sumatra Barat, DIY dan Sulawesi Selatan masih rendah. Data kuantitatif menunjukkan bahwa jika diambil angka rata-rata, hampir separuh aparat pemerintah yang diteliti belum dapat memberikan pelayanan publik secara efisien ditinjau dari segi waktu dan biaya pelayanannya. Data-data kualitatif yang dikumpulkan bahkan menunjukkan tingkat efisiensi yang lebih jelek lagi. Hal ini dapat dimengerti karena data kuantitatif dikumpulkan semata mengandalkan pada kuesioner dan pengakuan dari aparat.

Ketidakefisienan pelayanan publik, khususnya dalam hal biaya, dapat dipahami dengan maraknya fenomena rente birokrasi. Rente birokrasi atau dikenal juga dengan konsep *bureaucratic cost*, adalah biaya tambahan yang sifatnya tidak sah karena tidak jelas aturannya yang harus dibayar oleh *customers* pada saat berurusan dengan provider. Pelayanan umum yang baik adalah pelayanan yang tidak mengandung rente birokrasi. Semakin rendah *bureaucratic cost* yang dikeluarkan oleh *customers*, semakin baik atau semakin efisien pelayanan tersebut.

6. Hal-hal Yang Perlu Digarisbawahi

Berdasarkan *review literatur* dan analisis data yang diperoleh baik dengan metoda kuantitatif maupun metoda kualitatif dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- a. Secara umum kinerja pelayanan umum di Sumatra Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sulawesi Selatan masih belum baik. Ini ditunjukkan dengan masih rendahnya akuntabilitas, resposivitas, konsentrasi pelayanan dan efisiensi pelayanan.
- b. Secara lebih spesifik aspek yang paling lemah adalah pada akuntabilitas pelayanan. Sedangkan aspek yang relatif lebih baik adalah konsentrasi pada pelayanan. Dengan demikian untuk memperbaiki kinerja pelayanan umum, yang harus diperbaiki terutama adalah akuntabilitas.
- c. Apabila ditinjau per daerah penelitian, kinerja penelitian di tiga daerah penelitian hampir sama. Akan tetapi masing-masing daerah memiliki karakteristik yang agak berbeda. DIY memiliki nilai tinggi dalam hal efisiensi, Sumatra Barat baik dalam aspek Responsivitas, dan Sulawesi Selatan dalam posisi terbaik untuk aspek akuntabilitas.

PENGALAMAN AUSTRALIA

Australia meningkatkan kualitas administrasi dan pelayanan umum dengan cara memperkenalkan suatu program yang disebut *quality in customer service*. Program ini dilaksanakan secara konsisten dengan cara menerbitkan buku manual, menyelenggarakan pelatihan, mendorong setiap instansi pemerintah untuk melakukan program tersebut, dan memberikan penilaian terhadap semua instansi pemerintah dalam pelaksanaan program tersebut.

Quality in customer service adalah merupakan program strategik dalam upaya peningkatan kualitas administrasi dan pelayanan umum, yang terdiri dari lima langkah sebagai berikut:

- a. Menciptakan kultur pelayanan
 - b. Mengkaitkan penyelenggaraan pelayanan umum dengan manajemen sumberdaya manusia
 - c. Mengefektifkan komunikasi dengan masyarakat pengguna jasa
 - d. Menjadikan instansi pemerintah sebagai organisasi yang dekat dan ramah terhadap masyarakat pengguna jasa
 - e. Melembagakan upaya peningkatan kualitas pelayanan
-
1. **Menciptakan kultur pelayanan, hal ini dilakukan dengan cara:**
 - a. Mengembangkan arah strategik bagi semua pegawai pemerintah dengan cara merumuskan dan mensosialisasikan visi, misi, strategi dan nilai-nilai yang

harus dikedepankan oleh setiap instansi pemerintah dan pegawai yang ada di dalamnya dalam penyelenggaraan pelayanan umum

- b. Memastikan bahwa arah stratejik tersebut di atas berfokus pada kepentingan masyarakat pengguna jasa pelayanan
 - c. Meningkatkan keterlibatan semua stakeholders dalam proses perumusan dan pelaksanaan arah stratejik tersebut
- 2. Mengkaitkan penyelenggaraan pelayanan umum dengan manajemen sumberdaya manusia**
- a. Mengkaitkan kriteria rekrutmen dengan kompetensi pekerjaan
 - b. Memastikan bahwa pelatihan yang diberikan kepada pegawai pemerintah adalah sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan terkait secara langsung dengan penyelenggaraan pelayanan umum
 - c. Mengenali nilai-nilai yang melekat dalam diri pengguna jasa internal
 - d. Memotivasi staf dengan cara pemberian arahan dan sistem insentif yang baik. Artinya pegawai yang melakukan kesalahan akan menerima sanksi, akan tetapi pegawai yang berprestasi dalam penyelenggaraan pelayanan umum akan menerima penghargaan

- e. Memberdayakan pegawai yang langsung berhubungan dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan sehingga mereka memiliki kesempatan untuk berdiskresi

- f. Memastikan bahwa para manajer memiliki kemampuan kepemimpinan dan kemampuan manajerial dalam hal pelaksanaan kultur pelayanan

3. Mengefektifkan komunikasi dengan masyarakat pengguna jasa

- a. Mengadakan riset atau survey terhadap aspirasi pengguna jasa pelayanan secara periodik

- b. Memberikan kesempatan kepada para staf dan manajer untuk bertemu dan menerima masukan atau umpan balik dari masyarakat pengguna jasa pelayanan

- c. Membantu masyarakat pengguna jasa pelayanan dalam penyampaian dan perumusan aspirasi mereka

- d. Mengembangkan dan memanfaatkan standar atau indikator kinerja yang berfokus pada kepentingan masyarakat pengguna jasa pelayanan.

4. Menjadikan instansi pemerintah sebagai organisasi yang dekat dan ramah terhadap masyarakat pengguna jasa

- a. Mengkondisikan agar masyarakat pengguna jasa pelayanan mendapatkan

kemudahan ketika berurusan dengan instansi pemerintah tempat kerja Anda

- b. Mengembangkan sistem umpan balik yang handal bagi masyarakat pengguna jasa pelayanan

5. Melembagakan upaya peningkatan kualitas pelayanan

- a. Mengidentifikasi peluang-peluang yang mungkin ada untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum
- b. Mengembangkan suatu pendekatan yang sistematis untuk kepentingan peningkatan kualitas pelayanan umum
- c. Menyelenggarakan penilaian kualitas pelayanan umum baik secara internal, maupun secara eksternal.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

Beberapa kesimpulan awal atau pelajaran yang dapat dipetik serta rekomendasi kebijakan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

- a. Konsepsi otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan kewenangan dan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas.
- b. Akan tetapi realitas di lapangan

menunjukkan bahwa otonomi daerah gagal dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

- c. Kegagalan ini terjadi karena masih belum terwujudnya kesetaraan posisi tawar antara pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik.
- d. Dengan demikian untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik harus dilakukan dua hal, yaitu menaikkan posisi tawar masyarakat, atau memberdayakan masyarakat dan mengontrol pemerintah daerah.
- e. Peningkatan posisi tawar masyarakat dapat dilakukan antara lain dengan cara:
 - ✍ Perumusan dan sosialisasi citizen's charter.
 - ✍ Perumusan dan sosialisasi standard pelayanan minimal
 - ✍ Pemberian sistem ganti rugi apabila pemerintah daerah gagal memberikan pelayanan publik yang berkualitas.
 - ✍ Pemberian kebebasan kepada masyarakat untuk memilih penyelenggara pelayanan publik yang disenanginya, misalnya dengan sistem *voucher* (kupon) dan kompetisi antar lembaga penyelenggara pelayanan publik.
- f. Sedangkan untuk mengontrol pemerintah daerah dapat dilakukan dengan cara:

- ✍ Sistem penggajian berdasarkan prestasi.
- ✍ Penguatan kultur pelayanan.
- ✍ Sistem kerja berdasarkan kontrak.
- ✍ Sistem evaluasi prestasi kerja 360 derajat (melibatkan masyarakat pengguna pelayanan publik sebagai penilai).
- ✍ Penyempurnaan sistem pengawasan kualitas, misalnya dengan dibentuknya lembaga pengawas independen.

2. Rekomendasi

Berdasarkan kajian teori dan telaah data empiris dari berbagai studi yang telah dilakukan, dapat dirumuskan pedoman peningkatan administrasi dan pelayanan umum perkotaan sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan pelayanan umum harus mengusahakan semaksimal mungkin terciptanya keseimbangan posisi tawar antara instansi penyelenggara jasa pelayanan, dan masyarakat pengguna jasa pelayanan
- b. Penyelenggaraan pelayanan umum harus memperhatikan dan menerapkan prinsip-prinsip pelayanan umum yang telah diatur oleh Kantor Menpan, sebagaimana tertulis dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81/1993

- c. Penatalaksanaan pelayanan umum harus memperhatikan pedoman tatalaksana pelayanan umum, sebagaimana diatur di dalam Keputusan MENPAN Nomor 81/1993

Penjelasan terperinci tentang pedoman peningkatan administrasi dan pelayanan umum perkotaan tersebut akan diuraikan di dalam sub bab-sub bab di bawah ini:

Keseimbangan Posisi Tawar

Keseimbangan posisi tawar antara instansi penyelenggara jasa pelayanan umum dengan masyarakat selaku pengguna jasa pelayanan dapat dicapai dengan menerapkan beberapa konsep yang akan diuraikan di bawah ini. Konsep-konsep ini tidak perlu semuanya diterapkan, tetapi dapat dipilih beberapa yang memang sesuai dengan karakteristik pelayanan umum yang diselenggarakan. Adapun konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:

a. *Customer's charter*

Ini adalah merupakan suatu dokumen yang di dalamnya diatur tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat baik dalam diri *providers*, maupun yang melekat di dalam diri *customers*, serta sanksi bagi kedua pihak tersebut apabila tidak dapat memenuhi kewajiban yang telah ditetapkan. Di dalam *customer's charter* biasanya dijelaskan juga

- tentang visi, misi dan nilai-nilai yang hendak dimaksimalkan penerapannya oleh instansi pemerintah yang bersangkutan. *Customer's charter* ini kadang-kadang disebut juga sebagai *client's charter* atau *citizen's charter*.
- b. *Customer service standard*
Ini adalah merupakan standard pelayanan yang melekat dalam satu jenis pelayanan umum tertentu. Di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, konsep ini disebut sebagai standard pelayanan minimal, atau biasa disingkat menjadi SPM.
- c. *Customer redress*
Customer redress adalah merupakan pemberian ganti rugi kepada *customer*, apabila pelayanan umum yang diberikan oleh instansi pemerintah tidak sesuai dengan ketentuan yang ada baik di dalam *customer's charter*, maupun yang disebutkan di dalam *customers service standard*. Ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk sejumlah uang, penggantian pelayanan serupa, atau kompensasi tertentu.
- d. *Quality guarantees*
Konsep ini dapat diterjemahkan menjadi garansi kualitas, artinya suatu jaminan yang diberikan oleh instansi pemerintah penyelenggara pelayanan umum bahwa pelayanan umum yang diselenggarakannya pasti memenuhi standard tertentu. Apabila standard tersebut tidak dapat dipenuhi, maka *customer* berhak untuk meminta pemenuhan standard tersebut.
- e. *Quality inspectors*
Ini merupakan suatu jabatan yang tugas, kewenangan dan tanggungjawabnya adalah memeriksa dan memastikan bahwa pelayanan umum yang diberikan oleh instansi pemerintah benar-benar telah sesuai dengan standard yang telah ditetapkan.
- f. *Customer complaint systems*
Ini adalah merupakan sistem penanganan keluhan yang efektif. Idennya adalah menciptakan suatu sistem penanganan keluhan yang efektif dan responsif, sehingga *customer* tidak merasa segan untuk menyampaikan keluhannya atau pengaduannya karena *customer* tahu pasti bahwa pengaduan itu pasti akan ditindaklanjuti. Sistem penanganan keluhan dapat dilakukan dengan menunjuk pejabat tertentu, membuka hotline bebas pulsa atau membuka kotak pos dengan nomor yang mudah diingat, bisa juga dilakukan dengan membuka email address.
- g. *Ombudsmen*
Ini adalah semacam lembaga pengawas independen, yaitu suatu lembaga yang tugas, kewenangan dan tanggung jawabnya adalah untuk melakukan pengawasan dan penilaian terhadap pelaksanaan pelayanan umum dan melakukan pengawasan dan penilaian terhadap tindakan yang dilakukan oleh seorang pejabat pemerintah dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan umum.

h. Competitive public choice systems

Konsep ini sebenarnya adalah merupakan perwujudan dari mekanisme 'exit'. Di sini *customers* diberi kesempatan untuk memilih providers yang disukainya, karena ada beberapa provider yang memberikan pelayanan umum yang sejenis yang saling bersaing dalam penyelenggaraan pelayanan umum yang berkualitas.

i. Vouchers and reimbursement programs

Hampir sama dengan konsep *competitive public choice systems*, konsep *voucher* dan *reimbursement* program juga dimaksudkan untuk memberikan pilihan kepada para *customers* dalam memilih providers yang disukainya. *Voucher* adalah semacam kupon yang diberikan kepada warga masyarakat yang untuk ditukar dengan jenis pelayanan umum tertentu di salah satu penyelenggara pelayanan umum yang dipilih oleh *customers*. Program *voucher* tepat untuk diterapkan misalnya dalam program beasiswa pendidikan kepada masyarakat miskin, sehingga *customers* yang menerima *voucher* dapat memilih sekolah yang disukainya. Sehingga setiap sekolah akan bersaing untuk memberikan pelayanan yang terbaik, karena nantinya sekolah dapat menukarkan *voucher* tersebut kepada pemerintah dengan sejumlah uang. Sedangkan *reimbursement* dapat diterjemahkan sebagai program penggantian sejumlah uang. Identy adalah *customers* terlebih dahulu membayar

pelayanan umum yang dipakainya, kemudian kuitansi pembayarannya dimintakan ganti kepada *providers* tertentu. Hal ini dapat diterapkan dalam penyelenggaraan program pelayanan asuransi kesehatan misalnya, dengan cara pasien memilih dokter yang disukainya, membayar biaya dokter dari uangnya sendiri, dan kemudian menukarkan kuitansi pembayaran dengan uang di instansi penyelenggara program asuransi kesehatan. Dengan demikian dokter atau rumah sakit akan bersaing untuk menyelenggarakan pelayanan yang terbaik, sehingga pasien datang kepadanya.

j. Customer information systems and brokers

Ini adalah suatu lembaga yang dibentuk dengan tugas, kewenangan dan tanggung jawab untuk menghimpun dan menyediakan informasi kepada masyarakat tentang berbagai hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan umum. Data yang dapat diakses dari lembaga ini misalnya informasi tentang prosedur pelayanan umum tertentu, karakteristik *provider* tertentu, *providers* yang memberikan pelayanan umum terbaik, *providers* yang memberikan pelayanan umum kurang baik.

k. Competitive bidding

Pada intinya ini adalah ketentuan bahwa untuk dapat melakukan pekerjaan tertentu yang terkait dengan penerimaan sejumlah uang, para *providers* harus bersaing

karena adanya sistem pelelangan. Misalnya kontrak untuk menyelenggarakan pelayanan angkutan di dalam kota, harus dilakukan dengan cara tender yang adil dan kompetitif.

l. *Competitive benchmarking*

Benchmarking kadang-kadang diterjemahkan sebagai tolok ukur. Artinya agar didapatkan pelayanan umum yang berkualitas, setiap *providers* harus melakukan perbandingan dengan *providers* lain yang menyelenggarakan pelayanan umum yang sejenis, sehingga diketahui kelebihan dan kekurangan yang melekat dalam dirinya, dan dapat dilakukan perbaikan dengan segera. Di Indonesia hal ini biasanya dilakukan dengan cara melakukan studi banding. Sayangnya studi banding tersebut cenderung berubah menjadi sekedar wisata ke daerah lain karena tindak lanjutnya tidak pernah dilakukan.

m. *Privatisation*

Ini juga merupakan salah satu wujud dari mekanisme 'exit', karena disini sebagian dari proses penyelenggaraan pelayanan umum diserahkan kepada pihak swasta, sehingga *customers* memiliki beberapa pilihan.

n. *Sistem penggajian berdasarkan prestasi.*

Di dalam sistem ini gaji yang diberikan kepada pegawai pemerintah dikaitkan dengan prestasi kerjanya, khususnya dalam hal penyelenggaraan pelayanan umum. Dengan demikian meskipun pangkat golongan dan masakerja pegawai sama, gaji yang

diterimanya akan berbeda apabila prestasi kerjanya tidak sama. Secara praktis hal ini dapat dilakukan dengan memperhitungkan komponen atau prestasi kerja dalam perhitungan gaji seorang pegawai pemerintah.

o. *Sistem kerja berdasarkan kontrak.*

Hampir sama dengan sistem penggajian berdasarkan prestasi, disini dikembangkan sistem insentif yang lebih adil. Artinya pegawai dipekerjakan dengan sistem kontrak sehingga dapat dilakukan evaluasi secara periodik. Apabila prestasi pegawai jelek, maka kontrak kerja pegawai tersebut tidak perlu diperpanjang. Dengan demikian pegawai akan terpacu untuk berprestasi secara maksimal dalam proses penyelenggaraan pelayanan umum.

p. *Sistem evaluasi prestasi kerja 360 derajat.*

Ide ini muncul karena adanya kelemahan yang melekat dalam sistem evaluasi kinerja pegawai, yang selama ini sangat ditentukan oleh atasan langsungnya, sehingga seorang pegawai akan sangat loyal pada atasan langsungnya, tetapi mengabaikan *customers* yang harus dilayaninya. Dalam sistem penilaian 360 derajat ini masyarakat pengguna jasa pelayanan umum juga dilibatkan sebagai penilai prestasi pegawai. Dengan demikian diharapkan pegawai juga akan sangat memperhatikan kepentingan *customers* karena nilai prestasi kerjanya juga ditentukan oleh *customers*.

DAFTAR PUSTAKA

Budiardjo, M. 1983. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia, Jakarta.

Howlett, M & M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, New York

Jones, R. 1994. "The Citizen's Charter Program: an Evaluation, Using Hirschman's Concept of 'Exit' and 'Voice'", *Review of Policy Issues*, 1 (1) Summer.

KepMenPan 81/1995 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.

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

Mubyarto. 2000. *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*. Aditya Media, Jogjakarta.

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

Ratminto, 1999. *Studi Evaluasi Kebijakan Manajemen Pelayanan di Indonesia*. Laporan Penelitian tidak dipublikasikan

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999
Tentang Otonomi Daerah

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