

# Membangun Kepercayaan Publik melalui Pelayanan Publik yang Berkualitas

CHALID SAHURI

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5,  
Simpang Baru, Pekanbaru, 28293. Telp 076- 63277, 35675

**Abstract:** The many sigh at bureaucracy of service of public in Indonesia show existence of indication that service of public still be looked into very ugly, condition of said that if less pay attention to will cause decline theness competitiveness for public organization. Public organization which don't have competitiveness mean the organization of indigent apply change demand or challenge epoch. in reality still be met by public organization which indigent fulfill progressively public demand critical and multifarious, result trust of society to public organization progressively decline where public no longer feel proud to the public existence of organization about his. for the purpose up for the side of bureaucracy have started to think of how strategy to be being done to increase service which with quality. one of strategy guarantying public get service which in desiring him it is through applying of service charter or citizen charter.

**Keywords:** *public trust, service charter, bureaucracy, competitiveness.*

Seharusnya hubungan pemerintah dengan publik tidak sekedar hubungan dalam konteks kekuasaan semata, tetapi secara posisional pemerintah adalah pelaksana kedaulatan publik. Ia tidak lebih sebagai "pelayan" bagi yang memberi mandat, yaitu rakyat. Oleh sebab itu setiap rezim yang memerintah dalam Negara yang menganut faham demokrasi, harus memahami dan menyadari posisinya bahwa ia merupakan alat kepentingan publik untuk mencapai tujuan Negara.

Di dalam realitanya birokrasi di Indonesia, masih banyak dikeluhkan oleh masyarakat (publik). Dimana karakter birokrasi menunjukkan hal-hal antara lain, apatis, menolak berurusan, bersikap dingin, memandang rendah yang dilayani, mekanisme bekerja seperti robot dan selalu saling melempar tanggung jawab. Pendek kata sistem birokrasi di Indonesia umumnya dinilai masih sangat buruk. Hal ini berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh "The Asia Foundation", bahwa praktik birokrasi di Indonesia yang terkait dengan pendaftaran usaha termasuk salah satu yang terburuk di dunia. Sebagai contoh Amerika Serikat hanya melalui 4 prosedur yang dilalui untuk mendaftar usahanya. Proses pendaftaran memakan waktu 4 hari. Negara Thailand,

terdapat 7 prosedur dan memakan waktu 22 hari. Di Vietnam, ada 11 macam prosedur dengan waktu rata-rata 50 hari. Di Indonesia, pengusaha harus melalui 12 macam prosedur dan waktu pengurusan rata-rata 128 hari - 151 hari, sangat tidak efisien.

Selanjutnya dari hasil penelitian *Governance Assessment Survey* yang dilakukan oleh pusat studi kependudukan dan kebijakan UGM pada tahun 2006 di sepuluh Propinsi di Indonesia termasuk Propinsi Riau dan Kota Dumai, menunjukkan bahwa persepsi masyarakat tentang pelayanan publik masih sangat buruk. Yang lebih mengejutkan ialah bahwa sebagian besar responden mengatakan bahwa penyebab kegagalan usaha di daerah ialah Birokrasi yang korup (41,7%), kepastian hukum atas tanah (33,1%), dan regulasi yang tidak pasti (25,2%). Informasi ini jelas menunjukkan bahwa pelayanan publik di daerah belum berhasil menjadi penggerak investasi. Sebaliknya, banyaknya keluhan publik justru menjadi sumber penghambat dari investasi dan pengembangan ekonomi kerakyatan. (Wahyudi Kumorotomo, 2007, 3).

Selanjutnya Wahyudi (2007:3), ada dua hal penting yang perlu dicermati dari laporan *Governance Assessment Survey*, yaitu 1) bahwa secara umum

pelayanan publik di Indonesia belum berpihak kepada para pelaku ekonomi kerakyatan atau warga miskin, 2) bahwa korupsi birokratis sudah merambah hingga ke tingkat pelayanan yang paling rendah, yaitu dalam bentuk suap, uang pelicin atau “uang ekstra” lainnya.

Berdasarkan realita di atas, maka permasalahannya adalah, bagaimana membangun kembali legitimasi/ kepercayaan masyarakat atau publik terhadap birokrasi, dimana masyarakat sangat mendambakan mutu pelayanan publik. Untuk memenuhi tuntutan tersebut, Presiden Republik Indonesia telah menanganinya dengan menyusun Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 2004, Tentang percepatan Pemberantasan Kolusi, Korupsi dan Nepotisme. Sebagai tindak lanjut dari Instruksi tersebut, salah satu agenda yang harus dilakukan pemerintah adalah melakukan perubahan dan penyempurnaan sistem manajemen Pegawai Negeri Sipil. Presiden juga telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Program Jangka Menengah 2005-2009. Dimana pada Bab 14 dokumen tersebut mengatur arah kebijakan perbaikan birokrasi pemerintah guna menuju tata pemerintah yang baik. Pertanyaannya adalah bagaimana langkah kongkrit untuk mewujudkan hal tersebut?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka salah satu alternatif yang perlu dikembangkan adalah perspektif pelayanan publik, yang diwujudkan dalam tindakan-tindakan yang nyata berupa kinerja pelayanan publik yang mampu menerapkan pelayanan publik yang berwawasan *good governance*..

### Upaya Pelayanan Publik yang Berkualitas

Ada beberapa alasan mengapa dimensi kualitas pelayanan publik dan kepuasan pelanggan (para pengguna jasa) di sektor publik sangat penting untuk diperhatikan oleh para birokrat. Pertama, para pengguna jasa sektor publik secara langsung atau tidak langsung telah mengeluarkan uangnya untuk jasa yang diterima atau dibutuhkan, sehingga wajar masyarakat menuntut kepuasan sebagai haknya. Kedua, aparat sebagai *public servant* telah menerima gaji dalam memberikan jasa pelayanan, dengan demikian dituntut kewajibannya untuk mencari cara-

cara dalam memberikan kepuasan kepada pelanggan. Di dalam praktek pemerintah kurang memperhatikan apresiasi kepada masyarakat yang mendukung dan butuh pelayanan. Selama ini ada kecenderungan birokrasi kita terlalu disibukan dengan peraturan-peraturan atau regulasi yang kadang-kadang menyulitkan masyarakat dalam berurusan dengannya, baik dalam memenuhi kewajibannya maupun menuntut hak-haknya, disisi yang lain birokrasi belum banyak memikirkan bagaimana mengupayakan untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Adanya permasalahan tersebut sebenarnya telah memicu tuntutan perubahan atau reformasi, termasuk di dalamnya dalam hal pelayanan publik, dimana pemerintah dituntut untuk; 1) Memiliki kemampuan menumbuhkan *good governance*, 2) Memiliki kemampuan untuk memberikan hak-hak oleh aparat pelayan kepada masyarakat, 3) Memiliki pemahaman dan perilaku *sense of crisis*, 4) Memiliki kemampuan profesional, *public accountability and responsibility*, 5) Memiliki kemampuan untuk memenuhi dan melindungi kepentingan masyarakat.

Sebagaimana telah diuraikan terdahulu, bahwa dalam situasi perkembangan dunia yang semakin memihak kepada perubahan orientasi bisnis dan lingkungan, maka kemampuan dan daya saing organisasi dalam hal ini organisasi publik sangat diperlukan untuk menjawab tantangan zaman. Sebab apabila hal ini diabaikan atau tidak diwujudkan, maka organisasi yang bersangkutan tidak efektif dan efisien, produktivitasnya menurun, akibatnya kelangsungan hidup organisasi dapat diragukan atau tidak dapat dipertahankan.

Dalam realitanya, sudah mulai menunjukkan kecenderungan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap organisasi publik mulai menurun, sejalan dengan perkembangan masyarakat yang sudah semakin kritis, dimana mereka mulai menuntut kualitas pelayanan prima, karena mereka merasa telah membayar atau mengeluarkan uang untuk mendapatkan pelayanan publik. Dalam hal ini organisasi publik beserta aparaturnya harus mampu mengedepankan keunggulan kompetitif. Pilihan ini merupakan *conditio sine quanon* bagi organisasi publik, jika tidak ingin ditinggalkan para pelanggannya.

Menurut David Osborne & Ted Gaebler (1996:94), bahwa terdapat manfaat yang dapat diperoleh organisasi publik apabila berorientasi pada sistem kompetisi, yaitu ; 1) Kompetisi mendatangkan efisiensi dan mendapatkan banyak uang, 2) Kompetisi memaksa monopoli pemerintah untuk merespon segala kebutuhan pelanggan. Kompetisi memaksa organisasi publik untuk melakukan perbaikan mendasar dalam kualitas dan pelayanan publik, 3) Kompetisi menghargai inovasi. Kompetisi memaksa organisasi publik untuk menemukan pola-pola baru dalam memberikan pelayanan prima kepada publik, 4) Kompetisi mampu membangkitkan rasa harga diri dan semangat juang pegawai publik. Kompetisi memaksa aparatur untuk bekerja keras, sehingga dapat meningkatkan harga diri para pegawai negeri. Berdasarkan pendapat David Osborne tersebut, untuk meraih manfaat melalui sistem kompetisi, maka para pegawai negeri sebagai pelayan publik dituntut untuk senantiasa inovatif dalam memberikan pelayanan publik.

Kualitas pelayanan publik hanya akan diwujudkan, jika di dalam organisasi pelayanan terdapat sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan warga Negara, khususnya pengguna jasa pelayanan dan sumberdaya manusia yang berorientasi pada kepentingan warga Negara. Oleh sebab itu tiap-tiap unit pelayanan publik harus fokus pada kepentingan warga Negara, sebagai konsekuensi dari adanya kemauan pemerintah dan kepeduliannya menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas. Apalagi dalam kondisi saat ini, dimana para penyelenggara pelayanan publik tidak hanya harus mampu bersaing dengan pihak swasta, tetapi juga harus mampu bersaing atau berkompetisi ditingkat lokal, nasional, regional bahkan internasional.

Kualitas pelayanan, sebagaimana menurut Goetsch dan Davis dalam Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, (2006:16) di definisikan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan.

Penilaian terhadap kualitas pelayanan dilakukan pada saat pemberian pelayanan, yaitu ter-

jadinya kontak antara pelanggan dengan petugas pemberi pelayanan (*service contact person*). Kualitas pelayanan akan terlihat dari kesesuaian pelayanan yang diterima dengan apa yang menjadi harapan dan keinginan pelanggan tersebut. Kualitas pelayanan juga diartikan dimana keunggulan produk tidak hanya diukur dari karakteristik produk yang ditawarkan saja, tetapi juga pelayanan yang menyertai produk tersebut seperti cara pembayaran, ketepatan penyerahan dan sebagainya.

Menurut Nunik Retno Herawati, (2001:176), keunggulan atau keistimewaan suatu produk dapat dibagi menjadi, keistimewaan langsung dan keistimewaan atraktif. Keistimewaan langsung berkaitan dengan kepuasan pelanggan yang diperoleh secara langsung dengan mengkonsumsi produk yang memiliki keunggulan, misal kemasannya, cara penggunaannya ataupun khasiat dan kegunaan produk. Sedangkan keistimewaan atraktif adalah berkaitan dengan kepuasan pelanggan yang tidak langsung, membutuhkan inovasi dan pengembangan yang terus menerus, misalnya adanya staff yang ramah dan profesional ditunjang oleh kenyamanan dalam memperoleh layanan yang membawa kepuasan yang bersifat psikologis. Kepuasan ini selalu akan diingat dan bahkan akan diceritakan kepada teman-temannya. Dengan demikian jelas, bahwa berbicara tentang pelayanan yang berkualitas selalu memiliki fokus kepada pelanggan atau "*customer focused quality*". Dengan demikian penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas memerlukan desain dalam rangka memenuhi keinginan pelanggan.

Sianipar dalam Retno, (2001:176), mengatakan dalam memahami kebutuhan pelanggan yang sesuai dengan ekspektasi mereka, ada beberapa cara, yaitu; 1). Reaktif, yaitu memahami kebutuhan pelanggan dengan mendengarkan keluhan pelanggan. Pendekatan ini kurang efektif dalam menciptakan pelayanan yang memuaskan pelanggan secara berkesinambungan, 2) Aktif, yaitu memahami kebutuhan pelanggan dengan menjawab setiap ada pertanyaan pelanggan dan menawarkan jasa yang disediakan. Pendekatan ini kurang efektif, karena tujuannya baru pada tingkat mendengar secara aktif, belum menggali apa ekspektasi pelanggan, 3) Proaktif, yaitu memahami kebutuhan pelanggan dengan cara aktif menjangkau informasi apa yang berkaitan

dengan ekspektasi pelanggan. Pendekatan ini dipandang paling efektif untuk memahami kebutuhan pelanggan. Dilakukan dengan cara melakukan wawancara atau survey, 4). *Benchmarking*, yaitu memahami kebutuhan pelanggan, melalui suatu proses pengukuran pelayanan yang dilakukan secara terus menerus dengan cara membandingkan pelayanan terbaik dari instansi lain yang menjadi pesaingnya. Pendekatan ini memiliki suatu komitmen membuat lebih baik dari yang terbaik.

Dari keempat cara tersebut, ada dua cara yang dipandang sebagai cara yang efektif dalam upaya pelayanan publik yang berkualitas. Kedua cara ini pun dapat dikatakan sebagai langkah menuju kompetitif. Dengan meminjam istilah dibidang kegiatan bisnis, langkah menuju kompetitif dilakukan dengan penerapan formula yang disebut "*Total Quality Management*" sering disingkat dengan TQM. *Total Quality Management*, adalah suatu pendekatan dalam menjalankan bisnis yang mengupayakan untuk memaksimalkan daya saing lembaga melalui perbaikan yang berkesinambungan dari mutu produk, jasa, proses dan lingkungan (Manajemen, dalam Nur Hidayat Sardini, 2001, 165). Di dalam konsepsi tentang TQM, terdapat 10 elemen yang harus diperhatikan dalam melangkah menuju kompetitif, yaitu; 1) Fokuskan pada pelanggan (*focus of costumers*), baik pelanggan eksternal maupun pelanggan internal, 2) Obsesi kualitas (*quality obsessiveness*), artinya organisasi publik memiliki sumber daya manusia yang senantiasa terobsesi untuk memenuhi atau melampaui mutu yang diharapkan pelanggan, 3) Pendekatan ilmiah (*scientific approach*), yaitu melakukan pendekatan ilmiah dalam mendesain struktur kerja, pengambilan keputusan, penyelesaian masalah dan melakukan perbaikan, 4) Komitmen jangka panjang (*long term commitment*), yaitu dalam penerapannya merupakan suatu budaya yang memerlukan komitmen jangka panjang dari seluruh karyawan/pegawai, 5) Pekerjaan tim (*team working*), yaitu memandang penting kerja tim guna memenangkan persaingan, 6) Sistem yang menuju ke arah perbaikan yang berkesinambungan (*system of sustainable improvement*). Sistem kerja mesti diperbaiki secara terus menerus, 7). Pemberian kewenangan (*delegation of authority*), yaitu Sumber daya

manusia yang terlatih diberi kesempatan ambil bagian dalam proses pengambilan keputusan, 8) Tunggul dalam tujuan (*one of goals*), yaitu bersatu dalam satu tujuan memperbaiki mutu, sehingga daya saing produk dan jasa meningkat, 9. Pemberdayaan (*empowering*) sumber daya manusia, yaitu dalam penerapan TQM menuntut pemberdayaan pekerja, agar menghasilkan hal yang lebih baik dan merasa ikut memutuskan dan ikut memiliki keputusan. Dengan demikian implementasi keputusan lancar, 10). Pendidikan dan pelatihan (*skilled and trained labors*). Dalam organisasi yang sadar mutu, setiap orang terus menerus belajar. Manajemen mendorong para karyawan untuk meningkatkan tingkat keahlian teknis dan profesional.

Izadi dalam Lembaga Administrasi Negara RI, (2006:36), untuk mewujudkan kualitas, konsep manajemen harus memfokuskan pada upaya bersama seluruh manajer dan pegawai untuk memenuhi harapan pelanggan melalui perbaikan operasional, proses manajemen dan produk secara berkelanjutan. Untuk itu dari segi kelembagaan, harus mengalami redefinisi tentang visi, misi, peran, strategi, implementasi dan evaluasi. Di samping itu lembaga dalam hal ini birokrasi/organisasi harus menjalani restrukturisasi dan reorientasi serta aliansi. Selanjutnya ditinjau dari segi tata kelola organisasi yang baik, manajemen dapat melakukannya melalui mekanisme informal maupun mekanisme eksternal. Mekanisme eksternal, dimaksudkan focus kepada bagaimana organisasi melakukan interaksi dengan pihak eksternal dapat berjalan secara harmonis tanpa mengabaikan tujuan organisasi. Kemudian organisasi dikelola dan diatur dengan mandat yang telah diberikan oleh pemilik dan masyarakat. Mengambil tindakan yang serius dan bertanggung jawab kepada kemakmuran.

### **Birokrasi dan Pelayanan Publik**

Telah diuraikan terdahulu bahwa dimensi kualitas pelayanan dan kepuasan pelanggan di sektor publik sangat penting untuk diperhatikan oleh para aparatur/birokrat. Ada dua alasan yang melandasinya, yaitu: *Pertama*, para pengguna jasa sektor publik (pelanggan) secara langsung atau tidak langsung telah mengeluarkan uangnya untuk jasa

yang diterimanya atau dibutuhkan, sehingga wajar apabila masyarakat/ warga menuntut adanya kepuasan dalam pelayanan publik. *Kedua*, Aparatur Negara sebagai *public servant* yang telah menerima gaji atas tugasnya dalam memberikan jasa pelayanan. Oleh sebab itu merupakan kewajiban bagi pemerintah untuk mencari cara-cara yang lebih baik dalam memberikan kepuasan kepada masyarakat atau pelanggan.

Walaupun begitu, dalam realita yang ditemui atau dalam prakteknya pemerintah kurang atau belum secara optimal memberikan apresiasi kepada pelanggan/masyarakat. Kebanyakan organisasi publik kita masih sering dijumpai fungsi mengatur yang lebih dominan dibandingkan fungsi pelayanan publik. Ada tiga hal menyangkut kecenderungan birokrasi, yaitu usaha bersifat monopoli, usaha bersifat selamanya dan usaha dianggap sebagai simbol yang suci (hukum, etika, moral bersama, sosial dan kontrol).

Menurut Donald P. Warwick, kecenderungan organisasi pemerintah menjadi tuan dan bukan pelayan masyarakat, mengakibatkan takutnya orang-orang dalam mengambil prakarsa. Menumpuknya berkas-berkas laporan, terbuangnya waktu dan terkurasnya dana pemerintah. Birokrasi cenderung untuk tumbuh dan menjadi kekuatan raksasa yang mengatur kehidupan masyarakat demi kepentingan birokrasi itu sendiri. Hal ini disebabkan; 1) Mengelola urusan hajat hidup orang banyak, 2) Bersifat *monopolistic*, 3) Organisasinya bersifat raksasa, 4) Anggaran yang dipergunakan berukuran raksasa, 5) Birokrasi sangat rentan terhadap institusi politik, 6) Secara generik ukuran keberhasilan kinerja birokrasi sendiri sudah tidak sesuai dengan tuntutan organisasional yang baru, 7) Birokrasi memang tidak pernah menyadari ada perubahan besar di dunia, Birokrasi sangatlah *Commanding* dan *Centralistic*.

Sondang P. Siagian, dalam Nunik R. Herawati, (2001: 179) mengemukakan karakter birokrasi Indonesia yang menyebabkan masyarakat sering alergi apabila berurusan dengan birokrasi, yaitu, 1) Apathy (apatis), bersikap acuh tak acuh terhadap pengguna jasa. Masyarakat sering dipandang sebagai pihak yang membutuhkan, mereka yang harus mengikuti keinginan birokrat, sehingga muncul birokrasi minta dilayani, bukan yang melayani

masyarakat, 2) *Brush off* (menolak berurusan), berusaha agar pembtuh jasa tidak berurusan dengannya. Hal ini dapat menimbulkan perilaku birokrasi yang negatif, misalnya orang yang berurusan harus menunggu lama, mengulur waktu, atau bahkan menyuruh orang kembali pada waktu yang lain pada hal dapat diselesaikan pada waktu itu, 3) *Coldness* (dingin), kurang ramah dalam memberikan layanan, aparatur kurang simpatik, seperti ditunjukkan dengan muka yang cemberut, tidak pernah senyum, bersikap kasar dan tidak banyak bicara, 4) *Condescension* (memandang rendah), memperlakukan mereka yang membutuhkan pelayanan sebagai orang yang tidak tahu apa-apa, sehingga penyelesaian urusan tergantung menurut keinginan aparatur, 5) *Robotism* (bekerja mekanis), bekerja secara mekanis dan memperlakukan pembtuh jasa dengan perilaku dan tutur kata yang sama dan monoton, 6) *Role Book* (ketat pada prosedur), ketat pada prosedur dan meletakkan peraturan di atas kepuasan pembtuh jasa, 7) *Rondaround* (pingpong/saling lempar tanggung jawab), untuk menyelesaikan suatu urusan, masyarakat pengguna jasa menghubungi pelbagai pihak yang saling lempar tanggung jawab. Implikasinya urusan birokrasi selalu berbelit-belit dan memakan waktu yang lama, karena pekerjaan yang seharusnya bisa diselesaikan oleh seseorang dalam kenyataannya melibatkan beberapa meja yang tentunya berakibat mata rantai penyelesaian yang panjang.

Selanjutnya menurut Coralic Bryant dalam Retno R. Herawati, (2006:180) bahwa tipe organisasi dan pegawai dalam memberikan pelayanan public dibagi dalam lima tipe. Semakin tinggi tahapannya maka semakin baik sebuah organisasi publik, yaitu; 1) Organisasi dan pegawainya sama sekali tidak menaruh perhatian kepada orang yang membutuhkan jasa pelayanan, 2) Kualitas pelayanan sudah diketahui tetapi belum menjadi bagian dari tiap tindakan dan perilaku layanan yang diberikan, 3) Organisasi dan pegawai menyadari untuk memberikan layanan yang memuaskan tetapi belum ada usaha yang serius untuk melaksanakan, 4) Organisasi dan pegawai giat berusaha mencari cara pemberian layanan public yang berkualitas dan memuaskan, 5) Obsesi dan komitmen organisasi dan pegawai adalah memberikan pelayanan yang berkualitas dan kepuasan pelanggan.

Dari lima tahap tersebut, kebanyakan kecenderungan birokrasi kita, baik di Pusat maupun di daerah masih dalam tahapan ketiga, yaitu sebenarnya organisasi dan pegawainya sudah menyadari tentang fungsinya dalam memberikan pelayanan yang baik atau memuaskan, tetapi belum serius dalam pelaksanaannya. Adapun tahapan yang hendak dicapai oleh aparatur pemerintah dalam era kompetitif, tentunya adalah tahapan terakhir, yaitu komitmen untuk memberikan pelayanan yang berkualitas dan memuaskan pelanggan/masyarakat. Apabila hal ini dapat terwujud, akan berimplikasi positif, baik dari aspek politis maupun financial. Dari aspek politis, berupa tingkat kepercayaan dan dukungan masyarakat terhadap aparatur pemerintah meningkat. Dari aspek financial, pendapatan pemerintah baik di pusat maupun di daerah akan mengalami peningkatan yang berarti. Hal ini mungkin menjadi salah satu alternative yang paling aman bagi pemerintah untuk mendapatkan pendapatan di luar pajak, yaitu dengan memungut dari mereka yang menggunakan jasa pelayanan pemerintah. Di kalangan masyarakat mungkin akan menerimanya pendekatan ini, karena ada unsur keadilan atau tukar menukar, dimana bagi mereka yang tidak membutuhkan pelayanan tidak harus membayar. Bagi mereka yang membutuhkan pelayanan baru dikenakan biaya pelayanan. Orientasi ini, menurut Nunik R. Herawati (2001:181) harus dimiliki oleh setiap unit organisasi maupun aparaturnya, yaitu mengubah orientasi pemerintahan yang membelanjakan menjadi menghasilkan.

Pemerintah sampai saat ini masih berupaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan melalui berbagai upaya, berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, beberapa pimpinan di daerah memang telah menunjukkan komitmennya. Adanya kebijakan otonomi daerah memang telah mendorong daerah untuk berpikir dan bertindak kompetitif, terutama dalam upaya untuk menarik para investor, memacu perkembangan pembangunan daerah dalam rangka menekan angka pengangguran. Berhasil tidaknya upaya tersebut, sangat ditentukan oleh komitmen oleh pimpinan daerah, seperti Gubernur, Bupati/Walikota serta dukungan dari DPRD, pers/media, LSM dan masyarakat. Upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, akan berhasil jika didukung oleh

dua factor, yaitu komitmen dari Kepala Daerah, para tokoh politisi daerah dan masyarakat sendiri. Artinya adanya komitmen seorang Kepala Daerah dalam hal ini Bupati/Walikota dalam mengupayakan pelayanan yang berkualitas tidak cukup (tidak akan berhasil), apabila tidak didukung oleh warganya yang menjadi pengguna jasa pelayanan publik. Sebaliknya pihak masyarakat menunjukkan keresahan sebagai akibat dari mutu pelayanan yang masih tergolong rendah dan menuntut pelayanan publik yang berkualitas, tetapi pihak pimpinan daerah dan elit politik tidak meresponnya melalui upaya perubahan, maka kualitas pelayanan publik hanya mimpi belaka.

Memperhatikan *Governance Assessment Survey*, yang dilakukan oleh PSKK UGM, 2006, menunjukkan bahwa indeks kualitas tata pemerintahan daerah di Indonesia, kebanyakan masih berada di bawah angka 0,5. Berdasarkan data tersebut diperoleh informasi bahwa terobosan kebijakan yang menyangkut pelayanan publik hanya akan berhasil apabila didukung oleh factor-faktor kepemimpinan daerah dan keinginan masyarakat sendiri untuk berubah lebih baik (lihat W.Kumorotomo). Selanjutnya menurutnya, mencontohkan Gorontalo sebagai Propinsi baru hasil pemekaran, menunjukkan indeks kualitas pemerintahannya termasuk tertinggi, tetapi secara umum tingkat kesejahteraan masyarakatnya masih tertinggal jika dibandingkan dengan daerah lainnya. Mengapa demikian? Menurut Kumorotomo, salah satu penjelasan yang masuk akal dari fenomena ini adalah bahwa menciptakan sebuah sistem yang baru dengan tim kerja pemerintahan yang baru terkadang lebih mudah jika disbanding memperbaiki sistem yang sudah berlaku sekian lama sehingga terdapat resistensi yang kuat terhadap perubahan. Banyak daerah yang mengalami kebuntuan kebijakan dalam upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Namun daerah-daerah baru yang sedang mengembangkan sistem yang lebih baik juga tidak selalu terjamin peningkatan kualitas pelayanannya, apabila momentum untuk melakukan perubahan tidak dimanfaatkan dengan baik.

Intinya adalah mau atau tidak melakukan perubahan. Perubahan bukan Cuma bergulir di dalam industri dan dunia usaha, melainkan juga di sektor pemerintahan. Rhenald Kasali (2005, xxvi-xxix),

mencontohkan berkat para *change makers*, nasib bangsa-bangsa telah berubah menjadi lebih baik. Di tangan Lee Kuan Yew, Singapura yang Cuma punya lapangan sepak bola (pantainya jelek) berubah menjadi daerah investasi dan perdagangan yang ramai. Desa Ubud di Bali berubah menjadi desa seni yang indah, oleh Raja Ubud Tjokorda Gde Agung Sukawati. Berkat Jose Maria Figueres, orang-orang Costa Rica yang tadinya bertelanjang dada dan bekerja di kebun pisang berhasil menjadi warga negara industri yang kaya di Amerika Latin. Berkat orang-orang muda, *City of Charlotte* di negara bagian North Carolina di Amerika Serikat berubah menjadi kota dengan pelayanan dan kesejahteraan terbaik.

Untuk melakukan perubahan sudah barang tentu tidak mudah, perlu ada pemahaman yang berkaitan dengan konsep dan teori perubahan itu sendiri. Menurut Rhenald Kasali (2005,98), menegaskan setidaknya ada delapan teori/ *mental model* yang dipernalkan. Dari kedelapan teori tersebut, salah satunya yang dianggap sesuai dengan pembahasan ini adalah teori motivasi dari Beckhard dan Harris. Dimana Beckhard dan Harris menyimpulkan perubahan kan terjadi kalau ada sejumlah syarat, yaitu; a) manfaat – biaya. Manfaat yang diperoleh lebih besar dari pada biaya perubahan, b) Ketidakpuasan. Adanya ketidakpuasan yang menonjol terhadap keadaan sekarang, c) Persepsi Hari Esok. Manusia dalam suatu organisasi melihat hari esok yang dipersepsikan lebih baik, d) Cara yang praktis. Ada cara praktis yang dapat ditempuh untuk keluar dari situasi sekarang.

Dirumuskan secara matematika sederhana, persamaannya dapat ditulis sebagai berikut:  $a + b > c + d$ , dimana  $a$  = ketidakpuasan,  $b$  = Persepsi hari esok,  $c$  = ada cara yang praktis, dan  $d$  = Biaya untuk melakukan perubahan. Logika ini menunjukkan pentingnya efisiensi dalam perubahan agar manfaat yang diperoleh cukup memotivasi perubahan dan perlunya upaya-upaya mendiskreditkan keadaan sekarang sebagai keadaan yang buruk sehingga kita merasa perlu untuk segera bergerak (Rhenald Kasali, 2005:100).

Dalam hubungannya dengan hal tersebut, muncul pertanyaan, mana yang lebih penting, menjanjikan hari esok yang lebih baik (mengajak

*audience* bermimpi tentang esok), atau mendiskreditkan situasi hari ini? Beckhard dan Harris, menganjurkan agar sebaiknya kita fokus ke depan daripada berbicara tentang masa lalu yang telah memberikan dampak negative pada hari ini. Hal ini disebabkan oleh temuan-temuan yang menyebutkan bahwa fokus terhadap hari esok : a). Memberikan semangat (optimisme) dan membuang perasaan-perasaan pesimis, b). Mendorong orang-orang menentukan perannya dalam perubahan, dan menciptakan kepatuhan, c). Mengurangi ketidakpuasan dan perasaan-perasaan tidak nyaman, d). Memberikan focus perhatian pada upaya-upaya mengatasi masalah ketimbang pada *symptom-symptom* untuk membuat kegiatan dan organisasi bekerja secara efektif.

Meskipun teori ini dianggap lebih sempurna, disadari masih adanya kelemahan-kelemahan. Salah satunya adalah tidak mudah mengajak orang-orang percaya terhadap apa yang mereka lihat dan tidak mudah mengajak mereka melihat atau berpersepsi tentang hari esok. (Rhenald Kasali, 2005, 101).

Sehubungan dengan hal tersebut, sebagai langkah birokrasi dalam melakukan perubahan dalam hal ini pelayanan publik. Beberapa prinsip dasar yang perlu diperhatikan dalam implementasi paradigma baru manajemen pemerintahan adalah sebagai berikut, Pertama karena pelayanan publik adalah target dari semua proses manajemen publik, maka keterlibatan publik (*customer orientation*), dalam proses manajemen publik sudah merupakan *conditio sine qua non* (sebuah kondisi keharusan). Orientasi publik akan lebih memudahkan pegawai publik dalam menjalankan fungsinya oleh karena semakin banyak melibatkan publik, maka akan semakin kecil tingkat resistensi mereka terhadap publik.

Kedua, oleh karena orientasi publik ini, maka pelayanan publik harus dimanaj secara profesional dengan melakukan model-model konsultasi publik (*public consultation*), debat publik (*public debates*), ataupun forum publik (*public forum*) yang memungkinkan koreksi dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Ketiga, paradigma pelayanan publik telah bergeser dari image birokrasi yang malas (mahal, lambat dan seram) menjadi pelayanan publik yang

murpatmah (murah, cepat dan ramah). Untuk implementasi paradigma ini sudah barang tentu harus dipersiapkan sumber daya manusia yang relevan dan mendukung terhadap kualitas pelayanan publik. Untuk itu, integrasi manajerial yang bermuara pada peningkatan kualitas pelayanan publik ini harus dilakukan sejak awal, khususnya sejak tahap perencanaan korporatif dan strategiknya. (Teguh Yuwono, 2001:16).

### **Konsep Maklumat Pelayanan sebagai Salah Satu Strategi**

Sebagaimana kita ketahui, tugas suatu Negara adalah memberikan pelayanan bagi warga negaranya, bahkan pelayanan menjadi tugas yang sangat penting dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara. Tetapi dalam kenyataannya kondisi pelayanan yang dalam hal ini disebut dengan “pelayanan publik” di Indonesia masih memprihatinkan. Pelayanan publik, adalah suatu bentuk pelayanan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat yang dilakukan oleh organisasi non profit. Kamus Free Dictionary, dalam Lembaga Administrasi Negara RI, (2006:5). Sedangkan konsep pelayanan publik sebagaimana menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Selanjutnya menurut Keputusan tersebut, pelayanan publik dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok, yaitu; 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 barang dan sebagainya, contoh : KTP, Akte Kelahiran, Akte Kematian, SIM, STNK, BPKAB, IMB Paspur dan sebagainya, 2). Kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, tenaga listrik, air bersih dan sebagainya, 3). Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh

publik, misalnya pendidikan, memelihara kesehatan, penyelenggaraan jasa transportasi, pos dan sebagainya.

Berdasarkan klasifikasi tersebut, dihubungkan dengan kondisi pelayanan publik di Indonesia, mengutip apa yang disampaikan oleh Anwar Supriyadi (2004:7), dalam sambutannya sebagai Kepala Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, pada peserta Diklatpim Tingkat II Angkatan XIII Klas A dan B, sebagai berikut; 1). World Investment Report 2003 Indeks Foreign Direct Investment periode 1999-2001, dari 140 negara, Indonesia urutan ke 138. Setelah itu Gabon dan Suriname (1994 – 1996 Indonesia ke 52), 2). Human Development Report 2002, UNDP, dari 173 negara, Indonesia berada di urutan ke 110 di bawah Philipina, China dan Vietnam, 3). Country Risk (Marvin Zonish & Assciate) dari 185 negara, Indonesia urutan ke 150 di bawah nya Afganistan, Burundi dan Somalia, 4). Indonesia menempati urutan ke 3 negara pembajak software (85 % total penggunaan software adalah bajakan), 5). Survey Political and Economic Risk Consultancy tahun 2002, Indonesia tercatat terkorup di Asia. Menurut Tranparancy Internasional, Indonesia pada posisi ke 7 terkorup dari 102 negara, 6). Kepala perwakilan Bank Dunia (Andrew Steer) 8 Juni 2004 : a. Tingkat penggunaan listrik, Indonesia pada urutan terakhir dari 12 negara Asia, b. Pelanggan telepon seluler urutan ke 9 dari 12 negara, c. Akses sanitasi urutan ke 7, d. Akses jalan urutan ke 8, e. Air bersih urutan ke 7 (air bersih menjangkau 16 % total populasi). 7). World Development Report 2004, akses rakyat terhadap pelayanan publik masih rendah (pendidikan, kesehatan, air bersih).

Berdasarkan kondisi obyektif tersebut, pemerintah negara Indonesia dituntut kemampuannya dan komitmennya untuk memenuhi tuntutan kualitas dan kuantitas jasa layanan publik oleh pengguna (publik). Berbagai upaya/usaha telah dilakukan oleh pihak pemerintah guna meningkatkan kualitas pelayanan publik. Upaya tersebut dapat dibuktikan dari telah dikeluarkannya kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan, yaitu; 1) Inpres No. 5 Tahun 1984, tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha, 2) Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur

Negara No.81 Tahun 1993, tentang Pedoman Tata-laksana Pelayanan Umum, 3) Inpres No. 1 Tahun 1995, tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat, 4) Surat Edaran Menko Wasbangpan No. 56/Wasbangpan/6/98, tentang Langkah-langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat, 5) Instruksi Mendagri No. 20/1996, Surat Edaran Menkowasbangpan No.56/MK. Wasbangpan/6/98, Surat Menkowasbangpan No.145/MK. Wasbangpan/3/1999, Surat Edaran Mendagri No.503/125/PUOD/1999, 6) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, sebagai upaya lebih lanjut terhadap perbaikan pelayanan publik. Peraturan Pemerintah No.65 Tahun 2005, tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.

Untuk memenuhi perbaikan kualitas pelayanan publik tersebut, maka pendekatan struktur fungsional dapat digunakan. Dalam hal ini ada dua hal perlu mendapat perhatian, yaitu pertama, “restrukturisasi birokrasi”, dimana kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh *individual actor*, maka restrukturisasi sudah barang tentu dimulai dari individu-individu yang berada di garis depan pelayanan publik. Pelayanan publik dapat didorong dan ditingkatkan jika faktor yang dapat mengubah atau pembentukan aparat dapat diperbaiki, diperhatikan dan dipenuhi, seperti *leadership style, reward system and allocation, work satisfaction and motivation*. Kedua, refungsionalisasi dalam manajemen pelayanan publik, dimana organisasi publik harus menetapkan visi dan misinya yang diarahkan kepada publik.

Hal tersebut perlu menjadi perhatian bersama mengingat fakta sejarah bangsa, sistem administrasi yang sekarang diterapkan adalah peninggalan pemerintah colonial yang juga memiliki dasar-dasar hukum dan kepentingan colonial. Struktur birokrasi, norma, nilai dan regulasi yang ada sekarang masih berorientasi pada pemenuhan kepentingan penguasa daripada pemenuhan hak sipil warga Negara. Tidak mengherankan jika struktur dan proses yang dibangun merupakan instrumen untuk mengatur dan mengawasi perilaku masyarakat sebagai pelayan, bukan sebaliknya untuk mengatur pemerintah dalam

tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat (Eko Prasoj, 2007:1).

Selanjutnya menurut Eko Prasoj, (2007:1), ditegaskan bahwa ketidak mampuan pemerintah untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai dan regulasi yang berorientasi colonial tersebut telah menyebabkan gagalnya upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Kualitas dan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik masih jauh dari harapan. Masih belum tercipta budaya pelayanan publik yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan (*service delivery culture*). Sebaliknya, yang terbetuk adalah obsesi para birokrat dan politisi untuk menjadikan birokrasi sebagai lahan pemenuhan hasrat dan kekuasaan (*power culture*). Pola pikir birokrat sebagai penguasa dan bukan sebagai pelayan publik telah menyebabkan sulitnya melakukan perubahan kualitas pelayanan publik. Sehingga tidak mengherankan jika kompetensi birokrat masih belum memadai, prosedur pelayanan masih berbelit-belit, dan harga pelayanan publik masih tidak transparan.

Sehubungan dengan hal tersebut, jelas bahwa perubahan kearah restrukturisasi dan refungsionalisasi pelayanan publik sebagai mana didambakan oleh masyarakat melalui; 1) Struktur organisasi yang disusun sesuai dengan keperluan operasional, bukan untuk memenuhi jumlah posisi yang ada pada setiap eselon, 2) Mengaudit hasil pemindahan staf atau pegawai ke daerah-daerah dan bagian-bagian lain, 3) Modernisasi manajemen sumberdaya manusia, 4) Profesionalisme klasifikasi pekerjaan, 5) Seleksi dalam penerimaan dan promosi berdasarkan sistem merit dan kompetisi terbuka, 6) Pelatihan bersifat teknis daripada bersifat umum, 7) Reformasi sistem penggajian.

Kita sudah sepakat bahwa pelayanan publik diciptakan adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat serta melindungi hak-hak masyarakat. Menurut Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, (2006,138), salah satu cara untuk menjamin masyarakat memperoleh pelayanan yang dikehendakinya adalah melalui penerapan “Maklumat Pelayanan” (*Service Charter*).

Maklumat pelayanan, adalah sebuah pernyataan komitmen penyediaan pelayanan yang ber-

kualitas oleh instansi/unit pelayanan kepada masyarakat pengguna pelayanan dengan menempatkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat pengguna pelayanan sebagai fokusnya. Maklumat Pelayanan seringkali dipandang pula sebagai sebuah dokumen publik yang memuat “kontrak” antara unit pelayanan dan masyarakat pelanggannya. (LAN, 2006, 138).

Adapun tujuan pengembangan dan penerapan maklumat pelayanan pada unit pelayanan, adalah untuk membuat pelayanan publik menjadi lebih responsive (kesesuaian antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat), transparan (semua aspek pelayanan seperti waktu, biaya, dan cara pelayanan, dapat dengan mudah diketahui oleh pengguna pelayanan) dan akuntabel (aspek pelayanan dan konteks penyelenggaraannya dapat dipertanggung jawabkan dan dinilai oleh pengguna pelayanan), (Dwiyanto et al d, 2006:138).

Maklumat pelayan atau *service charter* atau *citizen charter* Kumorotomo, (2007:6), penerapannya masih merupakan hal baru dan belum banyak Kepala Daerah yang tertarik untuk melaksanakannya secara serius. Pengalaman dari PSKK dan Magister Administrasi Publik Universitas Gajah Mada telah memfasilitasi pemerintah daerah untuk mencoba penerapan Maklumat Pelayanan, ternyata dapat menjadi terobosan baru di dalam menembus kebuntuan upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik.

Sebagai contoh, di Kota Blitar, focus fasilitasi kontrak pelayanan adalah di Puskesmas, di Kabupaten Semarang difokuskan di beberapa Kecamatan dalam hal pelayanan KTP, HO (*hindrance ordinance*) atau ijin gangguan, SITU. Di Yogyakarta difokuskan pada urusan Akte Kelahiran, di Kota Bogor di bidang Kependudukan. Di Kota Mataram Nusatenggara Barat, mediasi metode kontrak pelayanan dalam meningkatkan kualitas pelayanan dalam penanganan sampah. Demikian pula yang dilakukan di Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah dilakukan modifikasi kontrak pelayanan yang didukung dengan kebijakan e-government. Di Kabupaten Lemboto Propinsi Gorontalo, kota Bijai dan Kabupaten Asahan di Sumatera Utara.

Menurut Kumorotomo (2007:7), ada banyak hal yang bersifat fungsional di dalam Kontrak Pelayanan, yaitu ia dapat dijadikan sebagai bentuk

rumusan dari kesepakatan bersama yang bersifat terbuka, sebagai instrument publik untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan, sebagai sarana untuk mengatur hak dan kewajiban dari pengguna maupun penyedia pelayanan secara seimbang dan adil. Dihubungkan dengan good governance sangat sejalan, yaitu pelayanan publik akan menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah, swasta dan masyarakat pengguna pada umumnya.

Agar Maklumat pelayanan dalam hal ini kontrak pelayanan menjadi fungsional sebagaimana tersebut di atas, maka isi maklumat pelayanan setidaknya menyangkut beberapa hal sebagai berikut; 1) Nama Instansi yang memberikan pelayanan, 2) Alamat dan nomor telepon instansi yang dihubungi, 3). Hari dan waktu pelayanan, 4). Daftar pelayanan yang diberikan instansi, 5). Standar pelayanan yang dapat diharapkan oleh masyarakat, 6). Mekanisme penanganan pengaduan masyarakat/pelanggan, 7). Hal-hal yang menjadi HAK pelanggan, 8). Hal-hal yang menjadi kewajiban pelanggan, 9). Janji pemenuhan standar pelayanan dan konsekwensi bila standar pelayanan tidak terpenuhi. (Sumber : *Departement of Public Service Administration*, Pretoria, South Africa, dalam LAN RI, 2006, 139). Dari isi Maklumat Pelayanan seperti ini, diharapkan posisi masyarakat pengguna pelayanan dan stakeholdersnya menjadi lebih baik dan dapat secara aktif menggunakan hak-haknya sebagai warga negara (*citizen*).

Selanjutnya menurut Kumorotomo (2007:7), ada lima unsur pokok yang tercantum di dalam Kontrak Pelayanan, yaitu, 1) Visi dan Misi Pelayanan, berupa rumusan tentang sejauh mana organisasi pelayanan publik telah merujuk pada prinsip-prinsip kepastian pelayanan. Visi dan misi harus menjadi bagian dari budaya pelayanan yang tercermin di dalam cara pemberian pelayanan, 2) Standar Pelayanan, berisi tentang apa, mengapa dan bagaimana upaya yang diperlukan untuk memperbaiki kualitas pelayanan. Standar pelayanan memuat norma-norma pelayanan, terdiri standar perlakuan terhadap pengguna, standar kualitas produk yang diperoleh masyarakat dan standar informasi yang dapat diakses oleh pengguna layanan, 3) Alur Pelayanan, berisi tentang unit/bagian yang harus dilalui bila akan mengurus sesuatu atau menghendaki

pelayanan organisasi publik tertentu. Alur pelayanan menjelaskan berbagai fungsi dan tugas unit-unit dalam kantor pelayanan untuk menghindari kesalahan pemahaman. Bagan dari alur pelayanan perlu ditempatkan di tempat strategis, didesain secara menarik dengan bahasa yang sederhana dan gambar-gambar yang memudahkan pemahaman pengguna pelayanan, 4) Unit atau bagian pengaduan masyarakat, adalah satuan, unit atau bagian yang berfungsi menerima segala bentuk pengaduan masyarakat. Satuan ini wajib merespons dengan baik semua bentuk pengaduan, menjamin adanya keseriusan dari penyedia layanan untuk menanggapi keluhan dan masukan. Berperan mengevaluasi sistem pelayanan yang ada. Berperan dalam riset dan pengembangan sistem pelayanan, 5) Survei pengguna layanan, tujuannya untuk mengetahui aspirasi, harapan, kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hasil survei digunakan untuk memperbaiki sistem penyelenggaraan pelayanan publik di masa mendatang sesuai dengan harapan masyarakat. Melalui survei diharapkan adanya hubungan baik dan tingkat kepercayaan pengguna terhadap penyedia layanan.

Selanjutnya Dwiyanto et.al dalam LAN RI, (2006:139), menegaskan bahwa untuk pengguna pelayanan manfaat yang akan dirasakan adalah sebagai berikut; 1) Memberikan jaminan bahwa pelayanan publik akan menjadi lebih responsive, transparan, dan akuntabel, 2) Memberikan kemudahan untuk mengakses informasi pelayanan dan melakukan kontrol terhadap penyelenggara pelayanan, 3) Menghargai martabat dan kedudukan penggunaan layanan sebagai warga negara yang berdaulat.

Sedangkan untuk penyedia pelayanan, Dwiyanto et. al dalam LAN RI, (2006:140), manfaat yang diperolehnya, adalah; 1) Memudahkan dalam melakukan evaluasi terhadap kinerja pelayanan, 2) Membantu memahami kebutuhan dan aspirasi warga dan stakeholders mengenai penyelenggaraan pelayanan, 3) Meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa pelayanan publik bukan hanya tanggung jawab semua, termasuk warga dan pengguna layanan.

Maklumat pelayanan, walaupun dapat memberikan manfaat ganda baik bagi para pengguna pelayanan maupun bagi penyedia pelayanan, penerapannya tidak semudah yang diharapkan. Sebab

di dalam praktiknya, berdasarkan kasus yang banyak ditemui dalam menerapkan maklumat pelayanan ini, adalah sulitnya melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Seperti yang dikemukakan oleh Kumorotomo (2007:9) bahwa kendala dari pihak masyarakat dapat terjadi karena; 1) Budaya paternalisme yang dianut oleh masyarakat selama ini menyulitkan, manakala mereka diminta untuk melakukan diskusi terbuka dengan para pejabat publik, apalagi jika harus melakukan kritik secara terbuka pada waktu dialog, 2) Apatisme. Karena selama ini masyarakat jarang dilibatkan dalam pembuatan kebijakan oleh pemerintah daerah. Kondisi ini akan menyulitkan ketika pemerintah melakukan inisiatif untuk mengajak mereka berpartisipasi, 3) Tidak adanya kepercayaan (*trust*) masyarakat kepada pemerintah. Pengalaman masa lalu di mana masyarakat hanya dijadikan objek pemerintah.

Kendala terhadap penerapan maklumat pelayanan ini bukan hanya datang dari pihak masyarakat, tetapi juga dari pihak pemerintah daerah. Hal ini seperti dikemukakan oleh Kumorotomo, (2006:9) sebagai berikut; 1) Lemahnya komitmen politik para pengambil keputusan di daerah untuk secara sungguh-sungguh melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut layanan publik, 2) Lemahnya dukungan Sumber Daya Manusia yang dapat diandalkan untuk melaksanakan strategi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik, 3) Rendahnya kemampuan lembaga legislative dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat, 4) Lemahnya dukungan anggaran. Karena kegiatan peningkatan partisipasi publik seringkali hanya dilihat sebagai proyek, maka pemerintah daerah tidak menyiapkan anggaran secara berkelanjutan. Akibatnya kegiatan partisipasi hanya berjalan beberapa saat saja.

Sehubungan dengan kendala-kendala tersebut di atas, Tandao Chino, Presiden ADB dalam Hetifah, (2003:5) menyatakan “Apabila orang miskin ingin memiliki akses terhadap pelayanan dan fasilitas publik, mereka membutuhkan suara dan partisipasi yang lebih besar dalam badan-badan pemerintah local atau organisasi *civil society*. Pemerintah harus melibatkan semua pihak yang memiliki kepedulian — *civil society*, bisnis, komunitas donor dan orang miskin sendiri — dan menjamin bahwa pandangan

masing-masing diperhatikan. Hanya dengan membuat proses penyusunan kebijakan menjadi lebih partisipatoris, transparan dan akuntabel, maka keberhasilan bisa dicapai”.

Kenyataannya membuat kebijakan yang partisipatif sebagaimana dikemukakan oleh Tandao, tidak mudah dalam hal ini membutuhkan waktu yang panjang, biaya yang tidak sedikit serta dukungan sumber daya manusia yang berpengalaman. Untuk itu satu tahap penting dalam proses perubahan adalah *recognition stage*, yaitu tahap mengenali dan menyadari bahwa perubahan memang betul-betul diperlukan. Mengetahui bahwa perubahan diperlukan tidak berarti bahwa agen perubahan akan dengan serta merta mampu menginisiasi dan sukses mengimplementasikan perubahan. Setiap agenda untuk melakukan perubahan, dalam implementasinya selalu menimbulkan reaksi balik. Kemampuan untuk mendiagnosis dan memilih strategi untuk mendorong perubahan, adalah langkah berikut yang diperlukan untuk melakukan perubahan secara efektif. (Hetifah, 2003:10).

Menurut Berger dan Sikora, 2004 dalam LAN RI, (2006:212), terdapat empat elemen dalam mengelola perubahan, keempat elemen tersebut adalah strategi, kegiatan operasional, budaya dan kompetensi. Dari keempat hal tersebut strategi menduduki posisi yang penting. Hal ini mengingat strategi adalah sebuah rencana yang komprehensif yang mengintegrasikan segala resources dan capabilities yang mempunyai tujuan jangka panjang untuk memenangkan kompetisi. Di dalam hubungannya dengan organisasi, maka strategi merupakan rencana/scenario dari organisasi untuk mengembangkan dirinya sebagai organisasi yang mampu menciptakan nilai, mewujudkan tujuan, menentukan teknik dan jadwal kemajuan. Strategi organisasi terkait kuat dengan misi dan nilai-nilai dalam suatu organisasi. Suatu organisasi pasti memiliki tujuan yang akan dicapai, dan tujuan ini merupakan patokan dari filosofi organisasi LAN RI, (2006:213). Organisasi publik sendiri sebagaimana diketahui tujuan yang dikembangkan adalah *public service*. Untuk dapat mencapai tujuan organisasi tersebut diperlukan strategi.

Ada empat tahapan pelebagaan atau pengembangan dalam maklumat pelayanan Dwiyanto, dalam LAN RI, (2006:140), yaitu; 1)

Promosi. Tujuannya adalah untuk memberikan pemahaman tentang maklumat pelayanan dan membangun kesepakatan dengan pengguna layanan, dan stakeholder lainnya, mengenai perlunya pengembangan maklumat pelayanan. Tahapan ini dilakukan melalui diseminasi informasi dengan media leaflet, iklan layanan masyarakat, dengar pendapat, pelatihan-pelatihan, membangun kontak dengan penyedia layanan, pengguna layanan dan stakeholder lainnya serta membentuk forum maklumat pelayanan, 2) Formulasi. Tujuannya adalah membuat dokumen maklumat pelayanan. Formulasi dilakukan melalui proses peninjauan kebutuhan, penyusunan maklumat pelayanan dan monitoring. Upaya peninjauan kebutuhan dilakukan melalui quick assessment, survey pengguna layanan, *focus group discussion*, *in depth interviews*, dan validasi, 3) Implementasi. Tujuannya adalah menyelenggarakan pelayanan sesuai dengan maklumat pelayanan. Implementasi dimulai dengan sosialisasi dokumen maklumat pelayanan melalui pendistribusian maklumat pelayanan, pemuatan dokumen di media, talkshow di radio/TV. Selanjutnya dilakukan pelaksanaan pelayanan, serta monitoring pelaksanaannya, 4) Evaluasi. Tujuannya adalah mengidentifikasi pengalaman yang dapat dipetik dari penerapan maklumat pelayanan serta menilai manfaat pelebagaan maklumat pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Kegiatan-kegiatan dalam rangka evaluasi ini meliputi survey pengguna layanan, observasi dan *focus group discussion*.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka sudah saatnya Pemerintah daerah mulai menerapkan maklumat pelayanan sebagai upaya memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Dimana di dalam penerapannya tidak harus secara formal dirumuskan dalam berbagai peraturan formal pemerintah. Penting untuk diperhatikan adalah upaya menciptakan sistem pelayanan yang mampu melibatkan unsur-unsur baik pemerintah sebagai penyedia pelayanan, maupun unsur masyarakat pengguna pelayanan termasuk tokoh-tokoh masyarakat, pengusaha, LSM, Media, wartawan, akademisi dan masyarakat lainnya.

## SIMPULAN

Perspektif pelayanan publik sebagai salah satu jawaban bagi perintah khususnya pemerintah

daerah dalam rangka merumuskan kebijakan publik yang pro masyarakat/publik.

Adanya kebijakan otonomi daerah membuka peluang bagi daerah untuk memberikan perubahan-perubahan dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas apalagi bila daerah daerah berkepentingan untuk menarik para investor baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Kondisi yang terjadi di daerah, pada umumnya sudah menyadari tentang fungsinya dalam memberikan pelayanan yang baik dan memuaskan, tetapi dalam implementasinya belum serius. Untuk itu daerah perlu mempersiapkan pengamatan aparaturnya untuk memahami dan mampu memeberikan pelayanan yang baik.

Keberadaan maklumat pelayanan dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas merupakan suatu strategi yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah dimana melalui maklumat pelayanan yang baik, dapat ditemukan titik temu antara yang diharapkan oleh pihak pemerintah dengan pihak masyarakat yang menerima layanan. Melalui maklumat pelayanan dapat dipertemukan antara hak dan kewajiban bagi mereka yang terlibat dalam proses pelayanan.

Untuk itu dalam rangka pelayanan publik, sudah saatnya dikembangkan adanya inovasi sektor publik, yaitu dalam organisasi publik diperlukan persyaratan-persyaratan anatara lain adanya kepemimpinan yang mendukung pegawai yang terdidik dan terlatih, dikembangkannya budaya organisasi, pengembangan tim dan kemitraan, organisasi publik berorientasi pada kinerja yang terukur.

## DAFTAR RUJUKAN

Dwiyanto, Agus et al, 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gajah Mada.

Dwiyanto, Agus et al, 2006. *Pelaksanaan Good Governance dalam Pelayanan*

*Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.

Kumorotomo, Wahyudi, 2007. *Citizen Charter (Kontrak Pelayanan) Pola Kemitraan Strategis untuk Mewujudkan Good Governance dalam Pelayanan Publik*, Makalah Seminar Persadi, Pekanbaru.

Kasali, Rhenald, 2005. *Change (Manajemen Perubahan dan Manajemen Harapan*, Jakarta, PT. Ikrar Mandiriabadi..

Prasojo, Eko, 2007. *Reformasi Birokrasi untuk Menciptakan Good Governance dan Kualitas Pelayanan Publik*, Pekanbaru, Makalah Seminar Persadi.

Sedarmayanti, 2000. *Retrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi untuk menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*, Bandung, CV. Mandar Maju.

Suprijadi, Anwar, 2004. *Kebijakan Peningkatan Kompetensi Aparatur dalam Pelayanan Publik*, Jakarta, Sambutan Kepala Lembaga Administrasi Negara pada Peserta Diklatpim Tingkat II, Angkatan XIII.

Departemen Dalam Negeri, 2005. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.65 Tahun 2005, tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal*, Jakarta.

Lembaga Administrasi Negara RI,2006. *Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan publik*, Jakarta.

Hetifah Sj. Sumanto, 2003. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia