

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA DASAR TEORI

2.1. Penelitian Terdahulu

2.1.1. Asnaldi (2011)

Asnaldi (2011) Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik (Studi Di Kecamatan Singkil Utara). Populasi Penelitian ini ialah seluruh masyarakat di Kecamatan Singkil Utara berjumlah 1776 KK. Sampel penelitian ditetapkan secara cluster random sampling sebanyak 70 KK yang berasal dari 7 kampung. Penelitian ini menggunakan metode *Explanatory Survey*. Untuk menjawab hipotesis digunakan analisis regresi sederhana. Hasil analisis menunjukkan bahwa Perilaku Birokrasi di Kecamatan Singkil Utara memenuhi harapan publik. Kualitas Pelayanan Publik dilihat dari semua aspek yang telah ditetapkan mampu memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat/ Sesuai dengan hasil uji regresi sederhana menunjukkan t hitung sebesar 17,83 lebih besar dari pada t tabel 1,67 dengan tingkat signifikansi $\alpha = 5\%$. Berdasarkan hasil analisis regresi sederhana diperoleh *r square* sebesar 0,820. artinya terdapat 82% variabel Perilaku Birokrasi mempengaruhi terhadap variabel Kualitas Pelayanan Publik, sisanya sebesar 18% variabel Kualitas Pelayanan Publik dipengaruhi oleh faktor lain.

2.1.2. Arrafiatus Suffiyah (2011)

Arrafiatus Suffiyah (2011) Pengaruh Kualitas Layanan Akademik dan Birokrasi terhadap Kepuasan Mahasiswa. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh mahasiswa Fakultas Ekonomi UNNES semester 4, 6, dan 8 sejumlah 1850 mahasiswa. Peneliti mengambil populasi mahasiswa semester 4, 6, dan 8 karena peneliti menganggap bahwa

mahasiswa semester 4, 6, dan 8 masih aktif mengikuti perkuliahan dan lebih lama menikmati dan merasakan pelayanan akademik dan birokrasi di Fakultas Ekonomi UNNES. Teknik sampel dalam penelitian ini menggunakan taraf kesalahan 5% dan mempunyai kepercayaan 95% terhadap populasi 1850 orang, jumlah sampel 200 orang. Teknik pengambilan sampel dengan menggunakan *proportional random sampling*. Cara pengambilan sampel dilakukan secara acak (*random*) dan *proportional* (proporsional). Analisis regresi berganda dilakukan untuk membuktikan hipotesis yang diajukan, menguji model atau kerangka penelitian yang diajukan. Validitas empiris menggunakan teknik analisis butir, yang digunakan dengan mengkorelasikan skor-skor pada butir yang dimaksud dengan skor total. Pengujian validitas item dalam penelitian ini menggunakan SPSS 16.0. Dari hasil uji statistik terhadap data dapat disimpulkan bahwa secara bersama-sama ada pengaruh positif dan signifikan kualitas layanan akademik dan birokrasi terhadap kepuasan mahasiswa. Sedangkan sisanya dipengaruhi oleh variabel lain yang tidak diungkap dalam penelitian ini. Pengaruh positif ini berarti bahwa jika kualitas layanan akademik semakin baik dan birokrasi semakin baik, maka kepuasan mahasiswa meningkat atau mahasiswa semakin merasa puas. Kualitas layanan akademik masuk dalam kriteria baik, birokrasi masuk dalam kriteria baik, dan kepuasan mahasiswa masuk dalam kriteria memuaskan. Ada pengaruh positif dan signifikan kualitas layanan akademik terhadap kepuasan mahasiswa. Selain kualitas layanan akademik masih ada variabel lain seperti citra, produk, faktor situasional, faktor personal, dan aspek-aspek lain. Selain kualitas layanan akademik ada pengaruh positif dan signifikan birokrasi terhadap kepuasan mahasiswa. Birokrasi bukan variabel yang dominan mempengaruhi kepuasan mahasiswa, tetapi masih ada variabel lain yang mempengaruhi seperti harga, pelayanan, lokasi, mutu, dan fasilitas.

2.1.3 Achmad Mulyadi (2012)

Achmad Mulyadi (2012), Analisis Pengaruh Prilaku Birokrasi dan Budaya Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Pada Unit Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa Provinsi Jawa Barat. Metode penelitian yang digunakan adalah metode *survey explanatory*, yaitu suatu metode yang bertujuan untuk menguji hipotesis penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya Teknik analisis data yang digunakan untuk menguji model dan hipotesis yang digunakan adalah analisis SEM (*Structural Equation Modelling*). Uji model pengukuran dari keluaran program AMOS. Secara parsial perilaku birokrasi memberikan pengaruh lebih besar dibandingkan dengan budaya kerja terhadap kinerja pegawai Unit Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa Provinsi Jawa Barat. Artinya bahwa perilaku birokrasi lebih dominan dan menjadi prioritas utama dalam mempengaruhi terhadap kinerja pegawai dibandingkan budaya kerja pada Unit Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa Provinsi Jawa Barat. Adapun karakteristik perilaku birokrasi yang memberikan pengaruh paling besar sampai terkecil secara berurutan terhadap kinerja pegawai adalah kepuasan, pertanggungjawaban, kedisiplinan, ketaatan dan ketekunan kerja. Karakteristik kepuasan pengaruhnya paling besar, artinya bahwa karakteristik ini paling dominan dan menjadi prioritas dalam mempengaruhi kinerja pegawai Unit Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa Provinsi Jawa Barat. Sedangkan karakteristik ketekunan kerja pengaruhnya paling kecil, artinya bahwa karakteristik ini tidak dominan dan tidak menjadi prioritas dalam mempengaruhi kinerja pegawai Secara simultan perilaku birokrasi dan budaya kerja memberikan pengaruh cukup besar dan signifikan terhadap kinerja pegawai Unit Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa Provinsi Jawa Barat. Hal ini mengandung makna bahwa perilaku birokrasi dan budaya kerja sangat dominan dalam mempengaruhi terhadap kinerja

pegawai Unit Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa Provinsi Jawa Barat. Penelitian ini juga menemukan bahwa terdapat variabel-variabel lain diluar perilaku birokrasi dan budaya kerja yang turut serta mempengaruhi terhadap kinerja pegawai Unit Pelayanan Pengadaan Barang dan Jasa Provinsi Jawa Barat.

2.1.4. Teguh Pribadi, et. al. (2012)

Teguh Pribadi, et. al. (2012) Pengaruh Kinerja Aparatur Terhadap Kualitas Pelayanan Publik Pada Biro Umum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Populasi adalah keseluruhan dari kelompok orang-orang, peristiwa dan hal-hal yang menjadi obyek penelitian yang memiliki standar-standar tertentu dari ciri-ciri yang telah ditetapkan sebelumnya. (Sekaran, 2000) Berdasarkan penjelasan di atas, maka yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah seluruh aparatur Biro Umum Setda Provinsi Jawa Tengah yang berjumlah 422 orang serta masyarakat yang diambil berdasarkan jumlah yang berkunjung untuk melakukan pelayanan berjumlah 125 orang, jumlah keseluruhan sampel 547. Nilai t hitung variabel responsivitas 3.028 dengan tingkat signifikansi untuk koefisien regresi X1 sebesar $0.000 < \alpha 0.05$, maka hipotesis nol (H_0) dalam penelitian ini ditolak dan menerima hipotesis variabel (H_a). Dapat disimpulkan hipotesis pertama yang menyatakan bahwa responsivitas aparatur Biro Umum Setda Propinsi Jawa Tengah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan publik dapat diterima. Nilai t hitung variabel responsibilitas 7.837 dengan tingkat signifikansi untuk koefisien regresi X2 sebesar $0.000 < \alpha 0.05$, maka hipotesis nol (H_0) dalam penelitian ini ditolak dan menerima hipotesis variabel (H_a). Dapat disimpulkan hipotesis kedua yang menyatakan bahwa responsibilitas aparatur Biro Umum Setda Propinsi Jawa Tengah berpengaruh positif dan signifikan

terhadap kualitas pelayanan publik dapat diterima. Nilai t hitung variabel akuntabilitas 1.985 dengan tingkat signifikansi untuk koefisien regresi X2 sebesar $0.000 < \alpha 0.05$, maka hipotesis nol (H0) dalam penelitian ini ditolak dan menerima hipotesis variabel (Ha). Dapat disimpulkan hipotesis ketiga yang menyatakan bahwa akuntabilitas aparatur Biro Umum Setda Propinsi Jawa Tengah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan publik dapat diterima.

2.1.5. Roro Rukmini Widiaswari (2013)

Roro Rukmini Widiaswari (2103) Pengaruh Kinerja Aparatur Pemerintah terhadap Kualitas pelayanan Publik Di Kecamatan Banjarbaru Selatan Banjarbaru. Penelitian ini digunakan pendekatan kuantitatif deskriptif karena untuk memperoleh informasi berkenaan dengan dua variabel yang saling menghubungkan antara variabel pertama yaitu kinerja aparat (X) yang menjadi variabel bebas dengan variabel yang kedua adalah kualitas pelayanan publik (Y) yang menjadi variabel terikat. Sedangkan teknik analisis yang penulis lakukan yaitu dengan menggunakan statistik inferensial antara lain uji validitas, uji reliabilitas, analisis regresi berganda dan uji t maupun uji F. Secara simultan variabel-variabel kinerja dalam penelitian ini berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan publik pemerintah di Kecamatan Banjarbaru Selatan, karena dari taraf signifikansi 5% menunjukkan nilai $F_{hitung} = 6,944 > \text{nilai } F_{tabel} = 2,46$. Nilai koefisien regresi variabel Kualitas hasil kerja (X1) = 4,781 mempunyai nilai koefisien regresi yang lebih besar (dominan) dibandingkan dengan nilai koefisien regresi variabel Kuantitas hasil kerja (X2) = 4,620, Ketepatan Waktu penyelesaian pekerjaan (X3) = 3,867 dan Kemampuan Aparat dalam menghadapi kesulitan kerja (X4) = 3,867.

2.1.6. Endang Sukandar (2013)

Endang Sukandar (2013) Pengaruh Budaya Organisasi Dan Prilaku Birokrasi Terhadap Kinerja Organisasi Dinas Di Lingkungan Kabupaten Sumedang. Penelitian ini menggunakan teknik sensus, yaitu para pejabat struktural pada Dinas di lingkungan Kabupaten Sumedang yang berjumlah 229 orang. Teknik analisisnya menggunakan Metode SEM (Structural Equation Model) dengan Software AMOS versi 17.0. Budaya Organisasi, Prilaku Birokrasi dan Kinerja Organisasi Dinas Di Lingkungan Kabupaten Sumedang sudah dilaksanakan dengan tepat, walaupun secara umum belum berjalan atau dilaksanakan berdasarkan dimensi-dimensi Budaya Organisasi, karakteristik-karakteristik perilaku birokrasi dan faktor-faktor kinerja organisasi. Oleh karena itu variabel-variabel tersebut diharapkan dapat menjadi perhatian para pimpinan Dinas Di Lingkungan Kabupaten Sumedang agar kinerja organisasi dapat berjalan sesuai dengan tujuan organisasi yang telah ditentukan sebelumnya. Secara parsial variabel Budaya Organisasi melalui dimensi-dimensinya telah memberi pengaruh positif terhadap Kinerja Organisasi Dinas Di Lingkungan Kabupaten Sumedang. Secara parsial variabel Prilaku Birokrasi melalui karakteristik-karakteristiknya telah memberi pengaruh positif terhadap Kinerja Organisasi Dinas Di Lingkungan Kabupaten Sumedang.

2.1.7. Romual Parasian Siahaan (2014)

Romual Parasian Siahaan (2014) Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik (Studi di Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BP2T) Kota Malang). Penelitian ini menggunakan jenis penelitian eksplanatori dengan pendekatan kuantitatif. Variabel bebas dalam penelitian ini adalah perilaku birokrasi (X) dengan indikator

kesopanan, kedisiplinan, dan kepedulian. Variabel terikat dalam penelitian ini adalah kualitas pelayanan publik (Y) dengan indikator kepastian waktu, biaya pelayanan, akses, dan kesamaan hak. Berdasarkan analisis uji t diketahui $t\text{-hitung} = 3,677$, dimana $t\text{-tabel} = 1,652$, maka dapat disimpulkan H_0 ditolak dan H_a diterima, artinya terdapat pengaruh positif dan signifikan antara perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik di BP2T Kota Malang. Kemudian, R square (Koefisien Determinasi) sebesar 30,7%., menunjukkan bahwa perilaku birokrasi berpengaruh sebesar 30,7% terhadap kualitas pelayanan publik. Kemudian nilai sebesar 69,3% lainnya dipengaruhi oleh faktor-faktor lain di luar variabel X (perilaku birokrasi).

2.1.8. Bayu Sutiyono (2016)

Bayu Sutiyono (2016) **Pengaruh Perilaku Birokrasi Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai Pada Sub Bagian Umum Dan Kepegawaian Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung**. Metode yang digunakan adalah Metode *Explanatory Survey*, metode ini tidak hanya menjelaskan atau menggambarkan fakta empiris yang ditemui di lapangan tetapi juga akan menjelaskan analisis pengaruh baik secara parsial maupun simultan antara variabel yang menjadi fokus penelitian. Hasil temuan penelitian ini menunjukkan, bahwa terdapat pengaruh yang positif antara perilaku birokrasi terhadap efektivitas kerja pegawai. Perilaku birokrasi memiliki pengaruh yang cukup kuat yakni 67,4%

untuk meningkatkan efektivitas kerja pegawai pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung.

Berdasarkan beberapa studi terdahulu, penulis menggunakan 8 hasil penelitian tersebut sebagai referensi dalam membandingkan hasil yang diperoleh dalam penelitian ini dan akan dikemukakan dalam bab pembahasan. Faktor yang menjadi perbedaan dengan penelitian terdahulu adalah dalam jenis variabel. Studi terdahulu hanya meneliti dua variabel X dan Y, seperti pengaruh perilaku dengan kinerja, perilaku dengan kualitas pelayanan publik, dan kinerja dengan kualitas pelayanan publik. Sedangkan dalam penelitian ini penulis menggunakan tiga variabel yaitu perilaku pegawai (X1), kinerja pegawai (X2), dan kualitas pelayanan publik (Y). Selain itu juga alat analisis menjadi pembeda dengan studi terdahulu yaitu menggunakan Partial Least Square dengan software SmartPLS.

2.2. Kerangka Dasar Teori

2.2.1. Perilaku Pegawai

Dalam hubungan pemerintahan terkandung makna adanya organisasi yang memerintah dan masyarakat yang diperintah. Masyarakat mempunyai hak untuk memperoleh layanan dari pernerintah, dilain pihak adalah menjadi kewajiban dan atau kewenangan bagi pemerintah untuk memenuhi, melindungi berbagai kepentingan masyarakat dalam wujud pelayanan, baik layanan sivil maupun pelayanan publik.

Dengan demikian aktivitas pemberian layanan kepada masyarakat merupakan suatu bentuk interaksi atau hubungan antara penyedia layanan dan penerima layanan. Birokrasi merupakan organisasi atau unit. kerja publik yang berfungsi sebagai provider layanan.

Konsep birokrasi yang banyak diterima sampai sekarang adalah teori yang dikembangkan oleh Max Weber yang mendefinisikan karakteristik suatu organisasi yang memaksimalkan stabilitas dan untuk mengendalikan anggota organisasi dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Birokrasi sering dipergunakan dalam beberapa pengertian. Sekurang-kurangnya terdapat tujuh pengertian yang sering terkandung dalam istilah birokrasi. Dalam perkembangannya untuk menciptakan dan menerapkan suatu sistem pemerintahan modern yang didukung oleh birokrasi pemerintahan sebagai kekuatan utama tersebut, organisasi ditata, atas dasar berbagai peraturan-peraturan, sebagaimana dikemukakan oleh Tjokrowinoto (1992) bahwa “Kualitas birokrasi yang modern ingin dicapai melalui pengaturan struktur seperti hirarki kewenangan, pembagian kerja, profesionalisme, tata kerja dan sistem pengupahan yang kesemuanya berlandaskan peraturan-peraturan”. Konsep birokrasi yang banyak diterima sampai sekarang adalah teori yang dikembangkan oleh Max Weber yang mendefinisikan karakteristik suatu organisasi yang memaksimalkan stabilitas dan untuk mengendalikan anggota-organisasi dalam rangka mencapai tujuan bersama. Menurut Gibson, et al, (2013:391) bahwa Birokrasi (berdasarkan konsep Weber) lebih unggul dari setiap bentuk apapun juga dalam hal ketepatan stabilitas, disiplin dan kepercayaan. Sehingga birokrasi memungkinkan untuk dapat mencapai efisiensi dan efektivitas.

Untuk menjelaskan perilaku pegawai tidak bisa terlepas dari komponen yang mendasari perilaku organisasi yakni adanya dorongan jiwa yang mempengaruhi perilaku organisasi, (orang yang memimpin atau yang memberikan pelayanan) maupun perilaku yang memang telah menjadi standar baku suatu organisasi. Komponen yang mendasari

perilaku organisasi tersebut selalu terkait dengan aktifitas dan orang-orang yang mempunyai kepentingan, pengharapan, sehingga oleh Hicks & Gullet (2006:103) disebut bahwa "organisasi formal adalah bagai kendaraan bagi kepentingan orang banyak dalam mencapai tujuannya". Kemudian ditegaskan juga oleh Hicks & Gullet (2006;103) bahwa "organisasi yang formal bergerak dengan suatu target".

Dari sudut pandang perilaku organisasi bahwa hubungan antara individu dalam organisasi formal akan selalu ditandai dengan hubungan-hubungan yang resmi. Hubungan tersebut tidak dapat dielakkan terjadinya di antara berbagai individu dan kelompok dalam organisasi yang formal.

2.2.2. Dimensi Perilaku Pegawai

Perilaku birokrasi sering juga disebut dengan perilaku pegawai dalam sebuah organisasi. Thoha (2012:184) mengemukakan bahwa pengertian perilaku adalah perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seseorang individu dengan lingkungan. Ini formula psikologi dan mempunyai kandungan pengertian bahwa perilaku seseorang itu tidak hanya ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya. Penjelasan definisi di atas dapat diartikan bahwa seseorang individu dengan lingkungannya menentukan perilaku keduanya secara langsung. Individu dengan organisasi tidak jauh berbeda dengan pengertian ungkapan tersebut. Keduanya mempunyai sifat-sifat khusus atau karakteristik tersendiri dan jika kedua karakteristik ini berinteraksi maka akan menimbulkan perilaku individu dalam organisasi.

Hersey (2006:15) berpendapat perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan. Artinya, perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu, tetapi tujuan tersebut tidak selamanya diketahui secara sadar oleh individu yang bersangkutan. Dorongan yang memotivasi pola perilaku individu yang nyata dalam kadar tertentu berada pada alam sadar mereka. Menurut Ndraha (2014:33) perilaku adalah operasionalisasi dan aktualisasi sikap seseorang atau suatu kelompok dalam atau terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan (masyarakat, alam, teknologi, atau, organisasi), sementara sikap adalah operasionalisasi dan aktualisasi pendirian.

Sedangkan Davis (2008:5) berpendapat bahwa perilaku organisasi adalah telaah dan penerapan tentang bagaimana orang-orang bertindak di dalam organisasi. Perilaku organisasi adalah sarana manusia bagi keuntungan manusia. Perilaku organisasi dapat diterapkan secara luas dalam perilaku orang-orang disemua jenis organisasi, seperti bisnis, pemerintahan, kemasyarakatan, sekolah dan organisasi jasa lainnya. Apapun organisasi itu, ada kebutuhan untuk memenuhi perilaku manusia, karenanya perilaku manusia dalam organisasi agaknya tidak dapat diduga karena timbul dari kebutuhan dan sistem nilai yang terkandung dalam diri manusia.

Jika lingkungan yang dimaksud adalah suatu organisasi, maka perilaku yang terjadi adalah perilaku keorganisasian. Untuk memahami dan menelaah perilaku aparatur dalam suatu organisasi, dalam hal ini birokrasi sebagaimana dikemukakan, hal itu dapat dipelajari melalui dimensi struktural organisasinya demikian Daft dan Steers (2007:217) menjelaskan bahwa : Teori organisasi merupakan cara berpikir tentang organisasi yang berdasarkan pola dan peraturan dalam desain organisasi dan perilaku manusianya. Desain organisasi

berhubungan dengan proses operasional untuk menciptakan struktur tugas dan wewenang yang akan menjadi ciri aktivitas anggotanya.

Hal yang sama dikemukakan pula oleh Paramita (2003:10) bahwa: posisi semua dimensi struktur organisasi tertentu akan berbentuk gambaran strukturnya, sehingga mungkin untuk memberi ciri pada organisasi berdasarkan gambaran strukturnya dan aktivitas anggotanya. Terdapat 3 elemen dari para pelaksana birokrasi yang mempengaruhi kemampuannya dan bersedia menjalankan kebijakan yang telah ditentukan yaitu : kesadarannya (imprehensif, memahami tentang kebijakan), petunjuk atau arahan memberikan respon ke arah atau menerima, netral, menolak) dan intensitas dalam menjalankan kebijakan.

Salah satu bentuk yang sering digunakan oleh pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan adalah organisasi birokrasi. Menurut Katz (2005), birokrasi pemerintah adalah satu-satunya organisasi yang memiliki akses penguasaan atas seluruh sumber-sumber nasional. Karena itu, di negara-negara berkembang, terutama di negara kita, menghendaki peran dan fungsi birokrasi yang mencerminkan tuntutan pembangunan dan mengetahui ciri masyarakat transisi sangat dibutuhkan, sehingga birokrasi pemerintah akan bersikap adaptif, responsif, proaktif, rasional obyektif dan efisien. Birokrasi pemerintah harus mengakomodasikan, menyalurkan, dan memperjuangkan kepentingan rakyat melalui berbagai kebijakan yang tetap bertopang pada nilai-nilai budaya bangsa, sehingga perilaku birokrasi yang sesuai dengan nilai kultural dan kepentingan umum (abdi publik) bersifat integral (Apter, 2007).

Birokrasi pemerintah di negara berkembang, di mana keadaan masyarakatnya sedang dalam transisi, dari masyarakat agraris menuju masyarakat industri, atau dari

masyarakat tradisional menuju masyarakat modern, masih bersifat paternalistik, formalistik, tumpang tindih, nepotisme dan mekanik (Riggs, 2001). Ciri birokrasi pemerintahan yang berorientasi pada status, struktur yang statis mekanistik, sikap mental yang kental dengan seremonial-slogan, kurang profesional, dan proliferasi birokrasi, akan menghambat pelayanan terhadap publik.

Perilaku birokrasi pemerintah dalam iklim pembangunan, tidak hanya terpaku pada pendekatan struktur dan fungsi administratif, tetapi juga membutuhkan pendekatan budaya, sosiologi, dan psikologi sebagai aspek yang penting bagi optimalisasi pelayanan publik menuju daya guna dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Berkaitan dengan masalah ini Frederick (dalam Heady, 2006) mengungkapkan bahwa perilaku birokrasi pemerintah dalam melaksanakan fungsi administratifnya harus obyektif, diskreasi, presisi dan konsisten. Sikap demikian banyak ditentukan oleh faktor budaya, sosiologi dan psikologi sehingga bisa menciptakan patologis fungsi antara kekuasaan birokrasi, baik secara internal kekuasaan pribadi (*human approach*) maupun secara eksternal kekuasaan posisi (*rule organization*), dan kepentingan rakyat melalui berbagai kebijakan, pelayanan, pembinaan, dan pengayoman masyarakat.

Karakteristik perilaku birokrasi pemerintah ditinjau dari pendekatan administratif, lebih menekankan pada tipe birokrasi model Weber berupa *rule organization*, sedangkan pendekatan lainnya, yakni "*human approach*" lebih menekankan pada hubungan antar manusia, baik secara internal organisasi maupun eksternal lingkungan organisasi. Pendekatan pertama kedua lebih baik pada aspek tata hubungan manusia, baik sosiologi, budaya maupun psikologi sosial, yang terdapat dalam perilaku individu dan organisasi.

Pengaruh lingkungan berupa nilai sosial budaya dan sosial politik turut mewarnai perilaku birokrasi pemerintahan, karena kedudukan birokrasi pemerintahan selaku “*agent of society and cultural*” (Litwak dalam Carver dan sergiovanni, 1969 : 92 dan Robbins, 2006).

Berkaitan dengan fenomena perilaku birokrasi, ada hal yang tidak dapat dipisahkan dari individu selaku aparat pemerintah, yaitu persepsi, nilai, pengetahuan, motivasi, dan pengetahuan yang dimiliki guna melaksanakan fungsi, tugas, dan tanggung jawabnya melalui pelayanan publik; karena itu perilaku individu birokrasi pemerintah dipengaruhi oleh berbagai variabel, yaitu variabel psikologis, fisiologis, dan lingkungan.

Perilaku birokrasi pemerintah merupakan interaksi antara individu dalam organisasi lingkungannya, karena birokrasi ditentukan oleh individu dalam lingkungan organisasi atau perilaku birokrasi (fungsi individu dalam lingkungan organisasi). Struktur birokrasi pemerintah atau aparat selaku abdi negara / pemerintah dan pelayanan masyarakat administrasi. Perilaku birokrasi pemerintahan dalam merumuskan kebijakan publik berhubungan dengan pelayanan publik yang menyangkut kepentingan umum dan dilaksanakan melalui penyelenggaraan kegiatan pembangunan, program pembangunan, dan pembinaan masyarakat melalui berbagai pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan aspek hukum yang menyangkut persepsi tentang nilai, norma dan aturan.
2. Pendekatan aspek administrasi mencakup kemampuan struktur, status, fungsi, profesi, keterampilan manajerial dan operasional, serta teknis administrasi.
3. Pendekatan sosiologis, ditunjukkan oleh hubungan komunikasi yang efektif, baik internal maupun eksternal organisasi.

4. Pendekatan psikologis, adanya kemampuan dalam memberi pelayanan kepada publik melalui “*learning process*” (membimbing, membina, memberikan keteladanan, mengarahkan dan sebagainya).
5. Pendekatan ekonomi agar mampu memberikan efisiensi organisasi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.
6. Pendekatan budaya sebagai agen sosial yang tercermin dari struktur dan fungsi dalam peran sosial.

Ada lima parameter yang dapat digunakan untuk mengukur/melihat perilaku birokrasi penyelenggaraan pelayanan publik (Robbins, 2006), yaitu :

1. Orientasi pelayanan, idealnya birokrasi yang mempunyai acuan utama, kebutuhan dan kepentingan masyarakat pengguna jasa dalam memberikan pelayanan, selalu berorientasi pada kepuasan pengguna jasa dan bukan kepuasan atasan / pimpinan bahkan kepuasan pribadi birokrasi.
2. Tindakan aparat dalam memberikan pelayanan. Tindakan yang mengacu pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat pengguna jasa adalah tindakan yang membantu pengguna jasa dalam proses pelayanan.
3. Penggunaan sumber daya yang dimiliki birokrasi. Pemanfaatan segala sumberdaya yang dimiliki yang berupa sarana maupun prasarana.
4. Prioritas birokrasi dalam memberikan pelayanan, apakah kepada pemenuhan kepentingan masyarakat pengguna jasa atau kepada kepentingan yang lain (pimpinan, pribadi, dan lain-lain).
5. Solusi pelayanan, untuk mengukur solusi pelayanan yang diberikan aparat birokrasi parameternya adalah tindakan yang dilakukan aparat birokrasi ketika

terdapat pengguna jasa yang mengalami kesulitan dalam pelayanan. Birokrasi yang akuntabel terhadap jasa adalah birokrasi yang mampu memberikan solusi pelayanan yang tidak mengecewakan atau tidak mempersulit pengguna jasa.

Suatu proses pelaksanaan birokrasi mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan dalam setiap kebijakan yang disusun dimana perilaku dari pelaksana birokrasi dapat dikatakan berhasil apabila memenuhi 3 kriteria keberhasilan yang menurut Nakamura (Wahab, 2004:43) disebut:

1. Pelaksanaan birokrasi dikatakan berhasil jika tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil, karena pada prinsipnya suatu kebijakan atau program dibuat untuk memperoleh hasil yang diinginkan dapat dinikmati dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.
2. Efisiensi pelaksanaan yang berkaitan dengan keseimbangan antara biaya dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan program
3. Kepuasan kelompok sasaran dimana setiap kegiatan yang dilakukan dapat memberikan nilai arti pada masyarakat atau kelompok sasaran.

Lebih lanjut Paramita (2003:13) menjelaskan bahwa: Dengan menguraikan konsep struktur organisasi menjadi ciri yang dapat didefinisikan secara operasional, akan dapat membantu dalam melihat sifat birokrasi organisasi, bukan bersifat sedikit atau banyak birokrasi.

2.2.3. Pelayanan Publik

Suatu pelayanan terbentuk karena adanya proses pemberian pelayanan dari pihak penyedia pelayanan kepada pihak yang dilayani. Secara umum pelayanan dapat diartikan dengan melakukan perbuatan dengan tujuan untuk kepentingan orang lain, baik perorangan, kelompok maupun masyarakat, disertai dengan menyediakan kepuasan pelanggan. Pelayanan publik atau umum merupakan salah satu fungsi utama dari pemerintah. Pemerintah berkedudukan sebagai lembaga yang wajib memberikan atau memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan merupakan terjemahan dari istilah *service* dalam bahasa Inggris yang menurut Kotler yang dikutip Tjiptono, yaitu setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak ke pihak yang lain, yang pada dasarnya bersifat *intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu (Tjiptono, 2014:6).

Sedangkan pelayanan publik menurut Alamsyah (2011:353-372) bahwa adalah setiap aktivitas pelayanan yang dilakukan pemerintah, individu, organisasi, dan yang lainnya dalam rangka merespon tuntutan individu, kelompok, organisasi, dan yang lainnya yang berhubungan dengan kepentingan keseluruhan populasi penduduk. Ratminto (2007:4-5) berpendapat bahwa pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan [Badan Usaha Milik Negara](#) atau [Badan Usaha Milik Daerah](#), dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Sadu Wasistiano (2001:51-52) mendefinisikan pelayanan umum atau pelayanan publik menurut adalah

pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Menurut Departemen Dalam Negeri (Pengembangan Kelembagaan Pelayanan Terpadu Satupintu, 2014) bahwa pelayanan publik adalah pelayanan umum, dan defnisi pelayanan umum adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang atau jasa. KEPMENPAN Nomor 63 tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan publik mengelompokkan tiga jenis pelayanan dari instansi pemerintah serta BUMN/BUMD. Pengelompokan jenis pelayanan tersebut didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan yang dihasilkan, yaitu:

1. Pelayanan Administratif

Pelayanan Administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi, dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, dan lain sebagainya.

2. Pelayanan Barang

Pelayanan Barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan barang berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit ataupun individu) dalam suatu sistem. Kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir

berwujud benda (fisik) misalnya pelayanan listrik, air bersih dan pelayanan telepon.

3. Pelayanan Jasa

Pelayanan Jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasaranan serta penunjangnya. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran.

Dari beberapa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang telah diuraikan di atas, dalam konteks pemerintah Daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian pelayanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

2.2.4. Kualitas Pelayanan Publik

Untuk dapat menilai sejauh mana mutu pelayanan publik yang diberikan oleh aparaturnya pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk. Zeithaml (2009) mengemukakan tolok ukur kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari sepuluh dimensi antara lain meliputi:

- a. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi.
- b. *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.

- c. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
- d. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
- e. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
- f. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
- g. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko.
- h. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
- i. *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
- j. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Lembaga Administrasi Negara (2003) membuat beberapa kriteria pelayanan publik yang baik antara lain meliputi: kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, dan keadilan yang merata, ketepatan waktu serta kriteria kuantitatif.

1. Kriteria Kesederhanaan.

Kriteria ini mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.

2. Kriteria Kejelasan dan Kepastian

Kriteria ini mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai: (a) Prosedur/tata cara pelayanan, (b) Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif, (c) Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, (d) Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, dan (e) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

3. Kriteria Keamanan

Kriteria ini mengandung arti proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

4. Kriteria Keterbukaan

Kriteria ini mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

5. Kriteria Efisiensi

Kriteria ini mengandung arti (a) Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan, (b) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.

6. Kriteria Ekonomis

Kriteria ini mengandung arti pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: (a) Nilai barang dan jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi di luar kewajaran, (b) Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar, (c) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Kriteria Keadilan yang Merata

Kriteria ini mengandung arti cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.

8. Kriteria Ketepatan Waktu

Kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

9. Kriteria Kuantitatif

Kriteria kuantitatif ini antara lain meliputi :

- a. Jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan, atau per tahun), perbandingan periode pertama dengan periode berikutnya menunjukkan adanya peningkatan atau tidak.
- b. Lamanya waktu pemberian pelayanan masyarakat sesuai dengan permintaan (dihitung secara rata-rata).
- c. Penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat.
- d. Frekuensi keluhan dan atau pujian dari masyarakat penerima pelayanan terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja/kantor pelayanan yang bersangkutan.

Hatry dalam Robert (2004:170-172) menjelaskan setidaknya terdapat tiga macam sumber data utama untuk mengukur kualitas pelayanan publik, yaitu (1) *Use of government records*, (2) *Rating by trained observers*, and (3) *Surveys of customers*.

1. *Government Records*

Tersedianya catatan data tentang kualitas pelayanan oleh birokrasi publik, merupakan suatu opsi penting, mulai dari prosedur biaya rendah (*low cost procedure*), kerugian (*unfortunately*), program-program publik, yang seringkali atau mungkin jarang catatan-catatan birokrasi publik (pemerintah) cukup berkaitan dengan informasi tentang kualitas pelayanan. Sungguhpun demikian, tersedianya catatan pemerintah tentang informasi berikut ini diperlukan:

a. *Service Response Time*

Dalam banyak pelayanan, perhatian terhadap waktu penyelesaian pelayanan menjadi penting bagi masyarakat yang dilayani (*customers*). Beberapa birokrasi publik, barang kali mencatat tanggal permohonan pelayanan pada saat diterima, dan selanjutnya mencatat tanggal ketika pelayanan selesai (*completed*). Informasi ini dapat diolah dan ditabulasikan untuk memberikan indikator dari “*response time*”, seperti rata-rata waktu pelayanan (*response time*), prosentase permohonan pelayanan yang telah selesai dilayani dalam kurun waktu periode tertentu. Bagaimanapun juga informasi tentang “*response time*” penting bagi “*customers*”, sebagai indikasi apakah pelayanan yang diberikan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

b. *Complaint Counts*

Banyak agensi (*agency*) birokrasi publik yang mencatat keluhan-keluhan (*complaints*) yang mereka terima, namun mereka sering tidak mentabulasikannya dalam bentuk (*format*) tertentu yang bermanfaat. Komplain seharusnya ditabulasikan dalam tipe komplain, kemungkinan pemerintah untuk mencatat kecenderungan dalam beberapa komplain berdasarkan karakteristik dari pelayanan tertentu.

2. *Trained Observed Ratings*

Agen pemerintah dapat melatih staff atau sukarelawan untuk menjadi peneliti (*observers*) atau pengawas (*inspectors*) yang secara periodik menilai kondisi fisik tertentu dengan menggunakan skala rata-rata tertentu (*specified rating scales*). Jika skala rata-rata dan prosedur latihan dikembangkan dengan tepat, pengawas

berbeda yang mengawasi (*inspect*) kondisi yang sama, seharusnya memberikan rata-rata (*standard*) yang sama terhadap kondisi tersebut. Rata-rata yang sama atau beda yang diberikan oleh pengawas terhadap kondisi yang berbeda pada saat yang sama seharusnya memberikan rata-rata (*standard*) yang sama tepatnya pada setiap saat terhadap kondisi yang sama.

Hal ini memerlukan tempat pijak yang sama (*anchored*) dari skala rata-rata (*rating scales*), di mana setiap kategori rata-rata (*standard*) didefinisikan cukup spesifik, sehingga dengan latihan yang cukup, observers akan memiliki kemampuan memberikan standar rata-rata yang reliabel. Masing-masing standar, memungkinkan pemerintah untuk mencatat setiap waktu akan berhasil mempertemukan berbagai realita dengan kondisi standar. Informasi tentang standar kondisi menjadi penting untuk melihat hasil kerja dari birokrasi publik dalam menjalankan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya.

3. *Surveys Of Customers*

Survey terhadap pelanggan (*customers*) telah diabaikan pada masa-masa lampau. Hampir setiap pelayanan pasti memiliki pelanggan langsung (*direct customers*). Mereka dapat ditanya tentang rata-rata pelayanan dan memberikan informasi faktual yang dapat digunakan untuk sebagai basis untuk indikator-indikator pelayanan publik.

Pejabat publik sering yakin program-program pelayanan manusia adalah rentan (*susceptible*) dalam pengukuran kualitas pelayanan. Bagaimanapun juga mereka meyakini, bahwa “*customers feedback is a major device that can be used by social service/human service programmes*”.

Birokrasi publik dianjurkan untuk menggunakan informasi dari keseluruhan sumber di atas dan bukan hanya dari satu sumber untuk mendapatkan variasi sudut pandang (*perspectives*) terhadap program-program mereka.

2.2.5. Pelayanan Prima

Pelayanan adalah untuk membantu menyiapkan, menyediakan atau mengurus keperluan orang lain. Sedangkan layanan adalah sesuatu yang disampaikan, disajikan atau dilakukan oleh pihak yang melayani kepada pihak yang dilayani. Suatu pelayanan akan terbentuk karena adanya proses pemberian layanan tertentu dari pihak penyedia layanan kepada pihak yang dilayani.

Ada tiga hal penting yang perlu diperhatikan dalam proses layanan, yaitu mengenai pihak penyedia layanan, pihak yang menerima layanan, dan jenis atau bentuk layanan. Penyedia layanan (*service provider*) adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*service receiver*) adalah mereka yang disebut sebagai konsumen (*consumer*) atau pelanggan (*customer*) adalah pihak yang menerima layanan dari penyedia layanan. Sedangkan jenis layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan terdiri dari berbagai macam. Antara lain berupa layanan yang berkaitan dengan pemberian jasa-jasa saja, layanan yang berkaitan dengan penyediaan dan distribusi barang-barang saja, atau layanan ganda yang berkaitan dengan kedua-duanya.

Dilihat dari status keterlibatan dengan lembaga yang dilayani, pelanggan dapat digolongkan menjadi dua yaitu :

1. Pelanggan internal : para karyawan atau unit-unit dalam organisasi yang melayani
2. Pelanggan eksternal: semua pelanggan yang berasal dari luar organisasi yang melayani

Dalam menyelenggarakan layanan, baik kepada pelanggan internal maupun eksternal, pihak penyedia dan pemberi layanan harus selalu berupaya untuk mengacu kepada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan konsumen (*consumer satisfaction*) atau kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*). Kepuasan sangat bersifat subyektif, sehingga sulit sekali mengukurnya. Namun demikian, pemberi layanan harus tetap berupaya memberikan perhatian kepada pelanggan (*customer care*) dengan segala daya, sehingga paling tidak, pemberi layanan dapat memberikan layanan terbaik, yang dimulai dari upaya menstandarkan kualitas barang atau jasa sampai dengan pelaksanaan penyerahannya pada saat berhubungan langsung dengan pelanggan, dengan standar yang diperkirakan dapat menimbulkan kepuasan yang paling optimal bagi pelanggan.

Program pelayanan kepada pelanggan dengan bertitik tolak dari konsep kepedulian kepada konsumen terus dikembangkan sedemikian rupa sehingga sekarang ini program pelayanan telah menjadi salah satu alat utama dalam melaksanakan strategi pemasaran untuk memenangkan persaingan. Kepedulian kepada pelanggan dalam manajemen modern telah dikembangkan menjadi suatu pola layanan terbaik yang disebut sebagai layanan prima atau pelayanan prima.

Pada awalnya konsep pelayanan prima timbul dari kreativitas para pelaku bisnis, yang kemudian diikuti oleh organisasi-organisasi nirlaba dan instansi pemerintah, sehingga dewasa ini budaya pelayanan prima tidak lagi hanya milik dunia bisnis tetapi milik semua orang. Budaya layanan prima dapat dijadikan acuan dalam berbagai aspek kehidupan,

antara lain untuk menjalin hubungan dalam kehidupan berumahtangga, bertetangga, berbangsa, bernegara dan sebagainya.

2.2.6. Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

Menurut perpektif teoritik telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administratiton*) ke model manajemen publik yang baru (*new pulic management*) dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*) seperti tampak pada tabel di bawah ini:

Tabel 2.1. Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

ASPEK	OLD PUBLIC ADMINISTRATION	NEW PUBLIC ADMINISTRATION	NEW PUBLIC SERVICE
Dasar Teoritis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi harus bertanggungjawab	Klien (<i>clients</i>) dan pemilih	Pelanggan (<i>Customer</i>)	Warga Negara (<i>citizens</i>)
Peran pemerintah	Pengayuh (<i>Rowing</i>)	Mengarahkan (<i>Steering</i>)	Menegoisasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan (<i>customers</i>)	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Sumber: Diadopsi dari Denhardt dan Denhardt, 2000:28-29

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan egaliter dan persamaan hak diantara warga negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah daerah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari masyarakat dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional dan kepentingan masyarakat.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* yaitu pelayanan publik yang harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah daerah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat dan kelompok komunitas, hal ini mengandung pengertian bahwa karakter dan nilai yang terkandung didalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. (Dwiyanto, 2009:145).

Di samping itu pelayanan publik model baru harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud dasar teoritis yang digunakan yaitu teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan warga negara tanpa membedakan asal-usul, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan secara

sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primodialisme.

2.2.7. Kinerja Pegawai

Menurut Sinambela (2016:480-483), mengemukakan bahwa kinerja pegawai didefinisikan sebagai kemampuan pegawai dalam melakukan suatu keahlian tertentu. Kinerja pegawai sangatlah perlu, sebab dengan kinerja ini akan diketahui seberapa jauh kemampuan mereka dalam melaksanakan tugas yang diembankan kepadanya. Untuk meningkatkan kinerja yang optimal perlu ditetapkan standar yang jelas, yang dapat menjadi acuan bagi seluruh pegawai. Kinerja pegawai akan tercipta jika pegawai dapat melaksanakan tanggung jawabnya dengan baik. Untuk memperoleh kinerja yang baik, harus diperhatikan tiga elemen pokok berikut ini: 1) Deskripsi jabatan yang akan menguraikan tugas dan tanggung jawab suatu jabatan sehingga pejabat diposisi tersebut tahu secara pasti apa yang harus dilakukannya. Untuk meningkatkan kinerja seorang pegawai, tentu saja pegawai tersebut perlu tahu apa saja yang harus dilakukannya dan bagaimana melakukannya, 2) Bidang hasil dengan indikator kinerja haruslah jelas. Artinya, seorang pegawai harusnya mengetahui indikator keberhasilan tugas-tugasnya, 3) Standar kinerja untuk menunjukkan keberhasilan atau tidaknya tugas yang dilaksanakannya.

Secara etimologi, kinerja berasal dari kata prestasi kerja (*performance*). Sebagaimana dikemukakan oleh Mangkunegara (2007) dalam Widodo (2015:131), bahwa istilah kinerja dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi

sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang) yaitu hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan padanya. Sedangkan Sinambela (2016:480), mengemukakan pendapat lain bahwa kinerja merupakan pelaksanaan suatu pekerjaan dan penyempurnaan pekerjaan tersebut sesuai dengan tanggung jawabnya sehingga mencapai hasil sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Fahmi (2016: 176), kinerja adalah hasil yang diperoleh oleh suatu organisasi tersebut bersifat *profit oriented* dan *non oriented* yang dihasilkan selama satu periode waktu. Secara lebih tegas Amstrong dan Baron dalam Fahmi (2016: 176), mengatakan kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi ekonomi. Sedangkan Prawirosentono dalam Sinambela (2016: 481), mengemukakan bahwa kinerja merupakan hasil yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Djamaludin (2008) kinerja (*performance*) adalah kadar keberhasilan pegawai baik secara individu maupun bersama-sama dalam kelompok dan organisasi menjalankan kegiatan-kegiatan dengan sifat-sifat tertentu dalam menciptakan produk dan jasa-jasa untuk mencapai tujuan organisasi. Sedangkan Sukmalana (2007:1) memberikan pengertian kinerja merupakan sebagai sesuatu yang dikerjakan dan dihasilkan dalam bentuk produk maupun jasa dalam periode tertentu dan ukuran tertentu oleh seseorang atau sekelompok

orang yang didasarkan pada kecakapan, kemampuan, pengetahuan maupun pengalamannya.

Rivai dan Basri (Sinambela (2016:482), mengatakan bahwa kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu telah disepakati bersama. Sedangkan Nawawi (Widodo, 2015: 131), menyatakan pendapat lain bahwa, kinerja adalah hasil pelaksanaan suatu pekerjaan, baik bersifat fisik/material maupun non fisik/non material. Dari beberapa pendapat para pakar tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kinerja adalah hasil kerja atas suatu pekerjaan selama periode tertentu yang dihasilkan dari perilaku seorang atau sekelompok pegawai secara kualitas dan kuantitas sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya di dalam suatu organisasi.

Perilaku (*behaviour*) merupakan segala apa yang kita lihat pada saat kita mengamati seseorang melakukan aktivitas pekerjaan, (Ayers dalam Issaac, 2000). Suatu *pinpoint* mendeskripsikan secara khusus suatu kinerja yang mengacu pada tindakan (proses) dari seseorang atau *outcome* yang dihasilkannya. Jadi jika sebuah organisasi tidak merumuskan *pinpoint* ini dengan jelas maka tidak mungkin bisa menetapkan ukuran kinerja secara objektif dan melakukan perubahan perilaku pegawainya secara tepat.

Pada dasarnya seorang pegawai dapat dipengaruhi untuk bisa menyesuaikan diri pada perilaku yang baru. Dalam hal ini akan terjadi proses pembelajaran baik bagi seorang individu maupun organisasi tentang perilaku mana yang sukses dan perilaku mana yang

gagal. Sistem pengukuran kinerja diharapkan mampu menjadikan *entitas* menjadi sebuah organisasi pembelajaran (*learning organization*).

Kinerja yang telah dicapai oleh suatu pemerintahan pada dasarnya merupakan pencapaian prestasi para pegawai itu sendiri mulai dari tingkat yang tinggi yaitu eksekutif sampai pada level para pegawai operasional. Sumber daya manusia merupakan aset yang vital dalam sebuah organisasi pemerintahan ini. Oleh karena itu, upaya untuk memperbaiki kinerja Pemerintah Daerah tidak mungkin dapat berhasil jika perilaku para pegawai tidak diarahkan dengan baik. Prestasi para pegawai harus diukur dan dievaluasi. Informasi hasil pengukuran kinerja dapat dijadikan *feedback* (umpan balik) untuk mengarahkan perilaku pegawai ini menuju perbaikan kinerja selanjutnya. *Feedback* ini memuat informasi objektif mengenai kinerja individual pegawai yang selanjutnya dapat dilaporkan kepada pegawai yang bersangkutan dalam bentuk laporan tertulis atau rapor pegawai.

Informasi dalam rapor pegawai ini menjadi informasi dasar dalam upaya perbaikan kinerja. Sebagai potret diri maka rapor pegawai akan bermanfaat sebagai dasar dalam pemberian pengarahan atau mengajarkan perilaku baru yang mendukung perbaikan kinerja. Selain itu rapor pegawai dapat bermanfaat sebagai alat pemotivasi para pegawai karena informasi kinerja yang disampaikan dalam rapor tersebut sebagai acuan dalam pemberian *reward* dan *punishment*.

Sistem pemberian *reward* dan *punishment* yang baik dapat memotivasi pegawai serta memuaskan mereka sehingga dapat menumbuhkan komitmen terhadap institusi. Namun, jika sistem itu kurang baik justru akan gagal dalam memotivasi dan menumbuhkan semangat peningkatan kinerja. Terutama *reward*, kadang justru bisa menurunkan motivasi

dan kinerja. Penghargaan yang terlalu banyak menekankan pada finansial sering tidak efektif. Sekali lagi, tidak semua pegawai merasa puas dengan imbalan berwujud keuangan. Pemberian penghargaan dalam bentuk finansial ini sering gagal digunakan untuk tujuan memperbaiki kinerja.

Dalam suatu penelitian diketahui hanya ada hubungan positif antara insentif keuangan dan kuantitas kinerja dan tidak ada pengaruh atas kualitas kinerja. Hal ini menjadi pelajaran tersendiri sekaligus membuktikan bahwa tidak semua pegawai dapat dimotivasi dengan *reward* finansial. Secara tidak sadar manajemen sering memberikan kompensasi pada jajaran eksekutif secara berlebihan. Hal ini juga dapat mengurangi motivasi pegawai operasional karena merasa ada perbedaan penghargaan yang sangat mencolok dan tidak adil. Mereka akan secara sederhana menanyakan mengapa harus berbeda jauh, padahal mereka bekerja bersama-sama.

Kinerja (*performance*) merupakan suatu kegiatan dan menyempurnakan sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Sementara Kinerja (*performance*) sebagai kata benda (*noun*) mengandung arti “*thing done*” (sesuatu hasil yang telah dikerjakan). Dengan mendasarkan pada pengertian Kinerja (*performance*), maka dapat diambil kesimpulan tentang pengertian kinerja yaitu merupakan suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Berdasarkan definisi kinerja di atas, maka kinerja itu mempunyai indikator sebagai berikut:

1. Tingkat produktivitas pegawai,
2. Pengetahuan teknis dan kemampuan mengatur seorang pegawai terhadap pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya,
3. Kemampuan seorang pegawai untuk berkomunikasi, bekerja sama, memanfaatkan waktu yang tersedia, selalu hadir dalam rapat dan menyampaikan pesan
4. Kemampuan pegawai untuk membuat perencanaan, mengetahui standart mutu yang disyaratkan, mempunyai minat untuk memperbaiki diri
5. Kemampuan pegawai untuk mengantisipasi perubahan sistem, mengetahui kualitas dan keandalan pekerjaan
6. Kejujuran dan ketidak tergantungan

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia sebagaimana dalam Surat Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomer 589/IX/6/Y/03 tentang penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah disebutkan, “Indikator Kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impacts*)

- a. Indikator masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi kebijaksanaan/peraturan perundang undangan dan sebagainya,
- b. Indikator keluaran (*outputs*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau non fisik

- c. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung)
- d. Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan tujuan
- e. Indikator dampak (*impacs*) pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan

Lenvine dalam Dwiyanto (2009) mengemukakan tiga konsep untuk mengukur kinerja organisasi publik/organisasi non bisnis, yaitu:

1) Responsivitas (*responsivennes*)

Yaitu kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik maka kinerja organisasi publik semakin baik.

2) Responsibilitas (*responsibility*)

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan organisasi. Semakin kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi, peraturan dan kebijaksanaan organisasi maka kinerjanya semakin baik.

3) Akuntabilitas (*accountability*)

Akuntabilitas menunjuk pada se-berapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat (*elected officials*). Dalam konteks ini kinerja organisasi publik dinilai baik apa-bila sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan para wakil rakyat.

Dalam melaksanakan pengukuran atau penilaian terhadap pelaksanaan kinerja dibutuhkan suatu penilaian yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Cascio (2011) menyatakan bahwa syarat-syarat dalam sistem penilaian adalah :

- 1) *Relevance*. Artinya bahwa suatu sistem penilaian digunakan untuk mengukur kegiatan-kegiatan yang ada hubungan antara hasil pekerjaan dan tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.
- 2) *Acceptability*. Maksudnya, hasil dari sistem penilaian tersebut dapat diterima dari kesuksesan pelaksanaan pekerjaan dalam suatu organisasi.
- 3) *Reliability*. Maksudnya, hasil dari sistem penilaian tersebut dapat dipercaya. Reliabilitas sistem penilaian dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain : waktu dan frekuensi penilaian
- 4) *Sensitivitas*. Berarti sistem penilaian tersebut cukup peka dalam menunjukkan kegiatan yang berhasil atau gagal dilakukan oleh seorang karyawan. Hal ini sangat penting, karena jangan sampai terjadi suatu sistem tidak memiliki kemampuan membedakan karyawan yang berhasil dan karyawan yang tidak berhasil.

- 5) *Practicality*. Berarti bahwa sistem penilaian dapat mendukung secara langsung tercapainya tujuan organisasi perusahaan melalui peningkatan produktivitas para karyawan.

Selanjutnya ada beberapa tipe kriteria atau indikator panilain kinerja organisasi yang didasarkan atas deskripsi perilaku yang spesifik, adalah :

- 1) *Quantity of work*, yaitu jumlah kerja yang dilakukan dalam suatu periode waktu yang telah ditentukan.
- 2) *Quality of work*, yaitu kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapannya.
- 3) *Creativeness*, yaitu keaslian gagasan-gagasan yang dimunculkan dan tindakan-tindakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul.
- 4) *Cooperation*, yaitu kesediaan untuk bekerjasama dengan orang lain (sesama anggota organisasi).
- 5) *Dependability*, yaitu kesadaran dan dapat dipercaya dalam hal kehadiran dan penyelesaian pekerjaan.
- 6) *Initiative*, semangat untuk melaksanakan tugas-tugas baru dan dalam memperbesar tanggung jawabnya.
- 7) *Personal quality*, menyangkut kepribadian, kepemimpinan, keramahtamahan, dan integritas pribadi.

Mengukur kinerja perusahaan tidaklah mudah. Secara tradisional kinerja perusahaan diukur dengan ukuran finansial. Untuk jangka waktu yang lama, model pengukuran yang berfokus pada ukuran keuangan dapat diterima (Kaplan dan Norton, 2012:73). Namun pada pertengahan dekade tahun 1990-an penggunaan tolak ukur finansial

semakin tidak mendapatkan pengikut dengan semakin terkuak kelemahan mendasar tolak ukur tersebut.

2.2.7.1. Manfaat Pengukuran Kinerja

Manfaat Pengukuran Kinerja Wayne C Parker (2006:3) menyebutkan lima manfaat adanya pengukuran kinerja suatu entitas organisasi pemerintah :

1. Pengukuran kinerja meningkatkan mutu pengambilan keputusan.

Seringkali keputusan yang diambil pemerintah dilakukan dalam keterbatasan data dan berbagai pertimbangan politik serta tekanan dari pihak-pihak yang berkepentingan. Proses pengembangan pengukuran kinerja akan memungkinkan pemerintah untuk menentukan misi dan menetapkan tujuan pencapaian hasil tertentu.

2. Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas internal

Dengan adanya pengukuran kinerja, secara otomatis akan tercipta akuntabilitas diseluruh lini pemerintahan, dan lini terbawah sampai teratas.

3. Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas publik.

Meskipun bagi sebagian pihak, pelaporan evaluasi kinerja pemerintah kepada masyarakat dirasakan cukup menakutkan, namun publikasi laporan ini sangat penting dalam keberhasilan sistem pengukuran kinerja yang baik. Keterlibatan masyarakat terhadap pengambilan kebijakan pemerintah menjadi semakin besar dan kualitas hasil suatu program juga semakin diperhatikan.

4. Pengukuran kinerja mendukung perencanaan strategi dan penetapan tujuan.

Proses perencanaan strategi dan tujuan akan kurang berarti tanpa adanya kemampuan untuk mengukur kinerja dan kemajuan suatu program. Tanpa

ukuran-ukuran ini, kesuksesan suatu program juga tidak pernah akan dinilai dengan obyektif

5. Pengukuran kinerja memungkinkan suatu entitas untuk menentukan penggunaan sumber daya secara efektif.

Masyarakat semakin kritis untuk menilai program-program pokok pemerintah sehubungan dengan meningkatnya pajak yang dikenakan kepada mereka. Evaluasi yang dilakukan cenderung mengarah kepada penilaian apakah pemerintah memang dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Dalam hal ini pemerintah juga mempunyai kesempatan untuk menyerahkan sebagian pelayanan publik kepada sektor swasta dengan tetap bertujuan untuk memberikan pelayanan yang terbaik. Dengan adanya pengukuran, analisis dan evaluasi terhadap data yang berkaitan dengan kinerja, pemerintah dapat segera menentukan berbagai cara untuk mempertahankan atau meningkatkan efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan dan sekaligus memberikan informasi obyektif kepada publik mengenai pencapaian hasil (*results*) yang diperoleh.

Dalam beberapa tahun terakhir ini negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia diajak untuk memperbaiki kinerja pemerintahannya dengan mengadopsi doktrin “*good governance*” sebagaimana dipromosi oleh World Bank, UNDP, United Nations dan beberapa agen internasional lainnya (lihat Edralin, 2007). Visi instansi yang jelas, bekerja efisien dan efektif, transparan dalam pengambilan keputusan, akuntabel dalam berbagai tindakan dan keputusan, menghormati hak asasi manusia, dan lain sebagainya, merupakan nilai-nilai utama yang perlu mendapatkan perhatian segera.

Meskipun demikian, ajakan untuk melakukan reformasi ini tidak menjamin perbaikan kinerja pemerintahan di masa mendatang, menurut penulis kinerja pemerintah

dapat berlangsung dengan baik apabila: (1) ada komitmen untuk memperbaiki validitas dari standar penilaian kinerja kelembagaan dan aparat pemerintahan; (2) menggunakan nilai-nilai “*good governance*” sebagai indikator utama dalam standar penilaian kinerja kelembagaan dan aparat pemerintahan; dan (3) memfokuskan pengukuran kinerja tersebut pada “*capacity building*” yaitu kemampuan atau strategi yang dibangun untuk menangani bidang-bidang strategis.

2.2.7.2. Validitas Penilaian Kinerja Pemerintahan yang Ada

Secara umum penilaian kinerja merupakan kunci penting menuju perbaikan dan kemajuan baik bagi suatu lembaga maupun individu. Hanya dengan penilaian kinerja, suatu lembaga atau individu dapat mengetahui apakah mereka telah berhasil dalam mencapai tujuan, atau tidak. Bila tidak diketahui hasilnya, maka jenis dan tingkatan insentif tidak dapat diusulkan atau diberikan. Selain itu, dengan melihat kesuksesan atau kegagalan maka seseorang pengambil keputusan atau lembaga dapat belajar dan menjadi sadar terhadap tingkat efektivitas dari cara yang ditempuh selamaini. Jadi, melakukan penilaian kinerja itu sendiri merupakan arena belajar yang sangat efektif bagi individu dan organisasi (Osborne & Gaebler, 2012, 146-155).

Meskipun demikian, cara pandang terhadap penilaian kinerja sangat bervariasi sesuai dengan paradigma yang dianut. Sebelum era reformasi berkembang paradigma birokrasi klasik, human relations dan human resources, yang banyak memberi warna terhadap dinamika penilaian kinerja. Paradigma birokrasi klasik misalnya, memandang aparat sebagai faktor produksi (Model “*economic man*”) yang dapat dimanipulasi.

Evaluasi merupakan alat untuk menentukan jenis manipulasi yang pantas diberikan (Model “*tell and sell*”) baik berupa insentif maupun hukuman. Sedangkan paradigma human relations melihat aparat sebagai makhluk sosial (Model “*social man*”) yang kebutuhan sosialnya perlu dipenuhi, sehingga evaluasi kinerja merupakan alat untuk mendengarkan keluhan mereka (Model “*tell and listen*”). Disamping itu, paradigma sumberdaya manusia memandang aparat sebagai sumberdaya (Model “*human resources*”) yang harus dikembangkan untuk meningkatkan martabatnya sekaligus pencapaian tujuan organisasi. Dalam hal ini kegiatan evaluasi kinerja bertujuan untuk memecahkan masalah (Model “*problem-solving*”) baik menyangkut perbaikan metode dan teknik yang digunakan dan optimalisasi hasil yang dicapai.

Di era reformasi ini, berkembang paradigma manajemen publik baru (Hughes, 2004; Ferlie, dkk, 2007) yang mengoreksi paradigma terdahulu yang kurang efektif dalam memecahkan masalah, memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Gerakan “*reinventing government*” atau “*post-bureaucratic management*” merupakan wujud nyata dari paradigma tersebut. Manajemen Publik Baru ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi atau model, seperti model pertama adalah “*the efficiency drive*”, model kedua adalah “*downsizing and decentralization*”, model ketiga yaitu “*in search of excellence*” dan model terakhir yaitu “*public service orientation*”. Dan model terakhir menekankan pada kualitas, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi user dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan “*societal learning*” dalam pemberian pelayanan

publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

Di Indonesia, tradisi menilai kinerja pemerintahan masih didasarkan pada paradigma birokrasi klasik di mana kinerja diukur dari kemampuan lembaga pemerintahan mendanai input, dan dari sampai seberapa jauh lembaga pemerintahan mengikuti proses serta target yang telah ditentukan, tetapi sangat minim perhatian diberikan kepada pencapaian hasil akhir atau tujuan. Tradisi ini dapat diamati dari upaya-upaya lembaga pemerintahan selama ini khususnya dalam penyediaan dana dan sarana serta fasilitas program atau proyek, kepatuhan suatu lembaga terhadap berbagai aturan dan prosedur formal, dan perluasan jangkauan kelompok sasaran atau penerima program atau proyek.

Paradigma ini juga masih mewarnai penilaian kinerja individual atau aparat sebagaimana terdapat dalam SKP (Sasaran Kerja Pegawai) dari penyempurnaan DP3 (Daftar Penilaian Prestasi Pegawai), yang mengutamakan pengukuran kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan.

Berbagai kritikan telah dilontarkan kepada standar penilaian prestasi kerja atau standar evaluasi kinerja aparat pemerintah yang digunakan selama ini terutama menyangkut kelemahan teoritis atau paradigmatis, metodologis, dan sering bersifat politis dan subyektif. Kelemahan teoritis atau paradigmatis dapat diamati dari ketidak jelasan paradigma yang digunakan dalam standar evaluasi kinerja (*construct validity*).

Apakah kinerja yang hendak diukur di dalam standar evaluasi tersebut didasarkan pada paradigma tertentu, misalnya “*reinventing government*” yang menekankan hasil akhir dan bukan proses atau *input*. Kelemahan metodologis dapat dilihat dari isi standard penilaian yang digunakan (*content validity*), yaitu apakah elemen-elemen yang dinilai

benar-benar menggambarkan kinerja seorang aparat secara benar dan utuh. Kelemahan yang sama juga dilihat dari ketepatan empiris yang dihasilkan (*empirical validity*) yaitu apakah hasil pengukuran dengan menggunakan standar kinerja tersebut dapat menjamin kebenaran secara empiris, sehingga tidak terdapat keragu-raguan untuk menggunakan hasilnya baik untuk keperluan promosi, mutasi, maupun pemberian insentif.

Diakui pula oleh banyak kalangan bahwa standar evaluasi kinerja yang digunakan selama ini amat bersifat politis dan “subyektif”. Banyak kasus konflik yang timbul antara bawahan dengan atasan karena atasan tidak transparan dalam menjelaskan bagaimana ia memberi penilaian. Disamping itu, penilaian yang dilakukan sulit dinilai sebagai kinerja yang “murni” seorang aparat karena selalu diasumsikan adanya dukungan suasana dan lingkungan kerja, dan tersedianya sarana dan fasilitas. Padahal, seorang baru dapat berprestasi kalau dalam melaksanakan pekerjaannya ia tidak dihambat oleh dukungan fasilitas, peralatan, suasana kantor, delegasi kewenangan, dan sebagainya.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa gambaran yang sebenarnya tentang kinerja lembaga dan aparat pemerintahan selama ini sulit diketahui. Implikasinya, sulit juga diberikan saran atau input untuk melakukan perbaikan kinerja, misalnya berkenaan dengan ketrampilan, pengetahuan, keahlian, sistim penempatan, dukungan kepemimpinan, struktur, dan manajemen. Meskipun demikian, kinerja aparat maupun lembaga selama ini dapat diamati secara tidak langsung dari berbagai kritikan dan pernyataan cendekiawan dan masyarakat, khususnya pernyataan tentang ketidakpuasan dalam pelayanan publik, serta merosotnya tingkat kepercayaan masyarakat baik terhadap lembaga maupun aparat eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Keluhan-keluhan ini telah berlangsung begitu lama dan kurang mendapatkan tanggapan dan perhatian yang serius dari pihak penguasa. Hal ini memberi kesan bahwa ada pihak-pihak tertentu yang ingin terus memanfaatkan kelemahan dari standar penilaian yang ada. Akibat fatal yang timbul adalah tindakan koreksi yang seharusnya dilakukan untuk mencapai tujuan tidak dianggap penting, bahkan lebih fatal lagi dianggap tidak berkaitan dengan perbaikan masa depan. Dengan kata lain, bila keadaan ini dibiarkan maka proses belajar tidak terjadi, yang berarti profesionalisme, moral dan etos kerja pemerintahan dan aparatnya tidak bakal berubah, dan peningkatan kinerja pemerintahan hanyalah menjadi janji yang muluk atau “*lip service*” semata.

Uraian singkat diatas menunjukkan bahwa di masa mendatang harus ada tindakan nyata dalam memperbaiki standard penilaian kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian pada peningkatan validitas teoritis/paradigmatis dan metodologis, serta pengurangan penggunaan penilaian yang bersifat politis dan subyektif. Komitmen untuk membenahi kualitas standard penilaian kinerja ini harus segera ditunjukkan dan direalisasikan dalam bentuk penyusunan standard kinerja pemerintahan yang baru.

2.2.7.3. Good Governance : Indikator Utama Kinerja Pemerintahan

Salah satu kelemahan dalam standard penilaian kinerja pemerintahan, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, adalah orientasi teoritis atau paradigmatis yang masih mengarah kepada birokrasi klasik dan mengutamakan “*means*” (cara) dari pada “*ends*”(tujuan). Di masa mendatang, orientasi penilaian kinerja pemerintahan hendaknya mengikuti paradigma “*reinventing government*” atau “*post-bureaucratic*”, yang mengutamakan pengukuran kinerja pada hasil akhir atau tujuan serta visi organisasi, dan

bukan pada kemampuan mendanai input dan menjalankan proses (lihat Gaebler dan Osborne, 2002). Dan pada saat ini tuntutan akan “*good governance*” menjadi semakin mendesak, sehingga nilai-nilai tersebut harus diakomodasikan dalam standard penilaian kinerja pemerintahan.

Salah satu pembahasan tentang “*good governance*” dapat ditelusuri dari tulisan J.S. Edralin (2007). “*Governance*” merupakan suatu terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah “*government*”, yang menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah kenegaraan. Istilah ini secara khusus menggambarkan perubahan peranan pemerintah dari pemberi pelayanan (*provider*) kepada “*enabler*” atau “*facilitator*”, dan perubahan kepemilikan yaitu dari milik negara menjadi milik rakyat. Pusat perhatian utama dari “*governance*” adalah perbaikan kinerja atau perbaikan kualitas.

Istilah “*good governance*” dipromosikan oleh beberapa agensi multilateral dan bilateral (JICA, OECD, GTZ) sejak tahun 1991, dengan memberikan tekanan pada beberapa indikator antara lain: (1) demokrasi, desentralisasi, dan peningkatan kemampuan pemerintah; (2) hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku; (3) partisipasi rakyat; (4) efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah dan administrasi publik; (5) pengurangan anggaran militer; dan (6) tata ekonomi yang berorientasi pasar.

Sementara itu, United Nations merumuskan indikator “*good governance*” yang meliputi: (1) kemampuan, yaitu kemampuan yang cukup untuk melaksanakan kebijakan dan fungsi-fungsi pemerintah, termasuk sistim administrasi publik yang efektif dan responsif; (2) akuntabilitas dalam kegiatan pemerintah dan transparan dalam pengambilan

keputusan; (3) partisipasi dalam proses demokrasi, dengan memanfaatkan sumber informasi dari publik dan dari swasta; (4) perhatian terhadap pemerataan dan kemiskinan; dan (5) komitmen terhadap kebijakan ekonomi yang berorientasi kepada pasar.

UNDP hanya memberikan dua indikator “*good governance*” yaitu: (1) desentralisasi untuk meningkatkan pengambilan keputusan di tingkat lokal, dengan menekankan perbaikan nilai efisiensi, mempromosikan keadilan dalam pelayanan publik, peningkatan partisipasi di bidang ekonomi dan politik; dan (2) kerjasama antara pemerintah dengan organisasi-organisasi masyarakat.

Di lain pihak, World Bank mengemukakan enam indikator antara lain: (1) akuntabilitas politik, dengan menguji tingkat penerimaan masyarakat terhadap kepemimpinan seorang eksekutif dengan menetapkan sistim pemilihan dan batas waktu menduduki jabatan; (2) bebas untuk berkumpul dan partisipasi seperti di bidang keagamaan, asosiasi profesi, relawan dan media; (3) jaminan hukum seperti kesamaan perlakuan hukum, perlindungan dari campur tangan luar, eksploitasi terhadap lingkungan; (4) akuntabilitas birokrasi, yaitu menciptakan sistim untuk memonitor dan mengontrol kinerja dalam kaitannya dengan kualitas, inefisiensi, dan pengrusakan sumberdaya, dan transparansi dalam manajemen keuangan, pengadaan, akunting, dan pengumpulan sumber dana; (5) ketersediaan, validitas, dan analisis informasi; dan (6) manajemen sektor publik yang efektif dan efisien (Edralin, 2007: 146 – 147).

Semua nilai yang dituangkan dalam rubrik “*good governance*” ini nampaknya bersifat nilai-nilai universal dan sejalan dengan cita-cita perjuangan bangsa Indonesia. Karena itu, nilai-nilai ini perlu dipromosi dengan harapan kualitas pemerintahan di Indonesia dapat disejajarkan dengan kualitas pemerintahan negara-negara lain yang

menggunakan nilai-nilai tersebut sebagai acuan. Sebagian dari nilai-nilai tersebut telah diperhatikan oleh pemerintah R.I misalnya melalui perbaikan sistim politik yaitu dengan pemberlakuan undang-undang politik, promosi desentralisasi dan partisipasi lokal melalui undang-undang tentang otonomi daerah, perhatian yang serius terhadap hak asasi manusia (HAM), pemberian kebebasan untuk berkumpul dan berorganisasi, dan pengurangan peranan militer.

Namun perhatian terhadap nilai-nilai lain masih dirasakan belum memuaskan seperti akuntabilitas birokrasi, transparansi dalam pengambilan keputusan, perlakuan hukum secara adil, dan kemampuan yang memadai dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan formulasi kebijakan.

Sebaiknya nilai-nilai “*good governance*” diatas dibahas dan ditetapkan secara formal dan eksplisit dalam rangka pengukuran kinerja pemerintahan di Indonesia.

Dengan demikian, kinerja pemerintahan di masa mendatang dapat diukur dari sampai seberapa jauh lembaga dan aparat pemerintahan telah mewujudkan nilai-nilai “*good governance*” dan secara nyata dirasakan oleh masyarakat. Misalnya dalam kaitannya dengan kondisi di Indonesia saat ini maka nilai-nilai “*good governance*” yang paling penting menggambarkan kinerja pemerintahan meliputi :

1. Visi strategis: apakah pemerintahan yang ada memiliki visi yang jelas, serta misi untuk mewujudkan visi tersebut.
2. Transparansi: apakah pemerintahan yang ada menyediakan informasi ke publik secara terbuka sehingga publik dapat mempertanyakan tentang mengapa suatu keputusan dibuat, atau apa kriteria yang digunakan, sehingga masyarakat publik dapat mengontrol, memonitor lembaga-lembaga publik beserta proses kerjanya.

3. Responsivitas: apakah pemerintahan yang ada cepat tanggap dalam melayani kepentingan dari semua stakeholders
4. Keadilan: apakah pemerintahan yang ada telah memberikan semua orang kesempatan yang sama untuk memperbaiki kesejahteraannya
5. Konsensus: apakah pemerintahan yang ada telah berperan dalam menjembatani berbagai aspirasi guna mencapai persetujuan bersama demi kepentingan masyarakat
6. Efektivitas dan efisiensi: apakah pemerintahan yang ada telah memenuhi kebutuhan dengan memanfaatkan sumberdaya dengan cara yang paling baik, atau melalui manajemen sektor publik yang efisien dan efektif.
7. Akuntabilitas: para pemerintahan yang ada harus bertanggung jawab kepada publik dalam konteks kinerja lembaga dan aparatnya baik di bidang manajemen, organisasi, maupun di bidang kebijakan publik.
8. Kebebasan berkumpul dan berpartisipasi: apakah pemerintahan yang ada telah memberikan kebebasan kepada rakyatnya untuk berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi secara aktif dalam menentukan masa depannya.
9. Dukungan aturan dan hukum: apakah pemerintahan yang ada telah menciptakan aturan dan hukum yang membentuk situasi dan kondisi yang aman dan tertib, serta kondusif bagi masyarakat.
10. Demokrasi: apakah pemerintahan yang ada mendorong proses demokrasi di masyarakat.

11. Kerjasama dengan organisasi-organisasi masyarakat: apakah pemerintahan yang ada telah bekerjasama atau mengikutsertakan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik.
12. Komitmen pada pasar: apakah pemerintahan yang ada mendorong kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pasar.
13. Komitmen pada lingkungan: apakah pemerintahan yang ada memperhatikan masalah-masalah yang berkaitan dengan kelestarian lingkungan.
14. Desentralisasi: apakah pemerintahan yang ada telah mengembangkan dan memberdayakan unit-unit kelembagaan lokal agar dapat mengambil keputusan sesuai dengan kebutuhan dan situasi lokal.

2.2.7.4. Capacity Building : Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan

Nilai-nilai “*good governance*” yang diungkapkan diatas bukan nilai-nilai yang muncul dengan sendirinya atau secara kebetulan, tetapi yang muncul secara sengaja melalui strategi yang terpilih dan dilakukan lembaga pemerintahan. Karena itu, penilaian terhadap kelayakan strategi yang dipilih dan digunakan lembaga pemerintahan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari penilaian kinerja pemerintahan itu sendiri.

Dan penilaian strategi tersebut tidak diambil dari semua bidang yang ditangani lembaga pemerintahan, tetapi difokuskan pada bidang-bidang strategis, yaitu bidang-bidang yang paling menentukan nasib bangsa dan negara.

Karena kondisi pemerintahan pada saat ini sangat lemah sebagai akibat dari “salah urus” yang terjadi pada masa lampau, maka muncul inisiatif untuk meningkatkan kemampuan pemerintahan melalui “*capacity building*”. Inisiatif ini nampaknya sangat menentukan kinerja pemerintahan di masa mendatang dan kini mulai disadari sebagai langkah awal yang sangat vital dalam pembenahan kemampuan pemerintahan.

“*Capacity building*” merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dari kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian kepada dimensi: (1) pengembangan sumberdaya manusia; (2) penguatan organisasi; dan (3) reformasi kelembagaan (lihat Grindle, 1997: 1 - 28).

Dalam konteks pengembangan sumberdaya manusia, perhatian diberikan kepada pengadaan atau penyediaan personel yang profesional dan teknis. Kegiatan yang dilakukan antara lain training, pemberian gaji/upah, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja dan sistim rekrutmen yang tepat. Dalam kaitannya dengan penguatan organisasi, pusat perhatian ditujukan kepada sistim manajemen untuk memperbaiki kinerja dari fungsi-fungsi dan tugas-tugas yang ada dan pengurusan struktur mikro. Aktivitas yang harus dilakukan adalah menata sistim insentif, pemanfaatan personel yang ada, kepemimpinan, komunikasi, dan struktur manajerial. Dan berkenaan dengan reformasi kelembagaan, perlu diberi perhatian terhadap perubahan sistem dan institusi-institusi yang ada, serta pengaruh struktur makro. Dalam hal ini aktivitas yang perlu dilakukan adalah melakukan perubahan “aturan main” dari sistim ekonomi dan politik yang ada, perubahan kebijakan dan aturan hukum, serta reformasi sistim kelembagaan yang dapat mendorong pasar dan berkembangnya masyarakat madani (Grindle, 1997).

Dimensi peningkatan kemampuan ini juga diungkapkan oleh beberapa pengarang lain. Menurut A. Fiszbein (1997), peningkatan kemampuan difokuskan pada: (1) kemampuan tenaga kerja (labor); (2) kemampuan teknologi yang diwujudkan dalam bentuk organisasi atau kelembagaan; dan (3) kemampuan “capital” yang diwujudkan dalam bentuk dukungan sumberdaya, sarana, dan prasarana. Sementara itu, D. Eade (1998) merumuskan peningkatan kemampuan dalam tiga dimensi, yaitu: (1) individu; (2) organisasi; dan (3) network. Nampaknya pengembangan dimensi individu dan organisasi merupakan kunci utama atau titik strategis bagi perbaikan kinerja (Mentz, 1997), tetapi masuknya dimensi network ini sangat penting karena melalui dimensi ini individu dan organisasi dapat belajar mengembangkan diri dan berinteraksi dengan lingkungannya.

J.S.Edralin (2007) juga mengumpulkan berbagai pendapat yang menggambarkan pemahaman mereka tentang “*capacity building*”. Misalnya, World Bank memfokuskan peningkatan kemampuan kepada: (1) pengembangan sumberdaya manusia, khususnya training, rekrutmen, pemanfaatan dan pemberhentian tenaga kerja profesional, manajerial dan teknis; (2) organisasi, yaitu pengaturan struktur, proses, sumberdaya, dan gaya manajemen; (3) jaringan kerja interaksi organisasi, yaitu koordinasi kegiatan-kegiatan organisasi, fungsi jaringan kerja, dan interaksi formal dan informal; (4) lingkungan organisasi, yaitu aturan dan perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik, tanggung jawab dan kekuasaan antara lembaga, kebijakan yang menghambat tugas-tugas pembangunan, dan dukungan keuangan dan anggaran; dan (5) lingkungan kegiatan yang luas, yaitu mencakup faktor politik, ekonomi, dan kondisi-kondisi yang berpengaruh terhadap kinerja.

Sementara itu, UNDP memfokuskan pada tiga dimensi yaitu: (1) tenaga kerja (dimensi sumberdaya manusia), yaitu kualitas SDM dan cara SDM dimanfaatkan; (2) modal (dimensi fisik) yaitu menyangkut peralatan, bahan-bahan yang diperlukan, dan gedung; dan (3) teknologi yaitu organisasi dan gaya manajemen, fungsi perencanaan, pembuatan keputusan, pengendalian dan evaluasi, serta sistim informasi manajemen. Dan United Nations memusatkan perhatiannya kepada: (1) mandat atau struktur legal; (2) struktur kelembagaan; (3) pendekatan manajerial; (4) kemampuan organisasional dan teknis; (5) kemampuan fiskal lokal; dan (6) kegiatan-kegiatan program (Edralin, 2007: 148 – 149).

Semua dimensi peningkatan kemampuan diatas dikembangkan sebagai strategi untuk mewujudkan nilai-nilai “*good governance*”. Pengembangan sumberdaya manusia misalnya, dapat dilihat sebagai suatu strategi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dan memelihara nilai-nilai moral dan etos kerja. Pengembangan kelembagaan merupakan strategi penting agar suatu lembaga pemerintahan mampu: (1) menyusun rencana strategis ditujukan agar organisasi memiliki visi yang jelas; (2) memformulasikan kebijakan dengan memperhatikan nilai efisiensi, efektivitas, transparansi, responsivitas, keadilan, partisipasi, dan keberlanjutan; (3) mendesain organisasi untuk menjamin efisiensi dan efektivitas, tingkat desentralisasi dan otonomi yang lebih tepat, dan (4) melaksanakan tugas-tugas manajerial agar lebih efisien, efektif, fleksibel, adaptif, dan lebih berkembang. Dan pengembangan jaringan kerja, misalnya merupakan strategi untuk meningkatkan kemampuan bekerja sama atau kolaborasi dengan pihak-pihak luar dengan prinsip saling menguntungkan.

Bila dicermati berbagai pendapat diatas maka “capacity building” sebenarnya berkenaan dengan strategi menata input dan proses dalam mencapai output dan *outcome*, dan menata *feedback* untuk melakukan perbaikan-perbaikan pada tahap berikutnya. Strategi menata input berkenaan dengan kemampuan lembaga menyediakan berbagai jenis dan jumlah serta kualitas sumberdaya manusia dan non manusia agar siap untuk digunakan bila diperlukan. Strategi menata proses berkaitan dengan kemampuan lembaga merancang, memproses dan mengembangkan kebijakan, organisasi dan manajemen. Dan strategi menata *feedback* berkenaan dengan kemampuan melakukan perbaikan secara berkesinambungan dengan mempelajari hasil yang dicapai, kelemahan-kelemahan input dan proses, dan mencoba melakukan tindakan perbaikan secara nyata setelah melakukan berbagai penyesuaian dengan lingkungan. Strategi-strategi tersebut harus dinilai secara cermat tingkat kelayakannya pada bidang-bidang strategis yang menjadi prioritas utama kegiatan pemerintahan pada saat sekarang.

2.2.8. Kepuasan Masyarakat

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No Kep./25/M.PAN/2/2004 tentang Indek Kepuasan Masyarakat, menyatakan bahwa: “*Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan public dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya*”.

Untuk mengetahui kepuasan masyarakat atau pelanggan dapat dilakukan melalui pengukuran kepuasan masyarakat atau pelanggan, untuk dapat mengetahui sapa sejauh

mana pelayanan telah mampu memenuhi harapan atau dapat memberikan pelayanan kepada pelanggan, maka organisasi harus mengetahui tingkat harapan pelanggan atau suatu atribut tertentu. Harapan pelanggan ini selanjutnya akan dibandingkan dengan kinerja aktualnya, sehingga dari sini akan diperoleh *indeks kepuasan pelanggan* yang mencerminkan kualitas pelayanan yang diterima oleh pelanggan.

Menurut Tjiptono (2014:31), Indeks Kepuasan Pelanggan adalah mengukur perbedaan antara apa yang ingin diwujudkan oleh pelanggan dalam membeli suatu produk atau jasa dan apa yang sesungguhnya ditawarkan perusahaan. Sedangkan Bragan (1992:51-53) memberikan alasan penggunaan Indeks Kepuasan Pelanggan sebagai ukuran untuk mengetahui kualitas pelayanan adalah berdasarkan kebanyakan pendapat yang mengatakan bahwa untuk mengetahui program mutu, apapun bentuk organisasinya keberhasilan dari program mutu tersebut diukur dari kepuasan pelanggan”.

Menurut Kep./25/M.PAN/2/2004 tersebut terdapat 14 unsur yang “*relevan, valid dan reliable*”, sebagai unsur minimal yang harus ada sebagai dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat, yaitu :

- 1) *Prosedur Pelayanan*, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat 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.

- 4) *Kedisiplinan petugas pelayanan*, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
- 5) *Tanggung jawab petugas pelayanan*, yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
- 6) *Kemampuan petugas pelayanan*, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
- 7) *Kecepatan pelayanan*, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan 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 telah 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 pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Dalam hal ini penyelenggara pelayanan publik wajib melakukan penilaian kinerja penyelenggaraan pelayanan publik secara periodik. Untuk melaksanakan penilaian kinerja dilakukan melalui pengukuran indeks kepuasan masyarakat sesuai dengan standar pelayanan publik masing-masing penyelenggara pelayanan publik.

Teori demokratis mengatakan, bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, dimana salah satu semangat yang terkandung di dalamnya adalah pemerintahan untuk rakyat, dengan demikian pemerintahan yang mengakui dirinya sebagai pemerintahan demokratis adalah yang menggunakan konsep demokratis dalam proses penyelenggaraan negara. Memperlakukan rakyat dengan baik sesuai dengan harkat martabatnya karena berlangsungnya suatu pemerintahan ditentukan oleh kehendak rakyat.

Dalam hubungan inilah pelayanan sebagai salah satu fungsi pemerintah, pada tingkat operasionalnya harus dapat melindungi dan memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Memenuhi dan melindungi tuntutan kebutuhan masyarakat sebagai bagian dari wujud pelayanan dimaksudkan agar masyarakat dapat terpuaskan. Itulah sebabnya untuk memperbaiki kinerja Pemerintahan di Amerika Serikat, dari sepuluh formula yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler (2002:191), satu diantaranya adalah pemerintah

sebagai pelayanan masyarakat haruslah lebih mementingkan terpenuhinya kepuasan pelanggan, bukan memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi sendiri.

Hal ini berarti upaya untuk memuaskan masyarakat terkait dengan misi pemerintahan, yaitu dengan tidak lagi bertumpu pada kekuasaan melainkan telah bergeser pada pelayanan. Pemerintahan, seperti dikatakan Mac Iver (2005: 101) adalah demi untuk mereka yang diperintah dan bukan demi yang memerintah, maka semua aktivitasnya pada umumnya hanya ditujukan pada kesejahteraan umum. Dinyatakannya pula bahwa dalam negara yang moderen konsepsi negara yang tadinya dalam mata mereka yang menjadi rakyatnya semata-mata alat kekuasaan, kini telah menjadi suatu badan pelayanan.

Sebagai suatu badan pelayanan, negara perlu diurus, diatur dan dikelola agar dapat menghasilkan pelayanan yang berkualitas tanggung jawab akan semua itu, bila disimak dari teori “Kontrak Sosial” JJ Rousseau, terletak pada pemerintah. Dengan demikian penekanan pada tanggung jawab harus dilihat, hal ini penting karena sebagaimana dikatakan Rasyid (2007:11): ”manifestasi dari suatu pemerintahan adalah tanggung jawab yang pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat”. Namun pertanggung jawaban yang dikehendaki saat ini dari pelayanan pemerintah, termasuk di dalamnya pelayanan publik, adalah pertanggung jawaban yang bukan saja bersifat internal (orientasi ke dalam organisasi) tetapi yang lebih penting adalah pertanggung jawaban eksternal (orientasi ke pelanggan / masyarakat).

Sherwood dalam Supriyono (2008:7) mengatakan: “Profesionalisme pemerintah sedang mengalami pemunduran, saat ini lebih banyak pejabat politik dalam birokrasi, dan lingkungan kerja belum mendukung atau belum dapat dipercaya. Tetapi pejabat pemerintah mempunyai peran penting untuk memulihkan lingkungan kerja agar sesuai dengan standart

profesionalisme. Dengan demikian bidang pelayanan publik masih perlu mendapat perhatian dan pembenahan secara sungguh-sungguh dalam berbagai sektor yang menjadi pendukung terselenggaranya pelayanan publik yang efektif sehingga dapat menjawab tantangan yang ada yaitu memberikan pelayanan yang professional guna memenuhi tuntutan masyarakat.”

Hal pokok yang perlu dicapai guna memuaskan pelanggan adalah melalui peningkatan kualitas pelayanan. Kualitas Pelayanan (*service quality*) adalah “sebagai hasil persepsi dari perbandingan antara harapan dengan kinerja actual layanan”. (Gronroos dalam Pujawan, 1997:8). Sedangkan menurut Parasuraman (2009:7) diartikan sebagai “seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan para pelanggan atas layanan yang mereka terima”. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kualitas pelayanan adalah merupakan ukuran penilaian menyeluruh atas tingkat suatu layanan yang baik. Terciptanya kualitas pelayanan tentunya akan menciptakan kepuasan terhadap pengguna pelayanan, yang pada akhirnya akan dapat mencapai tujuan pemerintah yaitu mensejahterakan masyarakat. Hal pokok yang perlu dicapai guna memuaskan pelanggan adalah melalui peningkatan kualitas pelayanan. Kualitas Pelayanan (*service quality*) adalah “sebagai hasil persepsi dari perbandingan antara harapan dengan kinerja aktual layanan”.

2.3. Kerangka Berpikir

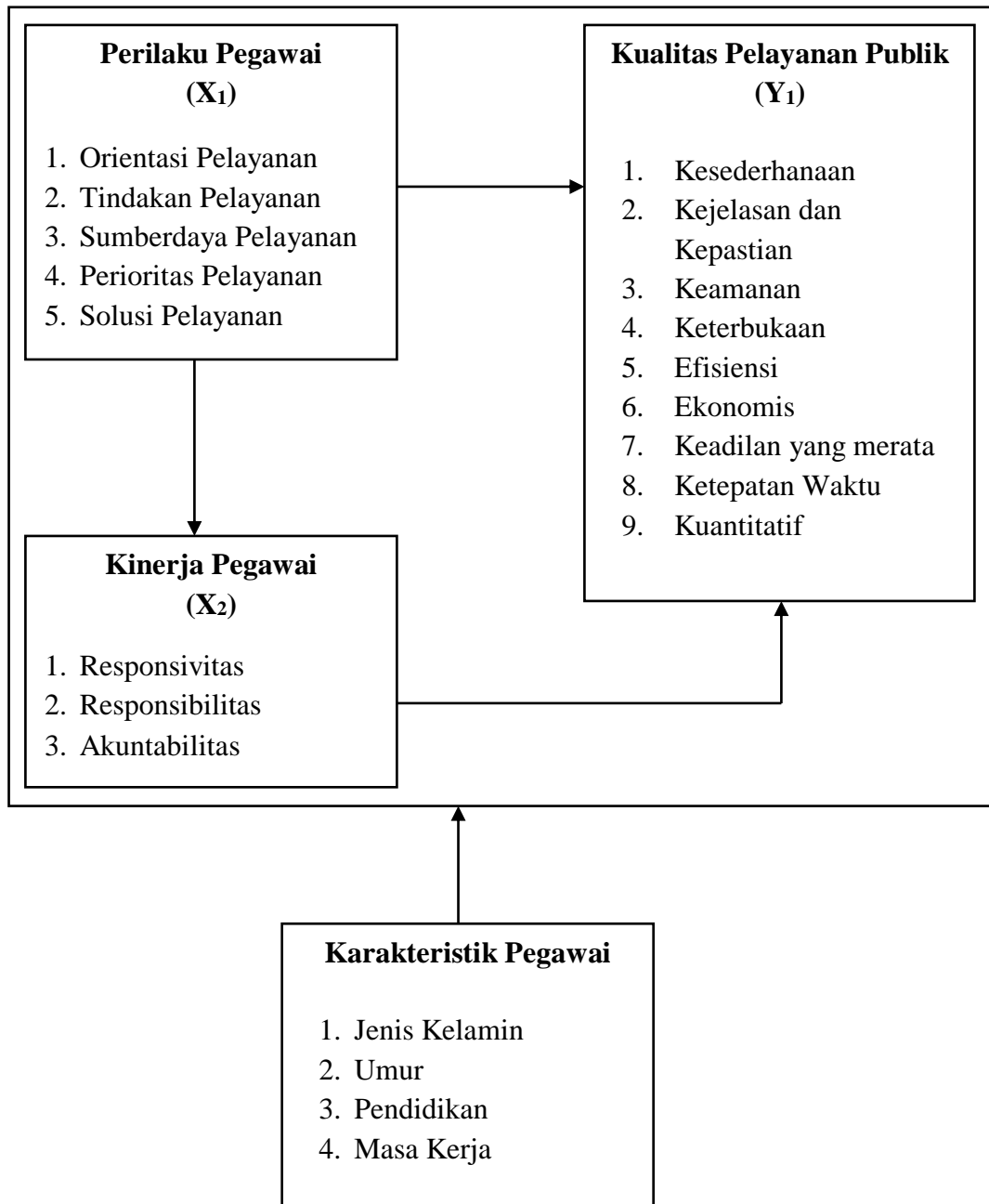
Administrasi publik menggambarkan suatu proses pengambilan keputusan strategis dalam jangka panjang untuk meningkatkan keunggulan bersaing dalam pelayanan. Daya saing pelayanan dicapai ketika suatu lembaga atau organisasi publik sukses dalam merumuskan dan menerapkan suatu nilai strategi berupa kinerja lembaga atau organisasi

yang dalam hal ini berupa kinerja organisasi publik. Ada beberapa variabel (konstruk) yang diduga mendukung peningkatan kualitas pelayanan publik antara lain variabel perilaku pegawai dan kinerja pegawai. Variabel-variabel tersebut dikemukakan ke dalam suatu kerangka konseptual.

Kerangka konseptual merupakan suatu model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dari berbagai variabel yang telah diidentifikasi sebagai permasalahan yang penting. Kerangka konseptual memberikan penjelasan sementara, terhadap fenomena yang menjadi objek penelitian, hal ini diartikan bahwa deskripsi teori dan penelitian terdahulu merupakan landasan utama untuk menyusun kerangka konseptual yang selanjutnya diturunkan dalam merumuskan hipotesis.

Analisis kerangka konseptual ini dimulai dari kerangka proses berfikir yang didasari oleh latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan tinjauan pustaka. Adapun kerangka proses berfikir dalam penelitian untuk disertasi ini disajikan seperti pada Gambar 2.1. berikut:

Gambar 2.1. Kerangka Proses Berpikir



Kerangka berpikir penelitian untuk disertrasi ini diawali dengan mendudukan masalah penelitian yang telah diidentifikasi dalam kerangka teoritis dan empiris yang relevan yang dapat digunakan untuk menjelaskan atau menganalisis masalah penelitian. Pola pikir yang digunakan untuk membuat kerangka proses berpikir tersebut adalah pola pikir deduktif dan induktif. Dalam literatur seringkali kedua pola pikir tersebut dipergunakan sendiri-sendiri sehingga kurang memuaskan. Namun demikian jika digunakan secara bersama-sama sebagai bagian integral dari ilmu pengetahuan pola pikir demikian sangat bermanfaat (Kuncoro, 2011:4)

Dari Gambar 2.1 dapat dijelaskan bahwa kerangka proses berpikir pada penelitian ini disusun berdasarkan kajian teoritik maupun empirik yang menghasilkan suatu kesenjangan/gap yang kemudian kesenjangan tersebut diangkat menjadi masalah penelitian dari variabel-variabel untuk dilakukan studi lebih lanjut. Variabel-variabel tersebut adalah Perilaku Pegawai (X_1) yang meliputi variabel Orientasi Pelayanan ($X_{1.1}$), Variabel Tindakan Pelayanan ($X_{1.2}$), Variabel Sumberdaya Pelayanan ($X_{1.3}$), Variabel Perioritas Pelayanan ($X_{1.4}$), Variabel Solusi Pelayanan ($X_{1.5}$), Variabel Kinerja Pegawai (X_2) yang meliputi variabel Responsivitas ($X_{2.1}$), Responsibilitas ($X_{2.2}$), Akuntabilitas ($X_{2.3}$), Variabel dan Kualitas Pelayanan Publik (Y) yang meliputi variabel Kesederhanaan (Y_1), Kejelasan dan Kepastian (Y_2), Keamanan (Y_3), Keterbukaan (Y_4), Efisiensi (Y_5), Ekonomis (Y_6), Keadilan yang merata (Y_7), Ketepatan Waktu (Y_8), dan Kuantitatif (Y_9),. Sedangkan untuk melihat perbedaan karakteristik pegawai terhadap ketiga variabel tersebut menggunakan jenis karakteristik jenis kelamin, umur, pendidikan, dan masa kerja.

Dari masalah penelitian tersebut diajukan dugaan-dugaan atau hipotesis-hipotesis penelitian yang akan diuji kebenarannya. Untuk menguji hipotesis tersebut dilakukan pengambilan sampel, pengukuran variabel dan pencarian data penelitian, kemudian data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan uji statistik dengan Partial Least Square dengan software SmartPLS Versi 3.2. Hasil pengujian hipotesis tersebut merupakan temuan yang dihasilkan dari disertasi.

2.4. Konseptualisasi

Maksud dibuatnya gambar kerangka konseptual ini ialah :

1. Untuk mempermudah dalam memahami *grand design* penelitian agar dipahami dengan mudah. Penggunaan teori dan penempatan variabel hasil rancangan model hingga diperoleh secara spesifik langkah penelitian yang dikonstruksikan.
2. Untuk mengetahui secara cepat tujuan akhir dari penelitian ini, dan diharapkan kerangka konseptual ini dapat memberikan gambaran umum tentang hal-hal yang terkandung dalam penelitian.

Ada beberapa teori dan penelitian empiris yang digunakan dalam penyusunan kerangka konseptual penelitian yakni meliputi beberapa sub bab antara lain teori perilaku pegawai, teori kinerja pegawai, dan teori kualitas layanan. Demikian pula ada beberapa hasil penelitian empiris yang diuraikan secara singkat di bawah ini.

Teori perilaku pegawai antara lain diambil dari literatur Robbins (2006) untuk suatu organisasi. Di dalam literatur tersebut dinyatakan bahwa untuk memenuhi berbagai dimensi pelaksanaan program dan perilaku birokrasi diukur dengan multi dimensi, yaitu antara lain

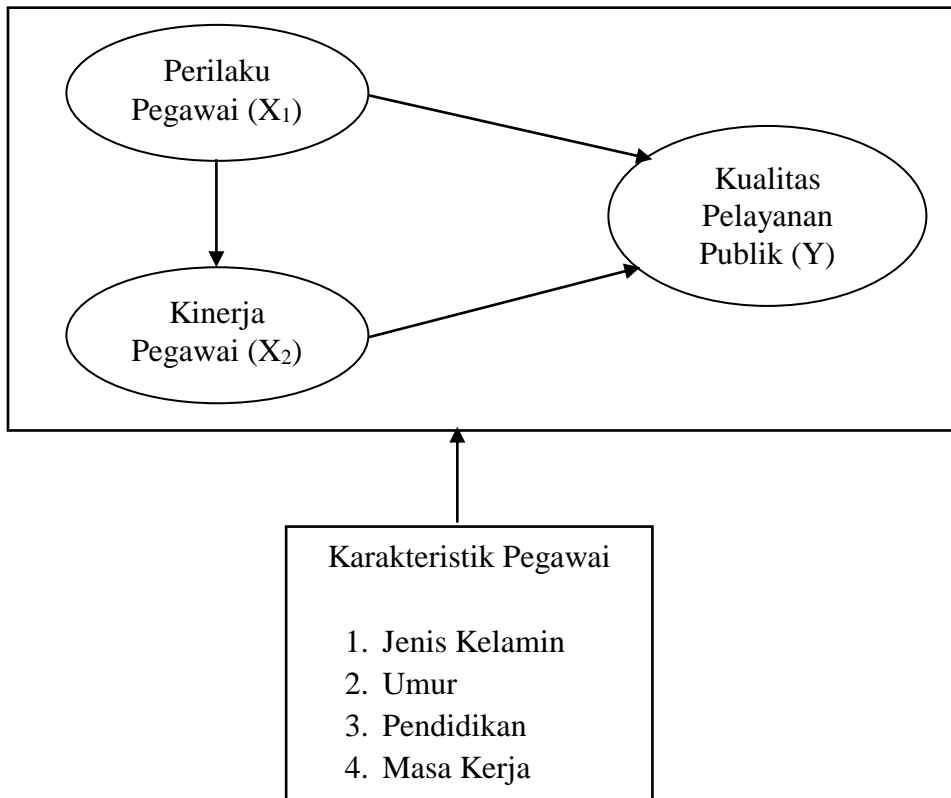
melalui dimensi orientasi pelayanan, tindakan pelayanan, sumberdaya pelayanan, prioritas pelayanan dan solusi pelayanan yang merupakan indikator baru dalam penelitian ini.

Teori kinerja pegawai juga diambil dari literatur Lenvine dalam Dwiyanto (2009). Di dalam literatur tersebut dinyatakan bahwa untuk dapat memenuhi berbagai dimensi kinerja pegawai diukur dengan multi perspektif, yaitu antara lain melalui perspektif responsivitas, perspektif perspektif responsibilitas, dan perspektif akuntabilitas.

Teori kualitas layanan diambil dari literatur Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia tahun 2003. Di dalam literatur tersebut dinyatakan bahwa untuk memenuhi berbagai dimensi pelaksanaan pelayanan publik diukur dengan multi kriteria, yaitu antara lain melalui kriteria kesederhanaan, kriteria kejelasan dan kepastian, kriteria keamanan, kriteria keterbukaan, kriteria efisiensi, kriteria ekonomis, kriteria keadilan yang merata, kriteria ketepatan waktu, dan kriteria kuantitatif. yang merupakan indikator baru dalam penelitian ini.

Berdasarkan telaah teori dan studi empiris tentang pengaruh perilaku pegawai, kinerja pegawai terhadap kualitas pelayanan, maka dikembangkan kerangka konseptual yang menjadi kerangka penelitian ini. Dalam kerangka konseptual ini diuraikan hubungan di antara variabel yang akan diteliti yang berupa hubungan kausal antara variabel satu dengan variabel lainnya baik sebagai *independent variable* maupun *dependent variable*. Kerangka konseptual ini menggambarkan hubungan antara variabel yang disertai masing-masing indikatornya yang disusun berdasarkan telaah teori dan hasil penelitian terdahulu sebagai studi empiris atau pemikiran yang logis sebagaimana telah diuraikan di dalam gambar 3.1 yaitu kerangka proses berpikir dari disertasi ini. Selanjutnya dapatlah digambarkan kerangka konseptual penelitian seperti yang tampak pada gambar berikut ini:

Gambar 2.2. Kerangka Konseptual Penelitian



Berdasarkan kerangka Konseptual Penelitian yang terlihat pada Gambar 2.2, maka dapatlah diformulasikan ke dalam suatu hipotesis penelitian.

2.5. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka proses berpikir, dan kerangka konseptual penelitian, maka dapat disusun hipotesis penelitian sebagai berikut:

1. H_0 = Perilaku pegawai pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan berdistribusi normal.

- H_1 = Perilaku pegawai pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan tidak berdistribusi normal.
2. H_0 = Kinerja pegawai pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan berdistribusi normal.
- H_1 = Kinerja pegawai pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan tidak berdistribusi normal.
3. H_0 = Kualitas Pelayanan pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan berdistribusi normal.
- H_1 = Kualitas Pelayanan pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan tidak berdistribusi normal.
4. H_0 = Tidak terdapat perbedaan karakteristik pegawai terhadap perilaku pegawai pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.
- H_1 = Terdapat perbedaan karakteristik pegawai terhadap perilaku pegawai pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.

- H
o
=
K
i
n
e
5. $H_0 =$ Tidak terdapat perbedaan karakteristik pegawai terhadap kinerja pegawai pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.
 $H_1 =$ Terdapat perbedaan karakteristik pegawai terhadap kinerja pegawai pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.
6. $H_0 =$ Tidak terdapat perbedaan karakteristik pegawai terhadap kualitas pelayanan pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.
 $H_1 =$ Terdapat perbedaan karakteristik pegawai terhadap kualitas pelayanan pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.
7. $H_0 =$ Perilaku pegawai tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.
 $H_1 =$ Perilaku pegawai berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.
8. $H_0 =$ Perilaku pegawai tidak berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.
 $H_1 =$ Perilaku pegawai berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.
9. $H_0 =$ Kinerja pegawai tidak berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.
 $H_1 =$ Kinerja pegawai berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan pada Disdukcapil di Provinsi Kalimantan Selatan.