

# MASALAH PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK

AbdulMahsyar

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar  
Jl. Sultan Alauddin No. 259 Makassar 90221  
Telp. 0411 – 866972 ext. 107 Fax. 0411 – 865588

## ABSTRACT

*Public always demanded quality public services from the bureaucrats, even though these demands are not in line with expectations because the empirically public services that occurred during this still characterized by such things as convoluted, slow, expensive, exhausting, uncertainty. Under such circumstances occur because people are still positioned as the party to "serve" is not being served. If considered public service issues in Indonesia, the main problems of public service today is associated with improved quality of service itself. According to Albrecht and Zemke (1990) the quality of public services is the result of interaction of various aspects, the system of care, human resources service provider, strategy, and customers. While Mohammad (2003) states that quality service is dependent on aspects such as how the pattern of its implementation, support human resources, and institutional management . New Perspectives for Public Service and Good Governance is considered most appropriate for the conditions present in addressing issues of public services in Indonesia, using a model like the model citizen's charter, model KYC (Know Your Customer), and m-Government model.*

*Keywords : Problem, Quality, Public Service*

## ABSTRAK

Publik selalu menuntut kualitas pelayanan publik dari birokrat, meskipun tuntutan ini tidak sesuai dengan harapan karena pelayanan publik secara empiris yang terjadi selama ini masih ditandai dengan hal-hal seperti berbelit-belit, lambat, mahal, ketidakpastian melelahkan,. Dalam keadaan seperti itu terjadi karena orang masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" tidak dilayani. Jika dianggap isu-isu pelayanan publik di Indonesia, masalah utama dari pelayanan publik saat ini dikaitkan dengan peningkatan kualitas layanan itu sendiri. Menurut Albrecht dan Zemke (1990) kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, sistem pelayanan, sumber daya manusia penyedia layanan, strategi, dan pelanggan. Sementara Mohammad (2003) menyatakan bahwa kualitas pelayanan tergantung pada aspek-aspek seperti bagaimana pola pelaksanaannya, dukungan sumber daya manusia, dan manajemen kelembagaan. Perspektif Baru untuk Layanan Publik dan Pemerintahan yang Baik dianggap paling tepat untuk kondisi saat ini dalam menangani isu-isu pelayanan publik di Indonesia, dengan menggunakan model seperti piagam warga teladan, model KYC (Know Your Customer), dan m-Government model.

Kata Kunci : Masalah, Kualitas, Pelayanan Publik

## A. PENDAHULUAN

Pelayanan kepada masyarakat sudah menjadi tujuan utama dalam penyelenggaraan administrasi publik. Di Indonesia penyelenggaraan pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena perbaikan pelayanan publik di negara ini cenderung berjalan di tempat, sedangkan implikasinya sebagaimana diketahui sangat luas karena menyentuh seluruh ruang-ruang kepublikan baik dalam kehidupan ekonomi, sosial, politik, budaya dan lain-lain. Dalam bidang ekonomi, buruknya pelayanan publik akan berimplikasi pada penurunan investasi yang dapat berakibat terhadap pemutusan hubungan kerja pada industri-industri dan tidak terbukanya lapangan kerja baru yang juga akan berpengaruh terhadap meningkatnya angka pengangguran. Akibat lebih lanjut dari masalah ini adalah timbulnya kerawanan sosial.

Perbaikan pelayanan publik akan bisa memperbaiki iklim investasi yang sangat diperlukan bangsa ini untuk dapat segera keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan. Sayangnya upaya menuju kepada perbaikan tersebut masih sebatas *lips service*. Dalam berbagai studi yang dilakukan terhadap pelayanan publik ini rupanya tidak berjalan linear dengan reformasi yang dilakukan dalam berbagai sektor sehingga pertumbuhan investasi malah bergerak ke arah negatif. Akibatnya harapan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dapat menolong bangsa ini keluar dari berbagai krisis ekonomi belum terwujud sesuai dengan harapan.

Sementara dalam kehidupan politik, buruknya pelayanan publik berimplikasi dalam terhadap kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Buruknya pelayanan publik selama ini menjadi salah satu variabel penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Krisis kepercayaan tersebut teraktualisasi dalam bentuk protes dan demonstrasi yang cenderung tidak sehat, hal itu menunjukkan kefrustasian publik terhadap pemerintahnya.

Sehubungan dengan itu perbaikan pelayanan publik mutlak diperlukan agar *image* buruk masyarakat kepada pemerintah dapat

diperbaiki, karena dengan perbaikan kualitas pelayanan publik yang semakin baik dapat mempengaruhi kepuasan masyarakat sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dibangun kembali.

Dari segi sosial budaya, pelayanan publik yang buruk mengakibatkan terganggunya psikologi masyarakat yang terindikasi dari berkurangnya rasa saling menghargai di kalangan masyarakat, timbulnya saling curiga meningkatnya sifat *eksklusifisme* yang berlebihan, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpedulian masyarakat baik terhadap pemerintah maupun terhadap sesama. Akibat yang sangat buruk terlihat melalui berbagai kerusuhan dan tindakan anarkis di berbagai daerah. Seiring dengan itu masyarakat cenderung memilih jalan pintas yang menjurus ke arah negatif dengan berbagai tindakan yang tidak rasional dan cenderung melanggar hukum.

## B. PENGERTIAN DAN KONTEKS PELAYANAN PUBLIK

Pelaksanaan pelayanan publik pada prinsipnya ditujukan kepada manusia. Sudah menjadi kodratnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Sejak lahirnya manusia sudah membutuhkan pelayanan, sebagaimana dikemukakan Rusli (2004) bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan menurutnya sesuai dengan *life cycle theory of leadership* bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan hal-hal seperti berbelit-belit, lamban, mahal, melelahkan, ketidakpastian. Keadaan demikian terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" bukan yang dilayani.

Pelayanan publik secara konseptual dapat dijelaskan dengan menelaah kata demi kata. Menurut Kotler sebagaimana dikutip oleh Lukman (2000), disebutkan bahwa Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Istilah publik dalam pengertian sehari-hari di Indonesia sering dipahami sebagai negara atau umum, hal ini biasa dijumpai dalam pola Bahasa Indonesia yang menterjemahkan publik seperti pada istilah *public administration* yang diterjemahkan sebagai administrasi negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, atau orang banyak.

Berdasarkan uraian pengertian di atas, maka berbagai pengertian pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang telah ditetapkan (Kurniawan, 2005). Dalam Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, diberikan pengertian publik sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan pengertian pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain

dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya (Mohammad, 2003).

Berbagai gerakan reformasi publik yang dialami negara-negara maju pada awal tahun 1990-an banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Hal ini juga ditandai pada berbagai karya ilmiah yang telah ditulis oleh para pakar berkaitan dengan pelayanan publik ini antara lain yang berkembang di Amerika Serikat dengan munculnya paradigma *post-bureaucratic* oleh Barzelay (1992) bersama dengan Armajani (1997). Pandangan *post-bureacratic* berkaitan dengan pelayanan publik terlihat pada penekanan administrasi publik pada hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk dan keterikatan terhadap norma, dan mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir (*outcome*).

Kemudian selanjutnya dalam waktu yang hampir bersamaan muncul pula paradigma *reinventing government* yang disampaikan oleh Osborne dan Gaebler (Keban, 2008) kemudian dioperasionisasikan oleh Osborne dan Plastrik pada tahun 1997 dalam karyanya *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Paradigma ini juga dikenal dengan nama *New Public Management*.

Pandangan dari paradigma ini sebenarnya menekankan bahwa pemerintah atau birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat. Mereka menilai bahwa pemerintahan harus mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. *New Public Management* dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi moderen (Vigoda, dalam Keban, 2008).

Penjelasan lain terhadap perspektif pelayanan publik dapat dilihat dalam karya J.V. Denhardt dan R.B. Denhardt dalam bukunya *The New Public Service* (2003). Paradigma ini

memberikan pandangan yang berkaitan dengan pelayanan yakni bahwa administrasi publik harus melayani warga masyarakat bukan pelanggan, mengutamakan kepentingan publik, dan melayani daripada mengendalikan.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* yaitu pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Pandangan tersebut mengandung makna karakter dan nilai yang terkandung di dalam 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. Selain itu pelayanan publik model baru ini harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud oleh dasar teoritis yang digunakan yaitu teori demokratis yang menjamin adanya persamaan warga negara tanpa membedakan asal-usul, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian (Dwiyanto, 2005).

### C. MASALAH-MASALAH PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Terlepas dari berbagai teori, pendekatan, perspektif dan paradigma berkaitan dengan pelayanan publik yang senantiasa berubah untuk menyesuaikan diri dengan dinamika perkembangan kebutuhan masyarakat yang terdapat di negara-negara maju atau pada belahan dunia lainnya. Pergeseran tersebut bertujuan untuk menciptakan suatu kerangka pelaksanaan pelayanan publik yang lebih baik, efisien, responsive, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Bagi negara sedang berkembang termasuk di Indonesia gelombang tekanan untuk mengubah wajah pemerintahan dan substansi operasi mesin pelayanan publiknya tidak terlepas dari tekanan-tekanan dari lembaga-lembaga internasional seperti misalnya *IMF*, *World Bank*, atau lembaga donor lainnya. Hal tersebut tidak terlepas dari kepentingan

lembaga-lembaga tersebut yang beroperasi di Indonesia.

Adanya tuntutan perbaikan pelayanan publik tersebut kadangkala menjadi prasyarat utama oleh lembaga-lembaga internasional atau negara-negara donor tersebut dalam memberikan bantuan (*loan*). Seperti *IMF* dan *World Bank*, kedua lembaga keuangan yang amat berpengaruh tersebut sejak hampir dua dekade terakhir ini semakin rajin mendesak tuntutan politik terhadap negara-negara berkembang untuk mendevolusikan sistem pemerintahan dan sistem pelayanan publiknya yang monopolistik dengan menganjurkan kebijakan pemerkuatan otonomi daerah, privatisasi sektor publik dan pemberian kesempatan yang luas pada sektor-sektor di luar birokrasi pemerintah (Abdul Wahab, 2000).

Menelusuri permasalahan pelayanan publik di Indonesia sebenarnya dapat dilihat pada beberapa periode dalam penyelenggaraan pemerintahan, misalnya dimulai pada masa orde baru dan terakhir periode reformasi. Pergeseran paradigma dalam pelayanan publik tidak dilepaskan dari perubahan iklim politik yang berimplikasi pada kebijakan-kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah. Di Indonesia pada masa orde baru misalnya pelayanan publik ditandai oleh dominasi negara pada berbagai elemen-elemen kehidupan bangsa, sehingga pada masa ini dikenal dengan paradigma negara kuat atau negara otonom dimana kekuatan sosial politik termasuk kekuatan pasar kecil pengaruhnya dalam kebijakan publik, bahkan dalam pelaksanaannya.

Dalam era reformasi ditandai pada paradigma deregulasi setengah hati, dimana pemerintah memilih sektor tertentu untuk dideregulasi yang pertimbangan utamanya bukan pencapaian efisiensi pelayanan publik, tetapi keamanan bisnis antara pejabat negara dan pengusaha besar. Kemudian pada paradigma reformasi pelayanan publik. Paradigma ini mengkaji ulang peran pemerintah dan mendefinisikan kembali sesuai dengan konteksnya, yaitu perubahan ekonomi dan politik global, penguatan *civil society*, *good governance*, peranan pasar dan masyarakat yang semakin besar dalam penyusunan dan pelaksanaan

kebijakan publik.

Sekalipun di Indonesia secara politik era reformasi itu sudah berjalan sekitar 10 tahun sejak lengsernya Presiden Suharto pada tahun 1998, namun dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih ditandai berbagai kelemahan-kelemahan, padahal sudah banyak upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat antara lain perumusan kembali Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang sebenarnya memberikan perluasan kewenangan pada tingkat pemerintah daerah, dipandang sebagai salah satu upaya untuk memotong hambatan birokratis yang acapkali mengakibatkan pemberian pelayanan memakan waktu yang lama dan berbiaya tinggi. Dengan adanya desentralisasi daerah mau tidak mau harus mampu melaksanakan berbagai kewenangan yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah pusat, seiring dengan pelayanan yang harus disediakan.

Upaya untuk memperbaiki pelayanan telah sejak lama dilaksanakan oleh pemerintah, antara lain kebijakan ini dapat dilihat pada Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Kemudian Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang perbaikan dan peningkatan mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pada perkembangan terakhir telah diterbitkan pula Keputusan Menpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Upaya meningkatkan kualitas pelayanan tidak hanya ditempuh melalui keputusan-keputusan, tetapi juga melalui peningkatan kemampuan aparat dalam memberikan pelayanan. Upaya ini dilakukan dengan cara memberikan berbagai materi mengenai manajemen pelayanan dalam diklat-diklat struktural pada berbagai tingkatan.

Hanya saja dari berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk memperbaiki pelayanan publik, namun masih saja ditemukan berbagai kelemahan dalam pelayanan publik ini. Hal tersebut dapat dilihat pada hasil survey yang dilakukan oleh UGM pada tahun 2002 diketahui bahwa dilihat dari sisi efisi-

ensi dan efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan dan besar kecilnya rente birokrasi masih jauh dari yang diharapkan (Mohamad, 2003). Oleh karena itu, dengan membandingkan upaya-upaya yang telah ditempuh oleh pemerintah dengan kondisi pelayanan publik yang dituntut dalam era desentralisasi, tampaknya upaya pemerintah tersebut masih belum banyak memberikan kontribusi bagi perbaikan kualitas pelayanan publik itu sendiri. Bahkan birokrasi pelayanan publik masih belum mampu menyelenggarakan pelayanan yang adil dan non-partisan.

Jika diperhatikan berbagai permasalahan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, maka permasalahan utama pelayanan publik sekarang ini adalah berkaitan dengan peningkatan kualitas dari pelayanan itu sendiri. Menurut Albrecht dan Zemke (1990) kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan. Sementara Mohammad (2003) menyebutkan bahwa pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada aspek-aspek seperti bagaimana pola penyelenggaraannya, dukungan sumber daya manusia, dan kelembagaan yang mengelola.

Dilihat dari sisi pola penyelenggaraannya, pelayanan publik di Indonesia masih memiliki berbagai kelemahan antara lain: (1) kurang responsive, (2) kurang informatif, (3) kurang accessible, (4) kurang koordinasi, (5) birokratis, (6) kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat, dan (7) inefisiensi. Dilihat dari sisi sumber daya manusianya kelemahan utamanya adalah berkaitan dengan profesionalisme, kompetensi, empathy dan etika. Pola kerja yang digunakan oleh sebagian besar aparatur yang ada sekarang ini masih dipengaruhi oleh model birokrasi klasik, yakni cara kerja yang terstruktur/hierarkis, legalistik formal, dan sistem tertutup. Selain itu beberapa pendapat menilai bahwa kelemahan sumber daya manusia aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan disebabkan oleh sistem kompensasi yang rendah dan tidak tepat.

Kelemahan pelaksanaan pelayanan publik lainnya dapat dilihat pada sisi kelembagaan,

kelemahan utama terletak pada disain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan khirarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efisien.

#### D. PILIHAN PERSPEKTIF ADMINISTRASI DALAM MENGATASI MASALAH PELAYANAN PUBLIK

Sebagaimana diketahui perkembangan ataupun pergeseran paradigma dalam administrasi publik senantiasa berlangsung sesuai dengan tuntutan lingkungan, seperti situasi dan kondisi sosial kemasyarakatan, perubahan iklim politik, dan ekonomi. Berbagai perubahan terjadi seiring dengan berkembangnya kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh administrator publik. Kompleksitas ini ditanggapi oleh para teoritis dengan terus mengembangkan ilmu administrasi publik.

*Denhardt dan Denhardt (2003)* mengungkapkan bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik. Perspektif tersebut adalah *old public administration*, *new public management*, dan *new public service*. Berdasarkan perspektif yang dikemukakan oleh *Denhardt dan Denhardt* sebagai pencetus perspektif baru administrasi publik yakni *new public service*, kedua ahli ini menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *new public management* yang termasyhur dengan *reinventing government*-nya, dan beralih ke prinsip *new public service*. Menurut *Denhardt dan Denhardt (2003)*, administrasi publik harus:

1. Melayani warga masyarakat bukan pelanggan.
2. Mengutamakan kepentingan publik.
3. Lebih menghargai kewarganegaraan dari pada kewirausahaan.
4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis.
5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan

sesuatu yang mudah.

6. Melayani daripada mengendalikan.
7. Menghargai orang, bukannya produktivitas semata.

Pandangan yang mirip dengan perspektif yang dikemukakan *Denhardt dan Denhardt* tersebut sekalipun dengan nama yang berbeda adalah perspektif yang dikemukakan oleh *Bovaird dan Loffler (2003)* bahwa terdapat tiga pendekatan dalam administrasi publik yaitu *public administration*, *public management*, dan *public governance*. Sementara *G.Shabbir Cheema (2007)* sebagaimana dikutip oleh *Keban (2008)* mengemukakan empat fase administrasi publik yang juga menggambarkan perkembangan administrasi publik yaitu: *traditional public administration*, *public management*, *new public management*, dan *governance*.

Paradigma terakhir yang dikemukakan oleh *Cheema* tersebut yakni *governance* mendapatkan perhatian yang besar dari berbagai negara melalui ajakan UNDP dengan menggunakan istilah *Good Governance*, adapun karakteristik *good governance* dari UNDP meliputi (*Keban, 2008*):

1. Participation yaitu bahwa semua orang harus diberi kesempatan yang sama untuk mengemukakan pendapatnya dalam pengambilan keputusan baik langsung atau melalui perantara institusi yang mewakili kepentingannya.
2. Rule of law, yaitu bahwa aturan hukum harus adil dan ditegakkan tanpa pandang bulu.
3. Transparency, yaitu bahwa keterbukaan harus dibangun diatas aliran informasi yang bebas.
4. Responsiveness, yaitu bahwa institusi-institusi dan proses yang ada harus diarahkan untuk melayani para stakeholders.
5. Consensus orientation yaitu bahwa harus ada proses mediasi untuk sampai kepada konsensus umum yang didasarkan atas kepentingan kelompok, dan sedapat mungkin didasarkan pada kebijakan dan prosedur.
6. *Equity*, yaitu bahwa semua orang memiliki kesempatan yang sama untuk memperbaiki dan mempertahankan kesejahteraannya.

7. *Effectiveness and efficiency*, yaitu bahwa proses dan institusi-institusi yang ada sedapat mungkin memenuhi kebutuhan masyarakat melalui pemafaatan terbaik terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada.
8. *Accountability*, yaitu bahwa para pengambil keputusan di instansi pemerintah, sektor publik dan organisasi masyarakat madani harus mampu mempertanggungjawabkan apa yang dilakukan dan diputuskannya kepada publik sekaligus kepada para pemangku kepentingan.
9. *Strategic vision* yaitu bahwa para pemimpin dan masyarakat publik harus memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang terhadap pembangunan manusia, dengan memperhatikan latar belakang sejarah, dan kompleksitas sosial budaya.

Mencermati beberapa perspektif yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, dan upaya untuk mengatasi masalah-masalah berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia sesuai dengan perkembangan IPTEK, kemajuan pengetahuan masyarakat serta perubahan iklim politik yang lebih demokratis, maka perspektif administrasi publik yang relevan dapat diterapkan adalah *perspektif new public service* (NPS) dan *governance*. NPS sebagai paradigma terbaru dari administrasi publik meletakkan pelayanan publik sebagai kegiatan utama para administrator publik. Pelayanan dalam konteks ini berbeda dengan pelayanan berbasis pelanggan (konsumen) sebagaimana digagas oleh dalam pradigma *New Public Management* (NPM). NPM menurut Kamensky dalam Denhardt dan Denhardt (2003) didasarkan pada *public choice theory*, dimana teori tersebut menekankan pada kemampuan individu seseorang dibandingkan dengan kemampuan publik secara bersama-sama.

Penggunaan perspektif *New Public Service* dalam mengatasi masalah pelayanan publik di Indonesia hal ini juga sesuai dengan dasar negara Pancasila khususnya pada Sila keempat dan kelima, yang menekankan pada musyawarah mufakat dalam hal ini adanya kesepakatan antara pemerintah selaku pemberi layanan dengan warga sebagai penerima layanan,

sedangkan pada aspek keadilan sosial hal ini menunjukkan bahwa pemberian pelayanan kepada masyarakat harus dilandaskan pada aspek keadilan dalam pengertian tidak boleh ada diskriminasi atau perbedaan yang didasarkan pada alasan-alasan ekonomi, politik, dan alasan yang tidak rasional lainnya. Salah satu intisari dari prinsip NPS tersebut adalah bagaimana administrator publik mengartikulasikan dan membagi kepentingan warga negara (Denhardt dan Denhardt, 2003). Agar kepentingan warga negara tersebut dapat terbagi rata, diperlukan media pertemuan antara pemerintah dengan warga masyarakat, sehingga semua kepentingan warga masyarakat dapat diakomodasi.

Upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik ini, beberapa kegiatan sudah dilakukan oleh pemerintah misalnya dapat dilihat pada kegiatan perencanaan partisipatif seperti musyawarah pembangunan (Musrenbang) baik pada tingkat kecamatan, kabupaten, maupun provinsi dan nasional. Meskipun demikian kegiatan tersebut tidak dapat diselenggarakan sewaktu-waktu, sehingga kepentingan masyarakat dalam bentuk kebutuhan tidak dapat ditangkap dengan cepat oleh pemerintah. Seperti kebutuhan yang terjadi secara tiba-tiba seperti kebutuhan akan kesehatan, air bersih, bisa terjadi sewaktu-waktu. Agar kebutuhan masyarakat dapat segera diantisipasi dan diatasi oleh pemerintah maka diperlukan media komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Sesuai dengan perspektif *New Public Service* maupun *good governance*, ada beberapa model pelayanan publik yang dapat digunakan untuk mengatasi masalah pelayanan publik di Indonesia diantaranya adalah:

1. Model *Citizen's Charter* (kontrak pelayanan), model ini berasal dari ide Osborne dan Plastrik (1997). Dalam model ini terdapat standar pelayanan publik yang ditetapkan berdasarkan masukan warga masyarakat, dan aparat pemerintah berjanji untuk memenuhinya dan melaksanakannya. Model ini merupakan pendekatan dalam pelayanan publik yang memposisikan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Oleh sebab itu, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus

menjadi pertimbangan utama dalam proses pelayanan. *Citizen's Charter* ini dapat dikatakan sebagai kontrak sosial antara warga dengan aparat birokrasi untuk menjamin mutu pelayanan publik. Adanya kontrak sosial tersebut, maka warga memiliki hak-hak baru apabila dirugikan oleh birokrasi dalam memberikan pelayanan. Dengan mengadopsi model *Citizen's Charter*, birokrasi juga harus menetapkan sistem untuk menangani keluhan pelanggan dengan tujuan memperbaiki kinerjanya secara terus menerus.

2. Model KYC (*Know Your Customers*), model ini dikembangkan dalam dunia perbankan yang dapat diadaptasi ke dalam konteks pelayanan publik dalam organisasi pemerintah. Mekanisme kerja dalam model ini yaitu berupaya mengenali terlebih dahulu kebutuhan dan kepentingan pelanggan sebelum memutuskan jenis pelayanan yang akan diberikan (Dwiyanto, 2005). Untuk mengetahui keinginan, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan, maka birokrasi pelayanan publik harus mendekatkan diri dengan masyarakat. Beberapa metode yang dapat digunakan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan para pelanggan yaitu melalui survai, wawancara, dan observasi. Jika menggunakan metode survai maka seperangkat daftar pertanyaan harus disusun untuk mengidentifikasi keinginan, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat terhadap pelayanan yang diinginkan.

Dalam model KYC ini birokrasi pemerintah harus mengetahui siapa yang menjadi pelanggannya (orang atau kelompok masyarakat yang dilayani). Oleh sebab itu setiap unit birokrasi pemerintah harus mampu mendefinisikan pelanggannya atau pengguna jasa mereka, sehingga untuk selanjutnya mereka dapat mengorientasikan pelayanan kepada kebutuhan masyarakat pengguna jasa tersebut. Kantor kelurahan misalnya harus mampu mengidentifikasi pengguna jasa mereka, apakah masyarakat yang ada dalam

wilayah kelurahannya, ataukah camat dan bupati yang mengangkat lurah tersebut.

3. Model *M-Government (m-Gov)*, kemajuan teknologi dibidang informasi dan komunikasi ikut berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap kinerja birokrasi pemerintah terutama dari segi pelayanan warga masyarakat. *M-Government* sebenarnya diadaptasi dari *Electronic Government (e-Gov)* yakni salah satu cara untuk menjalankan fungsi pemerintah dengan memanfaatkan berbagai perangkat teknologi informasi dan komunikasi (TIK) (Nugroho, 2008). Menurut Kuschu dan Kuscu (2003) bahwa penggunaan *e-Gov* setidaknya mampu mengubah pola interaksi antara pemerintah dengan masyarakat. Pelayanan yang semula berorientasi pada antrian (*in line*) di depan meja pegawai dan tergantung pada jam kerja serta person pegawai yang menangani suatu pelayanan tertentu berubah menjadi layanan *on line* yang dapat diakses website pemerintah melalui komputer yang terhubung ke internet, selama 24 jam sehari.

Konsep pemerintah yang menggunakan teknologi bergerak tersebut disebut *Mobile Government (m-Gov)*. Model ini pada saat sekarang sudah dapat digunakan dengan mudah karena fasilitas yang dipergunakan dapat melalui komputer PC di rumah atau di kantor, Laptop/notebook/tablet, dan Hp (Mobile Phone). *m-Gov* adalah *strategy and its implementation involving the utilization of all kinds of wireless and mobile technology, services, applications and devices for improving benefits to the parties involved in e-government including citizens, businesses and government units* (Kuschu dan Kuscu, 2003).

Beberapa daerah di Indonesia sudah mengimplementasikan *e-Gov* ini seperti Kota Solo dan Kabupaten Sragen. Juga Presiden SBY menggunakan *e-Gov* dalam memberikan pelayanan seperti membuka layanan SMS pada nomor 9949 untuk menerima keluhan masya-

rakat, juga KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) menerima pengaduan masyarakat mengenai kasus-kasus korupsi melalui fasilitas SMS. Ada beberapa cara yang dapat digunakan dalam mengimplementasikan *m-Gov* ini seperti melalui jaringan internet dengan menggunakan laptop, kini sudah banyak tersedia jaringan WiFi (*wireless fidelity*) yakni perangkat yang memungkinkan pengguna untuk mengakses internet secara nirkabel bahkan beberapa lokasi tersedia hotspot gratis. Cara lain yang dapat digunakan dalam implementasi *m-Gov* ini yaitu melalui *hand-phone* baik penggunaan melalui suara atau SMS (short message service).

Pemanfaatan suara melalui telepon atau Hp (*mobile phone*) untuk menerima kebutuhan dari masyarakat sudah sering digunakan di dunia bisnis dengan nama Call Centre, pada institusi perbankan dikenal dengan nama *phone banking*. Untuk organisasi publik, konsep ini diterapkan dengan menempatkan beberapa pegawai sebagai agen.

Nantinya agen ini akan memberikan informasi tentang kebutuhan masyarakat. Selain berfungsi sebagai garda terdepan dalam memberikan pelayanan informasi kepada masyarakat, agen ini juga dapat berfungsi sebagai penghubung aspirasi antara masyarakat dengan pemerintah. Kebutuhan masyarakat dimasukkan ke dalam sistem yang terintegrasi sehingga dapat diketahui oleh pimpinan instansi. Melalui fasilitas SMS di Hp yaitu fasilitas yang dapat digunakan untuk mengirim dan menerima pesan-pesan pendek. Ada beberapa bentuk dari penggunaan teknologi ini di pemerintahan (Nugroho, 2008), antara lain:

- a. Pemerintah ke masyarakat, dalam hal ini pemerintah dapat memberikan informasi kepada warganya melalui SMS.
- b. Masyarakat ke pemerintah, keluhan dan saran masyarakat dapat dikirimkan ke pemerintah melalui SMS. Menurut Lallana dan Zalesak (2004) untuk poin a dan b di atas disebut *mCommunication*.
- c. Pemerintah ke pegawai negeri sipil, pemerintah dapat memberikan pengumuman kepada PNS melalui SMS, sehingga informasi dapat lebih cepat diterima dan akhirnya pelayanan kepada masyarakat

dapat lebih cepat. Kemampuan lain dari ponsel adalah mampu memberikan lokasi dimana PNS berada, ini diperlukan untuk mengetahui keberadaan pegawai jika mereka tidak berada di kantor. Untuk hal ini menurut Lallana dan Zalesak (2004) disebut *m-Administration*.

Ada beberapa cara atau pola yang dapat dilakukan untuk mengefektifkan model pelayanan *M-Gov* ini, konsep yang ditawarkan oleh (Nugroho, 2008) adalah:

- a. Masyarakat dengan Basis Data Aduan Masyarakat
- b. Basis Data Aduan Masyarakat dengan Pemerintah Daerah
- c. Basis Data Aduan Masyarakat dengan DPRD
- d. Sistem Aduan Masyarakat dengan Muspida
- e. Sistem internal Pemda via SMS

## E. PENUTUP

Perspektif *New Public Service* dan *Good Governance* dianggap paling tepat untuk kondisi sekarang dalam mengatasi masalah-masalah pelayanan publik di Indonesia. Hal itu didukung oleh situasi politik yang lebih demokratis dan keterbukaan pemerintah. Dan untuk efektifnya implementasi persepektif tersebut, dapat diterapkan dengan menggunakan beberapa model seperti *model citizen's charter*, model KYC (*Know Your Customer*), dan model *m-Government*. Dengan adanya model-model tersebut di atas diharapkan kendala-kendala yang selama ini menghambat efektivitas pelaksanaan pelayanan publik dapat diatasi sehingga pelaksanaan pelayanan publik dapat ditingkatkan efektivitasnya, sekalipun demikian kesemuanya kembali kepada person atau pelaksana pelayanan tersebut yakni aparat pemerintah dan juga partisipasi masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Denhardt, J.V., dan Denhardt, R.B., 2003. *The New Public Service: An Approach to Reform. International Review of Public Administration* Vol 8 No 1. 2004. *The*

- New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E Sharve.
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Frederickson, H.G., 1987. *Administrasi Negara Baru* (terjemahan). Jakarta: LP3ES.
- Keban, Y.T., 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Jakarta: Gava Media.
- Kushcu dan Kuscu. 2003. *From E-government to M-government: Facing the Inevitable in the Proceeding of European Conference on E-Government (ECEG 2003), Trinity College, Dublin*.
- Lallana, E. 2004. *eGovernment for Development, M-Government Definitions and Models*. [www.egov4dev.org/mgovdefn.htm](http://www.egov4dev.org/mgovdefn.htm). di akses (20 Mei 2007)
- Nugroho, Rino A., 2008. "Model Pelayanan Publik Menggunakan M-Government (Studi Kasus di Solo, Sragen, Sukoharjo dan Karanganyar)". *Jurnal Dinamika*, Vol 8 : No. 2.
- Osborne, D., dan Gaebler, T., 1996. *Mewirau-sahakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik* (Terjemahan). Jakarta: CV Taruna Grafika.
- Osborne, D., dan Plastrik, P., 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: Addison-Wessley Publising Company.
- Thoah, Miftah, 2008. *Ilmu Administrasi Public Kontemporer*. Jakarta: Kencana.
- Zalesak, Mischal "Overview and Opportunities of Mobile Government". [www.developmentgateway.org/download/218309/mGov.doc.](http://www.developmentgateway.org/download/218309/mGov.doc.), di akses (24 Juni 2010)

\*\*\*\*\*