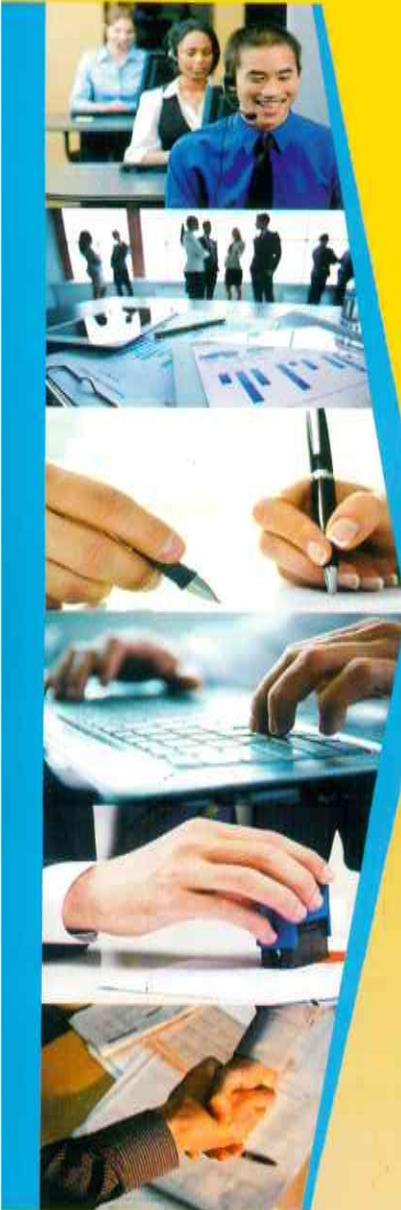


Dr. H. Zaenal Mukarom, M.Si.  
Muhibudin Wijaya Laksana, S.Sos., M.Si.



# Membangun Kinerja Pelayanan Publik

Menuju Clean Government  
and Good Governance



Pengantar Prof. Dr. H. Boedi Abdullah

**CONTOH  
TIDAK DIJUAL**

Dr. H. Zaenal Mukarom, M.Si.  
Muhibudin Wijaya Laksana, S.Sos., M.Si.

# Membangun Kinerja Pelayanan Publik

Menuju Clean Government  
and Good Governance

Pengantar  
Prof. Dr. H. Boedi Abdullah



Penerbit PUSTAKA SETIA Bandung

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NO. 28 TAHUN 2014  
TENTANG HAK CIPTA

Pasal 113

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf l untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

---

**MEMBANGUN KINERJA PELAYANAN PUBLIK**  
**Menuju Clean Government and Good Governance**

---

ISBN 978-979-076-586-3

Cet. I: Februari 2016, 16 x 24 cm, 254 hlm

Penulis: **Dr. H. Zaenal Mukarom, M.Si.**

**Muhibudin Wijaya Laksana, S.Sos., M.Si.**

Pengantar: **Prof. Dr. H. Boedi Abdullah**

Editor: **Dr. Beni Ahmad Saebani, M.Si.**

Desain Sampul: **Tim Desain Pustaka Setia**

Setting, Montase, Layout: **Tim Redaksi Pustaka Setia**

Cetakan ke-1: **Februari 2016**

Diterbitkan oleh:

**CV PUSTAKA SETIA**

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164

Telp. (022) 5210588, Faks. (022) 5224105

E-mail: [pustaka\\_seti@yahoo.com](mailto:pustaka_seti@yahoo.com)

Web: [www.pustakasetia.com](http://www.pustakasetia.com)

Bandung 40253

**(Anggota IKAPI Cabang Jawa Barat)**

---

Copyright © 2015 **CV PUSTAKA SETIA**

Dilarang mengutip memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa seizin tertulis dari penerbit.

Hak penulis dilindungi undang-undang.

*All right reserved*

# KATA PENGANTAR

Saat ini pelayanan publik telah menjadi isu yang semakin strategis karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam ekonomi dan politik. Menyimak uraian penulis dalam buku ini mengenai keterpaduan sistem penyelenggaraan pemerintahan melalui jaringan informasi *on-line*, tampak bahwa pelayanan publik perlu terus dikembangkan sehingga memungkinkan tersedianya data dan informasi pada instansi pemerintah yang dapat dianalisis dan dimanfaatkan secara tepat, akurat, dan aman.

Perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik diharapkan dapat memperbaiki citra pemerintah dalam pandangan masyarakat karena dengan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, kepuasan dan kepercayaan masyarakat dapat dibangun dan pemerintah dapat meningkatkan legitimasi yang kuat di mata publik. Kondisi penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sendi pelayanan, antara lain yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar penduduk, belum seperti harapan masyarakat. Banyaknya pengaduan, keluhan masyarakat, baik disampaikan secara langsung kepada pimpinan unit pelayanan maupun melalui surat pembaca pada berbagai media massa menunjukkan kondisi tersebut. Pada pihak lain masyarakat sebagai unsur utama yang dilayani belum memberikan kontrol yang efektif untuk menjadi unsur pendorong dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Buku ini sangat bermanfaat untuk mahasiswa dan masyarakat atau pembaca yang ingin menambah wawasan keilmuan mengenai kinerja pelayanan publik. Saya menyambut baik kehadiran buku ini. Semoga menjadi sumbangan berharga untuk perpustakaan perguruan tinggi yang mengkaji manajemen, administrasi, dan kebijakan publik yang berhubungan dengan mata kuliah pelayanan publik.

Prof. Dr. H. Boedi Abdullah

# PENGANTAR PENULIS

Dilatarbelakangi oleh semakin pentingnya peran pelayan publik di satu sisi dan banyaknya persoalan yang melilit mereka di sisi lain, isu mengenai kinerja aparat pelayanan publik menjadi salah satu isu penting dalam reformasi administrasi publik di berbagai negara, termasuk untuk konteks Indonesia kontemporer. Kinerja pelayanan publik sering dipertukarkan dengan pengukuran kinerja pemerintah. Hal ini tidak terlalu mengherankan karena pada dasarnya pelayanan publik menjadi tanggung jawab pemerintah.

Fenomena pelayanan birokrasi pemerintah tampaknya tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan. Beberapa perilaku aparat birokrasi masih menunjukkan rendahnya akuntabilitas, responsivitas, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ide reformasi yang menginginkan agar birokrasi lebih bersifat transparan, terbuka, dan jujur masih jauh dari harapan. Dalam kultur kekuasaan pun masih melembaga kultur feodal, terkait dengan masih lemahnya kontrol masyarakat terhadap praktik-praktik tersebut.

Salah satu persoalannya yang mendasar pada reputasi pelayanan birokrasi publik seakan-akan berjalan sendiri tanpa dibantu dengan paradigma lain yang saling mendukung. Padahal, membangun paradigma konstruksi sosial pelayanan publik bukan sekadar mengkritisi reputasi manajemen, melainkan lebih dari membantu manajemen secara luas sehingga dapat menjalankan fungsinya sebagaimana diharapkan.

Atas dasar fenomena itulah, pelayanan perlu mengembangkan paradigma teori kritis untuk mengkritisi sendiri paradigma yang dikembangkan sebagai bagian untuk mengkritisi diri (*autocritisme*), mengasah dan memperjelaskan teori yang dibangun serta memberi masukan terhadap berbagai perspektif yang dibangun pada kemudian hari, tidak lain membangun kineja pelayanan publik.

Dalam konteks tersebut, buku *Membangun Kinerja Pelayanan Publik* ini, untuk mendalami pengetahuan tentang hakikat kinerja serta konsep dalam membangun kinerja pelayan publik, pengaruh sosial dalam kelompok, komunikasi dalam kelompok, ranah baru dalam kinerja pelayan publik yang harus mendapat porsi perhatian untuk dibangun dan dikembangkan untuk ekspansi ke depan untuk memberikan masukan dan pertimbangan kepada siapa pun yang bergerak dalam disiplin ilmu ini.

Berdasarkan hal tersebut, penyajian buku ini diawali dari landasan filosofis, konsep, dan aplikasi pelayan, berturut-turut membahas konsep pelayan publik, konsep kinerja pelayanan publik, konsep membangun kinerja pelayanan publik, konsep manajemen kinerja pelayanan publik, perencanaan, tata laksana, monitoring evaluasi, pelaporan kinerja pelayanan publik. Pada bagian akhir diberikan gambaran model pelayanan prima dalam pelayanan publik, dan sebagai penutup diberikan gambaran model peningkatan kualitas kinerja pelayan publik.

Semoga buku ini bermanfaat bagi para pembaca, khususnya mahasiswa pengguna buku ini.

Dr. H. Zaenal Mukarom, M.Si.

---

Muhibudin Wijaya Laksana, S.Sos., M.Si.

# DAFTAR ISI

## **BAB 1**

<b>PENDAHULUAN .....</b>	<b>13</b>
A. Konsepsi Filosofi dan Aplikasi Pelayanan .....	13
B. Potret Kinerja Pelayanan .....	19
C. Pembenahan Kinerja SDM Aparat: Pengalaman Beberapa Negara .....	21
D. Pelajaran Penting bagi Bangsa Indonesia .....	31

## **BAB 2**

<b>KONSEP DASAR PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>35</b>
A. Mendekat dengan Publik .....	35
B. Mengapa Harus Pelayanan Publik? .....	39
C. Ruang Lingkup Pelayanan Publik .....	45
D. <i>Good Governance</i> Acuan Pelayanan Publik .....	48

## **BAB 3**

<b>KONSEP DASAR KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>51</b>
A. Dasar-dasar Kinerja Pelayanan Publik .....	51
B. Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik .....	54
C. Standar Pelayanan Minimal .....	61
D. Kualitas Kinerja Pelayanan Publik .....	67

#### **BAB 4**

<b>MEMBANGUN ETIKA KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>71</b>
A. Kondisi dan Masalah Pelayanan Publik .....	71
B. Mewujudkan Birokrasi yang Mengedepankan Etika Pelayanan Publik .....	73
C. Model Etika Kinerja Pelayanan Publik yang Profesional .....	78
D. Faktor Pendukung Membangun Etika Kinerja Pelayanan .....	85
Publik .....	

#### **BAB 5**

<b>MANAJEMEN PENGEMBANGAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>89</b>
A. Konsepsi Dasar Manajemen Pengembangan Pelayanan Publik .....	89
B. Analisis Kebijakan Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik .....	96
C. Membangun Budaya Pelayanan Publik .....	108
D. Mengembangkan Budaya Kinerja Pelayanan Publik .....	112

#### **BAB 6**

<b>PERENCANAAN PENGEMBANGAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>119</b>
A. Konsep Dasar Perencanaan Pengembangan Kinerja Pelayanan .....	119
B. Konsep Penyusunan Standar Pelayanan .....	132
C. Tahapan Perumusan Kebijakan Publik .....	138
D. Model Perencanaan Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Menuju Pelayanan Terpadu Satu Pintu .....	152

#### **BAB 7**

<b>TATA LAKSANA KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>159</b>
A. Konsep Tata Laksana Pelayanan Publik .....	159
B. Kerangka Dasar Tata Laksana Pelayanan Publik .....	164
C. Kegiatan dan Standar Pelayanan Publik .....	174
D. Efektivitas Manajemen Tata Laksana Pelayanan Publik .....	175

<b>BAB 8</b>	
<b>MONITORING EVALUASI PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>177</b>
A. Konsep Dasar Monitoring Evaluasi Program Pelayanan Publik .....	178
B. Evaluasi Kebijakan Pelayanan Publik .....	184
<b>BAB 9</b>	
<b>PENGAWASAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>189</b>
A. Konsep Dasar Pengawasan .....	189
B. Pengawasan Kinerja Pelayanan Publik .....	195
C. Ombudsman sebagai Pengawas Kinerja Pelayanan Publik ...	201
D. Model Pengawasan Melekat dan Kinerja Pelayanan Publik ..	204
<b>BAB 10</b>	
<b>PELAPORAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>207</b>
A. Konsep Dasar Pelaporan Kinerja Pelayanan Publik .....	207
B. Format Pelaporan, Analisis, dan Perbandingan Pengukuran Kinerja .....	210
C. Laporan Akuntabilitas Kinerja Pelayanan Publik (LAKIP) .....	214
<b>BAB 11</b>	
<b>MODEL PENINGKATAN KUALITAS KINERJA PELAYANAN PUBLIK</b>	<b>217</b>
A. Problem dan Tantangan Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia .....	218
B. Konsep Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik .....	221
C. Model Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik .....	224
<b>BAB 12</b>	
<b>PELAYANAN PRIMA: IMPLIKASI DARI PEMBANGUNAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>227</b>
A. Konsep Dasar Pelayanan Prima .....	228
B. Pelayanan Prima dalam Pelayanan Publik .....	234
C. Masalah dan Upaya Pelayanan Prima .....	236

D. Strategi Membangun Pelayanan Prima dalam Pelayanan ..... Publik .....	237
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>239</b>
<b>PROFIL PENULIS .....</b>	<b>253</b>

Atas dasar fenomena itulah, pelayanan perlu mengembangkan paradigma teori kritis untuk mengkritisi sendiri paradigma yang dikembangkan sebagai bagian untuk mengkritisi diri (*autocritisme*), mengasah dan memperjelaskan teori yang dibangun serta memberi masukan terhadap berbagai perspektif yang dibangun pada kemudian hari, tidak lain membangun kinerja pelayanan publik.

Dalam konteks tersebut, buku *Membangun Kinerja Pelayanan Publik* ini, untuk mendalami pengetahuan tentang hakikat kinerja serta konsep dalam membangun kinerja pelayan publik, pengaruh sosial dalam kelompok, komunikasi dalam kelompok, ranah baru dalam kinerja pelayan publik yang harus mendapat porsi perhatian untuk dibangun dan dikembangkan untuk ekspansi ke depan untuk memberikan masukan dan pertimbangan kepada siapa pun yang bergerak dalam disiplin ilmu ini.

Berdasarkan hal tersebut, penyajian buku ini diawali dari landasan filosofis, konsep, dan aplikasi pelayan, berturut-turut membahas konsep pelayan publik, konsep kinerja pelayanan publik, konsep membangun kinerja pelayanan publik, konsep manajemen kinerja pelayanan publik, perencanaan, tata laksana, monitoring evaluasi, pelaporan kinerja pelayanan publik. Pada bagian akhir diberikan gambaran model pelayanan prima dalam pelayanan publik, dan sebagai penutup diberikan gambaran model peningkatan kualitas kinerja pelayan publik.

Semoga buku ini bermanfaat bagi para pembaca, khususnya mahasiswa pengguna buku ini.

Dr. H. Zaenal Mukarom, M.Si.

Muhibudin Wijaya Laksana, S.Sos., M.Si.

## DAFTAR ISI

<b>BAB 1</b>	
<b>PENDAHULUAN .....</b>	<b>13</b>
A. Konsepsi Filosofi dan Aplikasi Pelayanan .....	13
B. Potret Kinerja Pelayanan .....	19
C. Pembinaan Kinerja SDM Aparat: Pengalaman Beberapa Negara .....	21
D. Pelajaran Penting bagi Bangsa Indonesia .....	31
<b>BAB 2</b>	
<b>KONSEP DASAR PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>35</b>
A. Mendekat dengan Publik .....	35
B. Mengapa Harus Pelayanan Publik? .....	39
C. Ruang Lingkup Pelayanan Publik .....	45
D. <i>Good Governance</i> Acuan Pelayanan Publik .....	48
<b>BAB 3</b>	
<b>KONSEP DASAR KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>51</b>
A. Dasar-dasar Kinerja Pelayanan Publik .....	51
B. Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik .....	54
C. Standar Pelayanan Minimal .....	61
D. Kualitas Kinerja Pelayanan Publik .....	67

<b>BAB 4</b>	
<b>MEMBANGUN ETIKA KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>71</b>
A. Kondisi dan Masalah Pelayanan Publik .....	71
B. Mewujudkan Birokrasi yang Mengedepankan Etika Pelayanan Publik.....	73
C. Model Etika Kinerja Pelayanan Publik yang Profesional.....	78
D. Faktor Pendukung Membangun Etika Kinerja Pelayanan Publik .....	85
<b>BAB 5</b>	
<b>MANAJEMEN PENGEMBANGAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>89</b>
A. Konsepsi Dasar Manajemen Pengembangan Pelayanan Publik .....	89
B. Analisis Kebijakan Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik .....	96
C. Membangun Budaya Pelayanan Publik .....	108
D. Mengembangkan Budaya Kinerja Pelayanan Publik .....	112
<b>BAB 6</b>	
<b>PERENCANAAN PENGEMBANGAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>119</b>
A. Konsep Dasar Perencanaan Pengembangan Kinerja Pelayanan .....	119
B. Konsep Penyusunan Standar Pelayanan .....	132
C. Tahapan Perumusan Kebijakan Publik .....	138
D. Model Perencanaan Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Menuju Pelayanan Terpadu Satu Pintu .....	152
<b>BAB 7</b>	
<b>TATA LAKSANA KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>159</b>
A. Konsep Tata Laksana Pelayanan Publik .....	159
B. Kerangka Dasar Tata Laksana Pelayanan Publik .....	164
C. Kegiatan dan Standar Pelayanan Publik .....	174
D. Efektivitas Manajemen Tata Laksana Pelayanan Publik .....	175
<b>10</b>	<b>MEMBANGUN KINERJA PELAYANAN PUBLIK</b>

<b>BAB 8</b>	
<b>MONITORING EVALUASI PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>177</b>
A. Konsep Dasar Monitoring Evaluasi Program Pelayanan Publik .....	178
B. Evaluasi Kebijakan Pelayanan Publik .....	184
<b>BAB 9</b>	
<b>PENGAWASAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>189</b>
A. Konsep Dasar Pengawasan .....	189
B. Pengawasan Kinerja Pelayanan Publik .....	195
C. Ombudsman sebagai Pengawas Kinerja Pelayanan Publik ..	201
D. Model Pengawasan Melekat dan Kinerja Pelayanan Publik ..	204
<b>BAB 10</b>	
<b>PELAPORAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>207</b>
A. Konsep Dasar Pelaporan Kinerja Pelayanan Publik .....	207
B. Format Pelaporan, Analisis, dan Perbandingan Pengukuran Kinerja .....	210
C. Laporan Akuntabilitas Kinerja Pelayanan Publik (LAKIP) .....	214
<b>BAB 11</b>	
<b>MODEL PENINGKATAN KUALITAS KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>217</b>
A. Problem dan Tantangan Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia .....	218
B. Konsep Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.....	221
C. Model Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik .....	224
<b>BAB 12</b>	
<b>PELAYANAN PRIMA: IMPLIKASI DARI PEMBANGUNAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>227</b>
A. Konsep Dasar Pelayanan Prima .....	228
B. Pelayanan Prima dalam Pelayanan Publik .....	234
C. Masalah dan Upaya Pelayanan Prima .....	236

D. Strategi Membangun Pelayanan Prima dalam Pelayanan ..... Publik .....	237
DAFTAR PUSTAKA .....	239
PROFIL PENULIS .....	253

# BAB 1

## PENDAHULUAN

Pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah, baik pusat, daerah, maupun lingkungan Badan Usaha Milik Negara. Pelayanan publik berbentuk pelayanan barang publik ataupun pelayanan jasa.

Saat ini, masyarakat semakin terbuka dalam memberikan kritik bagi pelayanan publik. Oleh sebab itu, substansi administrasi sangat berperan dalam mengatur dan mengarahkan seluruh kegiatan organisasi pelayanan dalam mencapai tujuan.

### A. Konsepsi Filosofi dan Aplikasi Pelayanan

#### 1. Konsepsi Filosofi Pelayanan

Ketetapan MPR Nomor XI/MPR 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) mengamankan agar aparatur negara mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara profesional, produktif, transparan, dan bebas dari KKN. Salah satu tugas dan fungsi aparatur negara mencakup pelayanan publik. Dalam menghadapi era global yang penuh tantangan dan peluang, aparatur pemerintah hendaknya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sendi pelayanan, antara lain menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar penduduk. Akan tetapi, pelayanan tersebut belum mampu memenuhi harapan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya pengaduan, keluhan masyarakat, baik disampaikan secara langsung kepada Pimpinan Unit Pelayanan maupun surat pembaca pada berbagai media massa. Pada pihak lain, masyarakat sebagai unsur utama yang dilayani belum memberikan kontrol yang efektif untuk menjadi unsur pendorong dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik. Oleh sebab itu, diperlukan upaya peningkatan pelayanan publik melalui pembenahan yang menyeluruh meliputi aspek kelembagaan, kepegawaian (SDM), tata laksana, akuntabilitas sehingga diharapkan dapat menghasilkan pelayanan publik yang prima, yaitu pelayanan yang cepat, tepat, murah, aman, berkeadilan, dan akuntabel.

## 2. Pengertian Pelayanan

Dalam *Kamus Bahasa Indonesia* (1995), istilah pelayanan berasal dari kata "layan" yang artinya membantu menyiapkan atau mengurus segala apa yang diperlukan orang lain untuk perbuatan melayani. Adapun dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata pelayanan diartikan sebagai perihal cara melayani, servis jasa, dan kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang/jasa.<sup>1</sup>

Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan dapat didefinisikan sebagai kualitas pelayanan birokrat kepada masyarakat. Sianipar (1998) mengemukakan pengertian pelayanan sebagai berikut:<sup>2</sup>

- a. cara melayani, menyiapkan atau menjamin keperluan seseorang atau kelompok orang;
- b. meladeni atau membantu mengurus keperluan atau kebutuhan seseorang sejak diajukan permintaan sampai penyampaian atau penyerahannya.

---

1) Anonim. Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995, hlm. 571.  
2) Sianipar J.P.G. *Manajemen Pelayanan Masyarakat*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 1998, hlm. 4.

Menurut The Liang Gie (1997), pelayanan mencakup pelayanan bagi masyarakat atau kegiatan dari organisasi yang dilakukan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat.<sup>3</sup>

Secara terperinci, pelayanan sebagaimana dikemukakan oleh Gronroos (Ratminto dan Atik, 2004), yaitu:

"...Aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan."<sup>4</sup>

Dalam bahasa Inggris istilah pelayanan adalah "service". Pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan. Oleh karena itu, proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan dilakukan sehubungan dengan saling memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan. A.S. Moenir (2002) mendefinisikan pelayanan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan tertentu yang tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani atau dilayani, bergantung pada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pengguna.<sup>5</sup>

Selanjutnya, A.S. Moenir A. (2002: 16) menyatakan bahwa proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain inilah yang dinamakan pelayanan. Dengan kata lain, pelayanan adalah kegiatan yang bertujuan untuk membantu menyiapkan atau mengurus segala hal yang diperlukan orang lain.<sup>6</sup>

Dari semua definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

---

3) The Liang Gie. *Administrasi Perkantoran Modern*, Yogyakarta: Liberty, 1997, hlm. 23.  
4) Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2004, hlm. 3.  
5) A.S. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002, hlm.16.  
6) *Op. Cit.*, hlm. 17.

Pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan kebutuhan seseorang atau sekelompok orang. Objek yang dilayani adalah masyarakat yang terdiri atas individu, golongan, dan organisasi (sekelompok organisasi).

### 3. Tata Laksana Pelayanan

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan adalah:<sup>7</sup>

- a. Segala bentuk pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Kegiatan pelayanan dalam suatu organisasi memiliki peran penting dan strategi, terutama bagi organisasi yang berorientasi pada pelayanan jasa.

### 4. Asas dan Pokok-pokok Kinerja Pelayanan Umum

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan. Keputusan Menpan Nomor 63 tahun 2004 yang menyatakan asas-asas pelayanan sebagai berikut.<sup>8</sup>

- a. Transparansi; Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- b. Akuntabilitas; Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Kondisional; Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas;

7) Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan.

8) Kep. Menpan Nomor 63 Tahun 2004 tentang Hakikat Pelayanan Publik.

- d. Partisipatif; Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
- e. Kesamaan hak; Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, gender, dan status ekonomi;
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban; Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Berdasarkan uraian tersebut, pemerintah sebagai milik publik perlu memberikan pelayanan yang baik atau pelayanan prima karena hal tersebut merupakan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

### 5. Pola dan Syarat Pelayanan Umum

Bagi institusi pemerintah, pelayanan publik pada prinsipnya mengacu pada pola pelayanan umum yang sama. Pola pelayanan tersebut adalah Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tersebut tercantum bahwa:

"...Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di Lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan."<sup>9</sup>

Adapun syarat pelayan umum sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 81 Tahun 1993 adalah sebagai berikut:<sup>10</sup>

- a. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
- b. Penggunaan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas;

9) Surat Keputusan Mentari Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81/1993, 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.

10) *Ibid.*

harus dieliminasi dengan menempatkan butir-butir penilaian substantif yang berkaitan dengan kontribusi seseorang terhadap proses penyelenggaraan pelayanan publik.

## BAB 2

# KONSEP DASAR PELAYANAN PUBLIK

### A. Mendekat dengan Publik

#### 1. Pengertian Publik

Hampir setiap hari kita mendengar kata publik dari berbagai media massa, seperti televisi, radio, surat kabar (koran), tabloid, dan majalah. Kata publik sebenarnya identik dengan masyarakat. Publik adalah "kumpulan" orang yang memiliki minat dan kepentingan yang sama terhadap suatu isu atau masalah. Publik berbeda dengan kerumunan (*crowd*). Publik bisa berada di mana pun, sedangkan *crowd* biasanya berada di suatu tempat, terkonsentrasi, berkumpul/berkerumun. *Crowd* dapat ditemukan di jalanan, misalnya sekelompok orang yang berkumpul, bergerombol, melihat-lihat suatu kejadian. Publik bersifat lebih rasional, sedangkan kerumunan lebih bersifat emosional. Menurut Ogburn dan Nimkoff, publik ditandai oleh adanya suatu isu yang dihadapi dan dibincangkan oleh sekelompok orang dan memunculkan opini mengenai isu tersebut. Publik menganggap isu tersebut penting atau kontroversial sehingga terjadi proses diskusi.<sup>1</sup>

Mayor Polak mendefinisikan publik (khalayak ramai) sebagai sejumlah orang yang mempunyai minat sama terhadap suatu persoalan tertentu. Sekalipun demikian, orang-orang yang mempunyai minat yang sama tidak

---

1) Zulkarnaen Nasution. *Komunikasi Politik Suatu Pengantar*, Jakarta: Yudhistira, 1990, hlm. 94.

berarti mempunyai pendapat yang sama.<sup>2</sup> Dengan demikian, publik adalah sejumlah orang yang berminat dan merasa tertarik terhadap suatu masalah dan berhasrat mencari jalan keluar dengan mewujudkan tindakan yang konkret.

Menurut Soekamto, publik adalah kelompok yang bukan merupakan kesatuan, tetapi melakukan interaksi secara tidak langsung melalui media komunikasi, baik media komunikasi secara umum (misalnya pembicaraan secara pribadi, desas-desus) maupun media komunikasi massa (misalnya surat kabar, radio, televisi, dan sebagainya). Bogadus mengatakan bahwa publik adalah sejumlah besar orang yang tidak saling mengenal, tetapi mempunyai perhatian dan minat yang sama terhadap suatu masalah.<sup>3</sup>

Herbert Blumer mengemukakan ciri-ciri publik sebagai berikut:

- a. dikonfrontasikan atau dihadapkan pada suatu isu;
- b. terlibat dalam diskusi mengenai isu tersebut;
- c. memiliki perbedaan pendapat tentang cara mengatur isu.<sup>4</sup>

Adapun Moore (1981) berpendapat bahwa publik adalah sekelompok orang yang memiliki kepentingan yang sama dan memiliki pendapat terhadap suatu isu yang menimbulkan pertentangan atau kontroversial.<sup>5</sup>

Menurut Yulianita (1996), pengertian publik dapat ditinjau dari beberapa aspek, yaitu secara kuantitatif, geografis, psikologis, dan sosiologis.<sup>6</sup>

#### a. Pengertian Publik Secara Kuantitatif

Secara kuantitatif, publik ditandai dengan besarnya jumlah suatu publik. Sekalipun demikian, dua orang yang mempunyai minat yang sama mengenai suatu masalah sosial juga dapat dikategorikan sebagai publik. Misalnya, dua orang yang menolak suatu kebijakan pemerintah.

2) Sunarjo Djunasih, *Opini Publik*, Yogyakarta: Liberty, 1984, hlm. 32.

3) Sumarno, *Pendapat Umum dalam Sistem Politik*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990, hlm. 24.

4) Sastropetro, *Komunikasi Sosial*, Bandung: Remaja, 1990, hlm. 108.

5) H. Frazier Moore, *Hubungan Masyarakat*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1981, hlm. 29.

6) Neni Yulianita, *Dasar-dasar Public Relations*, Bandung: Alqaprint, 1999, hlm. 2-4.

#### b. Pengertian Publik Secara Geografis

Dalam pengertian geografis, publik adalah sejumlah orang yang berkumpul bersama-sama di suatu tempat. Publik ini ditandai dengan adanya wilayah tempat tinggal dan adanya minat yang sama mengenai suatu permasalahan. Misalnya, publik yang terdiri atas warga dan pedagang di Bali memiliki kesamaan minat terhadap kasus peledakan bom di Bali; publik di Bandung memiliki keinginan untuk mengikuti proses pencalonan dan pemilihan Gubernur Jawa Barat, dan sebagainya.

#### c. Pengertian Publik Secara Psikologis

Secara psikologis, publik adalah orang-orang yang menaruh perhatian yang sama terhadap masalah yang sama, tanpa memiliki sangkut paut dengan tempat mereka berada. Dengan demikian, walaupun secara fisik tidak terlihat menyatu dalam sebuah kelompok, secara psikologis mereka disatukan dengan kepentingan yang sama. Sebagai contoh adalah orang-orang Indonesia, Malaysia, Afghanistan, Palestina, dan di belahan dunia lainnya yang menaruh perhatian dan mengikuti peristiwa agresi Amerika ke Irak. Mereka disatukan oleh kesamaan perhatian meskipun tempat mereka berbeda.

#### d. Pengertian Publik Secara Sosiologis

Secara sosiologis, publik ditandai dengan adanya kelompok individu yang mempunyai minat/keinginan yang sama, berkehendak untuk memecahkan masalah secara bersama-sama, serta mencapai tujuan secara bersama pula. Misalnya, publik yang menginginkan kasus pencarian harta karun di Bogor oleh Menteri Agama Said Agil Al-Munawar diselesaikan di pengadilan secara tuntas. Menurut mereka, pencarian harta itu telah merusak situs sejarah di Bogor dan hal itu melanggar hukum. Mereka membicarakan masalah itu bersama-sama untuk mencapai tujuan yang sama, yakni keadilan dan kepastian hukum.

## 2. Pengertian Massa, Kerumunan, Kelompok, dan Organisasi

### a. Massa

Secara umum, massa adalah orang yang tidak saling mengenal, berjumlah banyak, anggotanya heterogen, berkumpul di suatu tempat, dan tidak individualistis.

Massa memiliki kesadaran diri yang rendah, tidak dapat bergerak dengan terorganisasi, tidak bertindak untuk dirinya sendiri, tetapi digerakkan "dalang" yang berfungsi memanipulasi mereka.

### b. Kerumunan

Kerumunan adalah individu-individu yang bergabung atau menghimpunkan diri untuk mengerubungi sesuatu. Kerumunan lebih mudah dihasut dan digerakkan daripada massa dan publik. Objek perhatian kerumunan adalah kejadian yang sedang terjadi. Kerumunan sering menggunakan cara-cara yang emosional dan tidak rasional. Kerumunan sulit dikontrol karena kesadaran mereka yang tinggi hanya bersifat sementara. Selain itu, kerumunan tidak berstruktur sehingga sulit untuk mendapatkan bentuk kerumunan yang sama seperti bentuk sebelumnya.

### c. Kelompok

Kelompok adalah kumpulan manusia dalam lapisan masyarakat yang mempunyai ciri atau atribut yang sama. Karena memiliki persamaan, kelompok mempunyai tingkat hasut yang tinggi. Kelompok mempunyai tujuan yang lebih transparan dibandingkan dengan massa, publik, dan kerumunan, sehingga kelompok lebih mudah dikontrol karena mereka memiliki kesadaran yang tinggi dan tiap-tiap anggota menyadari keanggotaannya.

Menurut Rakhmat (1997), kelompok adalah sekumpulan orang yang mempunyai tujuan dan ikatan yang mempersatukan mereka. Kelompok mempunyai dua tanda psikologis, yaitu: (1) anggota kelompok merasa terikat dengan kelompok dalam *sense of belonging* (rasa memiliki) yang tidak ada pada selain anggota kelompok; (2) adanya ketergantungan antaranggota kelompok sehingga setiap orang terkait dalam cara tertentu dengan hasil yang lain.<sup>7</sup>

7) Jalaluddin Rakhmat, *Metode Penelitian Komunikasi*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 1997, hlm. 15.

### d. Organisasi

Secara umum organisasi dapat diartikan sebagai bentuk formal sekelompok manusia dengan tujuan individual masing-masing yang bekerja sama dalam satu proses tertentu untuk mencapai tujuan bersama.

## B. Mengapa Harus Pelayanan Publik?

Pertanyaan yang paling mendasar adalah, mengapa reformasi pelayanan publik menjadi titik strategis untuk membangun *good governance*? Mengapa bukan aspek kegiatan pemerintahan yang lain? Bukankah masih banyak persoalan lain yang dihadapi pemerintah yang juga sangat mendesak untuk ditangani? Pertanyaan-pertanyaan ini sangat penting untuk dijawab agar pilihan membangun praktik penyelenggaraan pelayanan melalui reformasi pelayanan publik benar-benar diyakini dapat membawa pemerintah Indonesia menuju pada praktik *good governance*.

Masyarakat sudah lama menunggu dan semakin tidak sabar menunggu lahirnya *good governance*. Tidak mungkin melakukan semua tindakan yang diperlukan dalam waktu yang bersamaan untuk mengembangkan *good governance* karena waktu, tenaga, anggaran, dan sumber daya lainnya yang dimiliki pemerintah dan masyarakat terbatas. Namun, bagaimanapun, langkah yang nyata harus segera diambil oleh pemerintah.

Untuk itu, pembenahan birokrasi pemerintah dapat menjadi langkah awal yang strategis. Dengan memberikan prioritas pada pembenahan birokrasi pemerintah, dampaknya terhadap percepatan terwujudnya *good governance* sangat besar. Bahkan, lebih konkret lagi, jika perbaikan praktik penyelenggaraan pelayanan publik menjadi agenda awal dari reformasi birokrasi. Penyelenggaraan pelayanan publik harus menjadi *core business* dari birokrasi pemerintah.

Dengan berhasilnya pemerintah memperbaiki penyelenggaraan publik sehingga menjadi efisien, responsif, partisipatif, dan akuntabel pemerintah tidak hanya dapat memperbaiki kinerja birokrasi, tetapi juga membangun *good governance*.

Mengutip pendapat Dwiyanto (2005), beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia, yaitu sebagai berikut.<sup>8</sup>

8) *Loc. Cit.*, Dwiyanto, *Mengapa .....*, hlm. 25.

## **BAB 3**

# **KONSEP DASAR KINERJA PELAYANAN PUBLIK**

Pengukuran kinerja pelayanan publik sering dipertukarkan dengan pengukuran kinerja pemerintah. Hal ini tidak mengherankan karena pada dasarnya pelayanan publik menjadi tanggung jawab pemerintah. Dengan demikian, ukuran kinerja pemerintah dapat dilihat dari kinerjanya dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

Pemerintah bukan hanya sebagai abdi negara, melainkan juga sebagai abdi masyarakat yang mengayomi dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

### **A. Dasar-dasar Kinerja Pelayanan Publik**

#### **1. Pengertian Kinerja**

Secara sederhana, kinerja adalah prestasi kerja atau hasil pelaksanaan kerja. Istilah kinerja berasal dari kata "*performance*", sedangkan pengukuran kinerja disebut dengan "*performance measurement*". Bernardin dan Russel dalam Gomes (1999) mendefinisikan kinerja (*performance*) sebagai "... catatan hasil (*outcomes*) yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu."<sup>1</sup>

---

1) Cordosa Faustino Gomes, t.t., *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset, hlm. 146.

Berbagai definisi kinerja yang dikemukakan para ahli adalah sebagai berikut.

- a. Menurut Murphy dan Cleveland (1995), kinerja adalah kualitas perilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan.<sup>2</sup>
- b. Ndraha (1997) menyatakan bahwa kinerja adalah manifestasi dari hubungan kerakyatan antara masyarakat dan pemerintah.<sup>3</sup>
- c. Widodo (2006) menyatakan bahwa kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan.<sup>4</sup>
- d. Gibson (1990) menyatakan bahwa kinerja seseorang ditentukan oleh kemampuan dan motivasinya untuk melaksanakan pekerjaan. Dikatakan bahwa pelaksanaan pekerjaan ditentukan oleh interaksi antara kemampuan dan motivasi.<sup>5</sup>
- e. Timpe (1998) mendefinisikan kinerja sebagai prestasi kerja, yang ditentukan oleh faktor lingkungan dan perilaku manajemen. Hasil penelitian Timpe menunjukkan bahwa lingkungan kerja yang menyenangkan begitu penting untuk mendorong tingkat kinerja pegawai yang paling efektif dan produktif dalam interaksi sosial organisasi akan senantiasa terjadi adanya harapan bawahan terhadap atasan dan sebaliknya.<sup>6</sup>
- f. Mangkunegara (2002) menyatakan bahwa kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.<sup>7</sup>

2) Kevin R Murphy, and Jeanette N. Cleaveoland, *Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational and Goal-Based Perspectives*, California: Sage Publications, 1995, hlm. 113.

3) Taliziduhu Ndraha, *Budaya Organisasi*, Jakarta: Rineka Cipta, 1997, hlm. 112.

4) Joko Widodo, *Meinbangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Jakarta: Bayumedai Publishing, 2006, hlm. 78.

5) James L. Gibson, *Organisasi: Perilaku, Struktur, Proses*. (jilid II). Jakarta: Erlangga, 1990, hlm. 40.

6) A. Dale, Timpe, *The Art and Science of Business Management Performance*, New York: KEND Publishinh. Inc., 1988, hlm. 9.

7) Anwar Prabu Mangkunegara, *Perencanaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Refika Aditama, 2002, hlm. 67.

- g. Prawirosentono (1999) mengatakan bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal dan sesuai dengan moral dan etika.<sup>8</sup>
- h. Sinambela dkk. (2006) mendefinisikan kinerja pegawai sebagai kemampuan pegawai dalam melakukan sesuatu dengan keahlian tertentu.<sup>9</sup>
- i. Stephen Robbins (1989) menyatakan bahwa kinerja adalah hasil evaluasi terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai dibandingkan dengan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>10</sup>
- j. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (1999) merumuskan kinerja sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi. Konsep kinerja yang dikemukakan LAN-RI lebih mengarahkan pada acuan kinerja suatu organisasi publik yang cukup relevan sesuai dengan strategi suatu organisasi, yaitu dengan misi dan visi lain yang ingin dicapai selanjutnya.<sup>11</sup>

## 2. Bentuk Kinerja Pelayanan Publik

Bentuk layanan, menurut H.A.S. Moenir, adalah sebagai berikut.<sup>12</sup>

### a. Layanan dengan lisan

Layanan dengan lisan dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan masyarakat, yang bertugas memberikan penjelasan kepada pihak-pihak yang memerlukan pelayanan tersebut.

8) Suryadi Prawirosentono, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Kebijakan Kinerja Karyawan, Kiat Menuju Organisasi Kompetitif dalam Perdagangan Bebas Dunia*, Yogyakarta: BPFE, 1999, hlm. 2.

9) Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006, hlm. 136.

10) Stephen P. Robbins, *Teori Organisasi: Struktur, Disain & Aplikasi*, Jakarta: Arcan, 1989, hlm. 439.

11) Anonimus, LAN-RI, *Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, Jakarta: LAN-RI, 1999, hlm. 3.

12) *Loc. Cit.*, A.A.S Moenir, *Manajemen.....*, hlm. 190.

### b. Layanan melalui tulisan

Layanan melalui tulisan memiliki peran penting dalam pelaksanaan tugas, baik dari segi jumlah maupun peranannya. Layanan dalam bentuk tulisan dapat memuaskan pihak jika dilakukan dengan cepat, baik dalam mengolah masalah maupun dalam bentuk proses penyelesaiannya. Layanan melalui tulisan dibagi menjadi sebagai berikut.

- 1) Layanan berupa petunjuk, informasi, dan sejenisnya yang ditujukan pada siapa pun dengan tujuan memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga.
- 2) Layanan berupa permohonan, laporan, keluhan, pemberian atau penyerahan, pemberitahuan, dan sebagainya.
- 3) Layanan dalam bentuk perbuatan. Sebagian besar layanan dalam bentuk perbuatan dilakukan oleh petugas tingkat menengah dan ke bawah sehingga faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut sangat menentukan keberhasilan dalam perbuatan dan pekerjaan.

## B. Pengukuran Kinerja Pelayanan Publik

Pengukuran kinerja pelayanan publik pada dasarnya digunakan sebagai penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan, program, dan/atau kebijakan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Pengukuran kinerja mencakup penetapan indikator kinerja dan penetapan pencapaian indikator kerja. Dengan kata lain, pengukuran kinerja adalah metode untuk menilai kemajuan/hasil yang telah dicapai untuk dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan.<sup>13</sup>

Menurut Gary Dessler (2000), penilaian kinerja adalah upaya sistematis untuk membandingkan hasil yang dicapai seseorang dibandingkan dengan standar yang ada. Tujuannya adalah untuk mendorong kinerja seseorang agar bisa di atas rata-rata.<sup>14</sup> Dalam birokrasi, pelayanan kinerja berarti

13) Anonimus, LAN-RI, *Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, Jakarta: LAN-RI, 1999, hlm. 5.

14) Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik*, Bandung: Alfabeta, 2008, hlm. 206.

evaluasi keberhasilan atau kegagalan birokrasi dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan masyarakat.

### 1. Indikator Pengukuran Kinerja

Indikator kinerja yang dimaksud oleh LAN-RI (1999) adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*).<sup>15</sup>

Berdasarkan *review literature*, beberapa indikator penyusun kinerja adalah sebagai berikut.

#### a. Rumusan McDonald dan Lawton

Indikator pengukuran kinerja yang dirumuskan McDonald dan Lawton (1977) berorientasi pada *output oriented measures throughput*, yaitu:<sup>16</sup>

- 1) *efficiency* atau efisiensi adalah keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik;
- 2) *effectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam target, sasaran jangka panjang, maupun misi organisasi.

#### b. Salim dan Woodward

Salim dan Woodward (1992) merumuskan berikut:<sup>17</sup>

- 1) *economy* atau ekonomis adalah penggunaan sumber daya yang sesedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik;
- 2) *efficiency* atau efisiensi adalah keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik;

15) *Loc. Cit.*, Anonimus, LAN-RI, *Pedoman....*, hlm. 7.

16) Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2005, hlm. 74.

17) *Op. Cit.*, hlm. 78.

## **BAB 4**

# **MEMBANGUN ETIKA KINERJA PELAYANAN PUBLIK**

### **A. Kondisi dan Masalah Pelayanan Publik**

#### **1. Kondisi Pelayanan Publik**

Dwiyanto dkk. (2002) dalam penelitiannya tentang pelayanan publik, yang salah satunya tentang aspek etika pelayanan publik, menyimpulkan hasil penelitiannya sebagai berikut.<sup>1</sup>

- a. Penyelenggaraan pelayanan publik melibatkan dua pihak yang berhadapan dan saling berbeda kepentingan, yaitu:
  - 1) pihak aparat sebagai pemberi layanan yang berhadapan dengan masyarakat sebagai pengguna jasa layanan, yang keduanya memiliki perbedaan kepentingan yang mencolok;
  - 2) etika pelayanan, masyarakat pengguna jasa mengharapkan etika birokrasi sebagai bentuk sikap tanggap dari aparat birokrasi terhadap kepentingan masyarakat pengguna jasa. Kepentingan masyarakat harus ditempatkan sebagai tujuan utama, melalui prinsip pelayanan tersebut diharapkan tidak terjadi diskriminasi.

Jika kondisi demikian dapat diciptakan, etika pelayanan publik sesuai dengan misi aparat birokrasi dan tuntutan masyarakat sebagai pengguna jasa.

---

1) Dwiyanto Agus dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: PSKK-UGM, 2002, hlm. 151-52.

## 2. Penyebab Lemahnya Penerapan Etika Pelayanan Publik Pelayanan

Faktor penyebab lemahnya penerapan etika dalam pelayanan publik dipengaruhi beberapa faktor berikut.<sup>2</sup>

### a. Pengawasan

Mekanisme pengawasan yang berfungsi sebagai antisipasi terhadap adanya tindakan-tindakan penyimpangan dalam penegakan etika pelayanan dinilai belum berjalan dengan baik dalam arti pengawasannya lemah. Hal ini terjadi disebabkan beberapa alasan berikut.

- 1) Pengawasan yang dilakukan atasan terhadap bawahan bersifat monoton, hanya dilakukan pada saat apel, bukan pada saat jam-jam pelayanan. Sebaliknya, saran dan kritik yang dilakukan bawahan terhadap atasan hanya ditampung, tetapi tidak ditindaklanjuti oleh atasan.
- 2) Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap organisasi tersebut tidak mendapat respons dari pihak-pihak yang berkompeten dalam organisasi sehingga tidak ada umpan balik dalam mengevaluasi program selanjutnya.
- 3) Pengawasan yang melibatkan masyarakat secara langsung sebagai kekuatan bagi mekanisme *check and balances* dalam proses penyelenggaraan negara menjadi sia-sia.

### b. Konsistensi Aparat Birokrasi

Aparat belum memiliki konsistensi dalam penerapan etika pelayanan publik. Artinya, kesadaran aparat birokrasi dalam penegakan etika pelayanan publik masih lemah. Hal ini terjadi disebabkan hal-hal berikut.

- 1) Ketetapan aparat dalam bertindak yang sesuai aturan dengan pelayanan secara faktual terdapat kesenjangan.
- 2) Rendahnya rasa memiliki terhadap organisasi di tempat mereka bekerja sehingga pekerjaan yang dilakukan tidak dilaksanakan secara sungguh-sungguh berdasarkan hati nurani.

2) *Op. Cit.*, hlm. 153.

### c. Komunikasi

Komunikasi tidak efektif karena komunikasi yang dilakukan oleh pihak aparat dalam menyosialisasikan aturan melalui penyebaran brosur, media cetak, dan penyuluhan langsung ke masyarakat tidak memberikan hasil yang optimal. Hal ini disebabkan oleh:

- 1) minimnya tenaga penyuluh yang dimiliki oleh instansi yang bersangkutan;
- 2) luasnya jangkauan wilayah penyuluhan;
- 3) adanya sikap apatis masyarakat dalam merespons informasi yang sebenarnya diperlukan.

## B. Mewujudkan Birokrasi yang Mengedepankan Etika Pelayanan Publik

### 1. Pelayanan Etika Birokrasi yang Profesional

Negara dalam upaya mencapai tujuannya pasti memerlukan perangkat negara yang disebut dengan pemerintah dan pemerintahannya. Pemerintah pada hakikatnya adalah pelayan masyarakat serta menciptakan kondisi agar setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya.<sup>3</sup>

Dalam paradigma "dikotomi politik dan administrasi" seperti dikemukakan oleh Wilson (Widodo, 2001), pemerintah memiliki dua fungsi berbeda, yaitu fungsi politik yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan (*public policy making*) atau pernyataan yang menjadi keinginan negara, dan fungsi administrasi yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut.<sup>4</sup>

Dengan demikian, kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada kekuasaan politik (*political master*) dan pelaksana kebijakan politik tersebut

3) Ryaas Rasyid, *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998, hlm. 139.

4) Joko Widodo, *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001, hlm. 245.

termasuk dalam kekuasaan administrasi negara. Namun, karena administrasi negara dalam menjalankan kebijakan politik memiliki kewenangan secara umum disebut "*discretionary power*", yaitu keleluasaan untuk menafsirkan suatu kebijakan politik dalam bentuk program dan proyek, timbul suatu pertanyaan, apakah ada jaminan dan bagaimana menjamin bahwa kewenangan itu digunakan "secara baik dan bukan sebaliknya?".

Atas dasar inilah, etika diperlukan dalam administrasi publik. Etika dapat dijadikan pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik, dan sekaligus digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik dapat dikatakan baik atau buruk.

Etika dalam konteks birokrasi menurut Dwiyanto (2002), digambarkan sebagai panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas.<sup>5</sup>

Adapun pemahaman pelayanan publik yang disediakan oleh birokrasi merupakan wujud dari fungsi aparat birokrasi sebagai abdi masyarakat dan abdi negara. Widodo (2001) mengartikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.<sup>6</sup>

## 2. Etika Pelayanan Publik

Etika, termasuk etika pelayanan publik mempunyai dua fungsi. *Pertama*, pedoman, acuan, referensi bagi administrasi negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya baik dan tidak tercela. *Kedua*, standar penilaian mengenai sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik yang dinilai baik dan terpuji.

5) *Loc. Cit.*, Dwiyanto Agus dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK-UGM., 2002, hlm. 188.

6) *Loc. Cit.*, Widodo, *Good ....*, hlm. 269.

Leys berpendapat bahwa seorang administrator pelayanan publik dianggap etis apabila ia menguji dan mempertanyakan standar-standar yang digunakan dalam pembuatan keputusan serta tidak mendasarkan keputusannya hanya pada kebiasaan dan tradisi yang sudah ada. Selanjutnya, ia menambahkan bahwa: "standar-standar yang digunakan sebagai dasar keputusan tersebut sedapat mungkin merefleksikan nilai-nilai dasar dari masyarakat yang dilayani". Menurut Golembiewski, standar etika tersebut mungkin berubah dari waktu ke waktu. Oleh sebab itu, administrator harus mampu memahami perkembangan standar-standar perilaku tersebut dan bertindak sesuai dengan standar tersebut.<sup>7</sup>

## 3. Konsep Etika Pelayanan Publik

Beberapa konsep etika pelayanan publik dapat disimak dari pendapat-pendapat berikut.

- a. Etika pelayanan publik adalah cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik.<sup>8</sup>
- b. Menurut Dwiyanto (2002: 188), etika birokrasi merupakan panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang mengutamakan kepentingan masyarakat luas.<sup>9</sup>
- c. Etika administrasi negara merupakan wujud kontrol terhadap administrasi negara dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi, dan kewenangannya. Jika administrasi negara menginginkan sikap, tindakan, dan perilakunya dikatakan baik, dalam menjalankan tugas pokok, fungsi, dan kewenangannya harus menyandarkan pada etika administrasi negara.<sup>10</sup>

7) Yeremias T. Keban, *Pengantar Administrasi Publik*, Yogyakarta: Program MAP UGM, 1994, hlm. 51.

8) Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 1996, hlm. 7.

9) *Loc. Cit.*, Dwiyanto dkk, *Reformasi...*, hlm. 188.

10) *Op. Cit.*, hlm. 241.

## **BAB 5**

# **MANAJEMEN PENGEMBANGAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK**

Pelayanan publik menjadi tolok ukur kinerja pemerintah yang paling kasat mata karena masyarakat dapat langsung menilai kinerja pemerintah berdasarkan kualitas layanan publik yang diterima. Selain itu, kualitas layanan publik merupakan kepentingan banyak orang dan dampaknya langsung dirasakan masyarakat dari semua kalangan.

Masyarakat merupakan pelanggan dari pelayanan publik, memiliki kebutuhan dan harapan pada kinerja penyelenggara pelayanan publik yang profesional, sedangkan pemerintah mempunyai tanggung jawab, kewenangan dan menentukan standar pelayanan minimal. Untuk itu, diperlukan perhatian semua pihak mulai dari pemerintah sebagai pembuat regulasi, aparatur negara sebagai pelaksana, dan masyarakat sebagai pengawas jalannya pelayanan publik sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang.

### **A. Konsepsi Dasar Manajemen Pengembangan Pelayanan Publik**

#### **1. Pengertian Manajemen Pelayanan Publik**

Manajemen adalah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan sumber daya manusia (SDM) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.<sup>1</sup>

1) M. Manullang dan Sragian L.D., *Ilmu Ekonomi I*, Medan: Sinar Harapan, 1971, hlm. 17.

Gibson dkk. mendefinisikan manajemen sebagai proses yang dilakukan oleh satu atau lebih individu untuk mengoordinasikan berbagai aktivitas lain untuk mencapai hasil-hasil yang tidak bisa dicapai apabila satu individu bertindak sendiri<sup>2</sup>

Kedua definisi tersebut tampak berbeda, tetapi prinsipnya sama. Yang dimaksud dengan "proses" oleh Gibson dkk. adalah penerapan "ilmu dan seni" seperti yang dimaksud oleh Manullang, sedangkan "pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan" oleh Gibson dkk. disebut mengoordinasikan berbagai aktivitas lain.

Adapun menurut Gronroos, pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi akibat adanya interaksi antara masyarakat dan pemerintah atau hal-hal lain yang disediakan oleh pemerintah pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan masyarakat.<sup>3</sup>

Dari pengertian tersebut, manajemen pelayanan dapat diartikan sebagai proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan pelayanan.

## 2. Landasan Pengembangan Manajemen Pelayanan Publik

Landasan pengembangan manajemen pelayanan publik adalah sebagai berikut.

- a. UU No. 22/1999 tentang Pemda dan UU No. 25/1995 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemda dan Pemerintah Pusat. Dengan berlakunya UU tersebut, semakin banyak aktivitas pelayanan yang harus ditangani oleh daerah sehingga aparat di daerah dituntut untuk memahami dan mempraktikkan ilmu manajemen pelayanan.
- b. UU No. 32 /2004 dan UU No. 33 /2004, yang mengakibatkan interaksi aparat daerah dan masyarakat menjadi lebih intens.

2) Gibson dkk., *Organisasi: Perilaku, Struktur, Proses*. Jakarta Barat: Binarupa Aksara, 1996, hlm. 4.

3) Gronroos Christian, *Service Management and Marketing: a Moment of Truth*, Singapore: Maxwell Macmillan International, 1990, hlm. 27.

- c. Globalisasi dan berlakunya era perdagangan bebas mengakibatkan batas-batas antarnegara menjadi samar dan kompetisi menjadi sangat ketat. Hal ini menuntut kemampuan manajemen pelayanan yang sangat tinggi untuk tetap eksis dan mampu bersaing.

## 3. Pelayanan Publik, Pelayanan Umum, Pelayanan Pemerintah, dan Pelayanan Perizinan

Istilah-istilah yang digunakan sebagai terjemahan dari *public service* dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah yang digunakan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, yaitu sebagai berikut.

### a. Administrasi Pemerintahan

Administrasi pemerintahan disejajarkan/dipakai secara silih berganti dan dipergunakan sebagai sinonim dari pelayanan perizinan terjemahan dari *administrative service*. Adapun pelayanan umum lebih sesuai jika dipakai untuk menerjemahkan konsep *public service*, yang dapat dipadankan dengan istilah pelayanan publik.

### b. Pelayanan Umum

Pelayanan Umum menurut Kepmen PAN No. 81/1993 yang disempurnakan dengan Kepmen PAN No. 63/2003 adalah: Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan BUMN atau BUMD dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### c. Pelayanan Administrasi atau Pelayanan Perjanjian

Pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perizinan adalah segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan BUMN atau BUMD, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya adalah izin atau warkat.

Contoh: penerbitan akta tanah, pelayanan penyediaan air bersih, pelayanan transportasi, dan pelayanan pengadaan SIM.

a. *Pengertian Barang dan Jasa Publik*

Pelayanan publik/pelayanan umum sangat terkait dengan upaya penyediaan barang publik atau jasa publik. Hal tersebut dapat dipahami dengan menggunakan taksonomi barang dan jasa yang dikemukakan Hawlett dan Ramesh, antara lain berdasarkan derajat eksklusivitasnya (apakah suatu barang/jasa hanya dapat dinikmati secara eksklusif oleh satu orang) dan derajat keterhabisannya (apakah satuan barang atau jasa habis dikonsumsi atau tidak setelah terjadinya transaksi ekonomi). Howlett dan Ramesh membedakan adanya empat macam barang/jasa publik,<sup>4</sup> yaitu sebagai berikut.

- 1) Barang/jasa privat, yaitu barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat tinggi. Contoh: pakaian atau jasa tukang pijat yang dapat dibagi-bagi untuk beberapa pengguna, tetapi kemudian tidak tersedia lagi untuk orang lain jika telah dibeli oleh beberapa pengguna.
- 2) Barang/jasa publik, yaitu barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat rendah. Contoh: penerangan jalan, keamanan atau kenyamanan lingkungan yang tidak dapat dibatasi penggunaannya dan tidak habis meskipun telah dinikmati banyak pengguna.
- 3) Peralatan publik atau barang/jasa semi publik, yaitu barang/jasa yang derajat eksklusivitasnya tinggi, tetapi tingkat keterhabisannya rendah. Contoh: jalan tol atau jembatan yang tetap masih dapat dipakai oleh pengguna lain setelah dipakai oleh seorang pengguna, tetapi memungkinkan untuk dilakukan penarikan biaya kepada setiap pengguna.
- 4) Barang/jasa milik bersama, yaitu barang/jasa yang derajat eksklusivitasnya rendah, tetapi tingkat keterhabisannya tinggi. Contoh: ikan, penyu, karang di laut yang kuantitasnya berkurang

4) Hawlett and Ramesh, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford: Oxford University, 1995, hlm. 33-34.

setelah terjadinya pemakaian, tetapi tidak dimungkinkan untuk dilakukan penarikan biaya secara langsung kepada orang yang menikmatinya.

Perbedaan antara empat jenis barang/jasa tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut.

**Tabel 5.1**  
**Taksonomi Barang dan Jasa**

Tingkat Keterhabisan	Tingkat Eksklusivitas	
	Rendah	Tinggi
Tinggi	Barang milik bersama	Barang / jasa privat
Rendah	Barang / jasa publik	Peralatan publik atau barang/jasa semi publik

Sumber: Howlett dan Ramesh (1995: 33)

b. *Penyelenggaraan Pelayanan Publik/Pelayanan Umum*

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakan, pelayanan publik/pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu sebagai berikut.

- 1) Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh privat, yaitu semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta. Contoh: bioskop, rumah makan, dan perusahaan angkutan swasta.
- 2) Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat primer, yaitu semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, dan pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara sehingga pengguna/klien harus memanfaatkannya. Contoh: pelayanan perizinan, pelayanan di kantor imigrasi, dan pelayanan kehakiman.
- 3) Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder, yaitu semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan swasta. Contoh: program asuransi tenaga kerja, pelayanan pendidikan, dan pelayanan kesehatan.

## **BAB 6**

# **PERENCANAAN PENGEMBANGAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK**

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Tahap awal dari manajemen kinerja pelayanan publik adalah tahap perencanaan kinerja pelayanan.

Tahap ini merupakan tahap awal dan paling kritis dari keseluruhan proses manajemen kinerja pelayanan. Pada tahap awal, organisasi penyelenggara pelayanan publik harus menetapkan kriteria kinerja pelayanan, target kinerja pelayanan, dan indikator kinerja pelayanan sebagai bentuk kontrak kinerja. Dalam tahap perencanaan, kinerja pelayanan antara pihak pemberi pelayanan dan pihak pengguna jasa pelayanan harus membuat kontrak kinerja pelayanan untuk menetapkan kriteria kinerja dan menilai kinerja unit penyelenggara pelayanan.

### **A. Konsep Dasar Perencanaan Pengembangan Kinerja Pelayanan**

#### **1. Perencanaan**

Secara etimologis, perencanaan berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Dari pengertian

sederhana tersebut dapat diuraikan beberapa komponen penting dalam perencanaan, yakni tujuan (apa yang hendak dicapai), kegiatan (tindakan-tindakan untuk merealisasikan tujuan), dan waktu (pelaksanaan kegiatan tersebut). Dengan demikian suatu perencanaan bisa dipahami sebagai respons atau reaksi terhadap masa depan.

Secara empiris, perencanaan merupakan salah satu fungsi manajemen yang digunakan oleh orang, unit, atau lembaga untuk mengkaji dan memecahkan suatu persoalan. Fungsi perencanaan, yaitu sebagai pedoman pelaksana; perkiraan pelaksanaan yang akan dilalui, memilih alternatif, standar untuk mengadakan pengawasan, dan menjawab kebutuhan masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

George R. Terry (1986) mengemukakan bahwa *planning* berarti memiliki dan menghubungkan dengan kenyataan, dalam membayangkan dan merumuskan tindakan-tindakan yang dianggap perlu untuk mencapai hasil yang diinginkan.<sup>1</sup>

Siagian mendefinisikan *planning* sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dari hal-hal yang akan dikerjakan pada masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang ditentukan.<sup>2</sup>

Lebih spesifik, Mintzberg mendefinisikan pengertian perencanaan sebagai berikut:

"...(a) perencanaan berarti pemikiran maju; (b) perencanaan berarti pengambilan keputusan; (c) perencanaan berarti pengambilan keputusan terintegrasi, dan (d) perencanaan berarti proses terformulasi untuk menghasilkan hasil yang terartikulasi, dalam bentuk sistem yang terintegrasi dalam keputusan-keputusan yang ada."<sup>3</sup>

Selanjutnya, Salam berpendapat bahwa perencanaan adalah usaha membuat pilihan tindakan dari berbagai alternatif yang dapat tersedia

- 1) George R. Terry, *Azas-azas Management*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 184.
- 2) Sondang Siagian, *Organisasi Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung, 2000, hlm. 32.
- 3) Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategy Planning*, New York: The Free Press, 1998, hlm. 255.

yang meliputi strategi, kebijakan, program, proyek, dan prosedur dalam rangka mencapai tujuan organisasi.<sup>4</sup>

Dari berbagai pendapat tersebut, jelas bahwa perencanaan merupakan tindakan yang berada pada awal proses pengambilan keputusan dengan melakukan pengkajian yang mendalam terhadap konsep ataupun fakta (pilihan alternatif) secara komprehensif dan dapat dirumuskan dalam bentuk kebijakan atau program yang kemudian dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan (pada waktu yang akan datang).

## 2. Program

### a. Perencanaan Program

Perencanaan program merupakan bagian dari perencanaan strategis. Menurut Tjiptono Fandyi, kebijakan, program, prosedur, dan tujuan harus didasarkan pada visi, berorientasi pada perencanaan, berpusat sumber daya manusia, berfokus pada proses, dan berbasis kinerja.<sup>5</sup>

Dalam konteks pemerintahan di Indonesia, Muljadi (2006) mengungkapkan bahwa:

"...strategi organisasi sebagai cara untuk mencapai "Tujuan" dan "Sasaran" dituangkan dalam "Kebijakan", kemudian "Kebijakan" dalam "Program", dan "Program" dalam "Kegiatan", yang akan dilakukan setiap tahun dalam kurun waktu 5 (lima) tahun. Rencana pelaksanaan dan pembiayaannya ditentukan dana melalui APBN/APBD/Instansi tertentu."<sup>6</sup>

Menurut Patrick, program adalah produk yang dihasilkan dari seluruh kegiatan perencanaan, yang meliputi analisis kebutuhan dan perencanaan instruksi.<sup>7</sup>

- 4) Dharma Setyawan Salam, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2002, hlm. 22.
- 5) Fandy Tjiptono, *Prinsip-prinsip Total Quality Service*, Yogyakarta: Andi Offset, 2004, Yogyakarta. hlm. 73.
- 6) Muljadi AM, *Sistem Informasi Akuntansi*. Jakarta: Salemba Empat, 2006, hlm. 43.
- 7) Sri N. Rejeki, *Perencanaan Program Penyuluhan*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 1993, hlm. 9.

Menurut Kelsey dan Hearne, program berarti pernyataan tertulis, yaitu pernyataan mengenai:

- 1) situasi wilayah;
- 2) masalah yang dihadapi;
- 3) tujuan yang ingin dicapai sesuai dengan situasi wilayah dan masalah yang dihadapi;
- 4) cara mencapai tujuan, merupakan perencanaan kerja yang berisi pertanyaan:
  - a) Apa yang dilakukan?
  - b) Siapa yang melakukan?
  - c) Kapan dilakukan?
  - d) Bagaimana cara melakukan?
  - e) Di mana dilakukan?
  - f) Mengapa dilakukan?<sup>8</sup>

#### **b. Strategi Pengoordinasian Perencanaan Program**

Suatu strategi pengoordinasian perencanaan untuk program pelayanan sangat diperlukan untuk membantu peningkatan kualitas dan efisiensi pelayanan.<sup>9</sup>

Untuk itu, strategi yang disusun oleh suatu organisasi disusun dengan memerhatikan faktor internal dan eksternal. Faktor internal yang perlu diperhatikan, antara lain kebijakan, penyelenggara, prosedur, metode, dan target. Hubungan yang berkesinambungan antara tiga pilar tata pemerintahan yang baik, yaitu hubungan antara pemerintah selaku pemberi jasa pelayanan publik dan pihak swasta dan masyarakat sebagai konsumen atau pengguna jasa pelayanan publik merupakan faktor eksternal yang perlu diperhatikan.

Supriyono menegaskan bahwa salah satu cara terciptanya hubungan tersebut adalah dengan mempertimbangkan suara masyarakat selaku

8) Totok Mardikanto, *Penyuluhan Pembangunan Pertanian*, Surakarta: Sebelas Maret University Press, 1993, hlm. 284.

9) Supriyono, *Sistem Pengendalian Manajemen*, Jakarta: Erlangga, 2001, hlm. 27.

pengguna jasa pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, dengan melakukan penilaian indeks kepuasan masyarakat. Dengan demikian, dapat diperoleh masukan bagi perencanaan program yang baik.

Dari hasil evaluasi yang menggabungkan antara faktor internal dan faktor eksternal dapat diperoleh gambaran program yang dapat mendukung terciptanya peningkatan pelayanan publik, yaitu sebagai berikut.

- 1) Tetap mempertahankan bentuk organisasi sebagai Unit Pelayanan Terpadu dengan memaksimalkan pelayanan terpadu satu pintu. Unit Pelayanan Terpadu ditingkatkan statusnya menjadi Kantor Pelayanan Terpadu yang memberikan kewenangan lebih kepada para pejabat yang berada di dalamnya sebab bersifat eseloning dan tidak merangkap jabatan.
- 2) Untuk memaksimalkan kinerja dan menyederhanakan proses perizinan, Unit Pelayanan Terpadu ditempatkan dalam sebuah Dinas. Hal ini disebabkan para pejabat di dalamnya langsung bertanggung jawab kepada Bupati dan memiliki posisi yang sederajat dengan dinas-dinas terkait yang memberikan rekomendasi perizinan sehingga memiliki posisi tawar yang sama.
- 3) Unit Pelayanan Terpadu berubah menjadi Dinas dengan staf teknis diambil dari tenaga ahli di luar PNS. Ini dimungkinkan untuk menciptakan suasana kerja yang kondusif sebab para pekerja dinilai berdasarkan keahlian yang dimiliki, dan pada akhirnya akan menciptakan lingkungan kerja yang profesional dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat pengguna jasa.<sup>10</sup>

### **3. Kualitas, Pelayanan, Kualitas Pelayanan Publik, dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu**

#### **a. Apa Itu Kualitas Pelayanan**

Menurut Morgan dan Murgatroyd, *quality is the totality of features of a product services that bears on its ability to satisfy given needs*. Kualitas adalah

10) *Op. Cit.*, hlm. 170.

## **BAB 7**

# **TATA LAKSANA KINERJA PELAYANAN PUBLIK**

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Hal ini sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar 1945 bahwa negara harus memenuhi kebutuhan dasar setiap warganya demi kesejahteraan.

Perubahan yang begitu cepat dalam pelayanan publik, peningkatan kebutuhan masyarakat akan pelayanan dan keterbatasan sumber daya, telah mendorong ke arah tersedianya pelayanan yang berkualitas dengan melaksanakan sesuatu yang benar pada saat yang tepat dengan upaya yang sesuai. Untuk menerapkan prinsip ini, diperlukan adanya jaminan mutu, standar, indikator kinerja, uraian tugas, serta sistem monitoring dan evaluasi yang berdasarkan standar dan kebutuhan pelayanan.

### **A. Konsep Tata Laksana Pelayanan Publik**

#### **1. Memahami Tata Laksana**

Tata laksana merupakan sekumpulan aktivitas kerja terstruktur dan saling terkait yang menghasilkan keluaran yang sesuai dengan kebutuhan pengguna.<sup>1</sup> Penataan tata laksana (*business process*) dilakukan melalui

1) Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Tatalaksana (*Business Process*).

serangkaian proses analisis dan perbaikan. Adapun tujuan tata laksana adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas sistem, proses, dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, dan terukur pada masing-masing Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Target yang ingin dicapai melalui program ini antara lain meningkatnya efisiensi dan efektivitas proses manajemen pemerintahan serta kinerja di Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

## **2. Tata Laksana Pemerintahan yang Baik: Acuan Pelayanan Publik**

Tata laksana pemerintahan yang baik (bahasa Inggris: *good governance*) adalah seperangkat proses yang diberlakukan dalam organisasi, baik swasta maupun negeri untuk menentukan keputusan. Tata laksana pemerintahan yang baik ini walaupun tidak dapat menjamin sepenuhnya segala sesuatu akan menjadi sempurna, apabila dipatuhi, dapat mengurangi penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi. Oleh sebab itu, badan donor internasional, seperti IMF dan Bank Dunia, mensyaratkan diberlakukannya unsur-unsur tata laksana pemerintahan yang baik sebagai dasar bantuan dan pinjaman yang akan mereka berikan.

### **a. Karakteristik Dasar Tata Laksana Pemerintahan yang Baik**

Tata laksana pemerintahan yang baik ini dapat dipahami dengan memberlakukan delapan karakteristik dasar berikut:

- 1) partisipasi aktif;
- 2) tegaknya hukum;
- 3) transparansi;
- 4) responsif;
- 5) berorientasi akan musyawarah untuk mendapatkan mufakat;
- 6) keadilan dan perlakuan yang sama untuk semua orang;
- 7) efektif dan ekonomis;
- 8) dapat dipertanggungjawabkan.

### **b. Berlakunya Karakteristik Dasar Tata Laksana Pemerintahan yang Baik**

Berlakunya karakteristik tersebut menjadi jaminan untuk:

- 1) meminimalkan terjadinya korupsi;
- 2) mewakili dan mempertimbangkan pandangan minoritas;
- 3) mendengarkan pandangan dan pendapat kaum yang paling lemah dalam pengambilan keputusan.

## **3. Pelayanan Merupakan Kebijakan Publik**

### **a. Kompleksitas Pelayanan Publik**

Pelayanan yang efektif merupakan dambaan semua warga negara, tetapi ini bukanlah pekerjaan mudah. Permasalahan dalam bidang pelayanan publik sangat kompleks, yang dapat dilihat pada sisi biaya/finansial, kesetaraan gender, efisiensi, kualitas, relevansi, akses dan pemerataan. Permasalahan dalam bidang publik juga sangat dipengaruhi oleh permasalahan pada bidang kehidupan lainnya di antaranya adalah bidang politik, ekonomi, dan kesehatan.

Didasari oleh kompleksitas permasalahan tersebut, pelayanan publik memerlukan suatu kebijakan yang tepat. Kebijakan pelayanan merupakan kebijakan publik karena kebijakan ini dikembangkan oleh instansi pemerintah untuk mengatasi isu-isu publik.

Dari perspektif studi kebijakan publik, kita dapat melihat siklus dari suatu kebijakan, yakni latar belakang kebijakan dibuat, implementasi kebijakan tersebut, dan dampak dari suatu kebijakan.

Winter (2002) mengemukakan bahwa implementasi harus ditelaah dari *top down* sebagai suatu masalah *control* ataukah *bottom up* yang bertolak dari para aktor yang paling dekat dengan masalah-masalah yang hendak dicapai melalui kebijakan. Lebih lanjut, Winter mengemukakan bahwa studi implementasi merupakan bagian dari dua subdisiplin, yaitu kebijakan publik/analisis kebijakan, dan administrasi publik. Studi implementasi mencoba menjawab pertanyaan pokok dari analisis kebijakan, yaitu muatan, sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan publik.<sup>2</sup>

2) Winter, *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*, Paper prepared for the XIII Research Conference of the Nordic Political Science Association held in Aalborg, 2002, hlm 39.

Berbeda dengan Winter, Frederickson dan Smith melihat bahwa selama tiga dasawarsa, administrasi publik telah mengembangkan secara lebih sistemik pola-pola penyelidikan mengenai substansi implementasi kebijakan publik. Mereka memberikan kontribusi ke arah peningkatan realibilitas pemahaman tentang kebijakan publik.

#### **b. Teori Kebijakan Publik**

##### *1) Teori Kelembagaan*

Teori kelembagaan publik, yang merupakan pengembangan dari teori-teori dalam administrasi publik, digunakan untuk menjelaskan implementasi kebijakan publik. Perspektif kelembagaan memandang organisasi sebagai konstruksi sosial yang dibatasi oleh peraturan, peranan, norma, dan harapan yang membatasi pilihan dan perilaku individu dan kelompok. Salah satu kelebihan teori kelembagaan adalah kekayaan kontekstualnya dalam mendeskripsikan kapasitas perilaku organisasi. Teori ini menunjukkan dengan jelas bahwa keluaran, kinerja, akibat, dan manfaat dari implementasi program berkaitan erat dengan konteks sosial dan ekonomi.

##### *2) Teori Fungsional Pemerintahan*

Teori fungsional pemerintahan (*functional theory of governance*) dikembangkan oleh Laurence E. Lynn, Jr., Carolyn J. Henrich, dan Carolyn J. Menurut teori ini, *governance* adalah suatu konsep yang berpotensi untuk menyatukan sekat di antara literatur manajemen publik dengan kebijakan publik.

##### *3) Teori Siklus Tiga Tahap*

Teori ini berasumsi bahwa kebijakan merupakan proses yang kontinu dengan beragam entitas pemerintahan dan kepentingan politik yang terlibat di dalamnya. Komponen dari teori ini adalah pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan, dan dampak dari kebijakan.

##### *4) Teori Goggin*

Teori ini membahas hubungan antara level nasional dan level daerah, cara daerah mengimplementasi kebijakan pemerintah pusat. Teori ini secara akurat menangkap realitas bahwa aparat pelaksana kebijakan di

daerah bergumul dengan berbagai kendala dan perangsang yang muncul dari berbagai arah dalam struktur implementasi.

#### **c. Implementasi Kebijakan Publik**

Konsep implementasi kebijakan merupakan konsep yang memiliki berbagai perspektif yang berbeda-beda sehingga sulit untuk merumuskan batasannya secara definitif. Dalam kamus Webster, implementasi dirumuskan secara pendek, yaitu "*to implementation*" (mengimplementasikan) berarti "*to provide means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu); *to give practical effect to*" (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Berdasarkan dari rumusan implementasi tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa *to implementation* (mengimplementasikan) berkaitan dengan aktivitas yang terlaksana melalui penyediaan sarana (misalnya undang-undang, peraturan pemerintah, pedoman pelaksanaan, sumber daya, dan lain-lain) sehingga dari aktivitas tersebut akan menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu.<sup>3</sup>

Tidak jauh berbeda dari pandangan tersebut, Mazmanian dan Sebastier merumuskan implementasi kebijakan sebagai:

"...Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah dilaksanakannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian."<sup>4</sup>

Dari rumusan implementasi tersebut, implementasi dapat dimaknai sebagai pelaksanaan kegiatan/aktivitas mengacu pada pedoman-pedoman yang telah disiapkan sehingga kegiatan/aktivitas yang dilaksanakan tersebut memberikan akibat/dampak bagi masyarakat.

3) Solichin Abdul. Wahab, *Analisis Kebijaksanaan; dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 31.

4) *Op. Cit.*, hlm. 33.

Suatu organisasi publik, terutama sebagai lembaga (bukan institusi), takaran keluarannya adalah pelayanan publik yang diberikannya, bergantung pada kualitas dan kuantitasnya, efektivitas dan efisiensinya. Masyarakat luas publik dalam arti masyarakat umum, (bukan dalam arti pemerintahan), sebagai pihak yang dilayani, akan menerima pelayanan itu (hasil pelayanan publik) dalam berbagai persepsi dan hingga yang terbaik pelayanannya yang dikategorikan sebagai pelayanan publik yang prima. Oleh karena itu, dalam mengkaji mengenai pelayanan publik kita perlu melihat berbagai rumusan mengenai pelayanan secara umum.

## BAB 8

### MONITORING EVALUASI PELAYANAN PUBLIK

Monitoring dan evaluasi merupakan bagian dari penerapan standar pelayanan menuntut pemerintah untuk mempersiapkan sebuah mekanisme monitoring dan evaluasi (*monev*) kinerja untuk memastikan bahwa standar pelayanan telah dilaksanakan dengan baik. Monitoring dan evaluasi dilakukan dengan membandingkan dan memastikan kinerja pelaksanaan sesuai dengan maksud dan tujuan yang tercantum dalam standar pelayanan yang diterapkan, mengidentifikasi permasalahan yang mungkin timbul, dan menentukan cara untuk meningkatkan hasil penerapan atau menyediakan dukungan tambahan untuk semua tahapan pelaksanaan standar pelayanan.

Monitoring dan evaluasi secara luas diakui sebagai elemen yang krusial dalam pengelolaan dan implementasi program dan kebijakan, baik dalam organisasi sektor privat maupun publik. Penemuan dan penggunaan informasi dari monitoring dan evaluasi selama dan sesudah suatu intervensi secara umum dapat dilihat sebagai hal pokok dalam sistem pelaporan dan akuntabilitas, dalam menunjukkan *performance*, dan/atau untuk belajar dari pengalaman dan untuk meningkatkan pekerjaan pada masa depan.

Di hampir setiap negara dan organisasi internasional serta di semua sektor, termasuk pemerintah dan *civil society*, tuntutan bagi *results-based monitoring* dan *evaluation* tumbuh secara cepat beberapa dekade terakhir ini. Apalagi di negara-negara yang sedang berkembang, yang fokus

perhatiannya terletak pada *public sector accountability*. Tren ini dipengaruhi oleh pengakuan bahwa sumber daya yang dimiliki terbatas, sementara tuntutan dan kebutuhan sosial hampir tidak terbatas.

Monitoring dan evaluasi tidak sama, tetapi keduanya memerlukan berbagai unsur dan alat yang sama, seperti sasaran-sasaran program yang jelas, target dan indikator, serta basis data yang mengandung data mutakhir. Sasaran (*output, outcome, impact*) perlu ditetapkan sejak awal (pada saat perencanaan), demikian pula dengan indikator dan sasaran utama.

Monitoring dan evaluasi juga penting dalam upaya untuk merekam temuan, inovasi, hasil, dan praktik, untuk disebarluaskan serta dimanfaatkan pihak dan daerah lain dan sebagai dasar untuk "merayakan" keberhasilan. Selain itu, monitoring dan evaluasi merupakan wahana peran serta penerima manfaat program/kegiatan yang sangat efektif jika dilakukan dengan benar.

## A. Konsep Dasar Monitoring Evaluasi Program Pelayanan Publik

### 1. Monitoring Program

Menurut Casely dan Kumar (1987), "monitoring adalah penilaian yang terus-menerus terhadap fungsi kegiatan proyek di dalam konteks jadwal pelaksanaan dan terhadap penggunaan *input* proyek oleh kelompok sasaran dalam konteks harapan-harapan rancangan. Monitoring adalah kegiatan proyek integral, bagian penting dari praktik manajemen yang baik dan karena itu merupakan bagian yang integral dari manajemen sehari-hari".<sup>1</sup>

Monitoring (pemantauan) adalah proses untuk mengetahui pelaksanaan program yang sedang berjalan. Kegiatan monitoring dapat membantu meningkatkan kualitas program dan mengidentifikasi masalah-masalah yang harus diatasi untuk mencapai tujuan program. Pada dasarnya

1) D. Casely dan K. Kumar, *Project Monitoring and Evaluation in Agriculture*, Baltimore: John Hopkins, 1987, hlm. 143.

monitoring merupakan salah satu bentuk pemantauan terhadap proses pelaksanaan program sehingga akan diketahui kelemahan dan keunggulan dalam proses pelaksanaannya.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 2006, monitoring merupakan suatu kegiatan mengamati secara seksama suatu keadaan atau kondisi, termasuk juga perilaku atau kegiatan tertentu, dengan tujuan agar semua data masukan atau informasi yang diperoleh dari hasil pengamatan tersebut dapat menjadi landasan dalam mengambil keputusan tindakan selanjutnya yang diperlukan. Tindakan tersebut diperlukan seandainya hasil pengamatan menunjukkan adanya hal atau kondisi yang tidak sesuai dengan yang direncanakan semula.<sup>2</sup> Tujuan Monitoring untuk mengamati/mengetahui perkembangan dan kemajuan, identifikasi dan permasalahan serta antisipasinya/upaya pemecahannya.

### 2. Evaluasi Program

Evaluasi merupakan proses menentukan nilai atau pentingnya suatu kegiatan, kebijakan, atau program. Evaluasi merupakan penilaian objektif dan sistematis terhadap sebuah intervensi yang direncanakan, sedang berlangsung, ataupun yang telah diselesaikan. Hal yang harus dievaluasi, yaitu proyek, program, kebijakan, organisasi, sektor, tematik, dan bantuan negara.

#### a. Makna Evaluasi

Evaluasi adalah kegiatan yang dilakukan untuk menentukan pencapaian secara umum dari sebuah program. Kegiatan evaluasi dapat membantu mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan sebuah program untuk ditingkatkan dan diperbaiki pada masa yang akan datang (memastikan bahwa program tersebut, apakah mencapai tujuan/keberhasilan program).

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan Pengendalian dan Evaluasi terhadap pelaksanaan rencana pembangunan. Evaluasi adalah rangkaian

2) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.

kegiatan membandingkan realisasi masukan (input), keluaran (output), dan hasil (outcome) terhadap rencana dan standar.<sup>3</sup>

Evaluasi merupakan kegiatan yang menilai hasil yang diperoleh selama kegiatan pemantauan berlangsung dan menilai hasil yang telah dihasilkan dari suatu rangkaian program sebagai dasar mengambil keputusan tentang tingkat keberhasilan yang telah dicapai dan tindakan selanjutnya yang diperlukan.

#### **b. Tujuan dan Fungsi Evaluasi**

Tujuan evaluasi, meliputi sebagai berikut.

- 1) Mengukur efek suatu program/kebijakan pada kehidupan masyarakat dengan membandingkan kondisi antara sebelum dan sesudah adanya program tersebut. Mengukur efek menunjuk pada perlunya metodologi penelitian, sedangkan membandingkan efek dengan tujuan mengharuskan penggunaan kriteria untuk mengukur keberhasilan.
- 2) Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan dan menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.
- 3) Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/penyempurnaan implementasi.
- 4) Memberikan rekomendasi pada pembuat kebijakan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program pada masa datang. Sebagai bentuk pertanggungjawaban publik/memenuhi akuntabilitas publik.

Adapun fungsi evaluasi adalah memenuhi akuntabilitas publik maka sebuah kajian evaluasi harus mampu memenuhi esensi akuntabilitas tersebut, yaitu sebagai berikut.

- 1) Eksplanasi yang logis atas realitas pelaksanaan sebuah program/kebijakan. Untuk itu, dalam studi evaluasi perlu dilakukan penelitian/kajian tentang hubungan kausal atau sebab akibat.
- 2) Kepatuhan, yaitu mampu melihat kesesuaian antara pelaksanaan dan standar dan prosedur yang telah ditetapkan.

<sup>3</sup>) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.

- 3) Auditing untuk melihat apakah *output* kebijakan sampai pada sasaran yang dituju? Apakah ada kebocoran dan penyimpangan pada penggunaan anggaran, apakah ada penyimpangan tujuan program, dan pada pelaksanaan program?
- 4) Akunting untuk melihat dan mengukur akibat sosial ekonomi dari kebijakan. Misalnya, seberapa jauh program yang dimaksud mampu meningkatkan pendapatan masyarakat, adakah dampak yang ditimbulkan telah sesuai dengan yang diharapkan, adakah dampak yang tidak diharapkan?

### **3. Perbedaan Monitoring dan Evaluasi Program**

#### **a. Monitoring**

- 1) Frekuensi; terus-menerus secara teratur: bulanan, triwulan, kuartal, tengah tahunan, dan tahunan selama program atau proyek beroperasi.
- 2) Kegiatan; memantau kemajuan/proses kegiatan dan memperbaiki pelaksanaan kegiatan sehingga sesuai dengan yang direncanakan, *me-review* setiap kegiatan pada setiap tingkat implementasi.
- 3) Tujuan; meningkatkan efisiensi, mengidentifikasi kemajuan, memperbaiki penyimpangan, dan memanfaatkan kekuatan.
- 4) Manfaat; sebagai bahan untuk perbaikan program yang sedang berjalan.
- 5) Metode; partisipatif yang pelaksanaannya melibatkan pengguna atau *stakeholder* program atau proyek dalam mengukur, mencatat, mengumpulkan data, memproses dan menyampaikan informasi kepada personel manajemen program dan anggota-anggotanya dalam pembuatan keputusan.
- 6) Hasil; informasi dapat dijadikan basis untuk evaluasi.

#### **b. Evaluasi**

- 1) Frekuensi; pertengahan program atau setelah implementasi program (setiap akhir program).
- 2) Kegiatan; menilai pencapaian keberhasilan program, memperbaiki program yang sedang berjalan dan program masa datang (*lessons learned*), mempelajari pencapaian program, efektivitas, efisiensi.

### 3. Implikasi Hasil Evaluasi terhadap Program/Kebijakan

Hasil kajian evaluasi atas sebuah program/kebijakan berimplikasi pada keberlangsungan program/kebijakan termaksud, yang menurut Weis (Shafritz and Hyde, 1987), adalah sebagai berikut:<sup>9</sup>

- a. meneruskan atau mengakhiri program;
- b. memperbaiki praktik dan prosedur administrasinya;
- c. menambah atau mengurangi strategi dan teknik implementasi;
- d. melembagakan program ke tempat lain;
- e. mengalokasikan sumber daya ke program lain;
- f. menolak atau menerima pendekatan/teori yang digunakan oleh program/kebijakan sebagai asumsi.

Secara teoretis siklus terakhir dalam proses kebijakan adalah evaluasi. Evaluasi bertujuan memberikan informasi mengenai kinerja program/kebijakan setelah diimplementasikan.

Evaluasi sangat penting sebagai bentuk akuntabilitas publik pemerintah atas kinerjanya. Akan tetapi, melakukan evaluasi atas sebuah program/kebijakan yang dapat memberikan masukan bagi pemerintah/pembuat keputusan dengan hasil yang dapat dipertanggungjawabkan tidaklah mudah.

Sebagian karena kesulitan yang bersifat *intrinsic* (karena sifat dampak yang berdimensi luas dan dapat menyebar), juga karena beragam kebijakan menuntut beragam metode pengukuran yang sesuai; serta karena kurangnya usaha yang serius untuk itu.

9) *Loc. Cit.*, Shafritz and Hyde, 1987, hlm. 187

## BAB 9 PENGAWASAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dalam manajemen suatu organisasi. Pengawasan adalah proses mengawasi dan mengevaluasi suatu kegiatan.

Dalam proses pengawasan diperlukan tahap-tahap, seperti tahap penetapan standar, tahap penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan, tahap perbandingan pelaksanaan dengan standar dan analisis penyimpangan, dan tahap pengambilan tindakan koreksi.

Suatu organisasi publik juga memiliki perancangan proses pengawasan, yang berguna untuk merencanakan secara sistematis dan terstruktur agar proses pengawasan berjalan sesuai dengan hal-hal yang dibutuhkan atau direncanakan.

### A. Konsep Dasar Pengawasan

#### 1. Definisi Pengawasan

Pengawasan dapat didefinisikan sebagai usaha sistematis oleh manajemen bisnis untuk membandingkan kinerja standar, rencana, atau tujuan yang telah ditentukan untuk menentukan apakah kinerja sejalan dengan standar tersebut dan mengambil tindakan penyembuhan yang diperlukan.

George R. Terry mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan. Maksudnya, mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.<sup>1</sup>

Dale menyatakan bahwa pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan saksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.<sup>2</sup>

Siagian (1990) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>3</sup>

Kesimpulannya, pengawasan merupakan usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan tujuan dengan tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan.

## 2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Pengawasan diperlukan dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan. Adapun tujuan pengawasan dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas pemerintah adalah:

- a. mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
- b. memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru;
- c. mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak.

1) George R. Terry, *Prinsip-prinsip Manajemen*, Edisi Bahasa Indonesia, Jakarta: Bumi Aksara, 2000, hlm. 395.

2) Winardi, *Manajer dan Manajemen*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 224.

3) Sondang Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Gunung Agung, 1990, hlm. 107.

Berkaitan dengan tujuan pengawasan, Situmorang dan Juhir mengemukakan bahwa tujuan pengawasan adalah menghasilkan aparat yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (*control social*) yang objektif, sehat, dan bertanggung jawab.<sup>4</sup>

Berdasarkan pendapat tersebut, dapat diketahui bahwa tujuan pengawasan adalah membandingkan antara pelaksanaan dan rencana serta instruksi yang telah dibuat, untuk mengetahui ada tidaknya kesulitan, kelemahan atau kegagalan, efisiensi dan efektivitas kerja, dan untuk mencari jalan keluar apabila ada kesulitan, kelemahan, dan kegagalan atau dengan kata lain disebut tindakan korektif.<sup>5</sup>

## 3. Macam-macam dan Bentuk Pelaksanaan Pengawasan

Pengawasan dapat diklasifikasikan berdasarkan berbagai hal berikut.

### a. Pengawasan Langsung dan Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pemerintah atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara "on the spot" di lapangan dan menerima laporan-laporan secara langsung dari pelaksana. Adapun pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana, baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan tanpa pengawasan.<sup>6</sup>

### b. Pengawasan Preventif dan Represif

Walaupun prinsip pengawasan adalah preventif, apabila dihubungkan dengan waktu pelaksanaan pekerjaan, dapat dibedakan antara pengawasan preventif dan pengawasan represif.

4) *Op. Cit.*, hlm. 23.

5) Titik Triwulan T., *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Group, 2011, hlm. 452-454.

6) B.N. Marbun, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Jakarta: Erlangga, 1993, hlm. 77.

Pengawasan preventif berkaitan dengan pengesahan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tertentu karena tidak semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah memerlukan pengesahan. Selama pengesahan belum diperoleh, Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan belum berlaku. Pengawasan preventif dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya, dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.<sup>7</sup>

Adapun pengawasan represif dapat berbentuk penangguhan berlaku atau pembatalan. Suatu Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang sudah berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat dapat ditangguhkan atau dibatalkan jika bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Pengawasan ini dilakukan melalui post audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat, meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.<sup>8</sup>

#### c. Pengawasan Internal dan Pengawasan Eksternal

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi. Adapun pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi. Misalnya, pengawasan bidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.

Jenis pengawasan dilihat dari bidang pengawasannya, terdiri atas:

- 1) pengawasan anggaran pendapatan (*budgetary control*);
- 2) pengawasan biaya (*cost control*);
- 3) pengawasan barang inventaris (*inventory control*);
- 4) pengawasan produksi (*production control*);
- 5) pengawasan jumlah hasil kerja (*quality control*).

7) Philipus, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999, hlm 118-119.

8) *Ibid.*

Pelaksanaan pengawasan, menurut Schermerhorn (2001), dapat dibagi dalam empat jenis, antara lain sebagai berikut.<sup>9</sup>

#### a. Pengawasan feedforward (pengawasan umpan di depan)

Pengawasan ini dilakukan sebelum pelaksanaan kegiatan dengan tujuan untuk menjamin kejelasan sasaran; tersedianya arahan yang memadai; ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan. Pengawasan ini memfokuskan pada kualitas sumber daya.

#### b. Pengawasan concurrent (pengawasan bersamaan)

Pengawasan ini memfokuskan pada segala sesuatu yang terjadi selama proses berjalan. Tujuannya, yaitu memonitor aktivitas yang sedang berjalan untuk menjamin segala sesuatu sesuai dengan rencana dan untuk mengurangi hasil yang tidak diinginkan.

#### c. Pengawasan feedback (pengawasan umpan balik)

Pengawasan ini dilakukan setelah pelaksanaan kegiatan. Tujuannya, yaitu menyediakan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja pada masa depan dan memfokuskan pada kualitas hasil.

#### d. Pengawasan internal-eksternal

Pengawasan internal memberikan kesempatan untuk memperbaiki sendiri, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan melalui supervisi dan penggunaan administrasi formal.

### 4. Tahap Pengawasan

Tahap pengawasan dapat dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan tujuannya. Donnelly *et. al.* mengelompokkan pengawasan menjadi tiga tipe pengawasan yaitu sebagai berikut:<sup>10</sup>

#### a. Preliminary Control

*Preliminary control* merupakan pengawasan pendahuluan. Salah satu peran pengawasan adalah meneliti setiap usulan anggaran, khususnya dari

9) Schermerhorn John. R., *Manajemen*, Yogyakarta: Andi, 2001, hlm. 132.

10) Donnelly *et. al.*, *Manajemen Edisi Sembilan Jilid 1*. Alih Bahasa: Zuhad Ichyaudin, Jakarta: Erlangga, 1996, hlm 302.

## **BAB 10**

### **PELAPOR KINERJA PELAYANAN PUBLIK**

Pelaporan kinerja merupakan refleksi kewajiban untuk mempresentasikan dan melaporkan kinerja semua aktivitas dan sumber daya yang perlu dipertanggungjawabkan. Pelaporan ini merupakan wujud dari proses akuntabilitas. Entitas yang mempunyai kewajiban membuat pelaporan kinerja organisasi sektor publik dapat diidentifikasi sebagai berikut: pemerintah pusat, pemerintah daerah, unit kerja pemerintahan, dan unit pelaksana teknis. Pelaporan tersebut diserahkan kepada masyarakat secara umum dan Dewan Perwakilan Rakyat (sebagai pengguna) sehingga masyarakat dan DPR bisa menerima informasi yang lengkap dan tajam tentang kinerja program pemerintah serta unitnya.

#### **A. Konsep Dasar Pelaporan Kinerja Pelayanan Publik**

##### **1. Pengertian Pelaporan Kinerja**

Laporan merupakan bentuk pertanggungjawaban atas suatu tindakan atau kegiatan yang dilakukan. Menurut Keraf (1998), laporan adalah cara komunikasi ketika penulis menyampaikan informasi kepada seseorang atau suatu badan karena tanggung jawab yang dibebankan kepadanya.<sup>1</sup> Laporan

---

1) Sonny. Keraf, *Etika Bisnis, Tuntutan dan Relevansinya*, Edisi Baru, Jakarta: Kanisius, 1998, hlm. 284.

berisi informasi yang didukung oleh data yang lengkap sesuai dengan fakta yang ditemukan. Data disusun sedemikian rupa sehingga akurasi informasi yang kita berikan dapat dipercaya dan mudah dipahami.<sup>2</sup>

Berdasarkan pendapat tersebut, menurut Sugiti, dapat disimpulkan bahwa laporan adalah bentuk penyampaian informasi yang didukung oleh data yang lengkap sesuai dengan fakta sehingga informasi yang diberikan dapat dipercaya serta mudah dipahami. Dalam penyampaiannya, laporan dapat bersifat lisan ataupun tertulis.

## **2. Karakteristik Pelaporan Kinerja**

Karakteristik pelaporan kinerja organisasi sektor publik yang berkualitas, meliputi hal-hal berikut.

### **a. Fokus pada Hal-hal yang Penting**

Dalam memenuhi akuntabilitas publik, pemerintah melaporkan kinerja secara detail. Berbagai fakta lapangan yang penting harus dipilih sebelum pelaporan disusun. Kriteria informasi pelaporan yang dipercaya dan menyajikan hal-hal yang penting dapat dipilih menjadi tiga hal, yaitu sebagai berikut.

- 1) Mengetahui segala sesuatu yang dianggap penting oleh pemakai. Pelaporan kinerja yang baik dicerminkan dengan pemahaman pemakainya tentang hal-hal yang penting diketahui, hal-hal yang dapat dilakukan dengan laporan kinerja tersebut dan cara menggunakan laporan tersebut. Jadi, target penyusun laporan kinerja publik adalah laporan yang dapat dipercaya, dipahami, dan dimanfaatkan semaksimal mungkin oleh para pemakainya. Untuk itu, komunikasi dua arah antara penyusun dan pemakai laporan sangatlah penting. Tanggung jawab penyusun laporan bukan hanya tentang hal-hal yang akan disajikan kepada publik, melainkan juga membantu pemakai untuk memahami informasi dan menggunakannya secara efektif. Dengan demikian, laporan yang berkualitas dapat diinterpretasikan sebagai laporan yang komunikatif.
- 2) Memuat informasi tentang tujuan utama pelaporan kinerja dan komitmen-komitmennya pada pencapaian hasil. Fokus pelaporan

2) Diah Kusuma, Wardani, *Pengaruh Corporate Governance terhadap Kinerja Perusahaan di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UII, 2008, hlm. 54.

kinerja merupakan tanda kualitas laporan yang terkait dengan tujuan pokok dan komitmennya.

- 3) Memuat informasi yang dinilai penting oleh organisasi sektor publik dari aspek kinerja. Kualitas pelaporan kinerja dapat ditandai dengan kesimpulan kegagalan atau kesuksesan pemerintah dalam melakukan pelayanan publik.

### **b. Menghubungkan Tujuan dengan Hasil**

Agar lebih berkualitas, pelaporan kinerja harus mengandung penjelasan tentang tujuan dan sasaran yang dihubungkan dengan hasil yang telah dicapai.

### **c. Menyajikan Hasil Sesuai dengan Konteksnya**

Pelaporan kinerja harus menyajikan faktor kontekstual dari institusi atau program yang dilaporkan, termasuk lingkungan organisasi itu beroperasi.

### **d. Mengaitkan Sumber Daya dengan Hasil**

Pengambilan keputusan program harus memerhatikan hasil yang ingin dicapai dan sumber daya keuangan yang dibutuhkan. Selain itu, strategi yang ditentukan juga harus meliputi apa yang diterapkan untuk mencapai tingkat hasil tertentu.

Penjelasan atas strategi pencapaian tujuan akan meliputi bagaimana organisasi sektor publik mencapai sasaran programnya, mengalokasikan sumber daya dan membantu memahami hubungan sebab akibat serta asumsi-asumsi yang digunakan.

### **e. Menyajikan Informasi yang Bersifat Komparatif**

Selain perbandingan realisasi dan anggaran, ada dua faktor perbandingan yang dapat dipertimbangkan, yaitu hasil kegiatan sebelumnya dan hasil kegiatan dari organisasi sejenis.

### **f. Mempertimbangkan Sifat Keandalan/Realibilitas**

Faktor yang menentukan realibilitas pelaporan kinerja adalah kinerja organisasi pelayanan publik, pilihan metode pengukuran kinerja yang dipakai, dan analisis efisiensi biaya.

### 3. Fungsi Pelaporan Kinerja

#### a. Motivator untuk Meningkatkan Kinerja

Pelaporan kinerja dapat disediakan untuk memotivasi kinerja seseorang, misalnya pegawai sektor publik seperti banyak orang dapat termotivasi oleh adanya kompetisi. Perbandingan pengukuran kinerja dapat membantu menampilkan seberapa baik kinerja pegawai dibandingkan dengan pegawai lainnya. Selain itu, fakta perbandingan juga bisa dijadikan pencetus kompetensi pada pegawai unit kerja organisasi untuk bersaing dengan unit kerja organisasi lainnya.

#### b. Alat Akuntabilitas

Pelaporan kinerja yang diterbitkan akan menjadi langkah maju dalam mendemonstrasikan proses akuntabilitas. Perbandingan pengukuran kinerja dapat dibangun atas pengukuran kinerja dan dapat menambah dimensi lainnya untuk akuntabilitas perbandingan dengan unit kerja lainnya yang serupa.

Dengan berfokus pada hasil, pelaporan kinerja dapat membantu mengomunikasikan kepada publik tentang tingkat penyelesaian unit kerja organisasi dan perbandingan kinerja dengan unit kerja organisasi lainnya.

#### c. Alat untuk Menentukan Latihan Terbaik

Fakta menunjukkan bahwa perbandingan pengukuran kinerja adalah alat yang baik untuk mengindikasikan program yang berjalan dan program yang tidak berjalan. Perbandingan pengukuran kinerja dapat menyediakan informasi dasar yang siap dianalisis. Ketika uji substansi dilakukan pada kinerja pelayanan unit kerja organisasi serupa, persamaan dan perbedaan antarorganisasi yang terlibat dapat diketahui. Dengan menggunakan perbandingan pengukuran kinerja antarunit kerja organisasi yang sama, praktik terbaik dan terefektif dapat teridentifikasi.

## B. Format Pelaporan, Analisis, dan Perbandingan Pengukuran Kinerja

### 1. Format Pelaporan Kinerja

Format laporan harus dapat mengakomodasi informasi penting. Laporan kinerja yang disajikan seharusnya berisi perbandingan antara program dan kinerja yang dihasilkan.

Dalam PP no. 8 tahun 2006 diatur bahwa bentuk dan isi laporan kinerja disesuaikan dengan bentuk dan isi rencana kerja dan anggaran sebagaimana ditetapkan dalam peraturan pemerintah terkait. Ilustrasi format Laporan Kinerja yang dilampirkan pada PP no. 8 tahun 2006 disajikan pada tabel berikut.

Ilustrasi Format Laporan Realisasi Anggaran Bendahara Umum Negara

### LAPORAN REALISASI ANGGARAN BENDAHARA UMUM NEGARA

(Dalam Rupiah)

No.	Uraian	20X1		20X0	
		Anggaran	Realisasi (%)	Anggaran	Realisasi (%)
1.	A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH				
2.	I. Pendapatan Dalam Negeri				
3.	1. Pendapatan Perpajakan				
4.	a. Pajak Dalam Negeri	xxx	xxx	xx	xxx
5.	b. Pajak Perdagangan Internasional	xxx	xxx	xx	xxx
6.	2. Pendapatan Negara Bukan Pajak				
7.	a. Pendapatan Sumber Daya Alami	xxx	xxx	xx	xxx
8.	b. Bagian Laba BUMN	xxx	xxx	xx	xxx
9.	c. PNBP Lainnya	xxx	xxx	xx	xxx
10.	II. Pendapatan Hibah	xxx	xxx	xx	xxx
11.					
12.					
13.	B. BELANJA NEGARA				
14.	I. Belanja Pemerintahan Pusat				
15.	1. Pembayaran Bunga Utang				
16.	a. Utang Dalam Negeri	xxx	xxx	xx	xxx
17.	b. Utang Luar Negeri	xxx	xxx	xx	xxx
18.	2. Subsidi				
19.	a. Subsidi BBM	xxx	xxx	xx	xxx
20.	b. Subsidi Non-BBM	xxx	xxx	xx	xxx
21.	c. Subsidi dalam rangka PSO	xxx	xxx	xx	xxx
22.	3. Hibah	xxx	xxx	xx	xxx
23.	4. Bantuan Sosial	xxx	xxx	xx	xxx
24.	5. Belanja lain-lain	xxx	xxx	xx	xxx
25.					
26.	II. Belanja Untuk Daerah				
27.	1. Dana Perimbangan				
28.	a. Dana Bagi Hasil	xxx	xxx	xx	xxx
29.	b. Dana Alokasi Umum	xxx	xxx	xx	xxx
30.	c. Dana Alokasi Khusus	xxx	xxx	xx	xxx
31.	2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	xxx	xxx	xx	xxx
32.					
33.	C. Keseimbangan Primer	xxx	xxx	xx	xxx
34.	D. Surplus/Defisit Anggaran (A-B)	xxx	xxx	xx	xxx
35.	E. Pembiayaan (E.I + E.II)				
36.	I. Pembiayaan Dalam Negeri				
37.	1. Perbankan Dalam Negeri	xxx	xxx	xx	xxx
38.	2. Non-Perbankan Dalam Negeri	xxx	xxx	xx	xxx
39.	II. Pembiayaan Luar Negeri (neto)				
40.	1. Penarikan Pinjaman Luar Negeri (bruto)	xxx	xxx	xx	xxx
41.	2. Pembayaran Cicilan Pokok Utang Luar Negeri	xxx	xxx	xx	xxx
42.					
43.					
44.					

Sumber: Lampiran I PP no. 8 tahun 2006

sasaran strategis organisasi kepada *stakeholders*, yang dituangkan melalui Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).<sup>8</sup>

Oleh karena itu, Deputy Bidang Pelayanan Publik Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menyampaikan LAKIP Tahun 2012 ini sebagai perwujudan akuntabilitas kinerjanya sebagaimana diwajibkan dalam Instruksi Presiden tersebut.

#### 4. Persyaratan Pelaksanaan AKIP

Agar AKIP dapat terwujud dengan baik, persyaratan yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

- a. beranjak dari sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya yang konsisten dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara;
- b. komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi yang ber-sangkutan;
- c. menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan;
- d. berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh;
- e. jujur, objektif, transparan, dan akurat;
- f. menyajikan keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.<sup>9</sup>

8) *Loc. Cit., Anonimus LAN RI, Pedoman Penyusunan.....*, hlm. 3.

9) *Loc. Cit., Anonimus LAN RI, Pedoman Penyusunan.....*, hlm. 5.

## BAB 11

# MODEL PENINGKATAN KUALITAS KINERJA PELAYANAN PUBLIK

Kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam kehidupan ekonomi dan politik. Dalam kehidupan ekonomi, perbaikan kinerja birokrasi dapat memperbaiki iklim investasi yang sangat diperlukan oleh bangsa Indonesia untuk bisa keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan.

Dalam kehidupan politik, perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik mempunyai implikasi luas, terutama dalam tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik diharapkan dapat memperbaiki kembali citra pemerintah di mata masyarakat, karena dengan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, kepuasan dan kepercayaan masyarakat dapat dibangun kembali sehingga pemerintah dapat meningkatkan legitimasi yang lebih kuat di mata publik.

Oleh sebab itu, diperlukan upaya-upaya peningkatan pelayanan publik melalui pembenahan yang menyeluruh meliputi aspek kelembagaan, kepegawaian (SDM), tata laksana, dan akuntabilitas sehingga diharapkan dapat menghasilkan pelayanan publik yang prima, yaitu pelayanan yang cepat, tepat, murah, aman, berkeadilan, dan akuntabel.

## A. Problem dan Tantangan Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia

### 1. Fenomena Malpraktik

Fenomena malpraktik pelayanan publik menjadi bagian integral dari penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Hal tersebut dapat ditelusuri dari banyaknya keluhan yang disampaikan masyarakat berkaitan dengan buruknya kinerja pelayanan publik, pelayanan yang tertele-tele dan cenderung birokratis, biaya yang tinggi, pungutan tambahan, perilaku aparat yang lebih bersikap sebagai pejabat ketimbang abdi masyarakat, dan pelayanan yang diskriminatif.<sup>1</sup>

### 2. Rendahnya Penilaian Masyarakat terhadap Pelayanan Publik

Islamy (2007) menyatakan 59% masyarakat pengguna layanan menilai kinerja pelayanan publik adalah buruk. Hal ini akibat dari kompleksitas permasalahan yang ada di tubuh birokrasi pelayanan, yaitu:<sup>2</sup>

- a. tidak adanya insentif untuk melakukan perbaikan;
- b. buruknya tingkat diskresi atau pengambilan inisiatif dalam pelayanan publik yang ditandai dengan tingkat ketergantungan yang tinggi pada aturan formal dan petunjuk pimpinan dalam melakukan tugas pelayanan;
- c. adanya budaya paternalisme yang tinggi, yaitu aparat pelayanan menempatkan pimpinan sebagai prioritas utama, bukan kepentingan masyarakat.

### 3. Budaya Negatif di Dalam Lingkungan Organisasi Pemerintah

Penelitian yang dilakukan oleh *Center of Population and Policy Studies* Universitas Gadjah Mada (2001) mengidentifikasi sejumlah budaya negatif di dalam lingkungan organisasi pemerintah yang merugikan

- 1) Antonius Tarigan, *Transformasi Model New Governance sebagai Kunci Menuju Optimalisasi Pelayanan Publik di Indonesia*, Manajemen Usahawan Indonesia, No. 02 Thn XXXII Feb 2003, hlm. 30.
- 2) M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 1997, hlm. 60.

kepentingan publik, seperti mendahulukan kepentingan pribadi, golongan atau kelompok, termasuk kepentingan atasan daripada kepentingan publik, perilaku malas dalam mengambil inisiatif di luar peraturan, masih kuatnya kecenderungan untuk menunggu petunjuk atasan, sikap acuh terhadap keluhan masyarakat, lamban dalam memberikan pelayanan, dan kurang berminat dalam menyosialisasikan berbagai peraturan kepada masyarakat.<sup>3</sup>

Layanan publik yang berkualitas tidak dapat diwujudkan hanya dengan membuat produk perundang-undangan dan berbagai peraturan yang berkaitan dengan pelayanan publik. Hal lain yang jauh lebih adalah bagaimana produk hukum itu dapat diimplementasikan dengan baik dan benar.

Tantangan terbesar untuk menghadirkan layanan publik yang berkualitas adalah adanya kepemimpinan yang kuat dalam organisasi pemerintah yang ditunjukkan oleh sosok pemimpin yang memiliki visi tentang layanan publik yang berkualitas.

Hasil penelitian Prionato (2006) menunjukkan bahwa peningkatan kualitas layanan publik, dapat dimulai dari cara pemimpin lembaga publik mampu mengemban visi dan model kepemimpinan yang mendukung terwujudnya layanan yang berkualitas.<sup>4</sup>

Menurutnya, pemimpin lembaga pemerintahan memiliki andil besar untuk terkreasinya budaya kerja baru yang lebih sesuai dengan tuntutan masyarakat. Budaya kerja baru tersebut dimaksudkan untuk tujuan pemberdayaan staf, mengkreasikan jarak kekuasaan yang lebih pendek sehingga visi pimpinan dapat lebih mudah diterjemahkan oleh para staf. Pemberdayaan staf merupakan langkah awal dari upaya untuk mewujudkan layanan publik yang berkualitas.

Pelayanan publik yang berkualitas juga dapat dilakukan dengan membudayakan konsep akuntabilitas publik. Pada dasarnya, lembaga pemerintahan dibuat dan diadakan oleh publik (Huges, 1994). Oleh karena itu, para pegawai dalam lembaga pemerintahan juga harus mem-

3) *Op. Cit.*, Tarigan, *Transformasi.....*, 2003, hlm. 31.

4) Agus Prianto, *Menakar Kualitas Pelayanan Publik*, Malang: In-Trans, 2006, hlm. 122.

pertanggungjawabkan kinerjanya kepada publik, yang mencakup perilaku, sikap, tindakan kerja, dan berbagai keputusan yang dibuat dalam rangka menjalankan tugas dan kewajibannya.<sup>5</sup>

Konsep untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dapat pula dilakukan melalui "Citizen Charter". Pada hakikatnya *citizen charter* merupakan sebuah piagam kesepakatan antara pemerintah sebagai penyedia layanan dan masyarakat sebagai pengguna layanan; yang berisi pernyataan dan komitmen bersama agar proses produk dan mutu pelayanan dapat dicapai secara efektif, efisien, dan memuaskan.

Kontrak pelayanan dibuat untuk menyalurkan hak masyarakat untuk terlibat dalam mengendalikan aspirasi dan kepentingannya atas barang dan jasa publik. Dengan adanya kontrak pelayanan, pemerintah dapat memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa proses, produk, dan mutu pelayanan telah dijalankan dengan baik dan sesuai dengan prinsip dan standar pelayanan yang telah disepakati.

Kontrak pelayanan bermanfaat untuk: (a) memberikan informasi yang lebih baik kepada publik bahwa pelayanan akan ditingkatkan mutunya; (b) memberdayakan masyarakat untuk ikut terlibat dalam mendesain dan mengendalikan proses, produk, dan mutu pelayanan; (c) meningkatkan konsistensi, kecepatan dan mutu pelayanan; (d) menyediakan ruang bagi pengendalian pengukuran dan pengaturan pelayanan yang lebih baik; (e) meningkatkan motivasi, rasa percaya diri dan insentif bagi aparat pelayanan dan masyarakat bahwa proses, produk, dan mutu pelayanan dapat diwujudkan melalui kemitraan.<sup>6</sup>

Konsep untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dapat pula melalui komplain, yaitu ekspresi perasaan ketidakpuasan atas standar pelayanan, tindakan atau tiadanya tindakan aparat pelayanan yang berpengaruh kepada para pengguna jasa layanan.

Manfaat komplain bagi birokrasi pelayanan adalah: (a) birokrasi pelayanan semakin mengetahui kelemahannya dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa layanan; (b) sebagai alat introspeksi diri, untuk senantiasa responsif dan memerhatikan suara dan pilihan pengguna jasa layanan; (c) mempermudah birokrasi mencari jalan keluar untuk

5) *Op. Cit.*, hlm. 124.

6) *Loc. Cit.*, *Islamy, Prinsip-.....*, hlm. 11.

meningkatkan mutu pelayanannya; (d) apabila komplain dapat segera ditangani, pengguna jasa layanan akan merasa kepentingan dan harapannya diperhatikan; (e) mempertebal rasa percaya dan kesetiaan pengguna jasa layanan kepada birokrasi pelayanan; (f) manajemen komplain yang benar akan berhasil dapat meningkatkan kepuasan pengguna jasa layanan dan dapat meningkatkan kualitas pelayanan.<sup>7</sup>

## B. Konsep Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

### 1. Kualitas Pelayanan Publik

Secara umum, penyediaan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat merupakan salah satu kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap penyelenggara negara.

Goetsch dan Davis (2002) mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pelanggan. *Accounts Commission* mengidentifikasi sepuluh faktor yang menentukan kualitas pelayanan, yaitu:

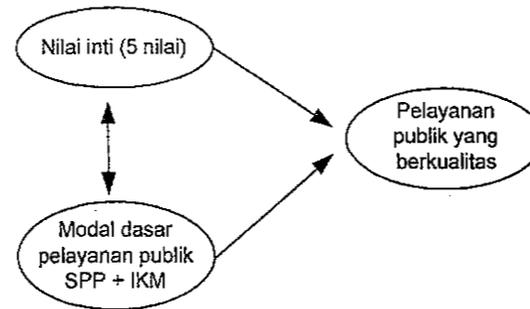
- a. akses, yaitu kemudahan dan kenyamanan memperoleh pelayanan;
- b. komunikasi, yaitu menjaga konsumen selalu memperoleh informasi dalam bahasa yang dimengerti dan mendengar konsumen;
- c. kompetensi, yakni memiliki keterampilan dan pengetahuan terhadap jasa yang diberikan;
- d. rasa hormat, yaitu meliputi kesopanan, menghargai, pertimbangan dan ramah dari semua tingkatan staf;
- e. kredibilitas, yaitu mencakup kepercayaan, reputasi, dan citra;
- f. keandalan, memberikan pelayanan yang konsisten, akurat dan dapat diandalkan, serta memberikan pelayanan sesuai dengan yang dijanjikan;
- g. daya tanggap, yaitu memiliki kesediaan dan kesiapan untuk memberikan pelayanan ketika dibutuhkan;

7) *Loc. Cit.*, hlm. 13.

2. IKM : Indeks Kepuasan Masyarakat

SPP : Standar Pelayanan Publik

3. Nilai



**Gambar 11.2 Model Nilai Kualitas Pelayanan Publik**

Sumber: diadaptasi dari Islamy (1997: 27)

## BAB 12

### PELAYANAN PRIMA: IMPLIKASI DARI PEMBANGUNAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK

Dalam perkembangan dunia jasa saat ini dikenal istilah pelayanan prima (*service excellence*). Demikian pula, dalam pelayanan publik, pelayanan prima mengandung tiga hal pokok, yaitu adanya pendekatan sikap yang berkaitan dengan kepedulian-kepada pelanggan, upaya melayani dengan tindakan yang terbaik, dan ada tujuan untuk memuaskan pelanggan dengan berorientasi pada standar layanan tertentu.<sup>1</sup>

Pelayanan prima adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan ataupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003, hakekat dari pelayanan adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Menurut Undang-undang Kepegawaian Nomor 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri Sipil (PNS) selaku aparatur pemerintah memiliki kewajiban untuk bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional. Selaku pelayan masyarakat, PNS harus memberikan pelayanan

1) Windra Swastika, PHP 5 & MySQL 4; *Proyek Shopping Cart 1 & 2* Jakarta: Dian Rakyat, 2005, hlm. 3.  
2) Kepmenpan No. 63/2003. KepMen PAN 63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

yang terbaik atau prima kepada penerima pelayanan tanpa pandang bulu. Jadi, PNS berkewajiban memberikan pelayanan atau melayani, bukan minta dilayani.

## A. Konsep Dasar Pelayanan Prima

### 1. Definisi Pelayanan Prima

Secara etimologis "pelayan prima" menurut Kamus Bahasa Indonesia adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan orang lain.

Pelayanan prima merupakan terjemahan dari istilah "*excellent service*" yang secara harfiah berarti pelayanan yang sangat baik dan/atau pelayanan yang terbaik. Disebut sangat baik atau terbaik karena sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku atau dimiliki oleh instansi yang memberikan pelayanan. Pelayanan yang sangat baik atau terbaik akan menjadi prima apabila dapat atau mampu memuaskan pihak yang dilayani (pelanggan).

Keprimaan suatu pelayanan dapat terukur maka instansi pemberi pelayanan yang belum memiliki standar pelayanan perlu membuat standar pelayanan prima sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Secara teoretis, definisi pelayanan prima yang diungkapkan oleh para pelaku bisnis, menurut Atep Adya Barata (2003), adalah:

"...a) Layanan prima adalah membuat pelanggan merasa penting; b) Layanan prima adalah melayani pelanggan dengan ramah, tepat, dan cepat; c) Layanan prima adalah pelayanan dengan mengutamakan kepuasan pelanggan; d) Layanan prima adalah menempatkan pelanggan sebagai mitra; e) Layanan prima adalah pelayanan optima yang menghasilkan kepuasan pelanggan; f) Layanan prima adalah kepedulian kepada pelanggan untuk memberikan rasa puas; g) Layanan prima adalah upaya layanan terpadu untuk kepuasan pelanggan."<sup>3</sup>

3) Atep Adya Barata, *Dasar-dasar Pelayanan Prima*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2003, hlm. 7.

## 2. Tujuan dan Manfaat Pelayanan Prima

Tujuan pelayanan prima adalah memberikan pelayanan yang dapat memenuhi dan memuaskan masyarakat serta memberikan fokus pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan prima dalam sektor publik didasarkan pada aksioma bahwa "pelayanan adalah pemberdayaan". Pelayanan pada sektor bisnis berorientasi profit, sedangkan pelayanan prima pada sektor publik bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat secara sangat baik atau terbaik.

Perbaikan pelayanan sektor publik merupakan kebutuhan yang mendesak sebagai kunci keberhasilan reformasi administrasi negara. Pelayanan prima bertujuan memberdayakan masyarakat, bukan memperdayakan atau membebani, sehingga akan meningkatkan kepercayaan (*trust*) terhadap pemerintah.

Pelayanan prima juga berfungsi memenuhi dan memuaskan masyarakat sesuai dengan kebutuhannya dalam rangka:

- a. memberdayakan masyarakat sebagai pelanggan pelayanan publik;
- b. membangun dan menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Pelayanan prima bermanfaat bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat sebagai pelanggan dan sebagai acuan pengembangan penyusunan standar pelayanan. Dengan pelayanan prima, penyedia layanan, pelanggan atau *stakeholder* dalam kegiatan pelayanan akan memiliki acuan tentang bentuk, alasan, waktu, tempat, dan proses pelayanan yang seharusnya.

Di samping itu, manfaat pelayanan prima adalah:

- a. upaya peningkatan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat,
- b. acuan untuk pengembangan penyusunan standar pelayanan;
- c. acuan untuk pelayan, pelanggan atau *stakeholders* dalam kegiatan pelayanan.

### 3. Mutu Pelayanan Prima

Mutu pelayanan prima menurut Sutopo dkk., antara lain:

- a. mendahulukan kepentingan pelanggan;
- b. pelayanan dengan sepenuh hati;
- c. budaya pelayanan prima;
- d. sikap pelayanan prima;
- e. sentuhan pribadi pelayanan.<sup>4</sup>

### 4. Prinsip-prinsip Pelayanan Prima

#### a. Kebijakan Pemerintah

Kompetensi pelayanan prima yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat selain dapat dilihat dalam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 tahun 1995 tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat dan Keputusan Menpan Nomor 63 tahun 2003, juga dipertegas dalam Rancangan Undang-Undang Pelayanan Publik. Kualitas pelayanan publik hendaknya disesuaikan dengan tuntutan era globalisasi.

Keputusan Menpan Nomor 63 tahun 2003 menjelaskan prinsip-prinsip pelayanan prima sebagai berikut.<sup>5</sup>

#### 1) Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

#### 2) Kejelasan

- (a) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
- (b) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
- (c) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

4) Sutopo dan Adi Suryanto, *Pelayanan Prima*, Jakarta: LAN-RI, 2009, hlm. 32.

5) Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

#### 3) Kepastian Waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

#### 4) Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

#### 5) Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

#### 6) Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelayanan publik.

#### 7) Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

#### 8) Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

#### 9) Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

#### 10) Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

### 1. Penyusunan Standar Pelayanan

Tolok ukur dalam KepMen PAN 63/2003 merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi atau penerima pelayanan.<sup>9</sup>

### 2. Penyusunan SOP

Standar Operasional Prosedur adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator teknis, administratif, dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja, dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan. Tujuan SOP adalah menciptakan komitmen mengenai hal-hal yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintahan untuk mewujudkan *good governance*.

### 3. Pengukuran Kinerja Pelayanan

Dalam institusi pemerintah penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, melakukan penyesuaian anggaran, mendorong pemerintah agar lebih memerhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik.

### 4. Pengelolaan Pengaduan

Dalam rangka menyelesaikan pengaduan masyarakat, pimpinan unit organisasi penyelenggara pelayanan publik harus memerhatikan hal-hal berikut:

- a. menyusun prioritas dalam penyelesaian pengaduan;
- b. menentukan pejabat yang menyelesaikan pengaduan;
- c. menetapkan prosedur penyelesaian pengaduan;
- d. membuat rekomendasi penyelesaian pengaduan;
- e. memantau dan mengevaluasi penyelesaian pengaduan kepada pimpinan;
- f. melaporkan proses dan hasil pengaduan kepada pimpinan.

<sup>9</sup>) KepMen PAN 63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Azwar. 1996. *Pengantar Administrasi Kesehatan*. Jakarta: Bina Putra.
- A. Dale Timpe. 1988. *The Art and Science of Business Management Performance*. New York: KEND Publishimh.
- A.A.G.N. Ari Dwipayana dan Sutoro Eko. (Ed.). 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: I RE Press.
- A.F. Wijaya. 2007. *Perkembangan Ilmu Administrasi dalam Perspektif Governance dan New Public Management*. Disampaikan dalam Seminar dan Lokarya Nasional Kerjasama Persadi-FIA Unibraw. Malang.
- A.M. Kadarman dan Jusuf Udayana. 2001. *Pengantar Ilmu Manajemen*. Jakarta: Prendallindo.
- A.S. Hornby. 1986. *Advanced Learner's Dictionary of Current English*. London: Oxford, University Press.
- A.S. Moenir. 2002. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- A. Valarie Zeithaml et.al. 1990. *Delivering Quality Service*. New York: Free Press.
- Adhitya Wardhono dan Asep Mulyana. 2001. *Cooperation in Developing Countries Faculty of Economics Philipps*. Marburg: University of Marburg Am Plan.
- Ahmad Ainur Rohman, dkk. 2010. *Reformasi Pelayanan Publik*. Malang: Program Sekolah Demokrasi.

- Ahmad Rusdiansyah dkk. 2010. *Model of Dynamic Pricing for Two Paralel Flight with Multiple Fare Classes Based on Passnger Choice Behavior. Jurnal Teknik Industri. Univ. Kristen Petra Surabaya* Vol. 12 No. 1.
- Amir Santoso. 1993. *Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta: Gramedia.
- Anonim LAN RI. 2003. *Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- \_\_\_\_\_. 2003. *SANKRI Buku I Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Anonim Public Service Act. 1999. *Administered by: Prime Minister and Cabinet Series*. Act No. 147 of 1999.
- Anonim, LAN dan BPKP. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance: Modul 1 Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*. Jakarta: LAN-RI.
- Anonim. 2001. *Center of Population and Policy Studies Universitas Gadjah Mada*. Yogyakarta: UGM.
- Anonim. 2005. *Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Bappenas.
- Anonim. BPS, BAPPENAS, UNDP. 2004. *National Human Development Report 2004. The Economics of Democracy Financing Human Development in Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Anonim. Depdikbud. 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Anonim. t.t. *Central of Population and Policy Studies Universitas Gajah Mada*. Yogyakarta: UGM.
- Anonim. United Nations. *Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration*. 2000. *Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions*. New York.
- Anonimus. LAN-RI. 1999. *Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta: LAN-RI.
- Antonius Tarigan. 2003. *Transformasi Model New Governance sebagai Kunci Menuju Optimalisasi Pelayanan Publik di Indonesia. Manajemen Usahawan Indonesia*. No. 02/ Th XXX II Februari 2003.
- Anwar Prabu. Mangkunegara. 2002. *Perencanaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Refika Aditama.
- Atep Adya Barata. 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Atmosudirdjo Prajudi. 1997. *Teori Administrasi*. Jakarta: STIALAN.
- Barrington Moore Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Bennett N.B. Silalahi. 1994. *Perencanaan Pembinaan Tenaga Kerja Perusahaan*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Bintoro Tjokroamidjojo. 1980. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Haji Masagung.
- Brent D. Ruben dan Lea P. Stewart. 1999. *Communication and Human Behaviour*. USA: Alyn and Bacon.
- Budi Winarno. 2008. *Kebijakan Publik: Teori & Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- C.S. King and C. Stivers. 1998. *Government is Us: Public Administration in an anti-government Era*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Catherine. De Vrye. 1997. *Good Service is Good Business*. Terjemahan. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Good Service is Good Business: 7 Strategi Sederhana. Menuju Sukses*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Chaizi Nasucha. 2004. *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktek*. Jakarta: Grasindo.
- Charles O. Jones. 1994. *Pengantar Kebijakan Publik*. Terjemahan Ricky Istamto. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Christoper Lovelock. 1994. *Product Plus How Product Service Competitive Advantage*. New York: Mc Graw Hill.

- Christopher Pollitt and Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. London: Oxford University Press.
- Collins dan McLaughlin. 2002. *Perubahan Manajemen dalam Organisasi*. Terjemahan Miftah Thoha. Jakarta: LP3ES.
- Conrad Hendrarto. 2011. *Budaya Kerja Orang Inggris Kita Tiru Yuuk - Siapa Takut? Jurnal Wacana Perencana Kementerian Tenaga Kerja*. Vol. 25. Juli-September.
- Cordosa Faustino Gomes. 199, t.t. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Andi Offset.
- D. Casely dan K. Kumar. 1987. *Project Monitoring and Evaluation in Agriculture*. Baltimore: John Hopkins.
- D. Soeling Pantius. 2004. *Tantangan Setiap Organisasi: Meningkatkan Kinerja Sumber Daya Manusia yang Dimilikinya*. *Jurnal Administrasi Terapan*, Vol III: Maret-Juni.
- D. H. Stamatis. 2003. *Failure Mode Effect Analysis, from Theory to Execution*. 2nd Ed. Wisconsin: ASQ Quality Press.
- Dadang Juliantara. 2000. *Menggeser Pembangunan, Memperkuat Rakyat*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Daniel H. Mazmanian, and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Dann Suganda. 2001. *Kepemimpinan di dalam Organisasi dan Manajemen*. Bandung: Sinar Baru.
- David Osborne dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirauahakan Birokrasi (Reinventing Government)*. Jakarta: Teruna Gravika.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneur Spirit is Transforming the Public Service*. Terjemahan: *Mewirauahakan Birokrasi - Mentransformasikan Semangat Wirusaha ke Dalam Sektor Publik*. Alih Bahasa Abdul Rosyid dan Ramelan. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- David Beetham. 1993. *Democracy and Human Rights*. Oxford: Polity Press.
- Dharma Setyawan Salam. 2002. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Diah Kusuma Wardani. 2008. *Pengaruh Corporate Governance terhadap Kinerja Perusahaan di Indonesia*. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UII.
- Dwidjowijoto dan Wrihatnolo. 2007. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Elexmedia.
- Dwiyanto Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK-UGM.
- Dwiyanto. 2005. *Mengapa Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Elinor Ostrom. 1996. *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*. *Journal World Development*, Vol. 24 No. 6 (June 1996).
- F. M. Suseno. 1992. *Motivasi Manusia dalam Budaya dan Agama*. Yogyakarta: Kanisius.
- Fadilah Putra. 2003. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik: Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dalam Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fadilah Putra dan Saiful Arif. 2001. *Kapitalisme Birokrasi, Kritik Reinventing Government Osborne-Gaebler*. Yogyakarta: LKIS.
- Fandy Tjiptono. 1996. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andi Offset.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Prinsip-prinsip Total Quality Service*. Yogyakarta: Penerbit Andi Offset.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Service Quality and Satisfaction*. Edisi 2. Yogyakarta: Andi.
- Farida Jasfar. 2005. *Manajemen Jasa*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Faustino C. Gomes. 1995. *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ferdinand D. Saragih. 1994. "Strategi Bisnis dalam Mewujudkan Manajemen Prima". *Bisnis dan Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*. No. 3/Vol.II/Sept 1994.
- George Frederickson. 1997. *The Spirit of Public Administration*. Jossey-Bass Publisher.
- George R. Terry. 2000. *Prinsip-prinsip Manajemen*. (Edisi Bahasa Indonesia). Jakarta: Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. 1986. *Azas-azas Management*. Bandung: Alumni.
- Gibson Donnelly dan Ivancevich. 1996. *Manajemen Edisi Sembilan Jilid 1*. Alih Bahasa: Zuhad Ichyudin. Jakarta: Erlangga.

- Ginandjar Kartasmita. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Gordon B. Davis. 1993. *Kerangka Dasar Sistem Informasi (dalam Tanya Jawab)*. Jakarta: Djambatan.
- Graham Scott. 2000. "The Public Sector Reform Experience-Regional and International Perspectives: Summary of Addresses", dalam *The APEC Public Management Workshop: an Overview*, Singapore, 9-11 May. 2000.
- Gronroos Christian. 1990. *Service Management and Marketing: a Moment of Truth*. Singapore: Maxwell Macmillan International.
- H. Frazier Moore 1981. *Hubungan Masyarakat*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Hadari Nawawi. 2005. *Manajemen Strategis Organisasi Non Profit Bidang Pemerintahan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Harbani Pasolong. 2008. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Harold Koontz. 1976. *Management: a Systems and Contingency Analysis of Managerial Functions (Sixth Edition)*. Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha, Inc.
- Harold Laswell. 1956. *The Structure and Function of Communication in Society*. New York: Harper.
- Harry Hikmat. 2001. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Humaniora.
- Hawlett dan Ramesh. 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University.
- Heather Sutherland. 1979. *The Making of a Bureaucratic Elite: the Colonial Transformation of the Javanese Priyayi*. Singapore: Heinemann Educational Books (Asia) Ltd.
- Helen Williams. 2001. "Perceptions and Performance: the Australian Public Service Experience," *International Review of Administrative Science*, Vol. 67, No. 1 (March).
- Henry Mintzberg. 1998. *The Rise and Fall of Strategy Planning*. New York: The Free Press.
- I Nyoman Sumaryadi. 2005. *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Citra Utama.
- Ida Dwimawanti. 2004. *Kualitas Pelayanan Publik*. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik*. DIALOGUE. Volume I No. 1. Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana. Universitas Diponegoro. Semarang.
- Isa Wahyudi. 2006. *Metodologi Perencanaan Partisipatif*. Jakarta: Yappika.
- Islamy M. Irfan. 1997. *Menggapai Pelayanan yang Bermutu*. Program Doktor Ilmu Administrasi FIA-UB.
- Ismaili Mohammad. 2003. *Akuntabilitas Pelayanan Prima dalam Kapasitas PNS sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat*. Jakarta: Grasindo.
- J. Grafton. 2011. *Organisational Design Choices in Response to Public Sector Reforms: a Case Study of Mandated Hospital Networks*. *Management Accounting Research*, Volume 22.
- J. L. Pressman and Wildavsky. 1973. *Implementation*. Barkley and Los Angeles: University of California Press.
- Jallaludin Rakhmat. 1997. *Metode Penelitian Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- James L. Gibson. 1990. *Organisasi: Perilaku, Struktur, Proses*. Jilid II. Jakarta: Erlangga.
- James P Lester dan Josep Steward, Jr. 2000. *Public Policy: an Evolutionari Approach*. Belmont: Wadsworth.
- Janer V. Denhardt dan Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service : Serving Not Steering*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.
- Jill Griffin. 1995. *Customer Loyalty: How to Earn It, How to Keep It*. New and Revised Edition.
- John. R. Schermerhorn. 2001. *Manajemen*. Yogyakarta: Andi.
- Joko Widodo. 2006. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Malang: Bayu Media.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Jones. 1996. *Investment Analysis and Management*. Fifth Edition. Singapore.
- Joseph E. Stiglitz dan Andrew Charlton. 2005. *Fair Trade for All: How Trade Can. Promote Development*. Oxford: Oxford University Press.

- Judit R. Gordon. 1993. *A Diagnostic Approach to Organizational Behavior*. Boston: Allyn and Bacon.
- Jusuf Wanandi. 1998. *Good Governance dan Kaitannya dengan Stabilitas Dalam Negeri dan Kawasan: Agenda Masa Depan*. Jakarta: Analisis CSIS.
- Kartono. 1999. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Kenneth M. Dolbeare, (Ed.). 1975. *Public Policy Evaluation*. London: Sage Publications.
- Kevin. R Murphy and Jeanette N. Cleaveoland. 1995. *Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational and Goal-Based Perspectives*. California: Sage Publications.
- Khalid Ibrahim. 1999. *Ethics and Leadership in the Malaysian Civil Service, Paper Presented at Second Seminar of ASEAN Resource Center on Leadership Development*, Nonthaburi, Thailand, 22-24 September 1999.
- Koitudin. 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Malang: Averroes Press.
- Laking. Stevens. et.al. 2000. *Hypertension*. Retrieved August 3, 2000, from JAMA: Tween Body-mass Index and Mortality. N Engl J Med 338.
- Leo Agustino. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Lijan Poltak Sinambela, dkk. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Lorenzi Ivancevich, et.al. 1997. *Management Quality and Competitiveness. Second Edition*. Irwin Chichago: Goffee. R&G. Jones.
- M. Manullang dan Sragian L.D. 1971. *Ilmu Ekonomi I*. Medan: Sinar Harapan.
- M. Ryaas Rasyid. 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. Jakarta: MIPI.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- M. Wachs. 1985. *Ethics in Planning Center for Urban Policy Research*. The State University of New Jersey.
- M. West dan J. Farr. 1989. *Innovation at Works: Psychological Perspective*. Social Behavior. Vol. 4.
- Ma'rifah. 2005. *Pengaruh Motivasi Kinerja dan Budaya Organisasi*. Surabaya: Aneka Ilmu.
- Maman Ukas. 2004. *Manajemen: Konsep, Prinsip, dan Aplikasi*. Bandung: Agnini.
- Mardiasmo. 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Martin L. dan Kettner M.P. 1996. *Measuring the Performance of Human Service Programs*. California: SAGE Publications.
- Martini Husaeni. 1993. *Penyusunan Strategi Pelayanan Prima dalam Suatu Perspektif Reengineering dalam Bisnis dan Birokrasi*. Jakarta: Erlangga.
- Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Michael Bergman dan Jan-Erik Lane. 1990. *New Public Management (NPM)*. *International Journal of Public Sector Management* 8 (6).
- Miftah Thoha. 1988. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta: Media Widya Mandala.
- Moenir. 2000. *Manajemen Pelayanan Publik*. Jakarta: Bina Aksara.
- Muhamad Abas dan Luh Nyoman Dewi Triandyanı (Eds.). 2001. *"Pelayanan Publik: Apa Kata Warga"*. Jakarta: PSPK.
- Muljadi A.M. 2006. *Sistem Informasi Akuntansi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Neni Yulianita. 1999. *Dasar-dasar Public Relations*. Bandung: Alqaprint.
- Noeng Muhadjir. 1993. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Norman Flyn. 1990. *Public Sector Management Great*. Britain: Mavester Wheat Sheaf.
- Oemi Abdurrachman. 1995. *Dasar-dasar Public Relation*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Onong Uchjana Effendi. *Ilmu, Teori dan Filsafat Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Philip Kotler. 1997. *Manajemen Pemasaran*. Jakarta: Prenhallindo.
- Philipus. 1999. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Prianto Agus. 2006. *Menakar Kualitas Pelayanan Publik*. Malang: In-Trans. Dau.
- R.I. Levin dan D.S. Rubin. 1998. *Statistics for Management*. 7th Edition. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- R.L. Oliver. 1997. *Satisfaction: A Behavioral Perspective of The Consumer*. New York: McGraw-Hill.
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2004. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Rhenald Kasali. 1994. *Manajemen Public Relations, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Riant Nugroho. 2004. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Roger Harrison. 1972. *Understanding Your Organisation's Character*. Boston: Published Harvard Business Review.
- S. Kristiansen. 2006. *Individual Perception of Business Contexts: the Case of Small-scale Entrepreneur in Tanzania*. *Journal of Development Entrepreneurship* 7(3).
- Sallis E. 2008. *Total Quality Management in Education*. Yogyakarta: IRCISoD.
- Sampara Lukman. 2000. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta: STIA LAN Press.
- Sastropetro. 1990. *Komunikasi Sosial*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Sedarmayanti. 2000. *Good Governance: Pemerintahan yang Baik dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*. Bandung: Mandar Maju.
- Sherry R. Arnstein. 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. JAIP, Vol. 35.
- Sianipar J.P.G. 1988. *Manajemen Pelayanan Masyarakat*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Sinambela, dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. Lijan Poltak dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sofian Effendi dan Singarimbun Masri. 1986. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES.
- Solichin Abdul Wahab. 1997. *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Analisis Kebijakan; dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sondang Siagian. 2000. *Organisasi Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Sonny Keraf. 1998. *Etika Bisnis, Tuntutan dan Relevansinya*. Edisi Baru. Jakarta: Kanisius.
- Sri N. Rejeki. 1993. *Perencanaan Program Penyuluhan*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Stephen P. Robbins. 1989. *Teori Organisasi: Struktur, Disain & Aplikasi*. Jakarta: Arcan.
- Stephen P. Robbins. dan Mary Coulter. 1999. *Management. Sixth Edition*. Dialihbahasakan oleh T. Hermaya. *Manajemen*. Jakarta: Prenhallindo.
- Subarsono Hardjosoekanto. 2005. *Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Beberapa Perspektif Pelayanan Prima, Bisnis dan Birokrasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sudiman dan Teguh Widjinarko. 2004. *AKIP dan Pengukuran Kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.
- Suharsimi Arikunto dan Cepi Safruddin Abdul Jabar. 2004. *Evaluasi Program Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sumarno. 1990. *Pendapat Umum dalam Sistem Politik*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sunarjo Djunasih. 1984. *Opini Publik*. Yogyakarta: Liberty.
- Supriyono. 2001. *Sistem Pengendalian Manajemen*. Jakarta: Erlangga.
- Suryadi Prawirosentono. 1999. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Kebijakan Kinerja Karyawan, Kiat Menuju Organisasi Kompetitif dalam Perdagangan Bebas Dunia*. Yogyakarta: BPFE.

- Sutopo dan Adi Suryanto. 2009. *Pelayanan Prima*. Jakarta: LAN-RI.
- Syamsuddin Haris (Editor) et.al., 2000. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Syukur Abdullah M. 1991. *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.
- T. Palmer. 1995. *Understanding Enzymes*. 4th Edition. London: Prentice Hall.
- Taliziduhu Ndraha. 2000. *Ilmu Pemerintahan (Kybernology)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Budaya Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- The Liang Gie. 2000. *Administrasi Perkantoran Modern*. Yogyakarta: Liberty.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Etika Pemerintahan*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Tjokrowinoto Moelyarto. 2001. *Birokrasi dalam Polemik*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Totok Mardikanto. 1993. *Penyuluhan Pembangunan Pertanian*. Surakarta: Sebelas Maret University Press.
- Tse, O.K. dan P.E. Wilton. 1988. "Models of Consumer Satisfaction Formation: An Extension". *Journal of Marketing Research*. Vol. 25. May. 1998.
- Viktor Situmorang dan Jusuf Juhir. 1994. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Vincent Gaspersz. 2002. *Total Quality Management*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Pedoman Implementasi Program Six Sigma*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- W. Richard Hertzberg. 1986. *Deformation and Fracture Mechanics of Engineering Materials*. Third Edition. John Wiley and Sonsst.
- Wahyu Kumorotomo. 2005. *Akuntabilitas dalam Teori dan Praktek; Akuntabilitas Birokrasi Publik, Sketsa pada Masa Transisi*. Yogyakarta: MAP UGM dan Pustaka Pelajar.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Warella. 2004. *Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik*. Jurnal AKPO Semarang: Program PPs. Undip.
- Warsito Utomo. 2003. *Dinamika Administrasi Publik Analisis Empiris Seputar Isu-isu Kontemporer dalam Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerja Sama dengan Program Magister Administrasi Publik. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- William N. Dunn. 1979. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada.
- Winardi. 2000. *Manajer dan Manajemen*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Windra Swastika. 2005. *PHP 5 & MySQL 4; Proyek Shopping Cart 1 & 2*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Winter. 2002. *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies. Paper prepared for the XIII Research Conference of the Nordic Political Science Association held in Aalborg*.
- Yeremias T. Keban. 1994. *Pengantar Administrasi Publik*. Yogyakarta: Program MAP UGM.
- Yogi Suwarno. 2005. *The Emergence of Public Participation in Contemporary Indonesia: Coproduction Role of Neighborhood Association in Delivering Public Service*. Tokyo: Master Thesis at GSPA-ICU.
- Zulkarnaen Nasution. 1990. *Komunikasi Politik Suatu Pengantar*. Jakarta: Yudhistira.

Peraturan dan Perundang-undangan:

- Instruksi Presiden Nomor Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
- Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan.
- Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Kepmenpan No. 63 Tahun 2004 tentang Hakikat Pelayanan Publik.
- Kepmenpan No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.
- Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2010 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik.
- Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No. 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Tatalaksana (*Business Process*).
- Surat Keputusan Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81/1993, 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.
- Surat Edaran Menko Wasbangpan No. 56/Wasbangpan/6/98 tentang Langkah-langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat. Instruksi Mendagri No. 20/1996.
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 100/757/OTDA, tanggal 8 Juli 2002.
- Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Jakarta: ASA Mandiri.

## PROFIL PENULIS

Dr. H. Zaenal Mukarom, M.Si. lahir pada tanggal 11 Maret 1970 di Karawang, Jawa Barat. Ia berprofesi sebagai dosen Fakultas Dakwah dan Komunikasi UIN Sunan Gunung Djati Bandung, mengasuh Mata Kuliah Komunikasi Politik, Riset Aksi, Sistem Politik Indonesia, Pancasila dan Pendidikan Kewarganegaraan dari tahun 1995 sampai dengan sekarang. Ia mendapat Gelar Doktor bidang Ilmu Komunikasi dari Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, lulus pada tahun 2012. Sebelumnya ia mendapat gelar Magister Ilmu Komunikasi Konsentrasi Komunikasi Politik Program Pascasarjana Universitas Islam Bandung di Bandung, lulus pada tahun 2007. Gelar Sarjana ia peroleh dari Jurusan Dakwah Fakultas Ushuluddin IAIN Sunan Gunung Djati di Bandung lulus pada tahun 1993. Berbagai pelatihan/*workshop* yang dikutinnya, antara lain Penelitian Tingkat Dasar (PPTD) bagi dosen 600 jam yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian (Puslit) IAIN Sunan Gunung Djati Bandung tahun 1998; Pelatihan Penelitian Tingkat Menengah (PPTM) bagi dosen 600 jam yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian (Puslit) IAIN Sunan Gunung Djati Bandung tahun 2000; Pelatihan Penelitian Agama & Dinamika Sosial (PPADS) bagi dosen 600 jam yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian (Puslit) IAIN Sunan Gunung Djati Bandung tahun 2001; Pelatihan Bahasa Arab 200 jam yang diselenggarakan oleh Pusat Pembinaan Bahasa (PUSBNSA) IAIN SGD Bandung tahun 1999; Pelatihan Bahasa Inggris 200 jam yang diselenggarakan oleh Pusat Pembinaan Bahasa (PUSBNSA) IAIN SGD Bandung tahun 2002; Pelatihan Metode Riset Aksi yang diselenggarakan oleh Akademi Komunikasi Yogyakarta tanggal 25-27 September di Yogyakarta; *Workshop for Lecture Program Civic Education* bagi dosen IAIN dan STAIN yang diselenggarakan oleh ICCE UIN Jakarta tanggal 6-8 Agustus 2001 di Jakarta; *Workshop for Lecture Program Civic Education* bagi dosen IAIN dan STAIN yang diselenggarakan oleh ICCE UIN Jakarta tanggal 18-23 Juni 2003 di Jakarta; *Training of Trainer Program Civic Education* bagi dosen IAIN dan STAIN yang diselenggarakan oleh ICCE UIN Jakarta tanggal 13-18 Oktober 2003 di Jakarta; *Workshop Mainstreaming* Pendidikan Anti Korupsi yang diselenggarakan oleh Pusat Bahasa dan Budaya (PBB) UIN Jakarta tanggal 17-19 Januari 2006 di Jakarta; *Workshop Lanjutan Mainstreaming*

Pendidikan Anti Korupsi yang diselenggarakan oleh Pusat Bahasa dan Budaya (PBB) UIN Jakarta tanggal 16-18 Mei 2006 di Jakarta; *Workshop "Draft Buku Ajar"* Pendidikan Anti Korupsi yang diselenggarakan oleh Pusat Bahasa dan Budaya (PBB) UIN Jakarta tanggal 3-5 Agustus 2006 di Jakarta. Buku dan karya ilmiah yang telah ditulis penulis, antara lain *Metode Riset Aksi (Sebuah Pengantar)*, Buku diterbitkan oleh Al Kassyaf Bandung, 2008; *Syarekat Islam dan Kebangkitan Nasionalisme Indonesia, Mimbar Studi (Jurnal Ilmu-Ilmu Agama Islam)* UIN SGD Bandung, 2005; *Pergumulan Pemikiran Para Intelektual Muslim tentang Islam Politik di Indonesia, Al-Tsaqafa (Jurnal Adab dan Humaniora)* Fakultas Adab dan Humaniora UIN SGD Bandung, 2006; *Akhlah Tasawuf dan Penyadaran Anti Korupsi: Refleksi Kritis Atas Pembelajaran Mata Kuliah Akhlah Tasawuf, Media Pendidikan (Jurnal Pendidikan dan Keagamaan)* Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN SGD Bandung, 2006; *Urgensi Kepemimpinan dalam Organisasi Dakwah, (Jurnal Ilmu Dakwah)* Fakultas Dakwah dan Komunikasi UIN SGD Bandung, 2007.

Penulis memiliki perhatian besar dalam upaya pengembangan ilmu komunikasi di Indonesia. Oleh karena itu, selain menulis buku *Manajemen Komunikasi*, ia juga menulis buku *Manajemen Public Relation* dan beberapa buku lainnya.

Muhibudin Wijaya Laksana, S.Sos., M.Si. lahir di Bandung, 24 Januari 1985. Menyelesaikan pendidikan S1 Bidang Kajian Manajemen Komunikasi di Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Islam Bandung (UNISBA) dan pendidikan S2 Konsentrasi Komunikasi Bisnis di Program Pascasarjana Ilmu Komunikasi Universitas Islam Bandung (UNISBA).

Ia adalah dosen pada Fakultas Dakwah dan Komunikasi UIN Sunan Gunung Djati Bandung dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) UIN Sunan Gunung Djati Bandung.