

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara umum dipahami bahwa salah satu institusi yang paling menonjol adalah sebagai personifikasi cara adalah pemerintah, sedangkan personifikasi pemerintah adalah birokrasi. Pihak yang paling aktif dalam pengelolaan kekuasaan negara sehari-hari adalah birokrasi yang berperan sebagai pelaksana dari keputusan yang dirumuskan oleh pemimpin politik¹.

Birokrasi sebagai pengelola kekuasaan negara, juga melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat. Dalam menyelenggarakan kekuasaan negara dan melaksanakan kebijakan pemerintah, birokrasi diharapkan dapat berlaku secara efisien dan efektif serta melaksanakan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Masalah birokrasi di Indonesia seringkali menjadi pembicaraan, terutama menyangkut pelayanan publik, karena itu birokrasi adalah sosok aparat pemerintah yang dituntut selalu siap melaksanakan kewajibannya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Kebijakan untuk mewujudkan birokrasi yang “netral” dalam penyelenggaraan administrasi dan pemerintahan negara, ternyata dalam praktiknya banyak menghadapi rintangan. Padahal ditengah rintangan itu, masyarakat sangat merindukan pelayanan

¹ Heriyadi Roni dalam proposalnya yang berjudul: Komunikasi Birokrasi dan Pengaruhnya terhadap

publik yang baik, dalam arti proporsional dengan kepentingan, yaitu birokrasi yang berorientasi pada penciptaan keseimbangan antara kekuasaan (*power*) yang dimiliki dengan tanggung jawab (*accountability*) yang mesti diberikan kepada masyarakat yang dilayani.

Terlebih jika diingat bahwa pegawai negeri (sebagai aparat birokrasi), selain sebagai aparatur negara dan abdi negara, juga merupakan abdi masyarakat. Sehingga kepada kepentingan masyarakatlah aparat birokrasi mengabdikan diri. Aparat birokrasi memang sangat diharapkan memiliki jiwa pengabdian dan pelayanan kepada masyarakat. Dan yang diandalkan mampu mengubah citra “minta dilayani” menjadi “melayani” yang secara teoritis ada pada pegawai negeri yang berada pada tataran manajerial tingkat menengah ke bawah.

Tuntutan-tuntutan para birokrat seringkali muncul sehubungan dengan kurangnya perhatian para aparatur birokrasi pemerintah dalam proses pelayanan publik tersebut. Untuk memperoleh pelayanan yang sederhana saja, pengguna jasa seringkali dihadapkan pada kesulitan-kesulitan teknis yang terkadang terlalu mengada-ada. Sudah sering kita menyaksikan antrian panjang orang-orang yang membayar rekening listrik di PLN, membayar pajak di kantor-kantor pelayanan pajak, atau membayar angsuran kredit rumah. Kekesalan para pengguna jasa dapat dimengerti karena untuk membayar saja mereka harus antri dalam waktu yang lama dan prosedur yang seringkali rumit.

Rutinitas tugas-tugas pelayanan dan penekanan yang berlebihan kepada

Para pegawai tidak lagi merasa terpanggil untuk meningkatkan efisiensi dan memperbaiki prosedur kerja karena alasan egois yang sederhana, yaitu mereka menolak adanya perubahan. Etos kerja yang cenderung mempertahankan *status quo* itu telah menumbuhkan persepsi dalam masyarakat, yaitu berhubungan dengan birokrasi berarti berhadapan dengan berbagai prosedur yang berbelit-belit, membutuhkan waktu lama, dan menyebalkan. Lebih parah lagi prosedur yang berbelit-belit dan biaya pelayanan yang mencekik seringkali ditunggangi oleh kepentingan pribadi. Pelayanan publik bahkan dijadikan komoditas yang diperdagangkan untuk keuntungan pribadi maupun kelompok.

Dari banyak contoh di lapangan, seringkali terlihat aparatur birokrasi yang melayani kepentingan publik masih belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Sikap para birokrat yang tidak bersedia melayani masyarakat secara efisien, adil dan transparan terlihat hampir pada semua instansi publik. Pendapat bahwa “bekerja dengan rajin atau malas tetap mendapat gaji yang sama tiap bulan”, turut mempertebal alasan keengganan para pegawai untuk bekerja dengan sebaik-baiknya.

Setiap aparatur selain memiliki tugas, wewenang dan tanggung jawab juga memiliki hak untuk menggunakan sarana dan prasarana organisasi guna menyelesaikan tugasnya. Namun, karena sarana dan prasarana organisasi terbatas, niat baik untuk memberikan pelayanan yang cepat, tepat dan murah kepada masyarakat seringkali menjadi terganggu. Kondisi demikian diperparah dengan

organisasi, wewenang seharusnya hanya diberikan pada porsi yang relatif terbatas sesuai dengan cakupan tugas seorang pegawai. Dalam praktiknya wewenang yang terbatas itu seringkali disalahgunakan oleh pihak pemberi wewenang, dalam hirarki birokrasi yang lebih tinggi.

Pada saat berbagai item pembangunan dipacu dengan cepat, laju komunikasi dan transportasi yang tak terkirakan, meningkatnya tensi-tensi politik dalam negeri serta kompleksitas masyarakat, maka para paratur negara dalam birokrasi dihadapkan pada tantangan baru dalam era birokrasi modern. Yang dimaksud dengan birokrasi modern ialah birokrasi dimana nuansa kerja dan orientasinya berdasarkan kaidah organisasi modern yang tidak saja mekanistik (sesuai prosedur), melainkan organisasi adaptis, yaitu organisasi birokrasi yang lebih terbuka terhadap gagasan peningkatan kapasitas aparat, mempunyai hubungan yang lebih longgar dan terbuka².

Dalam rangka mendukung keandalan organisasi yang modern dibutuhkan tiga hal: *pertama*, personel yang mumpuni dalam jumlah yang cukup; *kedua*, sarana dan sistem yang mendukung (*enabling system*); dan *ketiga*, komitmen baru dan tradisi birokrasi yang berwawasan kerakyatan³.

Hal lain yang juga sering menjadi kendala, yaitu aturan main dalam birokrasi cenderung untuk selalu mengontrol pelaksanaan wewenang yang diberikan oleh

² Demikian pula ahli birokrasi dan komunikasi, Dr. Adam Ibrahim Indrawijaya, MPA mengutip tulisan Wendell French menyebutkan " *Organization development refers to cope with changes in it's external environment...* ". Dalam kaitan tersebut dibutuhkan orang-orang yang mendukung organisasi yang berubah menuju modern tersebut (*Perubahan dan Pengembangan Organisasi; hlm. 39, 65*)

³ Sebagaimana dikatakan Douglas Yates (1982) saat membahas tentang birokrasi dan demokrasi untuk

pimpinan kepada bawahannya. Hal ini terlihat masih diperlukannya persetujuan, konfirmasi, dan sejenisnya atas pelaksanaan suatu tugas, sementara tugas tersebut sudah menjadi wewenang pegawai yang bersangkutan. Keadaan ini tidak saja akan memperlambat dalam penyelesaian tugas tetapi juga akan menciptakan “ketergantungan” masyarakat kepada kerja aparat birokrasi dengan segala implikasinya.

Kelambanan pelayanan publik tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ada banyak faktor lain yang menyebabkan buruknya tata kerja dalam birokrasi pelayanan publik. Sikap pandang organisasi pemerintahan kita, misalnya, terlalu berorientasi pada kegiatan pertanggungjawaban formal. Penekanan pada hasil dan kualitas pelayanan sangatlah kurang sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menggairahkan. Kegiatan semacam itulah yang oleh Bhagwati disebut sebagai aktifitas DUP (*directly-unproductive activities*)⁴.

Sosok birokrasi sekarang ini masih menampilkan karakteristik patrimonial adalah realitas benang sejarah yang perlu dicermati secara hati-hati. Model birokrasi tradisional dan kolonial yang paternalistik cenderung mengalami resistensi sampai sekarang, dan kadang-kadang mengambil bentuk ekspresi yang baru (*neo-tradisional*)⁵. Hal ini menjadi persoalan dimana tuntutan kualitas kehidupan politik

⁴ Jagdish N. Bhagwati, “*Directly-unproductive Profit seeking (DUP) Activities*” dalam *Journal Political Economy*, 17 Februari 1982.

⁵ M. Mas’ud Said, *Birokrasi Dalam Polemik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar dan Pusat Studi

menghendaki adanya desentralisasi dan partisipasi arus bawah yang lebih luas. Namun prinsip-prinsip seperti pendelegasian wewenang, pengembangan profesionalisme, dan pengembangan sumber daya aparat, terhambat oleh kecenderungan praktik-praktik patrimonial yang masih menonjol, seperti tercermin dalam system rekrutmen pada jajaran birokrasi.

Birokrasi pada dasarnya merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Sehingga setiap kebijakan yang menjadi keputusan elit pembuatnya, seharusnya merupakan cermin dari kebutuhan masyarakat. Jika tidak akan menjadi "senjata" bagi masyarakat untuk melawan ataupun membangkang terhadap setiap kebijakan birokrasi, karena selama ini gambaran birokrasi di Indonesia tidak mencerminkan profesionalisme dan terlihat sangat kaku dan terlalu berbelit-belit.

Pemerintah kabupaten/kota dan propinsi merupakan figur kunci perwujudan *good governance*, yaitu sebagai katalisator sekaligus sebagai koordinator bagi institusi semi-pemerintah dan non-pemerintah untuk bersama-sama membentuk kolaborasi yang efektif mengatasi permasalahan, menampung kepentingan publik, dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Langkah terdekat yang harus dilakukan pemerintah propinsi dan kabupaten/kota guna mewujudkan *good governance* adalah melakukan pembenahan kelembagaannya sendiri serta mengobati penyakit yang diidapnya.

Dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah, khususnya di Kecamatan Ende Selatan, Kabupaten Ende, sebagai daerah yang diteliti, dihadapkan pada tantangan untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalitas birokrasinya. Hal ini sangat

Governance di Kecamatan Ende Selatan, Kabupaten Ende, Nusa Tenggara Timur Tahun 2007.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut: “Bagaimanakah kebijakan penyelenggaraan pelayanan aparat birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik (studi pelayanan KTP) untuk mewujudkan *good governance* di Kecamatan Ende Selatan, Kabupaten Ende, Nusa Tenggara Timur Tahun 2007”.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kebijakan birokrasi dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan KTP untuk mewujudkan *good governance* di Kantor Kecamatan Ende Selatan, Kabupaten Ende, Nusa Tenggara Timur.
2. Untuk mengetahui penyelenggaraan pelayanan birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan KTP untuk mewujudkan *good governance* di Kantor Kecamatan Ende Selatan, Kabupaten Ende, Nusa Tenggara Timur.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang positif bagi jajaran birokrasi dan penyelenggara pemerintahan di tingkat kecamatan khususnya yang berkaitan dengan kebijakan penyelenggaraan pelayanan birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam upaya mewujudkan *good governance*

E. Kerangka Dasar Teori

1. Analisis Kebijakan

a. Definisi Kebijakan

Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat tepat karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi masalah publik.

Sedangkan menurut James E. Anderson, merumuskan kebijakan sebagai prilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu⁶.

Sementara itu, Chochran dan Malone mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu kajian terhadap suatu keputusan-keputusan dan aksi-aksi pemerintah yang didesain untuk mengatasi masalah yang berkenaan dengan publik.

Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya. Sebagai contoh, ketika pemerintah menetapkan Undang-undang Nomr 22 Tahun 1999, nilai yang akan dikejar adalah penghormatan terhadap

⁶ Dr. Solichin Abdul Wahab, M.A, *Analisis Kebijakan (Dari formulasi ke implementasi kebijakan negara)*. Jakarta, Bumi Aksara, 1990; hlm.2

menghasilkan laba yang besar tetapi karena kurang strategis maka pemerintah tidak mengambilnya. Kebijakan publik “memilih dan tidak memilih” dapat dipahami dalam matriks sebagai berikut:

TABEL 1.1
MATRIX KEPUTUSAN UNTUK DIKERJAKAN
ATAU TIDAK DIKERJAKAN

	Kegiatan Strategis	Kegiatan tidak/kurang strategis
Masyarakat mampu melaksanakannya	I Pemerintah (dengan masyarakat)	II Masyarakat
Masyarakat tidak mampu untuk melaksanakannya	III Pemerintah	IV Pemerintah (dibiarkan)

Sumber: Riant Nugroho, 2003

Disini tampak bahwa pemerintah hanya mengerjakan seluruh pekerjaan pada kuadran III dan sebagian pada kuadran I. Secara detail jenis-jenis pekerjaan pada masing-masing kuadran dapat dilihat dalam tabel berikut:

TABEL 1.2
KUADRAN KEPUTUSAN

Kuadran I	Kuadran II	Kuadran III	Kuadran IV
Pendidikan	Perdagangan	Persenjataan	Perintisan
Transportasi	Mie Instant	Bendungan	Catatan Sipil

Sumber: Riant Nugroho, 2003

Contoh diatas hanya sekedar menggambar ilustrasi dimana pemerintah mengambil pilihan untuk *mengerjakan* dan *tidak mengerjakan*.

2. Pembagian jenis kebijakan publik yang kedua adalah bentuknya. Dalam arti luas dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan, dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati yaitu yang disebut sebagai *konvensi-konvensi*. Theodore J. Lewi membagi amanat kebijakan publik menjadi dua, yaitu yang berkenaan dengan substansi dan yang berkenaan dengan prosedur⁸.

Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakn publik yang pertama adalah kebijakn publik yang dibuat oleh legislatif dan merupakan kebijakan publik yang tertinggi. Ini berarti mengikuti prinsip dasar dari Teori Politik Trias Politica yang dipaparkan oleh Montequieu pada abad Pencerahan di Perancis (abad 17). Secara ekstrim, formulasi kebijakan atau perundangan adalah legislatif dan eksekutif hanya melaksanakannya saja; sementara yudikatif mengadili jika eksekutif melakukan pelanggaran. Kebijakan publik sebenarnya adalah kontrak antara rakyat dengan penguasa akan hal-hal penting apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan bersama⁹. Kebijakan publik adalah kontrak sosial itu sendiri.

⁸ Riant Nugroho D, *ibid.* hlm. 57

⁹ Sebuah istilah yang diikonkan Jean Jacques Rousseau, filsuf sosial Perancis yang sezaman dengan

Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerja sama anatar legislatif dan eksekutif. Model ini bukan menyiratkan ketidakmampuan legislatif, namun mencerminkan tingkat kompleksitas permasalahan yang tidak memungkinkan legislatif bekerja sendiri. Di Indonesia produk kebijakan publik yang dibuat oleh kerja sama kedua lembaga ini adalah Undang-Undang di tingkat nasional dan Peraturan Daerah di tingkat Propinsi, Kabupaten, dan Kota.

Kebijakan yang ketiga adalah kebijakan yang dibuat hanya oleh eksekutif. Di dalam perkembangannya, peran eksekutif tidak cukup hanya melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh legislatif, karena dengan semakin meningkatnya kompleksitas kehidupan bersama diperlukan kebijakan-kebijakan publik yang pelaksanaannya berfungsi sebagai turunan dari kebijakan publik yang ada di atasnya. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mungkin dapat dilaksanakan jika tidak dibuat berbagai peraturan pelaksanaan baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden hingga Keputusan Kepala Daerah, dan seterusnya.

3. Pembagian jenis kebijakan yang ketiga adalah karakter dari kebijakan publik, yang sebenarnya merupakan bagian dari kebijakan publik tertulis formal. Kebijakan jenis ini dibagi menjadi dua, yaitu:

1. regulatif versus deregulatif, atau restriktif versus non-restriktif.

Adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-

kebijakan publik berkenaan dengan hal-hal yang regulatif atau restruktif dan deregulatif atau non-restruktif.

2. alokatif versus distributif
3. atau redistributif. Kebijakan ini biasanya berupa kebijakan-kabijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keuangan publik. Lebih jauh pakar keuangan publik Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave mengemukakan bahwa fungsi dari kebijakan keuangan publik adalah *fungsi alokasi* yang bertujuan mengalokasikan barang-barang publik dan mekanisme alokasi barang dan jasa yang tidak bisa dilakukan melalui mekanisme pasar, *fungsi distribusi* yang berkenaan dengan pemerataan, kesejahteraan termasuk didalamnya perpajakan, *fungsi stabilisasi* yang berkenaan dengan peran penyeimbang dari kegiatan alokasi dan distribusi tersebut, dan *fungsi koordinasi anggaran* yang berkenaan dengan koordinasi anggaran secara horizontal dan vertikal.

Dalam studi kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yakni: *pertama* dikenal dengan istilah *policy analysis*, yaitu studi analisis kebijakan yang memfokuskan pada studi pembuatan keputusan (*decision making*) dan penetapan kebijakan (*policy formation*) dengan menggunakan model-model

Sedangkan pendekatan kedua dikenal

dengan istilah *political public policy*, yaitu pendekatan yang lebih menekankan pada hasil dari kebijakan publik daripada penggunaan metode statistik, dengan melihat interaksi politik sebagai faktor penentu didalam berbagai bidang, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lingkungan¹⁰.

c. Defenisi Analisis Kebijakan

E.S. Quade mendefenisikan analisis kebijakan sebagai berikut:

“Adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan bagi para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan... Dalam analisis kebijakan, kata analisis digunakan dalam pengertian yang paling umum, termasuk penggunaan institusi dan pengungkapan pendapat dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan memilah-milahnannya kedalam sejumlah komponen-komponen tetapi juga perancangan dan sintesis alternatif-alternatif baru. Kegiatan-kegiatan yang tercakup dapat direntangkan mulai penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu atau masalah yang terantisipasi sampai mengevaluasi suatu program yang lengkap. Beberapa analisis kebijakan bersifat informal, meliputi tidak lebih dari proses berpikir yang keras dan cermat, sementara lainnya memerlukan pengumpulan data yang ekstensif dan penghitungan yang teliti dengan menggunakan proses matematis yang canggih¹¹”.

Sedangkan Carl W. Patton dan David S. Savicky, menjelaskan bahwa:

“Analisa kebijakan adalah tindakan yang perlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali, atau kabijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada¹²”.

¹⁰ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, St. Martin's Press, New York, 1994

¹¹ E.S Quade, *Analysis for Public Decisions* (New York; American Elsevier Publishing Co. 1975), hlm. 4. Mantan Kepala Departemen Matematika di perusahaan Rand, menyajikan dasar kebijakan untuk mendefenisikan analisis kebijakan.

¹² Riant Nugroho D, *ibid.* hlm. 84

Analisis kebijakan bekerja dalam ruang lingkup yang serba terbatas: waktu, informasi, bahkan pengetahuan. Analisis kebijakan adalah profesi yang sangat diperlukan oleh setiap pemimpin puncak di berbagai lembaga administrasi publik, pada setiap jejang. Di negara-negara maju, para kepala negara biasanya di dampingi oleh analis-analis kebijakan yang *excellent* yang memungkinkan mereka mengambil keputusan atau kebijakan yang cepat namun juga efektif.

William N. Dunn mendefinisikan analisis kebijakan sebagai berikut:

“Disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode penyelidikan, dalam konteks argumantasi dan debat publik, untuk menciptakan secara kritis menaksir, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kabijakan¹³”.

Analisis kebijakan adalah sebuah bentuk kajian terapan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam dari isu-isu sosial untuk dapat dikedepankan sebuah solusi yang lebih baik. Analisis kebijakan adalah proses intelektual yang mengawali perumusan kebijakan yang biasanya bersifat politis. Namun demikian bukan berarti analisis kebijakan tidak memasukkan variable politik didalamnya.

d. Analisis isu atau masalah kebijakan publik

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut tampak dalam rangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual¹⁴.

Menurut Theodore J. Lowi, masalah-masalah publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori¹⁵. Kategori pertama adalah masalah publik dapat dibedakan ke dalam masalah prosedural dan masalah substantif. Masalah prosedural berhubungan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya, sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia, seperti menyangkut kebebasan berbicara, maupun polusi lingkungan.

Kategori kedua didasarkan pada asal-usul masalah tersebut. Berdasarkan kategori ini masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah luar negeri maupun masalah dalam negeri. Masalah dalam negeri dapat

¹⁴ Ibid, 17

¹⁵ Theodore J. Lowi, *American Business Public Policy: Case Studies Political Theory*. World Politics, XVI (July 1964), hal. 677-715

dibedakan menjadi masalah-masalah pendidikan, perpajakan, kriminalitas, transportasi, kesejahteraan dan lain sebagainya. Sedangkan masalah luar negeri menyangkut hubungan antara negara satu dengan negara lain, seperti misalnya perjanjian ekstradisi.

William N. Dunn mengemukakan setidaknya ada empat ciri pokok masalah kebijakan, yakni¹⁶:

1. *Saling ketergantungan*. Masalah-masalah kebijakan dalam satu bidang kadang-kadang mempengaruhi masalah kebijakan dalam bidang lain. Pada kenyataannya, seperti dinyatakan oleh Ackoff, masalah-masalah kebijakan bukan merupakan kesatuan yang berdiri sendiri, namun merupakan bagian dari seluruh sistem masalah yang disebut sebagai *messes*, yaitu suatu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidakpuasan di antara segmen-segmen masyarakat yang berbeda.
2. *Subyektivitas*. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefenisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan di evaluasi secara selektif. Masalah kebijakan adalah suatu hasil pemikiran yang dibuat pada suatu lingkungan tertentu; masalah tersebut merupakan elemen dari suatu situasi masalah yang diabstraksikan dari situasi tersebut oleh analis.
3. *Sifat buatan*. Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginannya untuk mengubah beberapa

¹⁶ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2003, hlm. 216-217

situasi masalah. Masalah kebijakan merupakan hasil penilaian subyektif manusia; masalah kebijakan itu juga bisa diterima sebagai defenisi yang sah dari kondisi sosial obyektif. Oleh karena itu masalah kebijakan dipahami, dipertahankan dan diubah secara sosial.

4. *Dinamika masalah kebijakan.* Banyak solusi yang bisa ditawarkan untuk memecahkan suatu masalah sebagaimana terdapat banyak defenisi terhadap masalah-masalah tersebut. Cara pandang orang terhadap masalah pada akhirnya akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

2. Birokrasi

a. Defenisi Birokrasi

Menurut Rasyid birokrasi dalam lingkup pengelolaan kekuasaan negara:

“Adalah makhluk yang sesungguhnya selalu hadir pada setiap peristiwa, karena itu pula tak pernah ada kehampaan administrasi, baik dalam proses perumusan maupun pelaksanaan kebijakan¹⁷”.

BintoroTjokroamidjojo, menjelaskan birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Dengan demikian tujuan dari adanya birokrasi adalah agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisir. Suatu pekerjaan

¹⁷ Heriyadi Roni, *loc.cit.* lih. hlm 1

yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, dan itulah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

Dengan mengutip pendapat Mouzelis, Ismani mengemukakan:

“Bahwa dalam birokrasi terdapat aturan-aturan yang rasional, struktur organisasi dan proses berdasarkan pengetahuan teknis dan efisiensi setinggi-tingginya. Dari pandangan yang demikian tidak sedikitpun alasan untuk menganggap birokrasi itu jelek dan tidak efisien”.

Riant Nugroho Dwijowijoto, menjelaskan bahwa:

“Birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar. Di dalam masyarakat modern, dimana terdapat banyak urusan yang terus menerus, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Dalam praktek dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil”.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa birokrasi adalah:

1. Suatu prosedur yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien;
2. Keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu.

b. Karakteristik Birokrasi

Karakteristik utama struktur birokrasi menurut Max Weber adalah:

1. **Spesialisasi.** Aktivitas yang regular mensyaratkan tujuan organisasi di distribusikan dengan cara yang tetap dengan tugas-tugas kantor (*official duties*). Pemisahan tugas secara tegas memungkinkan untuk mempekerjakan ahli yang terspesialisasi pada setiap posisi dan menyebabkan setiap orang bertanggung jawab terhadap kinerja yang efektif atas tugas-tugasnya.
2. **Organisasi yang hirarkhis.** Organisasi kantor mengikuti prinsip yang hirarki sehingga setiap unit yang lebih rendah berada dalam pengendalian dan pengawasan organisasi yang lebih tinggi. Setiap pegawai dalam hirarki administrasi bertanggung jawab terhadap atasannya. Keputusan dan tindakan harus dimintakan persetujuan kepada atasan.
3. **Sistem aturan (*system of rules*).** Operasi dilaksanakan berdasarkan sistem aturan yang ditaati secara konsisten. Sistem yang distandarkan ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam melaksanakan setiap tugas, tanpa memandang jumlah personil yang melaksanakan dan koordinasi tugas yang berbeda-beda. Aturan-aturan yang eksplisit tersebut menentukan tanggung jawab setiap anggota organisasi dan hubungan diantara mereka. Hal ini tidak berarti bahwa kewajiban birokrasi sangat mudah dan rutin. Tugas-tugas birokrasi memiliki kompleksitas yang

bervariasi, dari tugas-tugas yang bersifat rutin hingga tugas-tugas yang sulit.

4. *Impersonality*. Idealnya pegawai-pegawai bekerja dengan semangat kerja yang tinggi tanpa rasa benci atas pekerjaannya atau terlalu berambisi. Standar operasi pemerintah dilakukan tanpa intervensi kepentingan personal. Tidak dimasukkannya pertimbangan personal adalah untuk keadilan dan efisiensi. *Impersonal detachment* menyebabkan perlakuan yang sama terhadap semua orang sehingga mendorong demokrasi dalam sistem administrasi.
5. Struktur karir. Terdapat sistem promosi yang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya. Karyawan dalam organisasi birokratik didasarkan pada kualifikasi teknik dan dilindungi dari penolakan sepihak. Kebijakan personal seperti itu mendorong tumbuhnya loyalitas terhadap organisasi dan semangat kelompok di atas anggota organisasi.
6. Efisiensi. Administrasi organisasi yang murni berbentuk birokrasi diyakini

... dan ...

c. Perspektif tentang birokrasi

Terdapat dua perbedaan mendasar antara birokrasi pemerintahan dalam perspektif Hegelian dan perspektif Marxis¹⁸. Yang dimaksud dengan birokrasi Hegelian adalah birokrasi yang berjalan kurang lebih ekuivalen dengan yang dipikirkan dan dirumuskan oleh Hegel. Sedangkan birokrasi Marxis yaitu birokrasi yang mekanisme, proses dan segenap orientasi yang ada di dalamnya mirip dengan apa yang dibicarakan atau kritik tajam oleh Karl Marx, sehingga keduanya memiliki perspektif yang berbeda pula.

1. Perspektif Hegelian

Menurut perspektif Hegelian, birokrasi tidak lain adalah medium yang mempertemukan kepentingan rakyat dan pemerintah. Dengan demikian berarti lahir sebuah aksioma, birokrasi mengemban tugas besar berupa harmonisasi hubungan antara rakyat dan pemerintah, bahkan mempersamakan *geist* rakyat dan *geist* pemerintah.

Dalam posisinya sebagai medium itulah birokrasi menyucikan dan memurnikan diri untuk tidak terjebak pada kepentingan subyektif. Birokrasi dalam hal ini berarti harus apolitik dan hanya menjalankan sebuah prinsip, yang dirumuskan secara canggih oleh Max Weber dalam format altruisme “rasionalitas” dan “efisiensi”. Hegel dengan sendirinya berbicara tentang kedudukan birokrasi yang amat penting bagi tegaknya humanisme.

¹⁸ Anwari WMK adalah peneliti masalah kebudayaan dan filsafat di The Amien Rais Center, Jakarta. Dikutip dari artikelnya yang berjudul *Birokrasi Indonesia: Hegelian atau Marxis*. Kompas, Selasa 8 April 2003 kolom Opini

Baginya, birokrasi selalu diimajinasikan sebagai *Messiah* yang bertugas membendung kemungkinan terjadinya benturan antara kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Dalam aksioma inilah birokrasi dieksplisitkan menjadi keniscayaan bagi berlangsungnya pembaruan sosial. Kejumudan, dekadensi, dan kemungkinan timbulnya penggerogotan atas kemanusiaan, dapat dielakkan sejauh ada sebuah birokrasi pemerintah.

2. Perspektif Marxis

Karl Marx tampil dengan pandangan yang kontras terhadap Hegel. Marx mengkritik tajam apa yang diaksiomakan Hegel tentang birokrasi negara sebagai medium yang menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan umum. Suatu hal yang khas Marxis dalam pandangan Marx ialah bahwa kepentingan partikular dan kepentingan umum hingga kapanpun tidak mungkin dapat dipertemukan.

Dalam perspektif Marxis, birokrasi, kepentingan partikular, dan kepentingan umum merupakan tiga domain yang pengakuan akan keberadaannya bersifat spekulatif. Domain tertentu amat spekulatif dibanding domain yang lain. Permasalahan terbesar dalam perspektif Marxis adalah negara yang tidak pernah mempresentasikan kepentingan umum. Bahkan kenyataan tidak terbantahkan menurut perspektif Marxis ialah sama sekali tidak adanya kepentingan umum itu. Huum besi sejarah selalu memperlihatkan kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain dalam kehidupan masyarakat. Pada akhirnya, kepentingan

partikular yang memenangkan perjuangan kelas tampil menjadi kekuatan dominan untuk kemudian menghegemoni birokrasi.

3. Kualitas Pelayanan Publik

a. Pengertian Kualitas Pelayanan

Defenisi kualitas pelayanan menurut William E. Deming:

“adalah suatu tingkat yang dapat diprediksi dari keseragaman dan ketergantungan pada biaya yang rendah sesuai dengan pasar.”

Jadi kualitas pelayanan menurut William E. Deming merupakan suatu tingkat dimana baik tidaknya tingkatan tersebut dilihat dari penetapan biaya, yang semakin rendah ketergantungan biaya yang dikeluarkan, maka tingkatannya akan semakin baik.

Sedangkan Parasuraman mendefenisikan kualitas pelayanan sebagai seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan para pelanggan atas layanan yang mereka terima atau peroleh. Defenisi diatas memberi indikasi bahwa orientasi pelayanan telah bergeser dari *seller's market* menjadi *buyer market*. Hal ini disebabkan oleh adanya perubahan-perubahan, diantaranya adalah:

1. Perkembangan teknologi yang pesat
2. Persaingan bisnis yang semakin ketat sampai pada tahap *hypercompetition*
3. Pelanggan atau nasabah yang semakin terdidik
4. Adanya kesadaran cenderung mengenai kualitas

Dalam pandangan Albrecht dan Zemke, kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi dan pelanggan (*costumer*)¹⁹. Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*built in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Selain itu, sistem pelayanan juga harus sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Ini berarti organisasi harus mampu merespon kebutuhan dan keinginan pelanggan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

b. Defenisi Pelayanan Publik

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 mendefenisikan pelayanan publik sebagai:

“segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Mengikuti defenisi diatas, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefenisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk pelayanan publik maupun jasa publik yang pada dasarnya menjadi tanggung

¹⁹ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gama University Press dan IICA (Japan International Cooperation Agency) Yogyakarta, 2005, hlm. 145

jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan²⁰.

Pelayanan publik menurut Ishviaty J. Koenti adalah²¹:

“adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Pelayanan publik ialah implementasi kebijakan formal berdasarkan regulasi (peraturan perundang-undangan) yang sah atau legal. Kelahiran sebuah kebijakan formal atau kebijakan publik (*public policy*) yang diimplementasikan dalam pelayanan publik itu tidak terjadi secara spontan melainkan telah melalui serangkaian proses yang senantiasa ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan dinamika yang berkembang di masyarakat selaku pengguna akhir (*end user*) dari jasa layanan publik.

Pamudji menjelaskan pelayanan masyarakat atau *public service* adalah berbagai kegiatan pemerintah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di bidang barang dan jasa. Berkaitan dengan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, Talizindhuhu Ndraha mengungkapkan lebih lanjut sebagai berikut:

²⁰ Ratminto dan Atiek Septi W, *Manajemen Pelayanan (Pengembangan Model Konseptual; Penerapan Citizen's dan Standar Pelayanan Minimal)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 5

²¹ Lihat Ishviaty J. Koenti dalam artikelnya, *Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Kedaulatan*

“Pelayanan pemerintah kepada masyarakat adalah terlepas dari persoalan apakah pemegang hak tersebut adalah kewajiban atau tidak. Dalam hal ini dikenal adalah hak bawaan (hak manusia) dan hak berian. Hak bawaan itu selalu melekat pada pribadi, sedangkan hak berian meliputi hak sosial politik. Lembaga yang berkewajiban memenuhi hak tersebut adalah Lembaga Kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawaan dan hak berian disebut pelayanan pemerintah kepada masyarakat terhadap pemilik bawaan²²”.

Dengan demikian maka terdapat hak bawaan yang melekat dalam diri tiap-tiap individu, baik yang bersifat hak sosial politik maupun hak sosial politik yang harus dipenuhi dan dipenuhi oleh pemerintah.

A. Laing menyebutkan ada beberapa karakteristik untuk mendefinisikan apa yang dapat dikategorikan sebagai pelayanan publik secara lebih terperinci²³. Pertama, dalam kegiatan pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat, pelayanan publik harus mempertimbangan untuk mencapai tujuan politik yang ditetapkan dengan upaya untuk mewujudkan tujuan ekonomi yang diberikan oleh swasta pada umumnya didasarkan pada pertimbangan ekonomi atau keuntungan, maka pelayanan publik oleh pemerintah lebih banyak didasarkan pada pertimbangan keadilan sosial bagi masyarakat.

²² Prof. H. Judistira K. Gama, Ph. D, *Metode Penelitian Sosial: Penelitian*

Kedua, pelayanan publik juga dicirikan oleh adanya asumsi bahwa pengguna layanan lebih dilihat posisinya sebagai warga negara daripada hanya dilihat sebagai pengguna layanan semata. Menurut Walsh, hubungan antara pemerintah sebagai pelayan publik dan mereka yang menggunakan layanan tersebut secara histories lebih tepat didefinisikan sebagai hubungan pemerintah dan warga negara daripada hubungan antara pemberi layanan dan *costumer*. Lebih jauh Walsh mengatakan sebagai berikut:

“hubungan fundamental antara warga negara dan pemerintah bukanlah suatu pertukaran yang sederhana akan tetapi lebih merupakan komitmen bersama, dan pelayanan publik bukanlah semata-mata bentuk resiprokal dari pajak”.

Ketiga, pelayanan publik juga dicirikan oleh karakter pengguna layanan (*costumer*) yang kompleks dan multi dimensional. Multidimensionalitas tersebut tercermin dari level pemanfaat layanan yang bisa bersifat individu, keluarga, maupun komunitas. Tentang multidimensionalitas pemanfaat layanan publik ini, Walsh mempunyai komentar sebagai berikut:

“sering kita mengalami kesulitan untuk mengatakan siapakah yang menjadi pengguna layanan apabila kita berhubungan dengan pelayanan publik atau barang-barang yang disediakan untuk masyarakat. Hal ini karena bentuk pelayanan publik yang pemanfaat atau penggunanya individu seringkali juga merupakan dampak yang luas bagi masyarakat”

c. Jenis Pelayanan Publik

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu²⁴:

1. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik; adalah semua penyediaan barang atau jasa publik diselenggarakan oleh pemerintah.
2. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi privat; adalah semua penyediaan barang atau jasa publik diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi privat dapat dibedakan menjadi dua, yakni:
 - I. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat primer. Semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang didalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna atau klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan.
 - II. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder. Segala bentuk penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna atau klien tidak harus mempergunakannya

²⁴ Ratminto dan Atiek Septi W, *op.cit.* hlm. 8-10

karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan, misalnya program asuransi tenaga kerja, program pendidikan dan pelayanan yang diberikan BUMN.

Ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

1. Adaptabilitas pelayanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar pengguna atau klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna atau klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
3. Tipe pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna atau klien.
4. Locus kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna atau penyelenggara pelayanan.
5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna untuk penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

Menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry, manajemen pelayanan yang baik tidak bisa diwujudkan karena adanya lima *gap*, yakni²⁵:

²⁵ Ratminto dan Atiek Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual*,
Penerbit: Citra Pustaka, Jakarta, 2005, hal. 81

1. Gap 1 (gap persepsi manajemen). Terjadi apabila terdapat perbedaan antara harapan-harapan konsumen dengan persepsi manajemen terhadap harapan-harapan konsumen. Misalnya harapan konsumen adalah mendapatkan pelayanan yang terbaik, tidak menjadi soal meskipun harganya mahal. Sebaliknya manajemen mempunyai persepsi bahwa konsumen mengharapkan harga yang murah meskipun kualitasnya agak rendah.
2. Gap 2 (gap persepsi kualitas). Gap persepsi kualitas akan terjadi apabila terdapat perbedaan antara manajemen tentang harapan-harapan konsumen dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan.
3. Gap 3 (gap penyelenggaraan pelayanan). Gap ini lahir jika pelayanan yang diberikan berbeda dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang telah dirumuskan. Misalnya spesifikasi pelayanan menyatakan bahwa lamanya mendapatkan stempel dan tanda tangan Camat adalah satu hari. Akan tetapi yang senyatanya terjadi adalah lebih dari satu hari.
4. Gap 4 (gap komunikasi pasar). Gap 4 lahir sebagai akibat dari adanya perbedaan antara pelayanan yang diberikan dengan komunikasi eksternal terhadap konsumen. Misalnya pengurusan

5. Gap 5 (gap kualitas pelayanan). Gap kualitas pelayanan ini terjadi karena pelayanan yang diharapkan oleh konsumen tidak sama dengan yang senyatanya diterima atau dirasakan oleh konsumen. Misalnya konsumen atau pelanggan berharap dapat menyelesaikan urusan perpanjangan KTP dalam waktu satu hari, tapi ketika dia benar-benar mengurus perpanjangan KTP, waktu yang diperlukan adalah satu minggu. Gap 5 ini terjadi sebagai akibat dari terjadinya akumulasi gap sebelumnya.

d. Indikator Kualitas Pelayanan Publik

Lenvine berpendapat bahwa pelayanan publik di dalam negara demokrasi paling tidak harus memiliki tiga indikator, yakni:

1. *Responsiveness* atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
2. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan administrasi dan organisasi yang benar yang telah ditetapkan.
3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 menjelaskan tentang prinsip-prinsip pelayanan publik sebagai berikut:

1. Kesederhanaan, yaitu prosedur atau tata cara pelayanan umum harus di desain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi mudah, lancer, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan dan kepastian tentang tata cara, rincian biaya layanan dan cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan, dan unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum.
3. Kepastian waktu, yaitu agar pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi, yaitu ketepatan dalam memberikan layanan sesuai dengan kebutuhan pelanggan atau *costumers*.
5. Keamanan, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko, dan keragu-raguan.
6. Tanggung jawab, yaitu setiap pelayanan yang diberikan dapat dipertanggungjawabkan oleh penyelenggara pelayanan.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana, artinya dalam mendukung unit kerja yang ada diperlukan kelengkapan sarana maupun prasarana dalam menjalankan tugas-tugas administrasi maupun tugas-tugas

8. Kemudahan akses, yaitu memberikan jaminan kepada pelanggan tentang kemudahan akses yang akan didapatnya.
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, yaitu sejauhmana sikap petugas dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan.
10. Kenyamanan, yaitu mampu memberikan yang terbaik kepada pelanggan dengan suasana yang nyaman.

Salim dan Woodward menjelaskan beberapa indikator lain dalam memberikan pelayanan publik, yaitu:

1. *Economy* atau ekonomis adalah penggunaan sumberdaya yang sedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.
2. *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.
3. *Effectiveness* atau efektifitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.
4. *Equity* atau keadilan adalah pelayanan publik yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspek-aspek pemerataan.

Menurut Zeithaml, Berry dan Parasuraman, ada lima dimensi kualitas pelayanan, yaitu:

1. *Tangibles* (fasilitas fisik), yaitu penampilan fisik bangunan serta sarana dan prasarana yang mendukung pelayanan termasuk tempat

dimana pelayanan itu diberikan, serta penampilan petugas saat memberikan pelayanan.

2. *Reliability* (kehandalan), yaitu kecakapan atau kemampuan dan keakuratan petugas dalam memberikan pelayanan, serta ketepatan waktu dalam pemberian pelayanan.
3. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu kemudahan petugas untuk dihubungi, kemauan atau respon secara proaktif dari petugas untuk memberikan pertolongan kepada pelanggan.
4. *Assurance* (jaminan), yaitu pengetahuan, kesopanan dan sikap untuk dapat dipercaya yang dimiliki petugas sehingga tidak memiliki keraguan dan resiko yang mungkin timbul akibat pelayanan yang diberikan.
5. *Emphaty* (empati), yaitu kemampuan untuk memahami kebutuhan pelanggan, meliputi kepedulian atau perhatian dari petugas secara individual terhadap pengguna layanan.

Dari beberapa defenisi indikator di atas, maka penelitian ini akan memfokuskan kajian pelayanan publik dari tiga indikator, yakni efisiensi, responsivitas dan kinerja aparat pelayanan. Indikator yang pertama penting untuk di bahas karena dari sisi ekonomi sebuah produk dikatakan baik apabila produk tersebut berkualitas, terjangkau oleh daya beli masyarakat, dan dapat diperoleh secara cepat. Sedangkan dua indikator terakhir dipandang penting karena sejalan dengan konsep demokrasi yang sedang tumbuh di negeri ini.

4. *Good Governance*

a. Pengertian *Good Governance*

Sebagai suatu alternatif pengelolaan pemerintahan, konsep *good governance* berakar pada suatu gagasan adanya saling ketergantungan (*interdependence*) dan interaksi dari bermacam-macam aktor kelembagaan di semua level/tingkat dalam negara, yakni pemerintah, swasta dan *civil society* dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Dalam konteks ini, United Nations Development Programme mengemukakan bahwa pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik. Pada tataran ini, perlu adanya keseimbangan hubungan yang sehat antara aktor (*domain*), sehingga tidak boleh ada aktor kelembagaan di dalam *good governance* yang mempunyai kontrol yang absolut.

Menurut N. Adil Khan, terdapat dua pengertian *good governance*²⁶.

Pertama, dari segi administrasi, yang dimaksud *good governance* adalah :

“...seluruh kerangka kerja institusional yang didalamnya warga negara diperbolehkan untuk berinteraksi (berhubungan) dan bertransaksi secara bebas, pada tingkatan-tingkatan berbeda, untuk memenuhi aspirasi politik, ekonomi dan sosial. Pada dasarnya, pemerintah memiliki tiga aspek; (i)

²⁶ Asep Nurjaman, dkk. *Kebijakan Elitis Politik Indonesia*, Pustaka Pelajar dan FISIP UMM, Yogyakarta, 2006, hlm. 315-316

adanya kemampuan warga negara untuk menyampaikan aspirasinya dan kesempatan terhadap pembuatan kebijakan pemerintah secara bebas; (ii) adanya kemampuan lembaga-lembaga pemerintah (ditingkat atas sampai tingkat pelaksana) untuk menjawab aspirasi-aspirasi rakyat menjadi rencana-rencana yang bisa diwujudkan, dan melaksanakannya dengan biaya yang memadai (sesuai proporsi); (iii) kemampuan warga negara dan lembaga-lembaga pemerintah untuk membandingkan apa yang diinginkan terhadap apa yang telah direncanakan, dan untuk membandingkan apa yang sudah direncanakan dengan apa yang sudah dilaksanakan.”

Kedua, dari segi teori pembangunan, pemerintah yang baik (*good governance*) adalah:

“...suatu kerangka kerja politik dan birokratik yang menyediakan sebuah lingkungan makro ekonomi yang memungkinkan bagi investasi dan pertumbuhan, yang mengikuti kebijakan yang terdistribusikan dan sifat kesamaan, yang membuat intervensi kewirausahaan ketika dan dimana dibutuhkan dan yang menerapkan prinsip-prinsip manajemen yang jujur dan efisien. Suatu kepemimpinan politik yang berupaya membuat dan berimajinasi yang bergandengan dengan birokrasi yang efisien dan akuntabel (bertanggung jawab) merupakan kunci dari kehadiran pemerintah yang baik di sebuah negara.”

Menurut organisasi Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations Development Programme* atau *UNDP*), tidak ada definisi atau pengertian tunggal tentang pemerintahan yang baik:

“Tidak ada pengertian yang satu atau tunggal tentang pemerintahan yang baik, tetapi pertemuan-pertemuan dan konferensi-konferensi yang sama menuju pada penekanan sejumlah karakteristik yang merupakan nilai-nilai dan prinsip-prinsip, norma dan praktik-praktik yang berasal dari prinsip yang menempatkan keutamaan rakyat dan menjadi titik pusat²⁷”

²⁷ Wawan Sobari dalam Asep Nurjaman, 317-318

Agus Dwiyanto menjelaskan defenisi *good governance* sebagai berikut²⁸:

“Dalam proses demokratisasi, *good governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga diluar pemerintah sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara negara, masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Adanya pembagian peran yang seimbang dan saling melengkapi antar ketiga unsur tersebut bukan hanya memungkinkan adanya *check and balnce* tetapi juga menghasilkan sinergi yang baik antar ketiganya dalam mewujudkan kesejahteraan bersama.”

Lebih lanjut menurut Moeljarto, pengertian tentang pemerintahan yang baik bisa disimpulkan, bahwa syarat utama dari perwujudan pemerintahan yang baik yaitu adanya hubungan yang harmonis antara pemerintah, rakyat, dan dunia usaha.

Administrasi Publik Indonesia, melalui LAN (Lembaga Administrasi Negara) mengartikan *good governance* sebagai²⁹:

“sebagai penyelenggaraan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.”

Dapat disimpulkan bahwa pemerintahan yang baik mengandung beberapa makna. Pertama, pemerintahan yang baik berarti memiliki kemampuan teknis atau keterampilan yang baik dalam melayani, mengatur, dan memberdayakan rakyat. Pemerintah memiliki para pejabat dan aparat birokrasi (pegawai negeri) yang berkemampuan untuk menjalankan seluruh

²⁸ Agus Dwiyanto, *Op.cit.* hlm. 18

²⁹ Riant Nugroho D, *ibid.* hlm. 221

fungsinya, dan dari mulai merencanakan, mengimplementasikan, hingga melakukan evaluasi seluruh kebijakan dan pembangunan.

Kedua, dari sisi moral, pemerintah yang baik menjalankan fungsinya didasarkan pada moralitas kekuasaan. Artinya didasarkan pada standar nilai-nilai yang baik, tidak berbuat curang, atau selalu jujur terhadap pekerjaan dan seluruh rakyat. Jadi, pemerintahan yang baik itu bertanggung jawab, terbuka, dan jujur.

Ketiga, menjadikan rakyat sebagai sumber inspirasi. Pemerintahan yang baik mempertimbangkan rakyat sebagai faktor yang ikut menentukan berjalannya kehidupan sosial, ekonomi, dan politik. Rakyat selalu dilibatkan dan diberi kesempatan untuk ikut serta dalam menentukan dan mengawasi jalannya pemerintahan. Prinsip-prinsip yang ditakankan adalah partisipasi, tanggap terhadap seluruh perubahan dan aspirasi rakyat, adanya pengakuan kesamaan terhadap semua masyarakat selaku warga negara.

Keempat, memungkinkan bagi berkembangnya ekonomi suatu negara. Pemerintahan yang baik harus mampu menciptakan suatu suasana atau lingkungan yang memungkinkan dunia usaha dan kehidupan perekonomian secara keseluruhan bisa tumbuh dan berkembang. Salah satu kuncinya ada ditangan pejabat dan birokrasi, yang berupaya mengembangkan sistem kerja professional (jujur dan bertanggung jawab), tidak terlibat KKN untuk memudahkan dunia usaha, melainkan membuat dan melaksanakan kebijakan

3. **Transparansi** (*transparancy*). Keterbukaan tumbuh diatas saluran informasi yang bebas. Proses-proses lembaga dan informasi secara langsung berkesempatan untuk dapat diperhatikan, dan informasi yang disediakan bisa dipahami dalam mengawasi pemerintah.
4. **Daya tanggap** (*responsiveness*). Pekanya para pengelola pelayanan publik terhadap aspirasi masyarakat.
5. **Kesetaraan** (*equity*). Adanya peluang yang sama bagi anggota masyarakat untuk beraktivitas atau berusaha.
6. **Efektif dan efisien** (*effectiveness and efficiency*). Proses dan institusi menghasilkan kebijakan yang mempertemukan berbagai aspirasi, yang dibuat berdasarkan sumber daya yang terbaik.
7. **Akuntabilitas atau pertanggungjawaban** (*accountability*). Pembuat kebijakan dalam lembaga pemerintahan, pihak swasta dan organisasi masyarakat bertanggung jawab terhadap seluruh rakyat dan pemilih-pemilih, sebagaimana halnya lembaga-lembaga di tingkat atas.
8. **Wawasan ke depan**. Pengelolaan masyarakat hendaknya dimulai dengan visi, misi dan strategi yang jelas.
9. **Profesionalisme**. Tingginya kemampuan dan moral para pegawai pemerintah dalam melayani warga masyarakat.

F. Defenisi Konsepsional

1. Analisis kebijakan publik adalah suatu bentuk analisa yang menyajikan informasi tentang kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh birokrasi

(pemerintah), baik yang sudah disahkan maupun yang belum disahkan, sehingga dapat memberikan landasan bagi para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan.

2. Kualitas pelayanan publik adalah keseluruhan rangkaian aktivitas yang dilakukan aparat pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan bagi masyarakat, dan penyelenggaraan aktivitas tersebut terjadi melalui kontak atau pertemuan langsung antara pemberi layanan dan penerima layanan.
3. Mewujudkan *Good Governance* adalah menciptakan tata pemerintahan atau penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan mengikutsertakan komponen-komponen atau unsur-unsur diluar pemerintah seperti, pihak swasta maupun masyarakat.

G. Defenisi Operasional

1. Kebijakan birokrasi dapat diukur melalui indikator sebagai berikut:
 - a. Analisis terhadap isu atau masalah
 - Isu apa saja yang perlu mendapat perhatian yang serius yang akan diatur dalam sebuah kebijakan
 - Bagaimana upaya dalam menindaklanjuti isu tersebut
2. Kualitas pelayanan publik dapat diukur melalui indikator sebagai berikut:
 - a. Efisiensi pelayanan
 - Sejahuh mana penetapan biaya pelayanan publik yang dapat

- Se jauh mana masyarakat dapat memperoleh pelayanan dalam waktu yang relatif singkat
- b. Responsivitas aparat birokrasi
- Bagaimanakah daya tanggap organisasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan warga pengguna layanan
- c. Kinerja Pelayanan
- Se jauh mana kinerja pelayanan organisasi dalam upayanya meningkatkan kualitas pelayanan
3. *Good governance* atau pemerintahan yang baik dapat diukur melalui indikator sebagai berikut:
- a. Partisipasi
- Se jauh mana tingkat kesadaran seseorang sebagai anggota masyarakat ikut serta berperan aktif dalam menentukan program kebijakan
- b. Transparansi
- Se jauh mana penyediaan informasi yang dapat diakses oleh publik
- c. Akuntabilitas
- Se jauh mana laporan para penentu kebijakan kepada masyarakat
- d. Jaminan penegakkan hukum
- Se jauh mana jaminan hukum yang diperoleh masyarakat

e. Kesetaraan

- Se jauh mana peluang yang diperoleh warga masyarakat beraktivitas

f. Daya tanggap

- Bagaimana daya tanggap aparat terhadap aspirasi masyarakat

g. Wawasan ke depan

- Seberapa jauh pencapaian visi dan misi dalam upaya pe masyarakat

h. Efektivitas dan efisiensi

- Se jauh mana kegiatan instansi publik dengan me sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung

i. Profesionalisme

- Se jauh mana kemampuan moral para pegawai pemerir pengelolaan pemerintahan

H. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kua rangkaian kegiatan atau proses menjaring informasi dari kondisi dalam kehidupan suatu obyek yang diteliti, dihubungkan de pemecahan masalah, baik dari sudut pandang teoritis maupun prak

... penelitian ini adalah data yang dikumpul

deskriptif. Data yang pada umumnya berbentuk uraian atau kalimat-kalimat, merupakan informasi mengenai keadaan sebagaimana adanya sumber data.

2. Lokasi penelitian

Dalam penelitian ini penulis mengambil lokasi di Kantor Kecamatan Ende Selatan, Kabupaten Ende, Nusa Tenggara Timur. Dengan alasan bahwa Kecamatan Ende Selatan merupakan kecamatan kota, karena memiliki karakteristik aktivitas ekonomi yang cukup tinggi dan hal inilah yang menempatkannya sebagai salah satu kecamatan terkaya di Kabupaten Ende. Sehingga kebutuhan untuk memberi jasa pelayanan yang efektif dan efisien menjadi sebuah keharusan.

3. Unit analisis

Dalam suatu penelitian, unit yang diteliti atau yang ditelaah bisa suatu individu bisa pula suatu kelompok. Adapun yang menjadi unit analisis dalam penelitian ini adalah masyarakat pengguna layanan dan aparat di Kantor Kecamatan Ende Selatan, Kabupaten Ende, Nusa Tenggara Timur. Dikarenakan alasan keterbatasan waktu, tenaga dan biaya sehingga tidak dapat diambil sample yang besar dan jauh. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik *accidental sampling* (sampel kebetulan). Menurut Sugiono, *accidental sampling* adalah teknik penentuan sampel berdasarkan kebetulan, yaitu siapa saja yang secara kebetulan bertemu dengan seorang

peneliti dapat digunakan sebagai sampel³¹. Jumlah warga yang ditemui oleh penulis untuk membuat KTP di Kantor Kecamatan Ende Selatan berjumlah 11 orang dari 20.945 jiwa penduduk yang ada di Kecamatan Ende Selatan dalam kurun waktu 2 bulan penelitian.

4. Teknik pengumpulan data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode acak sistematis (*systematic random sampling*) dari basis populasi pada tingkat kecamatan. Teknik pengumpulan data menggunakan instrumen sebagai berikut:

a. Observasi

Yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti melalui pengamatan secara langsung di lokasi penelitian. Pengamatan berpusat pada kegiatan pelayanan yang melibatkan peran serta para pegawai dan warga pengguna layanan.

b. Wawancara

Yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara menanyakan secara langsung kepada responden yang dijadikan unit analisis³². Dalam melakukan wawancara tidak terkait pada pertanyaan yang telah disiapkan, bisa pula berubah sesuai dengan situasi dan kondisi.

³¹ Sugiono, *Metode Penelitian Administrasi*, CV. Alfabeta, Bandung, 2005, hlm. 91

³² Suharsimi Arikunto, *Dasar-dasar Penelitian Suatu Pendekatan Berubah-Berubah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996

c. Dokumentasi

Yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengadakan pencatatan dari dokumen-dokumen atau buku-buku yang ada hubungannya dengan penelitian yang dilakukan.

5. Metode analisis data

Untuk mengolah dan menganalisis data yang diperoleh dalam penelitian, digunakan metode analisis data. Analisis data adalah usaha untuk menyelidiki dan menyusun data yang telah terkumpul kemudian diolah dan disimpulkan. Proses pengumpulan data dilakukan dengan mempergunakan instrumen diatas, dilakukan untuk kepentingan triangulasi sumber data guna keperluan cek silang atas suatu data yang diperoleh bagi keperluan validasi data temuan. Kuesioner terdiri dari dua jenis, yakni kuesioner untuk warga masyarakat dan kuesioner untuk aparat pemerintah kecamatan (birokrasi). Untuk lebih memperdalam (eksplorasi) data hasil survey, dipergunakan metode wawancara mendalam dengan beberapa informan, baik dari kalangan aparat pemerintah kecamatan maupun dengan warga masyarakat. Untuk memahami konteks pelayanan, metode observasi juga dilakukan antara lain dengan mengamati praktik pemberian pelayanan, seperti sikap petugas, kondisi kebersihan ruang pelayanan dan sebagainya