

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Masyarakat adalah unsur penting dari berdirinya sebuah negara, dengan adanya masyarakat negara dapat melaksanakan fungsi-fungsi dari sebuah pemerintahan, dimana fungsi hakiki dari pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang berkualitas kepada seluruh masyarakat tanpa terkecuali sesuai dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan demi terciptanya sebuah kesejahteraan masyarakat. Menjalankan tugas sebagai pelayan masyarakat berarti bahwa seluruh aspek kehidupan masyarakat harus terpenuhi oleh pemerintah melalui pelayanan publik mulai dari pelayanan pendidikan, kesehatan, administrasi pemerintahan, perumahan, dan semua aspek kehidupan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Memang terkadang tidak semua hajat hidup orang banyak menjadi tanggungjawab dari pemerintah pusat, ada beberapa aspek kehidupan dari masyarakat yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah yang sesuai dengan amanat UUD 1945 yaitu mensejahterakan masyarakat, pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Hal ini didasarkan pada UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Penyerahan urusan tersebut adalah agar kebutuhan masyarakat dapat diberikan

dengan baik oleh pemerintah daerah dengan harapan agar tercipta hubungan yang harmonis antara pemerintah daerah dengan masyarakat khususnya dalam hal pelayanan publik (Dikutip bebas dari Rendra Setyadiharja: 2014).

Kewenangan bidang pelayanan yang diberikan kepada pemerintah daerah pada tingkat Kabupaten/ Kota yang dijelaskan pada pasal 14 UU No. 32 tahun 2004 yaitu: a. Pelayanan bidang ketenagakerjaan; b. Pelayanan pertanahan; c. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil; d. Pelayanan administrasi umum pemerintahan; e. Pelayanan administrasi penanaman modal; dan f. Penyelenggaraan dasar lainnya.

Pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat maka pemerintah akan dapat mewujudkan tujuan Negara yaitu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat tersebut terintegrasi dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Tujuan utama dari pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan masyarakat agar dapat memperoleh pelayanan yang diinginkan dan memuaskan. Oleh karena itu, pemerintah penyedia layanan harus mampu mengidentifikasi kebutuhan dan keinginan warga negaranya, dan kemudian memberikan pelayanan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan warga negaranya tersebut. (dikutip bebas dari Dwiyanto: 2008).

Adanya penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terkadang tidak sesuai dengan harapan yang diinginkan, dimana masih banyak masalah-masalah yang dihadapi seperti rendahnya responsifitas, pelayanan yang lamban, dan akuntabilitas yang rendah dari pejabat

pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini menyebabkan hak-hak masyarakat belum terpenuhi secara optimal.

Proses pengurusan perizinan misalnya harus dilakukan langsung oleh masyarakat keinstansian atau unit yang menerbitkan surat izin tersebut. Umumnya masyarakat baru mengetahui syarat-syarat yang harus dipenuhi dan apa yang harus dilakukan setelah mendatangi instansi yang terkait. Masyarakat mendatangi sendiri meja per meja dan orang per orang yang terkait dengan perizinan.

Beberapa masalah yang sering menjadi keluhan masyarakat terkait pelayanan publik terutama dalam perizinan menurut Sinambela dkk (2007), diantaranya adalah: a. Memperlambat proses penyelesaian pemberian izin; b. Mencari berbagai dalih, seperti kekurangan dokumen pendukung, keterlambatan pengajuan permohonan dan dalih-dalih lain yang sejenis; c. Alasan kesibukan melaksanakan tugas lain; d. Senantiasa memperlambat dengan menggunakan kata-kata “sedang diproses”; e. Sulit dihubungi.

Didalam Road Map Reformasi Birokrasi yang dicetuskan lewat Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 salah satu hal yang menjadi titik poin perubahan dan perbaikan adalah perbaikan pelayanan publik kepada masyarakat. Jelaslah bahwa kedepan dengan amanat otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mampu melakukan perbaikan dalam pelayanan publik. Namun masalah yang sering terjadi biasanya diawali dengan paradigma dalam aparatur pemerintah itu sendiri. Dalam perbaikan pelayanan publik, perubahan yang pertama sekali

yang harus dilakukan adalah perubahan *mindset* atau paradigma. Sebagaimana yang dikatakan oleh Dwiyanto (2008) bahwa perubahan *mindset* menjadi sebuah keniscayaan apabila ingin mewujudkan perilaku baru dari birokrasi publik yang selama ini cenderung memperlihatkan mindset bahwa birokrasi publik selalu ditempatkan sebagai penguasa yang melayani pemerintahan secara hirarkis, namun bukan melayani masyarakat. (Rendra Setyadiharja: 2014).

Menurut perspektif teoritis telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*Old Public Administration*) ke model manajemen publik baru (*New Public Management*), dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*New Public Service*) (Denhardt and Denhardt: 2007).

Paradigma *Old Public Administration (OPA)* yang pertama kali dikenalkan oleh Presiden Amerika Serikat “Woodrow Wilson” ia menyarankan agar administrasi publik dipisahkan dengan dunia politik, karena akan memberi peluang kepada administrator untuk melakukan nepotisme dan spoil. Wilson menuntut agar para administrator publik selalu mengutamakan nilai efisiensi dan ekonomis sehingga mereka harus diangkat berdasarkan kecocokan dan kecakapan dalam bekerja ketimbang keanggotaan atau kedudukan dalam suatu partai politik.

Menurut Rosenbloom & Kravcuck, (2005) Konsep *New Public Management (NPM)* memiliki keterkaitan dengan permasalahan manajemen kinerja sektor publik karena pengukuran kinerja menjadi salah satu prinsip

NPM yang utama. Menurut perkembangannya NPM mulai banyak kritikan karena para elit birokrasi cenderung berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya dari pada kepentingan umum, dan berkolaborasi untuk mencapainya. Pelajaran penting yang dapat diambil dari NPM adalah bahwa pembangunan birokrasi harus memperhatikan mekanisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak untuk mencapai hasil, harus lebih responsif terhadap kebutuhan pelanggan, harus lebih bersifat mengarahkan (*steering*) dari pada menjalankan sendiri (*rowing*) harus melakukan deregulasi, memberdayakan pelaksana agar lebih kreatif, dan menekankan budaya organisasi yang lebih fleksibel, inovatif, berjiwa wirausaha, dan pencapaian hasil ketimbang budaya taat azas orientasi pada proses dan *input*.

Paradigma OPA dan NPM dikritik oleh Denhardt dan Denhardt sebagai paradigma yang melupakan siapa yang sebenarnya pemilik kapal. *New Public Service (NPS)* mencoba mengartikulasikan berbagai teori dalam menganalisis persoalan-persoalan publik. Oleh karena itu dilihat dari berbagai aspek berbeda dengan paradigma OPA dan NPM. Ada tujuh prinsip NPS yang membedakan dengan OPA dan NPM yaitu: pertama, peran utama dari pelayan publik adalah membantu masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, kedua administrator publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama yang disebut kepentingan publik, ketiga kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsif melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif, keempat kepentingan publik lebih merupakan agregasi kepentingan pribadi para individu, kelima para pelayan

harus memberikan perhatian, tidak semata kepada pasar, tetapi juga aspek hukum dan peraturan perundangan nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan warga masyarakat, keenam organisasi publik dan jaringan-jaringan yang melibatkan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargai semua orang, ketujuh kepentingan publik lebih baik dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga Negara yang berkomitmen memberikan kontribusi terhadap masyarakat dari pada oleh manajer wirausaha yang bertindak seakan-akan uang milik mereka. (Septinia Eka: 2012).

Pergeseran paradigma Administrasi Publik tersebut telah membawa implikasi terhadap penyelenggaraan peran Administrasi Publik khususnya terkait dengan pendekatan yang digunakan dalam pembuatan dan pelaksanaan strategi, pengelolaan organisasi secara *internal*, secara interaksi antara administrasi dengan publik dengan politisi, masyarakat dan aktor lainnya. Implikasi yang demikian tentu saja pada akhirnya akan sangat menentukan corak dan ragam dalam penyelenggaraan Pemerintahan dari sebuah Negara, termasuk Indonesia. (Jiana: 2007)

Dwiyanto (2008) menjelaskan bahwa pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Public Service* yaitu pelayanan publik harus reponsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas, dengan demikian, karakter dari nilai yang terkandung didalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-

nilai yang ada dalam masyarakat karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakatnya.

Untuk meningkatkan suatu pelayanan publik yang demokratis, pilihan terhadap “*the New Public Service (NPS)*” dapat menjanjikan suatu perubahan realitas dan kondisi birokrasi pemerintahan. Aplikasi dari konsep ini agak menantang dan membutuhkan keberanian bagi aparatur pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, karena mengorbankan waktu, tenaga untuk mempengaruhi semua sistem yang berlaku. Alternatif yang ditawarkan adalah pemerintah harus mendengar suara publik dalam berpartisipasi bagi pengelolaan tata pemerintahan.

Dinas Perizinan Kota Yogyakarta adalah salah satu representatif dari sebuah institusi pemerintah yang bertugas melayani masyarakat terkait dengan kebutuhan pelayanan perizinan. Oleh karena itu, institusi ini harus memberikan pelayanan yang tentunya optimal dengan responsivitas yang baik, cepat tanggap dan tidak bertele-tele. Dilihat dari perkembangannya, Dinas Perizinan telah melakukan perubahan paradigma, dapat dilihat dari berbagai penghargaan yang diterimanya serta tersedianya fasilitas-fasilitas yang ada di Dinas Perizinan untuk memenuhi segala kebutuhan dari masyarakat. Berbagai penghargaan dan prestasi telah didapatkan oleh Dinas Perizinan ini diantaranya adalah:

1. [\*Investment Award\*](#) tahun 2007 dari BKPM;
2. [\*Citra Pelayanan Prima\*](#) tahun 2008 dari Men PAN;

3. Berdasarkan survei dari Masyarakat *Transparancy International* Indonesia Kota Yogyakarta mendapatkan skor paling tinggi se-Indonesia dalam kategori Kota terbersih korupsi dengan Indek Persepsi Korupsi (IPK) sebesar 6,43 pada tahun 2011;
4. [\*Investment Award\*](#) tahun 2009 dari BKPM;
5. Hasil survey '*Doing Business*' tahun 2010 oleh *World Bank* bekerjasama dengan *International Finance Corporation (IFC)* & *Multilateral Investment Guarantee Agency* menempatkan Kota Yogyakarta (Dinas Perizinan) peringkat ke-5 dari 193 kota dari berbagai negara dalam kemudahan mendirikan usaha dan mengurus IMB. Hasil survey tahun 2011 meningkat menjadi peringkat ke-4;
6. Memperoleh sertifikat ISO 9001: 2008 pada tahun 2010 dan terus dipertahankan hingga tahun 2014.

Berdasarkan pemaparan diatas, tinjauan ini akan melihat gejala perubahan yang terjadi dalam paradigma manajemen organisasi publik khususnya Dinas Perizinan Kota Yogyakarta melalui pelayanan publik yang diberikan. Tinjauan ini akan melihat apakah melalui pelayanan yang diberikan merupakan salah satu perubahan yang terjadi dalam manajemen organisasi publik pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.



## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan diatas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana perubahan Paradigma Manajemen Organisasi Publik pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat?
2. Apa sajakah kendala yang dihadapi oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam melakukan perubahan Paradigma Manajemen Organisasi Publik?

## **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah :

- a. Untuk menjawab pertanyaan pada perumusan masalah yaitu untuk mengetahui proses perubahan Paradigma Manajemen Organisasi Publik di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.
- b. Untuk mengetahui kendala apa saja yang dihadapi oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam melakukan perubahan paradigma.

### **2. Manfaat Penelitian**

- a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atau masukan bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan dan

menambah kajian Ilmu Pemerintahan khususnya pengembangan kajian Paradigma Manajemen Organisasi Publik.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Penulis

Menambah wawasan dan pengetahuan serta dapat mengaplikasikan teori yang telah diperoleh selama perkuliahan.

2) Bagi Peneliti Selanjutnya

Dengan penelitian ini diharapkan dapat menjadi wahana pengetahuan bagi peneliti selanjutnya yang tertarik untuk meneliti tentang administrasi pemerintahan lebih dalam.

3) Bagi Dinas Perizinan Kota Yogyakarta

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan kontribusi positif dalam upaya penyempurnaan kerja yang berkaitan dengan pelayanan perizinan dengan sistem dan prosedur kerja.

4) Bagi Masyarakat

Diharapkan menghasilkan informasi yang dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam melakukan kegiatan dengan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

## D. KERANGKA TEORITIS

### 1. Konsep Manajemen Organisasi Publik

Denhardt dan Denhardt (2007) menjelaskan bahwa ada tiga perspektif atau paradigma dalam manajemen organisasi publik. Ketiga paradigma manajemen organisasi publik yang berkaitan dengan pelayanan publik dapat digambarkan pada tabel berikut:

**Tabel 1.1 Perubahan Paradigma Manajemen Organisasi Publik**

<b>ASPEK</b>	<i>Old Publik Administration (OPA)</i>	<i>New Publik Management (NPM)</i>	<i>New Publik Service (NPS)</i>
Teori Utama dan Dasar Epistemologi	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
Rasionalitas dan Model Perilaku Manusia	Rasionalitas Sinoptis, "manusia administratif"	Rasionalitas teknis dan ekonomis, "economican" pengambilan keputusan yang <i>self-interested</i>	Rasionalitas Strtegis atau formal, uji rasionalitas berganda (politis, ekonomis dan organisasional).
Konsep <i>Public Interest</i>	Sesuatu yang diterjemahkan secara politis dan tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik merupakan hasil dari dialog tentang nilai-nilai bersama.
Respon Birokrat Kepada Masyarakat	Klien dan konstituen ( <i>clients and constituents</i> )	Pelanggan ( <i>Customers</i> )	Warga Negara ( <i>Citizens</i> )
Peran Pemerintah	Mengayuh/pendayung ( <i>Rowing</i> ). Mendesain dan melaksanakan kebijakan yang terpusat pada tujuan tunggal dan ditentukan secara politik.	Mengarahkan ( <i>Steering</i> ). Bertindak sebagai katalis untuk mengembangkan kekuatan pasar.	Melayani ( <i>Serving</i> ). Melakukan negosiasi dan menjadi perantara beragam kepentingan di masyarakat dan membentuk nilai bersama.

Lanjutan Tabel 1.1

Mekanisme Untuk Mencapai Sasaran Kebijakan	Mengelola program melalui lembaga pemerintah yang sudah ada.	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai sasaran kebijakan melalui swasta maupun lembaga non-profit.	Membangun koalisi antara agregasi publik, non-profit dan swasta.
Akuntabilitas	Menurut Hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan ( <i>Market-Driven</i> ).	Multi aspek, hukum, nilai, komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga.
Diskresi Adimistrasi	Diskresi terbatas pada petugas administrasi.	Memperluas jangkauan untuk memenuhi sasaran <i>enterpreneurial</i> .	Diskresi dibutuhkan tetapi di batasi dan akuntabel.
Asumsi Struktur Organisasi	Organisasi birokrasi ditandai dengan kewenangan <i>top-down</i> dalam lembaga dan kontrol atau peraturan klien.	Organisasi publik yang terdesentralisasi dengan kontrol utama yang tersisa dalam lembaga tersebut.	Struktur yang bekerjasama dengan kepemimpinan dengan berbagi secara internal maupun eksternal.
Dasar Motifasi Perangkat dan Administrator	Gaji dan tunjangan, perlindungan bagi pegawai negeri.	Semangat kewirausahaan, keinginan ideologis untuk megurangi ukuran pemerintah.	Pelayanan publik, keinginan untuk memberikan kontribusi kepada masyarakat.

Sumber Denhardt dan Denhardt 2007

Ketiga paradigma yang dicetuskan oleh Denhardt dan Denhardt (2007) ini membagi pola manajemen organisasi publik dalam memberikan pelayanan menjadi tiga paradigma yaitu *Old Public Administration (OPA)* , *New Public Management (NPM)*, dan *New Public Service (NPS)*.

Paradigma *Old Public Administration (OPA)* pertama kali dikenalkan oleh Presiden Amerika Serikat yaitu Woodrow Wilson. Dia berpendapat bahwa bidang administrasi publik sama dengan bidang politik. Tujuan dari paradigma *Old Public Administration (OPA)* adalah melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan di mana dalam pelaksanaannya dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang ditetapkan.

Konsep *Old Public Administration (OPA)* menyatakan bahwa peran pemerintah adalah "*Rowing*". Denhardt dan Denhardt (2007) menjelaskan bahwa peran pemerintah dalam konteks *Rowing* adalah "sebagai pusat pertanggungjawaban administrasi". Konsep *Old Public Administration (OPA)* merespon masyarakat sebagai "Kliens" sehingga Denhardt dan Denhardt (2007) menyebutnya sebagai "*Dependent*" atau "*Followers*". Akuntabilitas dalam konsep *Old Public Administration (OPA)* adalah bersifat hirarkis. Konsep *Old Public Administration (OPA)* ingin membentuk birokrasi yang efisien, disiplin dan objektif, namun menurut Dwiyanto (2008) "konsep ini akan menjadi tidak baik jika dia mencapai pada titik optimalisasi". Dwiyanto (2008) mengatakan "akan terciptalah sebuah manajemen organisasi publik yang paternalistik, kaku atau rigid, dan tidak responsif".

Menurut Sugandi (2011) "pandangan manajemen organisasi publik dalam konsep ini mengacu pada seperangkat aturan, hierarki, kejelasan dalam pembagian kerja dan prosedur detail". Sugandi (2011) kembali

menjelaskan bahwa Weber sebagai seorang sejarawan Jerman yang menemukan prinsip dari birokrasi dengan karakteristik sebagai berikut:

a. Aturan

Merupakan panduan formal untuk perilaku bagi pekerja ketika mereka sedang bekerja, aturan dapat menolong menyediakan kedisiplinan untuk kebutuhan organisasi untuk dapat mencapai tujuan.

b. Impersonalitas

Pekerja dievaluasi melalui aturan dengan tata data yang objektif. Weber (Sugandi: 2011) mempercayai bahwa pendekatan ini dapat menjamin keadilan untuk semua pekerja, sehingga tidak ada penilaian yang berdasarkan pada subjektivitas personal atau keterkaitan personal untuk mewarnai penilaian bawahan.

c. Pembagian Kerja

Semua jabatan adalah mengacu pada spesialisasi, sehingga memungkinkan organisasi untuk menggunakan pegawai dengan profesionalitas dengan memberikan pelatihan kerja secara efisien.

d. Struktur Hirarki

Mengacu pada perangkaan kerja berdasarkan kewenangan. Dengan adanya struktur kinerja maka akan sangat membantu perilaku pegawai menjadi sangat jelas.

e. Struktur Kewenangan

Mengacu pada siapa yang memutuskan dalam berbagai variasi penting pada setiap tingkat dalam organisasi.

Fokus dari model klasik ini adalah lembaga birokrasi, dimana lembaga birokrasi adalah tipe ideal organisasi untuk pemerintah modern dalam melaksanakan tugas-tugas yang besar dan luas secara terspesialisasi oleh sistem administrasi aparatur pemerintah. Pada dasarnya dalam tulisan ini Wilson berpendapat efisiensi dan efektivitas birokrasi dapat ditingkatkan dengan mengembangkan administrasi publik yang profesional dan non partisan. Tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral atau terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Karena itu administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip administrasi dan berorientasi pada pencapaian tujuan yang rasional ekonomis. Administrasi negara merupakan pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik, ini menjadi bidangnya para birokrat teknis. Sedangkan perumusan kebijakan merupakan wilayah politik dan menjadi bidangnya para negarawan atau politisi. Pelaksanaan dari model klasik ini birokrasi merupakan biang keladi dari berbagai macam penyakit (patologi birokrasi) salah satunya yaitu inefisiensi organisasi. Sementara ciri-ciri birokrasi ideal yang dikemukakan oleh Weber dalam Harsono (2010) memberikan formulasi tentang bentuk organisasi formal yang memaksimalkan efisiensi organisasi.

Ciri-ciri lain dari Paradigma *Old Public Administration* yaitu :

- a. Dalam model ini menerapkan “Paradok Birokrasi” yang awalnya bertujuan untuk menciptakan efisiensi organisasi namun didalam pelaksanaannya justru menjadi “sarang” inefisiensi dari organisasi tersebut;

- b. Birokrasi sebagai organisasi formal tidak mewadahi dan mengakomodir aspek informal individu;
- c. Tumpang tindih kepentingan individu mengakibatkan terjadinya penyimpangan;
- d. Dalam wilayah politik, prinsip-prinsip administrasi sulit diterapkan karena adanya tarik-menarik antara prinsip efisiensi dan keadilan sosial dalam proses pengambilan keputusan;
- e. Masalah keterbatasan sumber daya sehingga ada prioritas organisasi publik dalam melakukan distribusi;
- f. Prioritas yang didasarkan pada efisiensi kadang merupakan paradok dalam kebijakan distributif yang dilakukan pemerintah;
- g. Ketika Administrasi Publik berpikir tentang efisiensi maka aspek keadilan biasanya terpinggirkan;
- h. Dijembatani dengan parameter efektivitas dalam pengambilan keputusan di organisasi publik;
- i. Pegawai Negeri (PNS) yang Apolitis: Kepentingan politik individu/kelompok sering dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan;
- j. Hirarki dan Peraturan: ketat, menciptakan inefisiensi dalam penggunaan sumber daya dan lemahnya fleksibilitas dalam merespon perubahan lingkungan;
- k. Keajegan dan Stabilitas: pegawai/lembaga publik membangun sistem yang menafikan perubahan dan yang terjadi disfungsi atas manajemen pengelolaan pegawai;



- l. Kelembagaan Pegawai negeri: Ketiadaan komitmen kelembagaan untuk membangun kualitas PNS menjadi bom waktu karena jumlah yang semakin besar tapi tidak diimbangi dengan program pengembangan yang memadai;
- m. Kesenjangan: Kesenjangan sistem insentif tanpa melihat kompetensi dan kinerja tidak progresif.

Menjelang tahun 1970, George Frederickson melalui tulisannya "*The New Public Administration*" menyatakan kinerja administrasi publik tidak cukup diukur dari efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan organisasi. Organisasi publik harus mampu mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan dengan mengembangkan sistem administrasi yang responsif, partisipatif, demokratis, serta dapat memberikan pelayanan publik yang berkeadilan.

Setelah itu muncul konsep manajemen publik yang baru yang dalam paradigma Denhardt dan Denhardt (2007) disebut dengan *New Public Management (NPM)*. NPM muncul sebagai solusi atas lemahnya kinerja administrasi publik dalam memberikan pelayanan. Tugas dan fungsi birokrasi berada pada wilayah administratif sehingga bisa dijalankan dengan prinsip-prinsip administrasi secara efisien. Upaya ini dilakukan dengan menyuntikkan semangat wirausaha pada aparaturnya. Salah satu wujudnya adalah menciptakan sistem yang lebih efisien dan efektif dalam memberikan pelayanan. Konsep *New Public Management (NPM)* memandang peran pemerintah tidak lagi sebagai *Rowing*, akan tetapi berubah menjadi *Steering*. Denhardt dan Denhardt (2007)

mengatakan bahwa peran pemerintah “lebih merespon tuntutan pelanggan”.

Konsep *New Public Management (NPM)* masyarakat direspon tidak lagi hanya sebagai “Klien” akan tetapi sudah dianggap “Pelanggan”. Menurut Dagger dalam Denhardt dan Denhardt (2007) mengatakan bahwa konsep “Pelanggan” adalah “mereka yang membuat keputusan berdasarkan keinginan mereka dan bebas memilih sebuah keputusan di tempat yang lain”. Itu artinya masyarakat sebagai pelanggan adalah bebas memilih agen mana yang akan dipilih dalam rangka memenuhi kebutuhan mereka.

Akuntabilitas dalam konsep *New Public Management (NPM)* lebih mengarah kepada kehendak pasar. Denhardt dan Denhardt (2007) menjelaskan bahwa pertanggungjawaban pelayanan publik dalam konteks ini adalah bahwa “pemerintah menawarkan pilihan kepada pelanggan dan untuk merespon preferensi atau pilihan mana yang lebih dipilih oleh masyarakat”. Artinya akuntabilitas yang diciptakan tidak hanya pada hirarkis yang saklek dan kaku, namun lebih kepada pilihan masyarakat.

Mc Laughlin (2002) dalam Syakarani dan Syahrani (2009) juga menjelaskan ciri pokok dari paradigma *New Public Management (NPM)* diantaranya adalah:

- a. Pengelolaan masalah publik lebih oleh semangat kewirausahaan daripada birokrasi tradisional;
- b. Penentuan dan pengukuran baku kinerja yang jelas;

- c. Penekanan pada pengendalian *output*;
- d. Kesadaran akan pentingnya disaggregasi dan desentralisasi pelayanan publik;
- e. Penerapan dan promosi kompetisi dalam pengadaan pelayanan publik;
- f. Promosi disiplin dalam alokasi anggaran.

Osborne dan Gaebler (2003) juga mengemukakan ciri dari *Reinventing Government*, yaitu:

- a. Katalitik. Pemerintah harus lebih banyak mengarahkan daripada mengerjakan sendiri. Dalam hal pelayanan publik, pemerintah hanya menyediakan, tetapi tidak menyalurkannya sendiri secara langsung.
- b. Memberdayakan komunitas. Pemerintah harus mampu mendorong kelompok-kelompok lokal untuk mengatasi masalahnya sendiri. Birokrasi tidak perlu mendiktekan solusi-solusi yang bersifat birokratik.
- c. Lebih kompetitif, bukan memonopoli. Pemerintah meredegulasi atau menswastakan aktivitas-aktifitas yang mampu dilaksanakan oleh sektor swasta atau organisasi sosial agar lebih efektif dan efisien.
- d. Fokus pada misi tidak terjerat pada peraturan. Pemerintah memberikan keleluasaannya pada aparatnya untuk menemukan cara terbaik dalam pelaksanaan tugas.
- e. Orientasi hasil. Pemerintah harus mampu membiayai kegiatan-kegiatan yang lebih menghasilkan dan tidak boleh hanya berfokus pada input.

- f. Fokus pada pelanggan. Kepentingan warga harus lebih diutamakan daripada kepentingan birokrasi dalam pelayanan publik.
- g. Menghasilkan uang. Pemerintah harus mengubah orientasinya, dari sekedar menghabiskan dana ke menghasilkan dana.
- h. Antisipatif. Pemerintah harus berinvestasi untuk mencegah munculnya masalah, bukan mengatasi masalah setelah terjadi.
- i. Desentralisasi. Menghimpun kerjasama, partisipasi, dan kerja tim antarlembaga pemerintah dan dengan lembaga di luar pemerintah.
- j. Orientasi pasar. Dalam mengatasi masalah, pemerintah harus lebih berorientasi ke pasar daripada ke program pemerintah yang lebih luas.

Konsep lain yang menggambarkan secara umum terhadap perubahan paradigma pelayanan publik, Winarsih (2012) mengatakan ada beberapa indikator dalam rangka menerapkan nilai *good governance* dalam konteks pelayanan publik yaitu sebagai berikut:

- a. *Efficency drive* (nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja);
- b. *Downsizing and decentralization* (penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar berfungsi secara cepat dan tepat);
- c. *In search of excellent* (kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi);
- d. *Publik service orientation* (penekanan pada kualitas, misi, dan perhatian yang lebih besar pada user, menekankan *societal learning* dalam pelayanan publik, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas).

Delapan (8) ciri utama *Good Governance* menurut Dwi Harsono (2010) adalah:

- a. *Participatory* (Partisipatif);
- b. *Consensus oriented* (Konsensus berorientasi);
- c. *Accountable* (akuntabel);
- d. *Transparent* (transparan);
- e. *Responsive* (Responsif);
- f. *Effective and efficient* (Efektif dan efisien);
- g. *Equitable and inclusive* (Adil dan inklusif);
- h. *Follows the rule of law* (Mengikuti aturan hukum).

Denhardt dan Denhardt (2007) memberikan sebuah konsep paradigma baru yang disebut dengan *New Public Service (NPS)*. Konsep dasar dari *New Public Service (NPS)* adalah mengembalikan dan meningkatkan porsi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Sebelumnya, pemerintah menjadi aktor sentral dan pihak yang paling tahu kebutuhan masyarakat dibanding masyarakatnya sendiri. Padahal permasalahan yang selama ini selalu bergema adalah terputusnya saluran komunikasi antara lembaga perwakilan dan pemerintah dengan rakyatnya.

Asumsi-Asumsi dalam *New Public Service (NPS)* menurut Denhardt dan Denhardt adalah :

- a. Kepentingan publik adalah suatu tujuan tertinggi;
- b. Peran pemerintah adalah sebagai perantara berbagai kepentingan untuk menciptakan nilai-nilai bersama;

- c. Pelayanan publik harus didasarkan pada hukum, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan warga negara.

Ide dasar dari *New Public Service (NPS)* menurut Denhardt dan Denhardt (2007) adalah sebagai berikut:

- a. *Serve Citizens, not customers* (Melayani warga negara, bukan pelanggan) : kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang nilai-nilai bersama daripada kepentingan pribadi. Oleh karena itu pemerintah tidak hanya menanggapi tuntutan pelanggan, tetapi lebih fokus pada membangun hubungan dari kepercayaan dan berkolaborasi dengan warga negara;
- b. *Seek the public interest* (Mngutamakan kepentingan umum/ publik) : administrator publik harus berkontribusi membangun kolektif, gagasan berbagai kepentingan umum. Tujuannya adalah tidak untuk mencari solusi cepat yang didorong oleh pilihan individu. Sebaliknya itu adalah penciptaan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama;
- c. *Value citizenship over entrepreneurship* (lebih menghargai warga negara dari kewirausahaan): kepentingan umum lebih baik dikemukakan oleh pemerintah dan warga negara yang berkomitmen untuk membuat kontribusi bermakna kepada masyarakat daripada manager kewirausahaan yang seolah-olah menganggap uang publik adalah milik mereka sendiri;
- d. *Think strategically, act democratically* (Berpikir secara strategis, bertindak secara demokratis): kebijakan dan program kebutuhan

masyarakat paling efektif dan dapat dipertanggungjawabkan melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif;

- e. *Recognize that accountability is not simple* (Mengenal akuntabilitas yang tidak sederhana) : pemerintah harus memperhatikan lebih dari pasar, mereka juga harus memperhatikan dasar perundang-undangan dan kepentingan warga negara;
- f. *Serve rather than steer* (Melayani dari pada mengarahkan/mengendalikan) : hal ini semakin penting bagi pemerintah untuk kepentingan bersama, kepemimpinan berbasis nilai dan membantu warga negara mengartikulasikan dan memenuhi kebutuhan mereka daripada mencoba mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah yang baru.
- g. *Value people, not just productivity* (menghargai orang, bukan hanya produktivitas) : organisasi dan jaringan dimana mereka lebih berpartisipasi untuk berhasil dalam jangka panjang jika mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan dibagi berdasarkan rasa hormat terhadap semua rang.

Konsep *New Public Service (NPS)* menempatkan peran pemerintah lebih dari sekedar *Rowing* atau *Steering*, akan tetapi lebih dalam lagi yaitu *Serving*, Denhardt dan Denhardt (2007) menjelaskan bahwa dalam konteks *servicing*, “pemerintah harus membuka jalan baru untuk keterlibatan masyarakat yang lebih langsung”, hal ini dijelaskan lagi oleh Bellah dalam Denhardt dan Denhardt (2007) bahwa “pemerintah mengemban tanggungjawab untuk mendengarkan suara rakyat dan menjadi responsif

terhadap apa yang dikatakan oleh masyarakat. Proses mendengarkan secara seksama dan jelas serta menciptakan hubungan yang refleksif”.

Konsep *New Public Service (NPS)* memandang masyarakat sebagai “Warga Negara”. Denhardt dan Denhardt (2007) menjelaskan yang dimaksud dengan Warga Negara adalah sebagai pembawa hak dan kewajiban dalam konteks masyarakat yang lebih luas. Akuntabilitas dalam konsep *New Public Service (NPS)* lebih bersifat *Collaborative*, dimana pertanggungjawaban pelayanan publik harus mampu mengakomodir keinginan pemerintah, swasta dan juga masyarakat secara luas.

Prespektif *New Public Service (NPS)* juga didukung oleh karya Box (Muluk: 2012). Box dalam Muluk (2012) dalam Rendra Setyadiharja (2014) mengatakan menyarankan bahwa pemerintahan daerah seyogyanya direstrukturisasi sehingga mampu meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan. Box (Muluk: 2012) mengungkapkan bahwa “terdapat empat prinsip yang dipergunakan untuk menjelaskan mengapa demokratisasi administrasi publik perlu dilakukan pada tingkatan manajemen pemerintahan daerah yaitu:

Pertama adalah *the scale principle* yang menjelaskan bahwa terdapat beberapa fungsi yang lebih tepat diatur dan diurus pada tingkatan pemerintah pusat dan terdapat beberapa fungsi lain yang lebih tepat diatur dan diurus pada tingkatan pemerintahan daerah. Jika penyelenggaraan suatu fungsi ingin melibatkan partisipasi masyarakat yang lebih besar



maka sebaiknya diberikan pada tingkatan pemerintahan daerah karena lebih memungkinkan masyarakat berpartisipasi lebih aktif dan efektif.

Kedua adalah *the democracy principle* yang menjelaskan bahwa pada dasarnya proses pemerintahan seharusnya melibatkan masyarakat. Prinsip menekankan perlunya pembahasan kebijakan dan pengambilan keputusan secara terbuka dan bebas. Partisipasi masyarakat merupakan kunci penyelenggaraan prinsip ini.

Ketiga adalah *the accountability principle* yang menjelaskan bahwa pemerintahan pada dasarnya adalah milik masyarakat. Oleh karena itu, akuntabilitas publik berarti pertanggungjawaban kepada masyarakat sebagai pemilik pemerintahan. Untuk mencapai akuntabilitas publik dibutuhkan keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan bersama dengan para wakilnya dan administrator publik. Akuntabilitas publik menuntut adanya keterkaitan langsung warga masyarakat dengan penyusunan dan pelaksanaan program-program publik.

Keempat adalah *the rationality principle* yang menjelaskan bahwa proses partisipasi publik dalam pemerintahan daerah haruslah ditanggapi secara rasional. Pengertian rasional dalam hal ini lebih mengacu pada kesadaran dan pengakuan bahwa proses partisipasi membutuhkan waktu yang memadai, pemikiran yang cermat, kesempatan kepada masyarakat untuk menyatakan pendapatnya, perlunya mendengar beragam pendapat yang muncul serta penghargaan atas perbedaan pendapat.

## **2. Konsep Pelayanan Publik**

Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 menyatakan bahwa pelayanan umum adalah, “segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Milik Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pelayanan publik atau pelayanan umum juga didefinisikan oleh Ratminto dan Winarsih (2005), bahwa pelayanan publik atau pelayanan umum adalah “segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan “.

Ada beberapa pengertian dasar terhadap pelayanan publik, dimana dalam pengertian dasar ini tertuang apa itu pelayanan publik, bagaimana pelayanan publik dijalankan, siapa yang menjalankan pelayanan publik. Pengertian dasar ini tercantum dalam Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 yang menyatakan beberapa hal sebagai berikut :

- a. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan peraturan perundangan-undangan;
- b. Penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah;
- c. Instansi pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintahan Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi Pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah;
- d. Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada Instansi Pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik,;
- e. Pemberi pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f. Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum;
- g. Pelaksanaan pelayanan publik, terdapat beberapa azas yang sebagaimana disebutkan dalam Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 yaitu Transparansi, Akuntabilitas, Kondisional, Partisipatif, Kesamaan Hak, Keseimbangan Hak dan Kewajiban.

Konsep pelayanan publik, menurut Lenvine dalam Dwiyanto (2008), produk pelayanan publik harus memenuhi tiga indikator yaitu “Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas”. Dwiyanto (2008) mendefinisikan tiga indikator tersebut sebagai berikut:

- a. Responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi, maupun tuntutan pengguna layanan;
- b. Responsibilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan;
- c. Akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *Stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Selain itu, Dwiyanto (2008) menjelaskan bahwa konsep pelayanan publik yang ideal di era demokrasi adalah:

- a. Dasar teoritis  
Pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak diantara warga negara;
- b. Konsep kepentingan publik  
Kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang berkembang di dalam masyarakat;

c. Respon birokrat

Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggungjawab kepada masyarakat secara keseluruhan;

d. Peran pemerintah

Peran pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada;

e. Akuntabilitas

Birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma yang berlaku, standard professional, dan kepentingan warga negara.

Dwiyanto (2008) juga menjelaskan beberapa faktor yang menentukan kualitas kinerja pelayanan publik diantaranya adalah:

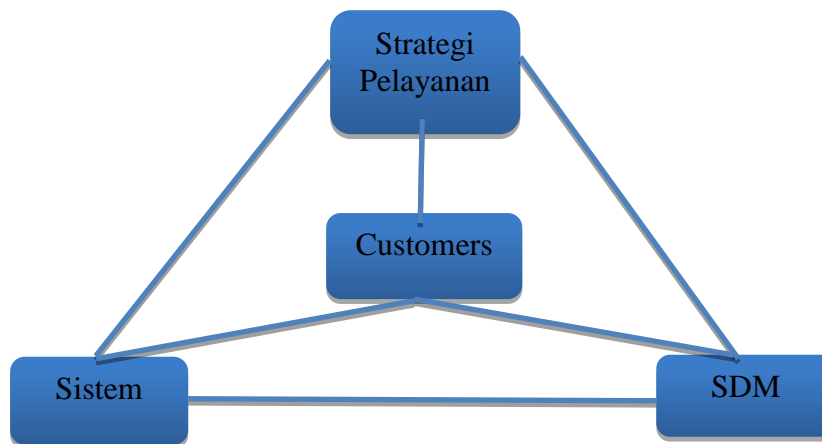
- a. Kewenangan diskresi;
- b. Orientasi terhadap perubahan;
- c. Mengakan kriteria efektivitas dan efisiensi;
- d. Merampingkan struktur dan memperkaya fungsi;
- e. Sistem penggajian berdasarkan kinerja;
- f. Mengakomodasikan kritik dari publik;
- g. Memupuk semangat kerjasama dan mengutamakan sinergi;

Selain itu Syafiie (2011) juga menjelaskan bahwa untuk melihat bahwa kualitas pelayanan itu baik atau tidaknya harus memiliki beberapa ketentuan yaitu:

- a. Adanya kehandalan (*reliability*);
- b. Adanya tanggapan baik (*responsiveness*);
- c. Adanya kecakapan yang berwenang (*competence*);
- d. Adanya jalan untuk memulai (*access*);
- e. Adanya sopan santun (*courtesy*);
- f. Adanya hubungan baik (*communication*);
- g. Adanya kepercayaan (*credibility*);
- h. Adanya jaminan (*security*);
- i. Adanya pengertian (*understanding*);
- j. Adanya penampilan yang baik (*appearance*).

Menurut Albrect dan Zemke (Dwiyanto: 2008) bahwa “pelayanan publik yang baik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek seperti sistem pelayanan, SDM pemberi layanan, strategi, dan pelanggan”, dimana dalam pelayanan harus mengedepankan apa yang diinginkan oleh pelanggan yang disebut dengan *Know Your Customers (KYC)* dan pelanggan menjadi inti dari penyelenggaraan pelayanan publik tersebut”. Konsep ini dapat digambarkan menjadi sebuah gambar yang disebut dengan “Segitiga Pelayanan Publik”.

**Gambar 1.1 Segitiga Pelayanan Publik**



Sumber: Dwiyanto: 2008, Hal.141

## **E. DEFINISI KONSEPTUAL**

### **1. Manajemen Organisasi Publik**

Manajemen Organisasi Publik adalah suatu kinerja yang kompleks dari aktornya yakni pemerintah dan para pegawainya guna melakukan pelayanan kepada publik atau masyarakat secara luas untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut. Hal ini kegiatannya tidak dilakukan secara profit atau mencari keuntungan tetapi karena kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga harus memperhatikan manajemen dan semua aspek yang menjadi penunjang kinerja organisasi. Indikator dari manajemen organisasi publik tersebut diantaranya adalah:

#### **a. Respon Birokrat Kepada Masyarakat**

Respon birokrat merupakan daya tanggap birokrat terhadap keinginan, harapan maupun tuntutan dari masyarakat dalam menjalankan pelayanan publik.

b. Peran Pemerintah

Peran pemerintah adalah sebagai perantara berbagai kepentingan untuk menciptakan pelayanan yang baik bagi masyarakat.

c. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atas tindakan birokrat suatu organisasi terhadap publik yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban. Akuntabilitas dinilai baik apabila dalam penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang berkembang di dalam masyarakat.

d. Diskresi Administrasi

Diskresi merupakan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh sebuah organisasi pada situasi dan keadaan tertentu di luar peraturan perundang-undangan untuk menciptakan pelayanan publik yang baik bagi masyarakat.

**2. Pelayanan Publik**

Pelayanan publik adalah pemberian pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.



## **F. DEFINISI OPERASIONAL**

Definisi Operasional dijadikan pegangan dalam melakukan penelitian. Adapun definisi operasional ini dimaksudkan untuk memperjelas dan memperinci konsep yang telah dikemukakan. Menyangkut dengan kerangka teori yang sudah dijelaskan diatas, definisi operasioanal dari penelitian ini berhubungan dengan perubahan Paradigma Manajemen Organisasi pada dinas Perizinan Kota Yogyakarta diukur berdasarkan aspek– aspek berikut :

### **1. Respon Birokrat Kepada Masyarakat**

- a. Pemerintah menganggap masyarakat sebagai “klien”, dimana kienlah yang membutuhkan pemerintah dalam hal suatu pelayanan publik. Hal ini menjadikan pemerintah merespon masyarakat dengan sangat lamban dan tidak responsive dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;
- b. Pemerintah menganggap masyarakat sebagai “pelanggan”, dimana pemerintah berusaha untuk menawarkan produk jasa pelayanan publik kepada masyarakat (pengguna pelayanan publik);
- c. Pemerintah menganggap masyarakat sebagai “warga Negara”, dimana ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung, adanya persamaan hak dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan adanya pengakuan dan perlindungan atas hak asasi.

### **2. Peran Pemerintah**

Banyak tugas dan fungsi yang harus dijalankan oleh birokrat dalam menjalankan pelayanan publik diantaranya adalah:

- a. Mengayuh atau mendayung (*rowing*) dimana pemerintah mengatur segalanya, seluruh pelayanan publik dilaksanakan sendiri sehingga mengakibatkan struktur organisasi menjadi gemuk. Menjalankan pelayanan berdasarkan aturan atau pimpinan yang mengakibatkan para birokrat menjadi tidak kreatif dan pelayanan kepada masyarakat berbelit- belit;
- b. Mengarahkan (*steering*) bekerja sama dengan swasta untuk mencari keuntungan sebesar- besarnya;
- c. Melayani (*serving*) yaitu melakukan negosiasi dan menjadi perantara beragam kepentingan masyarakat dan membentuk nilai bersama.

### 3. Akuntabilitas

Adapun tolok ukur dari akuntabilitas akan dijelaskan pada tabel 1.2 dibawah ini:

**Tabel 1.2 Tolok Ukur Akuntabilitas**

<b>Aspek</b>	<b>Tolak Ukur</b>
Akuntabilitas Administratif	<i>Annual report</i> (Laporan pertanggung jawaban) dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).
	SOP ( <i>Standart Opersional Procedure</i> ) dan Proses Pembuatan Izin
	Teknologi Informasi
Akuntabilitas keuangan	Laporan keuangan dalam bentuk : <ul style="list-style-type: none"> <li>• RKA-SKPD</li> <li>• DPA-SKPD</li> </ul>
Akuntabilitas kebijakan publik dan perangkat hukum	Ketersediaan dan keterbukaan informasi berupa Dokumentasi aturan instansi lainnya.

Sumber: Dra.Loina Lalolo Krina P., Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi, Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta – 2003.

#### **4. Diskresi Adimistrasi**

Diskresi administrasi atau proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta sesuai dengan UU No 30 Tahun 2014 diantaranya:

- a. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
- b. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

#### **G. METODE PENELITIAN**

Dalam studi penelitian, penggunaan metodologi merupakan suatu langkah yang harus ditempuh, agar hasil-hasil yang sudah terseleksi dapat terjawab secara valid, reliabel, dan objektif dengan tujuan dapat ditemukan, dibuktikan dan dikembangkan suatu pengetahuan, sehingga dapat digunakan untuk memahani, memecahkan, dan mengantisipasi masalah. Dalam penelitian metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi

sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

## **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif, yakni suatu metode untuk mendeskripsikan hasil penelusuran informasi ke fakta yang diolah menjadi data (Bungin: 2009). Aplikasi jenis penelitian kualitatif ini untuk mengetahui perubahan paradigma manajemen organisasi publik pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat serta kendala yang dihadapi dalam melakukan perubahan paradigma tersebut.

## **2. Objek penelitian**

### **a. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini berlokasi di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Alasan peneliti mengambil lokasi tersebut karena Dinas Perizinan Kota Yogyakarta telah melakukan perubahan paradigma manajemen organisasi publik dari paradigma OPA yang masih melayani masyarakat dengan tingkat responsif yang rendah kemudian berubah menjadi NPM yang melibatkan pihak swasta dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat hingga akhirnya menuju paradigma NPS yang melayani masyarakat dengan tingkat responsifitas yang tinggi. Dinas Perizinan adalah sebuah instansi pemerintah yang bergerak dibidang jasa, oleh karena itu Dinas ini harus memberikan pelayanan

dengan tingkat responsifitas yang tinggi dan tidak bertele-tele. Mengingat bahwa masyarakat bersifat dinamis, oleh karena itu pelayanan kepada masyarakat juga harus mengikuti perkembangan masyarakatnya.

b. Fokus Kajian

Fokus kajian dari penelitian ini adalah perubahan paradigma Manajemen Organisasi Publik di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta karena Dinas ini telah melakukan perubahan paradigma dalam memberikan pelayanan publik serta kendala- kendala yang dihadapi untuk menuju paradigma *New Public Service (NPS)*.

c. Pengambilan Sampel

Penelitian kualitatif sampling ditunjukkan untuk menjangkau sebanyak mungkin informasi dari berbagai sumber untuk merinci khususnya yang ada kedalam konteks yang unik. Oleh karena itu penelitian itu dalam memilih dan menentukan informan, peneliti mengacu pada teknik "*purposive sampling*", dimana peneliti memilih informan yang dianggap tahu (*key person*) dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data yang mantap dan dapat mengetahui masalahnya secara mendalam (Bungin: 2009). Informan dalam penelitian ini adalah Kepala Sub Bagian Umum, Staf Ahli Bidang Administrasi, serta masyarakat pengguna jasa layanan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*)

Merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab lisan secara langsung dan mendalam dengan sasaran/ obyek penelitian untuk mendapatkan data-data dan keterangan yang berkaitan dengan topik penelitian. Pertanyaan yang diajukan kepada obyek penelitian dipandu dengan *interview guide* dan pertanyaan tersebut bisa berkembang sedemikian rupa sesuai dengan kebutuhan dan kedalaman data yang ingin diperoleh (Bungin: 2009). Penelitian ini sumber informannya adalah Kepala Sub Bagian Umum dan Staf Ahli Bidang Administrasi.

#### b. Observasi

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan jalan mengamati terhadap fenomena-fenomena yang terjadi dilokasi penelitian. Melalui teknik ini diharapkan akan mendapatkan gambaran yang lebih lengkap dan menyeluruh mengenai obyek yang diamati. Observasi dilakukan untuk mengamati sejauh mana perubahan paradigma manajemen organisasi publik pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

#### c. Dokumentasi

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan menelaah dokumen, arsip, maupun referensi yang mempunyai relevansi dengan tema penelitian.

d. Kuesioner

Kuesioner/ angket adalah sejumlah daftar pertanyaan yang diberikan kepada masyarakat yang bersedia merespon sesuai dengan permintaan peneliti.

1) Populasi

Populasi merupakan keseluruhan abjek penelitian terdiri dari manusia, benda, hewan, tumbuhan, gejala atau peristiwa sebagai sumber data yang memiliki karakteristik tertentu dalam suatu penelitian (Susanto, 2000). Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat pengguna jasa pelayanan perizinan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta berjumlah 100 orang.

2) Sampel

Sampel adalah sebagian anggota populasi yang karakteristiknya hendak diselidiki dengan menggunakan cara-cara tertentu. Penelitian ini teknik sampel yang digunakan adalah teknik *simple random sampling* (sampel acak sederhana). Digunakan sampel acak sederhana untuk mendapat sampel masyarakat pengguna jasa layanan di Dinas Perizinan yang akan diteliti. Akan diambil jumlah masyarakat pengguna jasa layanan Dinas Perizinan berjumlah 100.

#### **4. Teknik Analisa Data**

Teknik analisa data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah analisis model interaktif (*Interactive Model of Analysis*). Menurut Bagong Suyanto dan Sutinah (2005) dalam model ini ada tiga komponen

analisis, yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan. Ketiga kegiatan dalam analisis model interaktif dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Reduksi Data (*data reduction*)

Diartikan sebagai proses pemilihan, pemutusan perhatian pada penyederhanaan data “kasar” yang muncul dalam catatan-catatan tertulis di lapangan. Proses ini berlangsung terus menerus selama penelitian. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data.

b. Penyajian Data (*data display*)

Diartikan sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan, dengan penyajian data, peneliti akan dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan berdasarkan pemahaman tentang penyajian data.

c. Penarikan Kesimpulan (*conclusion drawing*).

Kesimpulan yang akan diambil akan ditangani secara longgar dan tetap terbuka sehingga kesimpulan yang semula belum jelas, akan meningkat menjadi lebih rinci dan mengakar dengan kokoh. Kesimpulan ini juga diverifikasi selama penelitian berlangsung dengan maksud-maksud menguji kebenaran, kekokohan dan kecocokannya yang merupakan validitasnya.