

FIRMAN PRIBADI - NIM 13.131.2178 – AN UWMY

RENDAHNYA KUALITAS PELAYANAN PUBLIK
DI INDONESIA

MAKALAH

Diajukan Untuk Memenuhi Tugas Mata Kuliah Teori Birokrasi

DOSEN TEORI BIROKRASI :
RETNO KUSUMAWIRANTI, S.Sos, M.PA



Disusun Oleh :

FIRMAN PRIBADI (NIM. 131312178)

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
UNIVERSITAS WIDYA MATARAM YOGYAKARTA
2014/2015

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji dan syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan makalah “, Rendahnya Kualitas Pelayanan Publik Di Indonesia “, dalam Mata Kuliah Teori Birokrasi. Makalah ini di buat sesuai dengan tujuan yang akan di capai pada setiap perkuliahan yang di laksanakan. Kami merasakan sangat bermanfaat dengan menyelesaikan makalah ini, tidak hanya wawasan mengenai dunia birokrasi di indonesia yang sesuai fakultas kami, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik namun menambah banyak wawasan mengenai seluk-beluk birokrasi Pelayanan Publik di Indonesia.

Dengan menyelesaikan Makalah ini, tidak jarang kami menemui kesulitan. Namun kami akan berusaha sebaik mungkin untuk menyelesaikannya. Dengan selesainya makalah ini, Semoga dapat bermanfaat bagi setiap pembaca.

Kami menyadari makalah ini jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu kami mengharapkan kritik dan saran, dari semua pihak yang membaca. Kritik dan saran yang akan anda berikan akan berguna bagi kami untuk membuat makalah menjadi lebih baik . terima kasih

Yogyakarta, 10 Oktober 2014
Penulis,

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Kata Pengantar.....	ii
Daftar Isi.....	iii
Bab I Pendahuluan	
A. Latar Belakang	
B. Rumusan Masalah	
C. Tujuan Masalah	
Bab II Pembahasan	
a. Pengertian Birokrasi	
b. Partai Politik dan Birokrasi Pemerintahan di Indonesia	
c. Pelayanan Birokrasi Pemerintah Terhadap Masyarakat Saat ini	
d. Budaya Birokrasi Pelayanan Publik	
e. Efektivitas Pelayanan Publik	
f. Tolak Ukur Kualitas Pelayanan Publik	
Bab III Penutup	
A. Kesimpulan	
B. Saran	
Daftar Pustaka	

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur , sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dan diperjelas lagi dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 tahun 2003 yang menguraikan pedoman umum penyelenggaraan pelayanan Publik Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintahan di Indonesia. Dewasa ini kehidupan masyarakat mengalami banyak perubahan sebagai akibat dari kemajuan yang telah dicapai dalam proses pembangunan sebelumnya dan kemajuan yang pesat dalam ilmu pengetahuan dan teknologi. Perubahan yang dapat dirasakan sekarang ini adalah terjadinya perubahan pola pikir masyarakat ke arah yang semakin kritis. Hal itu dimungkinkan, karena semakin hari warga masyarakat semakin cerdas dan semakin memahami hak dan kewajibannya sebagai warga. Kondisi masyarakat yang demikian menuntut hadirnya pemerintah yang mampu memenuhi berbagai tuntutan kebutuhan dalam segala aspek kehidupan mereka, terutama dalam mendapatkan pelayanan yang sebaik-baiknya dari pemerintah. Dalam kaitannya itu Rasyid mengemukakan bahwa : Pemerintah modern, dengan kata lain, pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat. Memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Pemberian pelayanan yang memenuhi standar yang

telah ditetapkan memang menjadi bagian yang perlu dicermati. Saat ini masih sering dirasakan bahwa kualitas pelayanan minimum sekalipun masih jauh dari harapan masyarakat. Yang lebih memprihatinkan lagi, masyarakat hampir sama sekali tidak memahami secara pasti tentang pelayanan yang seharusnya diterima dan sesuai dengan prosedur pelayanan yang baku oleh pemerintah. Masyarakatpun enggan mengadukan apabila menerima pelayanan yang buruk, bahkan hampir pasti mereka pasrah menerima layanan seadanya. Kenyataan semacam ini terdorong oleh sifat Publik goods menjadi monopoli pemerintah khususnya dinas/instansi pemerintah daerah dan hampir tidak ada pembanding dari pihak lain. Praktek semacam ini menciptakan kondisi yang merendahkan posisi tawar dari masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan dari pemerintah, sehingga memaksa masyarakat mau tidak mau menerima dan menikmati pelayanan yang kurang memadai tanpa protes. Satu hal yang belakangan ini sering dipermasalahkan adalah dalam bidang publik service (Pelayanan Umum), terutama dalam hal kualitas atau mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pemerintah sebagai service provider (Penyedia Jasa) bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Apalagi pada era otonomi daerah, kualitas dari pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas pelayanan. Di negara-negara berkembang dapat kita lihat mutu pelayanan publik merupakan masalah yang sering muncul, karena pada negara berkembang umumnya permintaan akan pelayanan jauh melebihi kemampuan pemerintah untuk memenuhinya sehingga pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat kurang terpenuhi baik dilihat dari segi kualitas maupun kuantitas. Sangat menarik membicarakan tentang birokrasi, karena dalam realitanya birokrasi khususnya di Indonesia terkesan negatif dan menyulitkan dalam melayani masyarakat, padahal para pegawai birokrasi itu digaji dari uang masyarakat. Terkadang wewenang yang diberikan kepada pegawai birokrasi banyak disalahgunakan. Birokrasai adalah “jantung” Negara. Apabila birokrasai sehat maka akan sehat pula suatu Negara tersebut. Sebaliknya, rusaknya birokrasai akan berdampak pada kehancuran dari suatu

Negara itu. Dan barang tentu kehancuran Negara berakibat pada kehancuran masyarakatnya.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas rumusan masalah dalam penulisan makalah ini adalah:

- a. Pengertian Birokrasi
- b. Mengetahui hubungan Partai Politik dan Birokrasi Pemerintahan di Indonesia
- c. Memaparkan pelayanan birokrasi pemerintah terhadap masyarakat saat ini
- d. Memaparkan budaya birokrasi pelayanan Publik
- e. Mengetahui Efektivitas Pelayanan Publik
- f. Menjelaskan tolak ukur kualitas pelayanan Publik

C. Tujuan Penulisan

Dari latar belakang di atas tujuan dalam penulisan makalah ini adalah :

Mengetahui pengertian birokrasi dan mengetahui faktor penyebab dan mengetahui bagaimana cara pelayanan birokrasi Publik terhadap masyarakat di Indonesia dan menambah wawasan.

BAB II PEMBAHASAN

A. Pengertian Birokrasi

Institusi birokrasi merupakan ruang mesin Negara. Di dalamnya berisi orang-orang (pejabat) yang digaji dan dipekerjakan oleh negara dari uang rakyat untuk melaksanakan kebijakan politik negara dan untuk melayani kepentingan publik (masyarakat). Secara literal, istilah birokrasi itu sendiri mulai diperkenalkan oleh filosof Perancis Baron de Grimm dan Vincent de Gournay dari asal kata “bureau” yang berarti meja tulis, dimana para pejabat (saat itu) bekerja. Kita mengetahui dari sejarah bahwa pemerintah Perancis (dan negara Eropa lainnya) pada saat itu dikenal memiliki kinerja yang sangat buruk, serta mengeksploitasi rakyatnya secara berlebihan. Para pejabat sebagai abdi raja, gemar mengadakan pesta mewah ditengah kelaparan dan kesengsaraan rakyat, memungut pajak yang sangat tinggi, kejam terhadap mereka yang kritis, serta gemar menjilat para raja dan

bangsawan. De Gournay .saat itu mengemukakan bahwa, "...sangat dikeluhkan; para pejabat, para juru tulis, para sekretaris, para inspektur, dan para inten dan yang diangkat bukannya memberikan keuntungan pada kepentingan umum, melainkan kepentingan umum justru terabaikan karena adanya pejabat..." Untuk menyindir kinerja pejabat yang buruk itu, dipakailah istilah bureaumania yang kemudian bermunculan varian kata : bureaucratie (bahasa Perancis), burocratie (Jerman), burocrazia (Italia) dan bureaucracy (Inggris). Istilah-istilah tersebut itulah yang kemudian dipakai untuk menunjukkan pengertian akan suatu organisasi/institusi pelaksana kegiatan pemerintahan dalam sebuah negara, sebagaimana didefinisikan oleh Hague, Harrop & Breslin bahwa birokrasi adalah "organisasi yang terdiri dari aparat bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintah, memberikan nasehat dan melaksanakan keputusan kebijakan" (*the bureaucracy consist of salaried officials who conduct the detailed business of government, advising on and applying policy decisions*)

B. Partai Politik dan Birokrasi Pemerintah di Indonesia

Partai politik dan birokrasi pemerintah di Indonesia mulai berinteraksi, berkaitan dan saling terlibat sejak bulan-bulan awal kemerdekaan. Ketika maklumat X Wakil Presiden yang dikeluarkan tahun 1945, ketika itu pula mulai dikenal kehidupan partai politik. Kehadiran partai politik sebagai perwujudan dari kemerdekaan rakyat untuk berserikat merupakan realisasi dari demokrasi.

Kehadiran partai politik ini sekaligus memberikan legitimasi dari kehadiran mereka dalam pemerintahan. Kehadiran mereka dimulai dari hadirnya para menteri yang memimpin kementerian dalam susunan kabinet pemerintah. Sejarah kehadiran partai politik dalam pemerintahan yang dipresentasikan dalam susunan kabinet dapat dimulai dari kabinet pertama yang bersifat presidensial sampai dengan kabinet zaman orde baru dan disusul dengan kabinet zaman reformasi. Susunan kabinetnya dengan mempergunakan sebutan yang bermacam-macam untuk masing-masing kementeriannya menunjukkan adanya variasi yang berbeda satu sama lainnya. Semenjak peran partai politik dalam susunan kabinet baik pada system parlementer maupun presidensial sangat menentukan, maka semenjak itu lokus dan fokus penggunaan kekuasaan bergerak sesuai dengan

gerak bendul pendulum antara legislatif dan eksekutif. Periodisasi penggunaan kekuasaan itu dapat ditemukan semenjak kabinet pertama di dalam UUD 45, kemudian dalam kabinet Parlemerter dalam UUD 45 pertama, disusul dalam kabinet Parlemerter dalam UUD 45, kabinet Parlemerter dalam UUDS 50, kabinet Presidensial dalam UUD 45 kedua, kabinet Presidensial pemerintah orde baru, dan sampai sekarang ini yaitu pemerintahan reformasi. Gerakan pendulum bergerak antara titik kekuasaan yang berada di eksekutif, kemudian bergerak pindah di legislatif, bergerak lagi ke eksekutif, dan sekarang nampaknya berada di legislatif lagi. Pelakunya tidak lain dan tidak bukan adalah partai politik dan pegawai birokrasi pemerintah.

C. Pelayanan Birokrasi Pemerintah Terhadap Masyarakat Saat Ini

Praktik birokrasi pemerintahan di Indonesia tidak simultan menampilkan citra efisiensi seperti yang disampaikan oleh Weber. Bahkan berbagai bentuk penyalahgunaan wewenang serta kekuasaan oleh oknum aparat pemerintah telah sangat merugikan keuangan negara. Sekarang ini masih banyak masalah yang menimpa masyarakat mengenai pelayanan umum, seperti masalah perijinan, pembuatan, perpanjangan surat-surat yang dibutuhkan masyarakat, misalnya pembuatan E-KTP, Kartu Keluarga (C1), dan surat-surat pengantar untuk diajukan ke instansi yang lebih tinggi. Masalah timbul dari masyarakat yang tidak merasa puas dengan pelayanan yang diberikan, dan beberapa faktor internal pada kinerja pelayan publik pada kecamatan sebagai instansi tingkat pemerintahan yang berwenang baik dalam masalah pelayanannya seperti berapa lama pembuatan, kinerja pelayannya ataupun mengenai biaya. Penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah yang cenderung menganggap bahwa sebaik apapun dalam memberikan pelayanan pada masyarakat, toh tidak akan merubah gaji dan pendapatan mereka. Profesionalisme bukan menjadi tujuan utama mereka. Mereka mau melayani hanya karena tugas dari pimpinan instansi atau karena sebagai pegawai pemerintah, bukan karena tuntutan profesionalisme kerja. Ini yang membuat keberpihakannya kepada masyarakat menjadi sangat rendah. Pelayan publik akan bersikap ramah kepada masyarakat pengguna layanan kalau ada “sesuatu” yang memberikan keuntungan atau melatar belakanginya, seperti

hubungan pertemanan, status sosial ekonomi warga dan lain-lain. Bagi masyarakat pengguna layanan yang kebetulan mempunyai kenalan, sebagai kerabat, saudara, orang kaya yang dapat memberikan “ucapan terima kasih”, serta mereka yang mempunyai status sosial terpendang di masyarakat, biasanya akan memperoleh “perlakuan khusus” dari para pelayan publik. Dalam situasi demikian, maka budaya antri menjadi hilang, sebaliknya budaya pelayanan “jalan pintas’ menjadi pilihan strategis dan menjadi hal yang biasa dilakukan. Ini hanya mungkin dilakukan oleh masyarakat yang memiliki kelebihan uang, status, dan sejenisnya yang tidak dimiliki oleh masyarakat biasa. Kualitas Pelayanan Publik di Indonesia Faktor yang mempengaruhi tidak berjalannya pelayanan publik dengan baik yaitu : pertama, masalah struktural birokrasi yang menyangkut penganggaran untuk pelayanan publik. Kedua yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik adalah adanya kendala kultural di dalam birokrasi. Selain itu ada pula faktor dari perilaku aparat yang tidak mencerminkan perilaku melayani, dan sebaliknya cenderung menunjukkan perilaku ingin dilayani. Selain itu, dalam Seminar Pelayanan Publik Dalam Era Desentralisasi Indonesia yang diselenggarakan oleh Bappenas, pada tanggal 18 Desember 2003, di Kantor Bappenas, Jakarta Pusat, ada beberapa permasalahan yang ada dalam pelayanan publik yaitu: kurang responsif, kurang informatif, kurang accessible, kurang koordinasi, birokratis, kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat, dan efisien. Baik Kuantitas (Akses), maupun Kualitas pelayanan publik di Indonesia masih buruk (belum memadai) baik dilihat dari kebutuhan masyarakat maupun dari standard yang ada (jika sudah ditetapkan). Banyak permasalahan yang terjadi dalam bidang pelayanan Publik di Indonesia, di antaranya:

1. Rendahnya Kualitas Pelayanan Publik di Indonesia.

Rendahnya kualitas pelayanan publik merupakan salah satu sorotan yang diarahkan kepada birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perbaikan pelayanan publik di era reformasi merupakan harapan seluruh masyarakat, namun dalam perjalanan reformasi yang memasuki tahun keenam, ternyata tidak mengalami perubahan yang signifikan. Berbagai tanggapan masyarakat justru cenderung menunjukkan bahwa berbagai jenis pelayanan publik

mengalami kemunduran yang utamanya ditandai dengan banyaknya penyimpangan dalam layanan publik tersebut. Sistem dan prosedur pelayanan yang berbelit-belit, dan sumber daya manusia yang lamban dalam memberikan pelayanan, mahal, tertutup, dan diskriminatif serta berbudaya bukan melayani melainkan dilayani juga merupakan aspek layanan publik yang banyak disoroti. Rendahnya kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh sebagian aparatur pemerintahan atau administrasi negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kondisi ini karena di dalam kerangka hukum administrasi positif Indonesia saat ini telah diatur tentang standar minimum kualitas pelayanan, namun kepatuhan terhadap standar minimum pelayanan publik tersebut masih belum termanifestasikan dalam pelaksanaan tugas aparatur pemerintah.

2. Tingginya Tingkat Penyalahgunaan Kewenangan dalam Bentuk KKN

Upaya pemberantasan KKN merupakan salah satu tuntutan penting pada awal reformasi. Namun prevalensi KKN semakin meningkat dan menjadi permasalahan di seluruh lini pemerintahan dari pusat hingga daerah. Tuntutan akan peningkatan profesionalisme sumber daya manusia aparatur negara yang berdaya guna, produktif dan bebas KKN serta sistem yang transparan, akuntabel dan partisipatif masih memerlukan solusi tersendiri. Ini berkaitan dengan semakin buruknya citra dan kinerja birokrasi dan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan. KKN telah menjadi *extraordinary state of affairs* di Indonesia Laporan terakhir di penghujung tahun 2013 mengukuhkan Indonesia di urutan ke-32 negara terkorup di dunia. Berdasarkan hasil survei Transparency International (TI) dari 133 negara, Indonesia berada di urutan ke 114 dengan indeks persepsi 32 dari 133 negara terkorup di dunia .

3. Birokrasi yang panjang dan adanya tumpang tindih tugas dan kewenangan.

Ini menyebabkan penyelenggaraan pelayanan publik menjadi panjang dan melalui proses yang berbelit-belit, sehingga besar kemungkinan timbul ekonomi biaya tinggi, terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh aparatur negara, korupsi, kolusi, dan nepotisme, prosedur pelayanan yang lama, perlakuan diskriminatif, dan lain-lain.

4. Rendahnya pengawasan external yang dilakukan oleh masyarakat

Rendahnya pengawasan external yang dilakukan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, merupakan sebagai akibat dari ketidak jelasan standar dan prosedur pelayanan, serta prosedur peyampaian keluhan pengguna jasa pelayanan publik. Karena itu tidak cukup dirasakan adanya tekanan sosial yang memaksa penyelenggara pelayanan publik harus memperbaiki kinerja mereka.

5. Belum Berjalannya Desentralisasi Kewenangan Secara Efektif

Indonesia saat ini dihadapkan oleh berbagai tantangan yang muncul sebagai akibat dari perkembangan global, regional, nasional dan lokal pada hampir seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Dari sisi manajemen pemerintahan, penerapan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan intrumen utama untuk mencapai suatu negara yang mampu menghadapi tantangan-tatangan tersebut. Di samping itu, penerapan desentralisasi kewenangan dan otonomi daerah juga merupakan prasyarat dalam rangka mewujudkan demokrasi dan pemerintahan yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat.

6. Sistem pelayanan publik yang belum diatur secara jelas dan tegas.

Unsur terpenting dari sebuah sistem pelayanan publik yang belum diatur secara lebih jelas dan tegas di dalam sistem pelayanan publik di Indonesia dewasa ini adalah Kode Perilaku Petugas Pelaksana Pelayanan Publik (*Code of Conduct for Publik Servants*). Hal ini menjadi salah satu faktor penentu keberhasilan sistem pelayanan publik, terutama bila disadari bahwa sebagian besar dari permasalahan dan keluhan mengenai pelayanan publik di Indonesia dapat dikembalikan pada unsur manusia pengemban fungsi pelayanan publiknya (ekses-ekses KKN, conflict of interest, dsb). Kehadiran sebuah *Code of Conduct* yang selengkapnya mungkin akan lebih mengkokohkan struktur dasar dari Sistem Pelayanan Publik Indonesia.

D. Budaya Birokrasi Pelayanan Publik yang terjadi di Indonesia

Ada asumsi menarik yang dipertanyakan, Apakah budaya organisasi birokrasi mempengaruhi proses pelayanan publik, ataukah tradisi pelayanan publik akan mempengaruhi dan menciptakan budaya organisasi birokrasi ? Jika yang pertama muncul maka akan terjadi stagnasi dan kekuatan statusquo dalam

organisasi birokrasi; tetapi jika yang kedua muncul maka akan tercipta perubahan dan pengembangan organisasi birokrasi yang dinamis. Budaya organisasi (birokrasi) merupakan kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan. Oleh karena itu budaya organisasi birokrasi akan menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi; menentukan batas-batas normatif perilaku anggota organisasi; menentukan sifat dan bentuk-bentuk pengendalian dan pengawasan organisasi; menentukan gaya manajerial yang dapat diterima oleh para anggota organisasi; menentukan cara-cara kerja yang tepat, dan sebagainya. Secara spesifik peran penting yang dimainkan oleh budaya organisasi (birokrasi) adalah membantu menciptakan rasa memiliki terhadap organisasi; menciptakan jati diri para anggota organisasi; menciptakan keterikatan emosional antara organisasi dan pekerja yang terlibat didalamnya; membantu menciptakan stabilitas organisasi sebagai sistem sosial; dan menemukan pola pedoman dan perilaku sebagai hasil dari norma-norma kebiasaan yang terbentuk dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Begitu kuatnya pengaruh budaya organisasi (birokrasi) terhadap perilaku para anggota organisasi, maka budaya organisasi (birokrasi) mampu menetapkan tapal batas untuk membedakan dengan organisasi (birokrasi) lain; mampu membentuk identitas organisasi dan identitas kepribadian anggota organisasi; mampu mempermudah terciptanya komitmen organisasi daripada komitmen yang bersifat kepentingan individu; mampu meningkatkan kemantapan keterikatan sistem sosial; dan mampu berfungsi sebagai mekanisme pembuatan makna dan simbol-simbol kendali perilaku para anggota organisasi. Pelayanan publik sebagai suatu proses kinerja organisasi (birokrasi), keterikatan dan pengaruh budaya organisasi sangatlah kuat. Dengan kata lain, apapun kegiatan yang dilakukan oleh aparat pelayanan publik haruslah berpedoman pada rambu-rambu aturan normatif yang telah ditentukan oleh organisasi publik sebagai perwujudan dari budaya organisasi publik. Oleh karena itu Dennis A. Rondinelli (1981) pernah mengingatkan bahwa penyebab kegagalan utama dalam melaksanakan orientasi pelayanan publik ini (jelasnya, tugas desentralisasi) adalah : Kuatnya komitmen budaya politik yang

bernuansa sempit; kurangnya tenaga-tenaga kerja yang terlatih dan trampil dalam unit-unit lokal; kurangnya sumber-sumber dana untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab; adanya sikap keengganan untuk melakukan delegasi wewenang; dan kurangnya infrastruktur teknologi dan infra struktur fisik dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik. Demikian juga Malcolm Walters (1994) menambahkan bahwa kegagalan dari pada pelayanan publik ini disebabkan karena aparat (birokrasi) tidak menyadari adanya perubahan dan pergeseran yang terjadi dalam budaya masyarakatnya dari budaya yang bersifat hirarkhis, budaya yang bersifat individual, budaya yang bersifat fatalis, dan budaya yang bersifat egaliter. Pelayanan publik yang modelnya birokratis cocok untuk budaya masyarakat hirarkhis; pelayanan publik yang modelnya privatisasi cocok untuk budaya masyarakat individual (yang anti hirarkhis); pelayanan publik yang modelnya kolektif cocok untuk budaya masyarakat fatalis (yang mendukung budaya hirarkhis dan anti budaya individu); sedangkan pelayanan publik yang modelnya memerlukan pelayanan cepat dan terbuka cocok untuk budaya masyarakat egaliter (yang anti budaya hirarkhis, anti budaya individu dan anti budaya fatalis). Masalahnya sekarang, untuk masyarakat Indonesia dewasa ini tergolong dalam kategori budaya masyarakat yang mana ? Ini harus dipahami ! (Penulis, cenderung mengatakan bahwa masyarakat Indonesia saat ini sudah memasuki era budaya masyarakat egaliter; oleh karenanya bentuk pelayanan publik yang cocok adalah model pelayanan cepat dan terbuka). Menurut Grabiell A.Almond (1960) proses perubahan pembudayaan ini harus disebar luaskan atau disosialisasikan secara merata kepada masyarakat, dicarikan rekrutmen tenaga-tenaga kerja (birokrasi) yang profesional, dipahami atau diartikulasikan secara tepat dan benar, ditumbuh kembangkan sebagai kepentingan masyarakat secara umum, dan dikomunikasikan secara dialogis. Hasil dari proses pembudayaan diharapkan mampu menciptakan pengambilan keputusan/ kebijaksanaan yang benar, menciptakan terbentuknya kelompok pelaksana kerja yang efektif, dan terciptanya tim pengawasan yang bertindak jujur dan obyektif. Pada akhirnya, proses ini berujung pada proses internalisasi kepribadian dan sinergi ekonomi masyarakat sebagai basis utamanya

E. Efektivitas Pelayanan Publik terhadap masyarakat di Indonesia

Substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki keaneka ragam kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dan jika non-pemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang lain. Siapapun bentuk institusi pelayanannya, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya sehingga akan terjalin keselarasan dalam kehidupan dalam masyarakat itu sendiri. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Oleh karena itu, guna menanggulangi kesan buruk birokrasi seperti itu, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain :

- a. Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindarkan kesan

pendekatan kekuasaan dan penyalahgunaan wewenang yang dipercayakan.

b. Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat)

c. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni : pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu dalam melayani masyarakat.

d. Birokrasi harus memposisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik dari pada sebagai agen pembaharu (*change of agent*) pembangunan

e. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif. Dari pandangan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*).

F. Tolok Ukur Kualitas Pelayanan Publik Dalam Melayani Masyarakat.

Dalam tinjauan manajemen pelayanan publik, ciri struktur birokrasi yang terdesentralisir memiliki beberapa tujuan dan manfaat antara lain :

- (1) Mengurangi (bahkan menghilangkan) kesenjangan peran antara organisasi pusat dengan organisasi-organisasi pelaksana yang ada dilapangan
- (2) Melakukan efisiensi dan penghematan alokasi penggunaan keuangan
- (3) Mengurangi jumlah staf/aparat yang berlebihan terutama pada level atas dan

FIRMAN PRIBADI - NIM 13.131.2178 – AN UWMY

level menengah (prinsip rasionalisasi/Perampingan)

(4) Mendekatkan birokrasi dengan masyarakat pelanggan (Customer)

Mencermati pandangan ini, maka dalam konteks pelayanan publik dapat digaris bawahi bahwa keberhasilan proses pelayanan publik sangat tergantung pada dua pihak yaitu birokrasi (pelayan) dan masyarakat (yang dilayani). Dengan demikian untuk melihat kualitas pelayanan publik perlu diperhatikan dan dikaji dua aspek pokok yakni : Pertama, aspek proses internal organisasi birokrasi (pelayan); Kedua, aspek eksternal organisasi yakni kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat pelanggan. Dalam hal ini beberapa prinsip pokok yang harus dipahami oleh aparat birokrasi publik dalam aspek internal organisasi yaitu :

(a) Prinsip Aksestabilitas, dimana setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau

secara mudah oleh setiap pengguna pelayanan (misal: masalah tempat, jarak ,waktu pelayanan,biaya dan prosedur pelayanan yang baik)

(b) Prinsip Kontinuitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan terhadap kepentingan masyarakat.

(c) Prinsip Teknikalitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan proses pelayanannya harus ditangani oleh aparat yang benar-benar memahami secara teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan.

(e) Prinsip Profitabilitas, yaitu bahwa proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat luas.

(f) Prinsip Akuntabilitas, yaitu bahwa proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya serta penuh tanggungjawab kepada masyarakat

Begitu pentingnya profesionalisasi pelayanan publik ini, pemerintah melalui Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan suatu kebijaksanaan Nomer.81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum yang perlu dipedomani oleh setiap birokrasi publik dalam memberikan

pelayanan kepada masyarakat berdasar prinsip-prinsip pelayanan sebagai berikut :

(1) Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan perlu ditetapkan dan dilaksanakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan

(2) Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, dan jangka waktu penyelesaian pelayanan kepada masyarakat.

(3) Keamanan, dalam arti adanya proses dan produk hasil pelayanan yang dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum bagi masyarakat

(4) Keterbukaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan, unit kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

(5) Efisiensi, dalam arti bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan

(6) Ekonomis, dalam arti bahwa pengenaan biaya atau tarif pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: nilai barang dan jasa pelayanan, kemampuan masyarakat untuk membayar, dan ketentuan perundang-undangan

(7) Keadilan dan Pemerataan, yang dimaksudkan agar jangkauan pelayanan diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat baik itu masyarakat miskin maupun masyarakat yang kaya.

(8) Ketepatan Waktu, dalam arti bahwa pelaksanaan pelayanan harus dapat diselesaikan tepat pada waktu yang telah ditentukan. Oleh karena itu dalam merespon prinsip-prinsip pelayanan publik yang perlu dipedomani oleh segenap

aparatus birokrasi pelayanan publik, maka kiranya harus disertai pula oleh sikap dan perilaku yang santun, keramah tamahan dari aparatus pelayanan publik baik dalam cara menyampaikan sesuatu yang berkaitan dengan proses pelayanan maupun dalam hal ketepatan waktu pelayanan. Hal ini dimungkinkan agar layanan tersebut dapat memuaskan orang-orang atau kelompok orang yang dilayani. Ada 4 (empat) kemungkinan yang terjadi dalam mengukur kepuasan dan kualitas pelayanan publik ini, yaitu : (1) Bisa jadi pihak aparatus birokrasi yang melayani dan pihak masyarakat yang dilayani sama-sama dapat dengan mudah memahami kualitas pelayanan tersebut (*mutual knowledge*), (2) Bisa jadi pihak aparatus birokrasi yang melayani lebih mudah memahami dan mengevaluasi kualitas pelayanan publik daripada masyarakat pelanggan yang dilayani (*producer knowledge*), (3) Bisa jadi masyarakat pelanggan yang dilayani lebih mudah dan lebih memahami dalam mengevaluasi kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatus birokrasi pelayanan publik (*consumer knowledge*), dan (4) Bisa jadi baik aparatus birokrasi pelayanan publik maupun masyarakat yang dilayani sama-sama tidak tahu dan mendapat kesulitan dalam mengevaluasi kualitas pelayanan publik (*mutual Ignorance*). Dalam hal ini teori analisa yang dapat dipergunakan antara lain teori "Impression Management" yaitu bagaimana mengukur tingkat responsif, tingkat responsbelity dan tingkat representatif seseorang atau kelompok orang terhadap fenomena tertentu. Sayangnya, dalam praktek dan tinjauan teoritis untuk menentukan tolok ukur kualitas pelayanan publik tidak semudah membalikkan telapak tangan. Beberapa faktor yang berkepentingan dalam upaya mengidentifikasi kualitas pelayanan publik antara lain : variabel karakteristik organisasi, variabel karakteristik lingkungan, variabel karakteristik pekerja/aparatus, variabel karakteristik kebijaksanaan, dan variabel parkatek-praktek manajemennya. Untuk melengkapi pendapat ini, maka Sofian Effendi (1995) menyebutkan beberapa faktor lagi yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik (di Indonesia) antara lain adanya: (a) Konteks monopolistik, dalam hal ini karena tidak adanya kompetisi dari penyelenggara pelayanan publik non pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh

pemerintah.

(b) Tekanan dari lingkungan, dimana faktor lingkungan amat mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan interaksinya antara lingkungan dengan organisasi publik dalam hal ini pelayanan Publik yang di lakukan oleh pemerintah.

(c) Budaya patrimonial, dimana budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia masih banyak terikat oleh tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat setempat yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang telah ditentukan.

Untuk solusinya dalam menghadapi tantangan dan kendala-kendala pelayanan publik sebagaimana disebutkan diatas, maka diperlukan adanya langkah-langkah strategis antara lain : Pertama: Merubah tekanan-tekanan sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik otoriter menjadi sistem pemerintahan desentralistik demokratis; Kedua : Membentuk asosiasi/perserikatan kerja dalam pelayanan publik; Ketiga : Meningkatkan keterlibatan masyarakat , baik dalam perumusan kebijakan pelayanan publik, proses pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam monitoring dan pengawasan pelaksanaan pelayanan publik; Keempat : Adanya kesadaran perubahan sikap dan perilaku dari aparat birokrasi pelayanan publik menuju model birokrasi yang lebih humanis (*Post weberian*);Kelima : Menyadari adanya pengaruh kuat perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam menunjang efektivitas kualitas pelayanan publik; Keenam: Pentingnya faktor aturan dan perundang-undangan yang menjadi landasan kerja bagi aparat pelayanan publik; Ketujuh: Pentingnya perhatian terhadap faktor pendapatan dan penghasilan (*wages and salary*) yang dapat memenuhi kebutuhan minimum bagi aparat pelayanan publik; Kedelapan: Pentingnya faktor keterampilan dan keahlian petugas pelayanan publik; Kesembilan: Pentingnya faktor sarana fisik pelayanan publik; Kesepuluh : Adanya saling pengertian dan pemahaman bersama (*mutual understanding*) antara pihak aparat birokrasi pelayan publik dan masyarakat yang memerlukan pelayanan untuk mematuhi peraturan dan perundang-undangan yang berlaku khususnya dalam pelayanan publik.

BAB III
PENUTUP

A. Kesimpulan

Secara teoritis, perubahan-perubahan komitmen dalam organisasi akan diikuti oleh kegiatan pengembangan organisasi yang langsung maupun tidak langsung merubah pula tradisi-tradisi budaya kerja organisasi yang sudah ada. Keterkaitan semacam ini berhubungan erat dengan perubahan-perubahan struktural, fungsional, finansial, personalia, teknikal maupun perubahan-perubahan dibidang fisik (tata ruang pelayanan kerja) yang memang diperlukan dalam proses perubahan tersebut. Perubahan dalam organisasi (birokrasi) apapun bentuknya jika tidak dipersiapkan dengan matang justru akan menimbulkan dampak negatif (*dis-consequenses*) daripada dampak positifnya (*Eu-consequenses*). Oleh karena itu bagi administrator publik perubahan situasi dan kondisi yang berkembang dewasa ini (sebut saja, perubahan struktur, fungsi, finansial, personalia dan kultur organisasi dalam kasus otonomi daerah) harus diantisipasi dan disiasati sedini mungkin secara cermat dan bijaksana (*wait and see*) sebelum melakukan tindakan nyata. Sebab bisa jadi perubahan struktur, fungsi, finansial dan personalia tidak diikuti oleh perubahan kulturenya; tetapi bisa jadi juga perubahan struktur, fungsi, finansial dan personalia yang diikuti oleh perubahan kulturenya hanya bersifat sementara dan semu, karena mengandung unsur keterpaksaan dan dipaksa oleh tuntutan reformasi massa. Jika hal ini yang terjadi, maka apa yang dimaksud dengan reformasi administrasi (birokrasi) akan bersifat retorika belaka dan tidak *autonomous* (murni). Masih banyaknya aparatur pemerintah yang kurang paham dalam hal melayani masyarakat dengan baik memicu ketidakpercayaan masyarakat terhadap pelayanan para birokrasi mereka malas mengurus administrasi-administrasi baik itu administrasi kependudukan, legalitas akta tanah atau yang berkaitan dengan birokrasi. Masyarakat cenderung memegambil jalan pintas terutama dengan menggunakan calo dan tidak dipungkiri karena adanya kepentingan dari partai politik, banyak oknum-oknum birokrat yang melupakan tugas pokok dan fungsinya yang sebagai pelayan dari masyarakat, mereka sibuk

dengan kepentingan mereka sendiri. Masalah yang lainnya adalah terlalu banyaknya instansi pemerintahan yang tugasnya hampir sama, sehingga sering kali terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan pelayanannya. Dan juga terjadi kepada sebagian para birokrat yang terlalu banyak di bebaskan tugas yang begitu banyak sehingga berdampak terhadap pelayanannya dan menyebabkan pelayanan yang lamban dan bertele-tele terhadap kepentingan masyarakat.

B. Saran

Dari permasalahan yang terjadi dapat diketahui bahwa karena terlalu banyaknya instansi pemerintah yang mempunyai tugas yang hampir sama, maka perlu adanya pengurangan/perampingan instansi tersebut atau setidaknya menggunakan sistem pelayanan Satu pintu seperti pelayanan yang telah diterapkan di Pemerintah Kota Yogyakarta walaupun secara pelayanan masih banyak kekurangan tetapi minimal dapat meminimalisir anggapan masyarakat bahwa birokrasi itu sangat berbelit-belit. Sehingga dalam pelayanannya tidak lagi terlalu bertele-tele dan lamban. Dan peran dari partai politik harus sejalan dengan kepentingan negara, jangan hanya mementingkan pribadi atau partai politiknya, agar terwujudnya pelayanan birokrasi yang sehat. Karena Birokrasi adalah “jantung” Negara. Apabila birokrasi sehat maka akan sehat pula suatu Negara tersebut. Sebaliknya, rusaknya birokrasi akan berdampak pada kehancuran dari suatu Negara itu. Maka dari kasus-kasus diatas kita sebagai masyarakat berharap pihak Eksekutif dalam hal ini Presiden dan jajarannya selalu berkoordinasi kepada pihak Legislatif dalam hal ini DPR dan Jajarannya untuk selalu memberikan akses pelayanan yang baik dan mendengarkan aspirasi masyarakat terutama dalam hal pelayanan publik sehingga masyarakat akan selalu mematuhi dan memahami semua peraturan sesuai prosedur yang berlaku dan tidak ada lagi keterlambatan serta keluhan tentang pelayanan para aparatur negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Thoha, Miftah, 2003, Birokrasi dan Politik di Indonesia, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada.
- Setiyono, Budi, 2012, Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi, Bandung, Penerbit Nuansa.
- Steer, Richard.M, 1985, Efektivitas Organisasi, cetakan II, Erlangga, Jakarta.
- Drs. Taufiq Effendi, MBA, “Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance”,
- Rudia, <http://mosiolog.blogspot.com/2014/07/pelayanan-birokrasi-pemerintahan-yang.html>, diakses tanggal 30 September 2014.
- Fachrul Adung, <http://boenkza87frog.blogspot.com/2014/07/analisis-pelayanan-publik-yang.html>, diakses tanggal 2 Oktober 2014