

PENELITIAN

PENGEMBANGAN KEBIJAKSANAAN  
POLA PENILAIAN KINERJA  
PELAYANAN UMUM APARAT DINAS  
DINAS DAERAH TINGKAT II

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
PERWAKILAN JAWA BARAT  
1998/1999

PENELITIAN

PENGEMBANGAN KEBIJAKSANAAN  
POLA PENILAIAN KINERJA  
PELAYANAN UMUM APARAT DINAS  
DINAS DAERAH TINGKAT II

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
PERWAKILAN JAWA BARAT  
1998/1999

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah lahir batin yang tiada pernah terputus, akhirnya tim peneliti dapat menyelesaikan tugas penyusunan laporan penelitian tentang "Pengembangan Kebijakan Pola Penilaian Kinerja Pelayanan Umum Aparat Dinas Daerah Tingkat II" ini dengan baik dan tepat waktu, meskipun hasilnya dapat dikatakan sederhana.

Penelitian ini kami pandang memiliki nilai yang cukup penting seiring dengan tingginya tuntutan masyarakat terhadap mutu pelayanan publik pada era reformasi. Tuntutan terhadap peningkatan mutu pelayanan ini dapat dipersamakan dengan tuntutan untuk meninjau kembali paradigma administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan umum (*public service*). Ini berarti pula perlunya dilakukan penyempurnaan-penyempurnaan dalam berbagai dimensi pelayanan yang meliputi institusi atau kelembagaan pelayanan, mekanisme atau prosedur pelayanan, serta kriteria atau standar pelayanannya. Apalagi dengan kemungkinan perubahan sistem kelembagaan organisasi pemerintah Daerah Tingkat II, maka perlu dilengkapi pula dengan penyempurnaan sistem ketatalaksanaannya.

Tim peneliti sangat menyadari bahwa hasil penelitian ini masih memerlukan pengkajian secara lebih mendalam dan upaya-upaya uji coba. Disamping itu, penelitian ini tidak akan dapat berjalan lancar tanpa adanya kelompok kerja yang solid dan efektif serta dukungan dari berbagai pihak.

Oleh karena itu, pada kesempatan ini kami sampaikan penghargaan dan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu Kepala LAN Perwakilan Jawa Barat yang telah memberikan arahan serta dukungan kepada tim peneliti. Juga kepada seluruh anggota tim, kami ucapkan terima kasih atas kekompakan dan keseirusan dalam bekerja. Ucapan terima kasih secara khusus kami sampaikan kepada para nara sumber Pusat dan Daerah

yang telah memberikan wawasan normatif maupun empiris mengenai fungsi dan praktek pelayanan aparatur pemerintah di daerah.

Akhirnya, tim peneliti berharap semoga hasil penelitian ini dapat memberikan masukan atau saran kebijakan yang *feasible* dan *applicable*, dalam rangka meningkatkan kinerja dan pertanggungjawaban (*accountability*) sektor publik.

Wabillahittaufig wal hidayah,  
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Bandung, Februari 1999

Pimpinan Proyek Litbang Aparatur

Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.



## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	iii
DAFTAR TABEL DAN MATRIKS .....	vi
DAFTAR GAMBAR .....	vii
RINGKASAN EKSEKUTIF .....	viii
 BAB I    PENDAHULUAN .....	 1
A. Latar Belakang .....	1
1. Arah Perkembangan Masyarakat .....	1
2. Arah Perkembangan Fungsi Pelayanan Publik .....	2
3. Antisipasi Kebijakan Pemerintah .....	3
B. Permasalahan Pokok .....	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	4
D. Ruang Lingkup Penelitian .....	4
E. Target Pengkajian .....	5
F. Metodologi Penelitian .....	5
1. Populasi dan Sampel .....	5
2. Teknik Pengumpulan Data .....	6
3. Teknik Analisis .....	7
 BAB II    KAJIAN TEORETIS TENTANG PELAYANAN UMUM DAN PENGUKURAN KINERJA PELAYANAN UMUM .....	 9
A. Perkembangan Peran Sektor Publik dan Privat .....	9
B. Reinventing Government Management (REGOM) .....	10
C. Paradigma "Governance" .....	12
D. Konsepsi "Good Governance" .....	15
1. Akuntabilitas .....	17
2. Transparansi .....	17
3. Keterbukaan .....	17
4. Aturan Hukum (Rule of Law) .....	18
E. Implementasi Good Governance Dalam Penyeleng- garaan Pemerintahan .....	19

F.	Arti dan Kriteria Pelayanan .....	23
G.	Pengukuran Kualitas Pelayanan .....	24
1.	Tipe Pengukuran Kualitas Pelayanan .....	24
2.	Langkah-Langkah Untuk Mengembangkan Ukuran Kualitas .....	25
3.	Pengukuran Kualitas : Proses yang Tidak Pernah Berakhir .....	25
H.	Persyaratan Kondisional Dalam Pengukuran Kualitas ...	27
<b>BAB III</b>	<b>ANALISIS KEBIJAKSANAAN TENTANG PELAYANAN UMUM DAN PENILAIAN KINERJA PELAYANAN UMUM .....</b>	<b>31</b>
A.	Peraturan Perundangan Tentang Pelayanan Umum yang Berlaku .....	31
B.	Analisis Kriteria Penilaian Kinerja Pelayanan .....	32
C.	Analisis kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum .....	36
D.	Analisis Mekanisme Penilaian Dalam Rangka Pemberian "Abdi Satya Bhakti" .....	40
<b>BAB IV</b>	<b>KONDISI PELAYANAN UMUM SAAT INI .....</b>	<b>43</b>
A.	Sampel Penelitian .....	43
B.	Output dan Jenis Penelitian .....	43
C.	Strategi Pelayanan Umum .....	47
D.	Rasionalisasi Standar Kualitas Pelayanan .....	48
E.	Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Sebagai Unit Pelayanan Satu Atap .....	50
1.	Mekanisme Pelayanan .....	50
2.	Personalia UPT .....	50
3.	Dampak Positif Dari UPT .....	51
<b>BAB V</b>	<b>PERSPEKTIF PELAYANAN UMUM MASA YANG AKAN DATANG DAN UPAYA ANTISIPASINYA .....</b>	<b>53</b>
A.	Reformasi Dalam Bidang Kelembagaan .....	53
B.	Reformasi Ketatalaksanaan .....	55
C.	Reformasi Sumber Daya Manusia .....	61
D.	Inovasi dan Efisiensi Birokrasi .....	62
E.	Pelayanan Umum Dalam Perspektif Titik Berat	

Otonomi pada Daerah Tingkat II .....	64
F. Visi, Misi dan Tujuan Pelayanan serta Manajemen Kinerjanya Pada Masa Mendatang .....	65
<b>BAB VI PENILAIAN KINERJA PELAYANAN UMUM : INSTITUSI, MEKANISME DAN INSTRUMEN PENILAIAN .....</b>	<b>71</b>
A. Pengaturan Kelembagaan ( <i>Institutional Arrangements</i> ) Penilaian Kinerja Pelayanan .....	71
1. Organisasi / Badan / Lembaga Penilai .....	72
2. SDM Penilai Pelayanan .....	73
3. Sumber-Sumber Daya yang Diperlukan .....	73
4. Pengaturan Yuridis (Dasar Hukum) .....	74
5. Alternatif Institusi Penilai .....	75
B. Pengaturan Mekanisme ( <i>Mecanism Arrangements</i> ) Penilaian Kinerja Pelayanan Umum .....	85
1. Alternatif Pertama .....	86
2. Alternatif Kedua .....	87
C. Alternatif Instrumen Penilaian .....	87
1. Alternatif Pertama .....	88
2. Alternatif Kedua .....	88
3. Alternatif Ketiga .....	89
4. Alternatif Keempat .....	91
5. Penentuan Instrumen Penilaian Kinerja Pelayanan ....	95
6. Rumusan Instrumen Penilaian Kinerja Pelayanan ...	96
<b>BAB VII PENUTUP .....</b>	<b>107</b>
<b>DAFTAR KEPUSTAKAAN .....</b>	<b>109</b>
<b>LAMPIRAN PROPOSAL KEBIJAKAN</b>	



## DAFTAR TABEL DAN MATRIKS

Tabel 1.1	Dinas / Instansi Daerah Tingkat II yang Disurvai .....	6
Tabel 4.1	Jenis Pelayanan Jasa dan Rincian Pelayanan Jasa Dinas / Instansi Daerah Tingkat II .....	44
Tabel 5.1	Contoh Pengaturan Institusional yang Digunakan Dalam Beberapa Jenis Pelayanan Perkotaan .....	57
Tabel 6.1	Kinerja Penilaian Kinerja Pelayanan Umum (Model Abdi Satya Bhakti) .....	88
Tabel 6.2	Kinerja Penilaian Kinerja Pelayanan Umum (Malcom Baldrige) .....	89
Tabel 6.3	Contoh Pengukuran Efektivitas Pelayanan Umum .....	90
Tabel 6.4.	Variabel dan Tolok Ukur Penilaian Kinerja Pelayanan Dinas Dati II (Model "Hasil Penelitian LAN") .....	92
Matrik-1	Variabel, Indikator, Pendekatan, dan Sumber Data Bagi Pelayanan Dinas Dati II .....	97
Matrik-2	Formulir Pengisian Target dan Realisasi Pelayanan Pada Tahun Tertentu .....	104
Matrik-3	Formulir Taraget dan Realisasi Tahunan Kinerja Pelayanan Umum .....	105



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Konsepsi Performance Management .....	28
Gambar 2.2	Pengukuran Efektivitas .....	29
Gambar 6.1	Struktur Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif I .....	77
Gambar 6.2	Struktur Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif II .....	79
Gambar 6.3	Struktur Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif III .....	80
Gambar 6.4	Struktur Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif IV .....	82
Gambar 6.5	Struktur Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif V .....	83
Gambar 6.6	Struktur Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif VI .....	85
Gambar 6.7	Mekanisme Penilaian Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif I (Model Abdi Satya Bhakti) .....	86

## RINGKASAN EKSEKUTIF

Permasalahan pokok yang melatarbelakangi penelitian ini pada hakekatnya adalah masih adanya kesenjangan antara tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang semakin tinggi di satu pihak, *dengan* kemampuan Dinas Daerah Tingkat II dalam memberikan pelayanan yang masih relatif rendah di pihak lain, yang antara lain *disebabkan* oleh tidak adanya kebijakan yang dapat merangsang Dinas Daerah Tingkat II untuk meningkatkan kinerja pelayanannya.

Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi atau merumuskan beberapa pokok pikiran tentang konsep pengembangan pola penilaian kinerja pelayanan umum Dinas Daerah Tingkat II, yang meliputi tiga aspek, yaitu : 1) institusi penilai ; 2) mekanisme atau prosedur penilaian ; serta 3) kriteria, instrumen dan indikator kinerjanya (*performance criterions*). Dengan mencapai tujuan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi penyusunan kebijaksanaan pemerintah – khususnya dibidang ketatalaksanaan – yang lebih sesuai dengan semangat reformasi.

Dalam hal ketiga aspek penilaian kinerja pelayanan tersebut, penelitian menghasilkan adanya enam alternatif institusi penilai, dua alternatif kelembagaan atau institusi, dua alternatif prosedur atau mekanisme, serta empat alternatif kriteria atau instrumen pelayanan.

Kelembagaan penilai pelayanan merupakan saah satu aspek yang memerlukan waktu dan pemikiran yang cukup mendalam jika diinginkan membentuk lembaga penilai tersendiri yang mandiri. Untuk itu, dalam jangka pendek ini fungsi penilaian kinerja pelayanan dapat dititipkan pada instansi pengawasan yang telah ada, misalnya Inspektoral Wilayah / Daerah atau BPKP. Hal ini sekaligus sebagai langkah pemberdayaan institusi yang telah ada dan lebih efektif. Namun dalam jangka panjang tetap perlu dipikirkan pembentukan kelembagaan fungsional yang lebih profesional. Dalam hal ini, Lembaga Administrasi Negara dapat dipandang sebagai saah

satu institusi fungsional, namun tetap dengan melibatkan unsur personalia dari instansi yang bersangkutan.

Sementara itu dalam aspek mekanisme, penilaian perlu dilakukan secara periodik (tahunan) oleh institusi fungsional yang meliputi dimensi input, proses, output maupun outcomes-nya. Pada dimensi input, proses, dan output, penilaian dilakukan terhadap dinas yang bersangkutan. Sedangkan penilaian terhadap outcome, berupa kepuasan konsumen dilakukan secara langsung oleh institusi fungsional penilai terhadap masyarakat konsumen pemakai barang / jasa yang dihasilkan oleh dinas yang bersangkutan.

Adapun dalam aspek kriteria ataupun instrumennya, penyusunan instrumen penilaian didasarkan kepada hasil modifikasi dari semua model yang diajukan. Berdasarkan hasil modifikasi tersebut, melahirkan instrumen penilaian yang berbeda sesuai dengan jenis dinas dan jenis pelayanan yang diberikan. Selanjutnya, berdasarkan variabel, indikator, serta proksi-proksi yang ada, kemudian dituangkan dalam beberapa formulir penilaian sebagai instrumen penilaian kinerja pelayanan Dinas Daerah Tingkat II.



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Permasalahan

##### 1. Arah Perkembangan Masyarakat

Perkembangan masyarakat yang mengemuka akhir-akhir ini ditunjukkan dengan makin kritisnya masyarakat terhadap berbagai kebijakan pemerintah tatkala kebijakan tersebut tidak relevan dengan situasi dan kondisi sarasanya. Fenomena ini menunjukkan terjadinya pergeseran nilai-nilai tradisional dalam masyarakat dari sikap semula yang pasif dan akomodatif menjadi sikap aktif dan partisipatif. Perubahan nilai-nilai tradisional ke nilai-nilai masyarakat maju ini yang sering dinamakan sebagai perkembangan ke arah terciptanya masyarakat madani (*civil society*).

Dalam kondisi masyarakat madani seperti ini, berbeda sekali dengan masyarakat tradisional dalam hal tuntutanannya terhadap kinerja pemerintahan. Tuntutan masyarakat madani akan kualitas pelayanan yang diberikan lebih tinggi dibandingkan dengan pada kondisi masyarakat tradisional. Sebagai kompensasi dari tingginya tuntutan tersebut, masyarakat pun makin sadar akan kewajibannya, seperti membayar pajak, membayar retribusi dengan tarif yang lebih tinggi asal pelayanan memuaskan, dan kewajiban-kewajiban lainnya. Dalam konteks ini, yang diperlukan adalah bagaimana pemerintah melakukan pemberdayaan (*empowerment*) potensi masyarakat tersebut, agar di satu pihak tuntutan masyarakat terpenuhi, dan dilain pihak penyelenggaraan pelayanan dapat berjalan dengan efisien, efektif, dan memberikan keuntungan yang besar bagi birokrasi pemerintah, sehingga pemerintah tidak hanya berorientasi kepada pembelanjaan tetapi benar-benar berorientasi kepada hasil (*result oriented government*).

Pergeseran paradigma pembangunan, dari semula yang mengandalkan peran aktif pemerintah dengan mengharapkan partisipasi masyarakat, ke arah pembangunan yang bersumber dari, oleh dan untuk masyarakat melalui upaya-upaya pemberdayaan, sehingga masyarakat ikut serta dalam merumuskan perencanaan, ikut aktif dalam pelaksanaan, bahkan turut terlibat dalam melakukan kontrol pembangunan ini merupakan pertanda



terjadinya perubahan paradigma pembangunan dari *people oriented development* ke *people centered development*. Tentu saja dalam suasana yang seperti ini, yang diperlukan adalah adanya suatu pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable*), demokratis (*democratic*), memberdayakan perangkat dan norma hukum (*law enforcement*), serta transparan (*transparency*). Indikator-indikator ini yang menunjukkan suatu *good governance*, yang secara kongkrit dapat terlihat dari kinerja (*performance*) pelayanan yang diberikan pemerintah terhadap masyarakat.

## 2. Arah Perkembangan Fungsi Pelayanan Publik

Secara ideologis, pelayanan terhadap masyarakat merupakan tugas utama yang hakiki dari pemerintah, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 aspek pelayanan pokok pemerintah terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sejalan dengan itu, prinsip *market oriented* organisasi pemerintahan dari Osborne dan Gaebler (1992) juga harus diartikan bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah harus mengutamakan kepentingan masyarakat. Demikian juga prinsip *catalytic government*, mengandung pengertian bahwa aparatur pemerintah harus bertindak sebagai katalisator, pemberi kenyamanan, pengatur, pengaman, dan mempercepat proses pelayanan, bukannya penghambat dari kegiatan pembangunan, termasuk di dalamnya mempercepat pelayanan terhadap masyarakat.

Dalam konteks ini, fungsi pemerintah lebih dititikberatkan sebagai regulator dibanding implementator atau aktor pelayanan. Sebagai imbangannya, pemerintah perlu memberdayakan kelompok masyarakat sendiri sebagai penyedia atau pelaksana jasa pelayanan umum. Dengan kata lain, tugas pemerintah adalah membantu masyarakat agar mampu membantu dirinya sendiri (*helping people to help themselves*). Inilah sesungguhnya yang dimaksud dengan prinsip *self-help* atau *steering rather than rowing*.

Ajaran *ing ngarsa sung tuladha, ing madya mangun karsa, tut wuri handayani* dari Ki Hajar Dewantara, juga pada hakikatnya mengharuskan

sosok aparatur pemerintah yang cepat tanggap dan responsif terhadap tuntutan masyarakat. Aparatur pemerintah harus mampu menjadi motivator (pendorong), teladan (pemberi contoh yang baik), dan mitra kerja dari masyarakat. Tujuan akhirnya bermuara kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan kualitas pelayanan yang diterima masyarakat.

### 3. *Antisipasi Kebijakan Pemerintah*

Sejalan dengan munculnya berbagai kecenderungan tersebut, maka diperlukan revitalisasi peran dan fungsi aparatur, dari peran sebagai 'pemerintah' menjadi peran sebagai 'pelayan'. Dalam mengantisipasi revitalisasi peran aparatur pemerintah untuk lebih mengutamakan pelayanan umum ini, pemerintah melalui Inpres Nomor 1 Tahun 1995 telah mengintruksikan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (waktu itu) untuk mengambil langkah-langkah yang terkoordinasi dengan Departemen/Instansi Pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah untuk memperbaiki dan meningkatkan mutu pelayanan Aparatur Pemerintah kepada masyarakat, baik yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan pemerintah, pembangunan, maupun kemasyarakatan.

Sebagai tindak lanjut dari Inpres tersebut, Menteri Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara (Wasbangpan) telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 56/MK.WASPAN/6/98 tentang Langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat Sesuai Dengan Aspirasi Reformasi, yang dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja aparatur negara dalam rangka mewujudkan aparatur yang bersih dan mampu memberikan *pelayanan prima kepada masyarakat* serta mampu mendorong masyarakat berpartisipasi penuh dalam pembangunan, baik di bidang ekonomi, sosial budaya dan politik melalui kemampuan untuk merumuskan kebijakan-kebijakan yang transparan.

Instruksi presiden tersebut harus secepatnya ditanggapi, bukan hanya oleh Menkowasbangpan sendiri, akan tetapi oleh berbagai kalangan instansi pemerintah yang terkait dengan pelayanan masyarakat. Berkenaan dengan itu, pada Tahun Anggaran 1997/1998 LAN Perwakilan Jawa Barat telah melakukan penelitian tentang "Pola Penilaian Kinerja Pelayanan Umum Aparat Dinas Daerah Tingkat II", yang menghasilkan tolok ukur berbagai jenis pelayanan yang diberikan oleh aparat Dinas Daerah Tingkat II terhadap



masyarakat. Penentuan tolok ukur ini adalah sebagai langkah awal bagi pelembagaan “penilaian kinerja pelayanan umum terutama yang dilakukan oleh Dinas Dati II”. Adapun sasarannya adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Sudah barang tentu, hasil penelitian tersebut, baru akan bermanfaat apabila dijadikan masukan bagi perumusan kebijaksanaan. Untuk itu sebagai tindak lanjut dari penelitian tersebut perlu dirumuskan suatu kebijaksanaan tentang “Pola Penilaian Kinerja Pelayanan Aparat Dinas Daerah Tingkat II”, yang hasilnya diharapkan dapat menjadi pedoman bagi dinas-dinas Daerah Tingkat II dan unit-unit organisasi pelayanan lainnya dalam mengantisipasi bentuk kelembagaan, mekanisme kerja, dan instrumen penilaian kinerja pelayanan yang dilakukan, serta menjadi kerangka acuan bagi penyusunan standar-standar pelayanan yang diberikannya sebagai landasan bagi penyusunan instrumen penilaian kinerja pelayanan umum.

## **B. Permasalahan Pokok**

Atas dasar latar belakang permasalahan tersebut, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: “Adanya kesenjangan antara tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang semakin tinggi di satu pihak *dengan* kemampuan Dinas Daerah Tingkat II dalam memberikan pelayanan yang masih relatif rendah di lain pihak, yang antara lain *disebabkan* oleh tidak adanya kebijakan yang dapat merangsang Dinas Daerah Tingkat II untuk meningkatkan kinerja pelayanannya”.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan pola kelembagaan, mekanisme, dan instrumen penilaian kinerja pelayanan umum yang dilakukan oleh Dinas Dati II, sebagai bahan masukan bagi perumusan kebijakan tentang “Penilaian Kinerja Pelayanan Umum Dinas Dati II”.

## **D. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini lebih bersifat spesifikasi dan penjabaran lebih lanjut dari hasil penelitian sebelumnya. Oleh karena itu, dari aspek substansi, penelitian melingkupi kegiatan sebagai berikut : (1) Analisis teoritis tentang pelayanan umum dan penerapan kerjanya; (2) Analisis terhadap kebijakan

pelayanan serta kebijakan penilaian kinerja pelayanan yang selama ini berlaku; (3) Analisis terhadap kondisi, masalah, dan prospek pelayanan umum Dinas Dati II serta pengukuran kinerjanya yang selama ini dilakukan; (4) Kajian terhadap beberapa alternatif kelembagaan, mekanisme, dan instrumen penilaian kinerja pelayanan umum Dinas Dati II.

### E. Target Pengkajian

Target dari kegiatan ini adalah terumuskannya suatu konsep “Sistem Penilaian Kinerja Pelayanan Aparat Dinas Daerah Tingkat II”, yang dapat dijadikan pedoman dan acuan bagi aparat dinas Dati II dalam melaksanakan tugas dan fungsinya serta dalam upaya meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat. Konsep sistem penilaian tersebut meliputi aspek kelembagaan penilai, aspek mekanisme penilaian, dan aspek instrumen penilaian.

### F. Metodologi Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif. Artinya bahwa data-data yang dikumpulkan dideskripsikan apa adanya tanpa melakukan generalisasi statistik terhadap keseluruhan populasi. Generalisasi statistik tidak dilakukan karena proses sampling yang dilakukan tidak secara random, namun secara metodologis dapat dipertanggung jawabkan. Namun demikian, generalisasi hasil penelitian dalam perumusan pola penilaian kinerja pelayanan umum, dilakukan dengan dukungan teori yang ada.

Sementara itu, dilihat dari pendekatannya penelitian ini bersifat longitudinal, artinya bahwa penelitian ini merupakan kelanjutan dari penelitian sebelumnya Tahun Anggaran 1997/1998 tentang “pola penilaian kinerja pelayanan umum aparat Dinas Dati II”. Selanjutnya, pada Tahun Anggaran 1999/2000 juga akan dilakukan penelitian yang merupakan kelanjutan dari penelitian ini.

#### 1. *Populasi dan sampel*

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh aparatur Dinas Daerah Tingkat II. Sedangkan yang dijadikan sampel adalah semua dinas Daerah Tingkat II yang berada di empat Kabupaten Daerah Tingkat II, yaitu Dinas



Dati II di Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung, Dinas Dati II di Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung, Dinas Dati II di Kodya Daerah Tingkat II Tangerang (Semuanya di Dati I Jawa Barat), serta Dinas Dati II di Kabupaten Daerah Tingkat II Gianyar (Propinsi Dati I Bali).

Pemilihan sampel di atas, dilakukan dengan pertimbangan bahwa keempat Daerah Tingkat II tersebut dapat mewakili seluruh Dinas Dati II yang ada. Karena tujuan dari penelitian adalah merumuskan suatu pola penilaian kinerja pelayanan, maka kelengkapan jenis pelayanan, merupakan pertimbangan dalam pemilihan sampel ini. Kondisi kualitas pelayanan yang selama ini dilakukan tidak menjadi fokus dalam penelitian. Atas dasar itu, keempat Daerah Tingkat II tersebut cukup lengkap untuk keperluan penelitian ini. Dinas-dinas Dati II yang dimintai data dan informasinya adalah sebagai berikut:

Tabel I.1  
Dinas/Instansi Daerah Tingkat II Yang Disurvey

1. Dinas Kebersihan dan Pertamanan	5. Dinas PU	10. Dinas Pariwisata
2. Dinas Pertanian Tanaman Pangan	6. Dinas Pendapatan	11. Kantor Catatan Sipil
3. Dinas Pendidikan Dasar	7. Dinas Perhutanan & Kons. Tanah	12. Kandep Perindag
4. Dinas LLAJ	8. Dinas Perkebunan	13. Kantor Pertanahan
	9. Dinas Kesehatan	14. Kandep P dan K

## 2. Teknik Pengumpulan Data

Data digali melalui 3 (tiga) cara yaitu melalui kuesioner (tertutup dan terbuka), lokakarya dalam rangka akumulasi persepsi, dan pengumpulan data sekunder dari instansi-instansi sampel. Pelaksanaan ketiga teknik pengumpulan data tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pengumpulan data melalui kuesioner dilakukan dengan dua cara, yaitu pertama dibagikan kepada Kepala Dinas Dati II yang dijadikan sampel. Kedua, khusus untuk kuesioner terbuka, selain dibagikan dan diisi langsung oleh responden, juga dilakukan wawancara langsung oleh anggota Tim Peneliti.
2. Lokakarya dilakukan untuk mengakumulasi persepsi dan penilaian para

pakar, pelaku pelayanan, dan masyarakat konsumen terhadap kebijakan pelayanan dan penilaian kinerja pelayanan, serta kondisi pelayanan saat ini. Untuk perwakilan konsumen, maka Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) diminta untuk mewakilinya.

3. Data sekunder dikumpulkan melalui dua cara. Pertama dengan pengisian formulir yang telah disiapkan, dan kedua dengan meminta langsung data sekunder yang dibutuhkan namun tidak memungkinkan untuk disiapkan formulirnya.

#### 4. Teknik Analisis

Analisis dilakukan terhadap data-data primer dan sekunder serta persepsi pakar dan pelaku pelayanan. Untuk itu teknik analisis yang digunakan meliputi:

1. *Literature study* terhadap teori-teori yang pelayanan umum dan pengukuran kinerja pelayanan umum yang berkembang;
2. *Content analysis* mengenai kebijakan pelayanan umum dan pengukuran kinerja pelayanan umum;
3. *Descriptive analysis* terhadap situasi dan kondisi pelaksanaan pelayanan umum yang dilakukan selama ini.

## BAB II

# KAJIAN TEORITIS TENTANG PELAYANAN UMUM DAN PENGUKURAN KINERJA PELAYANAN UMUM

### A. Perkembangan Peran Sektor Publik dan Private

Perjalanan historis konsepsi dan aplikasi pelayanan umum sebagai suatu komoditas publik yang harus dikelola oleh sektor pemerintah (*public sector*) bermula dari adanya kegagalan pasar (*market failure*). Dalam hal ini, pasar yang semula diharapkan dapat memecahkan semua permasalahan ekonomi, ternyata tidak mampu mengatasi masalah eksternalitas (*externality*) dan penyediaan barang-barang publik (*public goods*) termasuk diantaranya pelayanan umum (*public services*). Dengan alasan komoditas-komoditas ini tidak dapat memberikan keuntungan secara ekonomis, maka sektor swasta (*private sector*) tidak mau menyediakan komoditas publik tersebut. Demikian juga, eksternalitas yang ditimbulkan dari suatu aktivitas tertentu, sulit untuk diinternalkan.

Atas dasar alasan ini, campur tangan pemerintah dalam penyediaan barang publik, pengaturan monopoli, penyediaan jasa yang menghasilkan eksternalitas positif, serta upaya mengatasi eksternalitas negatif yang ditimbulkan oleh suatu aktivitas sektor privat, sangat diperlukan. Sejalan dengan itu, pemikiran tentang pelayanan umum pun menjadi suatu gagasan yang menjadi topik bahasan menarik dan mendapat perhatian serius baik dari kalangan akademisi maupun kalangan praktisi, khususnya di lingkungan pemerintahan.

Dalam perkembangan selanjutnya, sektor publik yang semula diandalkan dapat mengatasi kekurangan-kekurangan sektor private, ternyata banyak terdapat friksi dan pembiasan dalam aplikasinya, sehingga dalam kondisi yang kurang menyenangkan, sektor publik sering dituding sebagai biangnya inefisiensi. Kenyataan ini ditunjukkan dengan banyaknya kegagalan perusahaan negara yang mengalami kerugian dan tidak mampu bersaing di pasaran. Atas dasar itu, gagasan privatisasi pun muncul kembali, bahkan



masalah privatisasi dan pelayanan sektor publik pada dasa warsa terakhir ini telah menjadi tema kajian yang populer di hampir semua negara sebagai bagian utama program Reinventing Government Management (REGOM).

Dalam perkembangan ini, sebagaimana banyak negara, Indonesia juga telah dan sedang menerapkan program-program privatisasi. Kendatipun ada juga pendapat bahwa untuk beberapa jenis badan usaha, privatisasi bukanlah jawaban satu-satunya untuk menuju efisiensi, efektivitas dan *accountabilitas* manajemen sektor publik. Alternatif lain seperti penyempurnaan ekonomisasi biaya transaksi atau *economizing* meminjam istilah Oliver Williamson (1994) merupakan pilihan yang perlu dipertimbangkan.

## B. Reinventing Government Management (REGOM)

Di lain pihak, juga dapat dikatakan bahwa paradigma REGOM muncul sebagai konsekuensi logis dari berhasilnya pembangunan di banyak negara, serta persaingan antar bangsa pada skala global. Seperti diketahui bahwa perkembangan teknologi, demografi, dan karakteristik konsumsi, di satu segi telah meningkatkan kesejahteraan umat manusia, tetapi di lain segi juga membawa konsekuensi perubahan institusional di dalam masyarakat. Salah satu perubahan yang *significant* adalah pergeseran sifat barang dan jasa-jasa, yakni dari barang publik berubah menjadi barang *private* atau sebaliknya dari barang *private* berubah menjadi barang publik.

Dengan perubahan barang atau jasa publik menjadi barang atau jasa *private*, maka konsumen yang semula menikmati barang atau jasa tersebut secara individual maupun bersama-sama tanpa dikenakan biaya (*non excludable*) menjadi tidak bebas menikmati kecuali harus membayar harga barang atau jasa tersebut (*excludable*). Sementara itu, pergeseran dari barang/jasa *private* dengan karakteristik *rivalness*, *excludable* dan *divisible* (Savas, 1986), menjadi barang/jasa publik, mengharuskan pemerintah untuk campur tangan dalam pengelolaannya.

Konsekuensi dari semakin banyaknya barang/jasa swasta yang tidak dapat dihindari berubah sifat menjadi barang/jasa publik, maka beban pemerintah akan semakin tinggi. Hal ini sering dikatakan sebagai fenomena *government growth*. Pertumbuhan beban pemerintah ini akan semakin berlebihan bukan hanya karena berubahnya barang swasta menjadi barang



publik saja, tetapi terutama juga bila pemerintah tidak secara selektif menentukan batas-batas pekerjaannya. Ada kalanya barang atau jasa yang sebenarnya bercirikan barang atau jasa swasta masih diproduksi atau disubsidi pemerintah.

Ilustrasi ini menunjukkan bahwa pertumbuhan beban pemerintah semakin tidak dapat dihindari, terlebih lagi bila pemerintah tidak secara selektif mengidentifikasi barang atau jasa apa yang dikategorikan publik dan apa yang dikategorikan swasta. Bila barang atau jasa yang sebenarnya bercirikan barang / jasa swasta masih juga diproduksi atau terlalu banyak disubsidi oleh pemerintah maka pertumbuhan beban pemerintah semakin tidak dapat dikendalikan.

Dengan kata lain, di tengah kecenderungan munculnya beban tambahan pemerintah yang tidak dapat dihindari, maka efisiensi, efektivitas dan *accountabilitas* penyelenggaraan pemerintahan dengan sendirinya semakin menjadi kebutuhan imperatif. Itulah sebabnya di banyak negara dikembangkanlah paradigma *Reinventing Government*, dengan sasaran *a smaller, better, faster and cheaper government*.

Dalam bahasa Osborne dan Gaebler\* (1992) sasaran-sasaran ini bertumpu pada prinsip *customer-driven government*. Instrumennya adalah pembalikan mental model para birokrat dari keadaan lebih suka dilayani menuju pada lebih suka melayani. Yang pertama menempatkan pemimpin puncak birokrasi berada pada piramida tertinggi dengan warga negara (*customer*) berada pada posisi terbawah. Sebaliknya yang kedua menempatkan warga negara (*customer*) berada pada puncak piramida dengan pemimpin birokrasi berada pada posisi paling bawah. Sasaran akhir dari pengembangan organisasi ini tidak lain adalah dicapainya pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Munculnya era pelayanan terbaik kepada pelanggan sangatlah relevan dengan prinsip pengembangan daya saing dalam dunia usaha swasta. Seperti diketahui, selain model daya saing yang bertumpu pada sumber daya atau *resource-based competitiveness (core competence)*, terdapat pula model daya saing yang bertumpu pada nilai tertinggi di mata pelanggan (*market based competitiveness*). Dalam manajemen sektor publik, pelayanan prima kepada masyarakat telah menjadi bagian penting dari *accountability* manajemen. Schubungan dengan trend tersebut di atas beberapa negara juga

menetapkan berbagai kebijaksanaan dalam perwujudan pelayanan prima kepada masyarakat.

### C. Paradigma "Governance"

Joseph Tussman (1989) menulis dalam bukunya *"The Burden of Office: Agamemnon and Other Losers"*, bahwa: *"Governance not by the best among all of us but by the best within each of us"*. Artinya pemerintahan itu dilaksanakan sebaiknya bukan oleh orang-orang terbaik di antara aparatur negara, tetapi justru oleh kemampuan terbaik dari setiap individu aparatur negara yang bersangkutan. Hal ini merupakan konsekuensi dari suatu sistem administrasi publik yang secara scutuhnya berfungsi memberikan pelayanan dan pembinaan kepada masyarakat.

Istilah "governance" secara harfiah dapat diartikan sebagai suatu kegiatan pengarah, pembinaan atau dalam bahasa Inggrisnya adalah "guiding". Governance adalah suatu proses dalam mana suatu sistem sosial-ekonomi atau sistem organisasi kompleks lainnya dikendalikan dan diatur, sebagaimana diungkapkan oleh Paquet (1994) : *"It is the process through which a socio-economy or any other complex organisation is steered"*. Sedangkan Pinto (1994 : 8) mendefinisikan governance sebagai *praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum, dan pembangunan ekonomi pada khususnya*. Kajian tentang paradigma governance dalam hubungan ini akan berarti suatu kegiatan untuk melihat perkembangan dan perubahan pola-pola pikir dan cara pandang, serta pemahaman kita tentang permasalahan yang dihadapi dalam proses pengaturan, pembinaan dan pengendalian kehidupan sosio-ekonomi masyarakat.

Perkembangan pengaturan kehidupan sosial ekonomi masyarakat melalui suatu sistem kelembagaan publik maupun swasta berlangsung secara evolusi yang hingga dewasa ini diperkirakan telah melalui empat tahapan (Paquet, 1994). *Pertama*, adalah tahapan dimana organisasi pemerintahan maupun swasta masih *relatif kecil*, karena baru dibentuk atau negara yang bersangkutan baru merdeka atau baru didirikan. Dalam kondisi yang demikian biasanya organisasi tersebut dikendalikan oleh seorang pemimpin yang sangat berpengaruh. Kualitas *governance* cenderung masih sangat



sederhana dan cenderung informal (*fiefdom quality*): sistem komunikasi dan informasi yang mengalir dalam proses organisasi ini biasanya berkisar di antara sekelompok kecil pejabat politik atau hanya di seputar pemimpin pemerintahan.

Akan tetapi sejalan dengan perkembangan permasalahan yang dihadapi makin kompleks, dan berbagai urusan pemerintahan pun telah berkembang semakin kompleks pula, maka organisasi pemerintahan maupun swasta juga berkembang menjadi lebih besar dan lebih kompleks. Struktur organisasi dikembangkan dengan dilengkapi berbagai aturan perundang-undangan serta prosedur dan tata kerja yang semakin formal sesuai dengan kebutuhan organisasi yang semakin kompleks.

Tahap ini merupakan *tahapan kedua*, dimana organisasi telah tumbuh menjadi suatu bentuk *organisasi birokratik* dengan hierarki pengambilan keputusan dan kekuasaan. Peranan organisasi pemerintahan dan swasta yang besar di banyak negara maju terjadi dalam periode tahun 1940-an hingga tahun 1970-an. Sedangkan di negara-negara berkembang proses berkembangnya organisasi swasta maupun pemerintah menjadi demikian besarnya berlangsung hingga tahun 1980-an.

Selama lingkungan strategis pemerintahan maupun swasta secara relatif berada dalam kondisi yang stabil, maka birokrasi pemerintahan maupun swasta dengan berbagai aturan dan prosedurnya masih tetap berlaku secara efektif. Akan tetapi, dengan kondisi lingkungan yang berubah dengan cepat dan permasalahan yang dihadapi juga semakin kompleks dan semakin sulit untuk dipecahkan, maka sistem birokrasi yang besar dan kaku mulai menghadapi permasalahan ketidakberfungsian (*dysfunctional*).

Pada tahap ini mulai terlihat perbedaan antara organisasi pemerintahan dan organisasi swasta. Di sektor swasta, dihadapkan pada kompleksitas lingkungan strategisnya, mereka dengan segera melakukan proses segmentasi, memecah organisasi mereka ke dalam unit-unit organisasi yang lebih kecil sebagai pusat laba (*profit center*) atau yang lajim disebut sebagai *strategic business unit (SBU)*. Sedangkan di sektor publik, dengan sedikit perbedaan dan kesulitan juga telah mulai mengikuti jejak organisasi swasta, dengan dibentuknya unit-unit organisasi khusus yang berfungsi secara *self-finance* atau organisasi swadana. Program perampingan birokrasi pemerintahan serta deregulasi dijalankan oleh pemerintah untuk mampu



menyesuaikan diri dengan tuntutan lingkungan strategisnya. Dalam konteks tahapan ketiga ini, maka sistem *governance* baik di sektor swasta maupun pemerintahan sedikit banyaknya diatur oleh *mekanisme pasar (market driven)*.

Namun demikian, arus informasi dalam sistem birokrasi yang dikendalikan oleh mekanisme pasar ini ternyata juga terbukti tidak selalu sempurna. Operasionalisasi kebijaksanaan publik yang berorientasi kepada pasar atau didasarkan kepada motif efisiensi, dalam kenyataannya tidak mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat berkenaan dengan aspek pemerataan yang berkeadilan (*equity*). Eksternalitas ekonomi yang berdampak buruk terhadap masyarakat dan lingkungan hidup manusia, ternyata tidak dapat dicegah dan sulit diatasi oleh sistem birokrasi swasta yang berorientasi semata-mata kepada efisiensi ekonomi. Pola kompetisi yang diperkenalkan dalam sistem birokrasi swasta ternyata cenderung mengesampingkan pentingnya sinergisme pencapaian tujuan organisasi secara umum.

Sedangkan di lingkungan birokrasi pemerintahan, persaingan terhadap sumber-sumber organisasi dan persaingan dalam kinerja fungsional masing-masing unit organisasi ternyata telah menimbulkan tumbuhnya egoisme sektoral, egoisme fungsional, bahkan egoisme departemental, sehingga melupakan keterpaduan dan sinkronisasi upaya pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat.

Untuk mengatasi hal tersebut, maka berkembanglah kebutuhan untuk menciptakan dan membangun kembali dalam unit-unit birokrasi yang terdesentralisasi tersebut, suatu mekanisme hubungan kerjasama informal, yang memberikan suatu suasana kondusif dalam sistem birokrasi dengan ditumbuhkannya nilai-nilai kebersamaan (*shared value*) dan komitmen terhadap tujuan bersama, yang lajimnya disebut dengan istilah budaya korporat (*corporate culture*). Inilah esensi dari tahapan yang terakhir atau tahap keempat evolusi *governance*, dimana diciptakan suatu sistem birokrasi atau sistem *governance* dengan pola kesatuan keluarga atau marga (*clan system*). Dalam menerapkan sistem komunikasi informal antar unit-unit organisasi untuk menciptakan suatu keterpaduan pencapaian tujuan, organisasi swasta cenderung lebih maju dan lebih mudah menerapkannya.

Sedangkan organisasi di sektor publik tampaknya masih cenderung mengalami kesulitan untuk bisa bergerak diluar berbagai aturan standar yang kaku dan birokratik itu.

Paradigma pemerintahan atau *governance* yang cenderung berkembang dalam memasuki abad ke-21 diberbagai negara dewasa ini adalah paradigma *governance* berdasarkan mekanisme pasar (*market driven governance*) dan paradigma keterpaduan (*corporate atau clan system*). Sedangkan paradigma "fiefdom" dan birokrasi telah mulai ditinggalkan. Dalam paradigma yang dikembangkan dewasa ini, khususnya di Indonesia, kita bisa menyaksikan bahwa pemerintah telah mulai menekankan pentingnya desentralisasi, antara lain dengan telah dimulainya pelaksanaan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II.

Di samping itu, sistem penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat telah mulai diselenggarakan dengan pola yang lebih bersifat informal dan interaktif, dengan memanfaatkan mekanisme pasar dan sistem kekeluargaan (*clan system*). Pola kemitraan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat umumnya sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik adalah perkembangan yang positif dalam praktek paradigma mutakhir sistem *governance*. Praktek-praktek inilah yang secara operasional merupakan pengejawantahan dari konsepsi "*Good Governance*".

#### D. Konsepsi "Good Governance"

Perkembangan paradigma "governance" sebagaimana diuraikan terdahulu mencerminkan bahwa dalam memasuki abad ke-21 yang ditandai dengan globalisasi ekonomi, peranan mekanisme pasar semakin penting dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Meskipun mekanisme pasar dapat mengalami kegagalan (*failures*) sebagai akibat faktor eksternalitasnya, tidak berarti bahwa mekanisme pemerintah atau administrasi publik menjadi pilihan satu-satunya. Pada kenyataannya sistem pemerintahan atau administrasi publik juga bisa mengalami kegagalan. Karena itulah, maka yang dibutuhkan adalah bagaimana menciptakan suatu keseimbangan antara proses optimalisasi peranan administrasi publik dengan peranan mekanisme pasar, sebab kebutuhan akan *good governance* dalam administrasi publik adalah



sama pentingnya dengan kebutuhan efisiensi mekanisme pasar (Kristiadi, 1997).

Dengan menggunakan istilah Oliver Williamson (1975, 1980, 1992) dan Barney and Oucki (1986), Kristiadi (1997 : 19) mengemukakan bahwa *good governance* dapat dicapai melalui pengaturan yang tepat fungsi pasar dengan fungsi organisasi termasuk organisasi publik sehingga dicapai transaksi-transaksi dengan biaya transaksi paling rendah. Dengan demikian, dalam konteks globalisasi perekonomian, maka tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan daya saing nasional yang tangguh adalah bagaimana mewujudkan praktek administrasi publik, baik dalam skala makro maupun mikro yang menjamin transaksi berbiaya rendah (*economizing*).

Berdasarkan uraian tersebut kita sampai pada pertanyaan bagaimanakah administrasi publik yang bercirikan *good governance* itu? Jawabannya tentu saja tidak semudah kita membalikkan telapak tangan. Untuk itu pengertian mengenai konsepsi *governance* perlu kita pahami kembali. Banyak definisi yang bisa dikemukakan, tetapi untuk keperluan kajian ini, baiknya kita simak kembali apa yang dikemukakan oleh Pinto (1994 : 8) bahwa *governance* adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum, dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Secara umum *governance* mengandung unsur-unsur utama yang terdiri dari *akuntabilitas* (*accountability*), *transparansi* (*transparency*), *keterbukaan* (*openness*), dan *aturan hukum* (*rule of law*) (Bhatta, 1996 : 2). Terhadap keempat unsur tersebut, Adamolekun dan Bryant (1994) menambahkan dua unsur lainnya yaitu kompetensi manajemen (*management competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human rights*). Hak-hak asasi manusia pada dasarnya merupakan bagian dari unsur *governance* (meskipun pada tingkatan pengertian umum atau global). Sedangkan kompetensi manajemen lebih cenderung merupakan akibat atau *symptom* dari adanya *good governance*, dari pada sebagai bagian dari unsur utamanya. Berikut ini adalah rincian dari keempat unsur utama yang dapat memberikan gambaran bagaimana seharusnya administrasi publik yang bercirikan *good governance* tersebut.



### 1. Akuntabilitas

Akuntabilitas artinya adalah kewajiban bagi aparatur pemerintahan untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkannya. Unsur ini merupakan inti dari pemerintahan yang baik (*good governance*).

Akuntabilitas aparatur pemerintahan ini terdiri dari tiga jenis, yaitu akuntabilitas politik, keuangan dan hukum (Brautigam, 1991:13).

*Akuntabilitas politik* berkaitan dengan sistem politik dan sistem pemilu. Sistem politik multi partai dinilai lebih mampu menjamin akuntabilitas politik pemerintah terhadap rakyatnya dari pada pemerintahan dengan sistem politik satu partai.

*Akuntabilitas keuangan* artinya adalah bahwa aparatur pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi.

Sedangkan *akuntabilitas hukum* mengandung arti bahwa rakyat harus memiliki keyakinan bahwa unit-unit pemerintahan dapat bertanggung jawab secara hukum atas segala tindakannya. Organisasi pemerintahan yang pada prakteknya telah merugikan kepentingan rakyat (*onrechtmatige overheidsdaad*), dengan demikian harus mampu mempertanggung jawabkannya dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

### 2. Transparansi

Pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijaksanaan publik dan tindakan pelaksanaannya (implementasinya). Dengan kata lain, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

### 3. Keterbukaan

Keterbukaan disini mengacu kepada terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan. Pemerintah yang baik, yang bersifat transparan dan terbuka, akan memberikan informasi data yang memadai bagi masyarakat

sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan. Dalam praktek, dewasa ini kita masih melihat kenyataan bahwa prosedur tender kompetitif suatu proyek pembangunan hingga penetapan keputusan pemenangnya, masih sering bersifat tertutup. Rakyat atau bahkan para pelaku tender dengan pemerintah sering tidak memperoleh kejelasan informasi tentang hasil atau kriteria penetapan pemenang tender proyek yang bersangkutan.

Tentang keterbukaan ini Brautigam (1991: 21) mengidentifikasi dua jenis keterbukaan, yaitu ekonomi dan politik. *Keterbukaan ekonomi* tercermin dari sistem persaingan pasar dengan sedikit mungkin pembatasan (regulasi) oleh pemerintah, serta dilaksanakannya rejim perdagangan bebas dengan sistem tarif (*tariff barrier*) yang bersifat terbuka kepada publik. Sedangkan *keterbukaan politik* mengacu kepada pola persaingan dan toleransi terhadap perbedaan-perbedaan dalam proses pengambilan keputusan. Permufakatan yang terjadi dalam setiap musyawarah untuk pengambilan keputusan tidak terjadi melalui proses pemaksaan kehendak atau intimidasi, tetapi melalui tahapan argumentasi yang efektif terhadap setiap perbedaan pendapat yang muncul. Pengambilan suara (*voting*) untuk menetapkan suatu keputusan akibat terjadinya perbedaan pendapat bukanlah hal yang tabu sepanjang keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat kepada siapapun yang terlibat, dan tidak ada pemboikotan atas pelaksanaan keputusan hasil pemungutan suara tersebut. Disinilah letak persaingan positif dan toleransi atas perbedaan pendapat dalam pengambilan keputusan.

#### 4. Aturan Hukum (*Rule of Law*)

Prinsip *rule of law* disini diartikan bahwa *good governance* mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh. Oleh karena itu, setiap kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang sudah melembaga dan diketahui oleh masyarakat umum, serta memiliki kesempatan untuk mengevaluasinya. Masyarakat membutuhkan dan harus dapat diyakinkan tentang tersedianya suatu proses pemecahan masalah perbedaan pendapat (*conflict resolution*), dan terdapat prosedur umum untuk membatalkan sesuatu peraturan atau perundang-undangan tertentu. Hal ini



penting untuk dikemukakan, mengingat bahwa pada kenyataannya sektor swasta dewasa ini telah semakin terlibat dalam perekonomian nasional maupun internasional, dan karenanya, terdapat kebutuhan untuk memiliki kejelasan tentang kerangka hukum yang mampu melindungi hak-hak kepemilikan seseorang (*property rights*) dan yang mampu menghormati nilai-nilai perjanjian dalam kontrak bisnis.

Terpenuhinya unsur-unsur utama (*core elements*) yang membentuk pola pemerintahan (*governance*) suatu masyarakat bangsa tertentu dalam segala aspek kehidupannya, akan mencerminkan terdapatnya sistem dan proses penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi publik yang bersih dan berwibawa sebagaimana diamanatkan dalam GBHN dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia, serta pengertian *good governance* dalam konteks yang lebih luas. Dalam hubungan itu, UNDP (Badan PBB untuk Program Pembangunan, 1996) merumuskan bahwa "*Key Features*" atau ciri-ciri pokok *good governance* adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa legitimasi pemerintah diakui dan diterima secara umum oleh rakyatnya;
- b. Bahwa masyarakat memiliki kebebasan individu maupun kelompok untuk berserikat dan berpartisipasi dalam proses pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik;
- c. Bahwa kerangka landasan hukum telah terbentuk secara jelas dan diketahui, dipahami dan dihormati oleh seluruh lapisan masyarakat;
- d. Bahwa pemerintah memiliki akuntabilitas yang tinggi serta transparan dalam setiap tindakan dan kebijaksanaannya;
- e. Bahwa pemerintah selalu menyediakan informasi yang akurat bagi masyarakat untuk mengevaluasi jalannya pemerintahan.

#### E. Implementasi Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Berbagai konsepsi atau pemikiran mengenai *good governance* sebagaimana dikemukakan di atas, sesungguhnya memiliki satu muara yakni bagaimana mewujudkan pemerintahan yang tidak hanya berwibawa, tetapi juga bijaksana. Dua hal ini memiliki perbedaan yang cukup mendasar, dimana kewibawaan pemerintah seringkali didapat dari otoritas kekuasaan yang dipegangnya. Oleh karena itu, meskipun dapat membawa efektivitas dan



efisiensi, namun kewibawaan tidak selalu dapat menciptakan suasana yang kondusif bagi tumbuhnya keberdayaan masyarakat. Disamping itu, ketaatan masyarakat kepada pemerintah kadang kala disertai perasaan takut. Artinya, ketaatan terhadap suatu aturan atau hukum lahir bukan dari kesadaran bahwa suatu aturan atau hukum tadi memang harus ditaati, melainkan karena takut dari ancaman yang mungkin timbul dari tidak ditaatinya aturan atau hukum tersebut.

Sedangkan pemerintahan yang bijaksana memiliki arti yang lebih dalam, yakni tidak semata-mata mengandalkan kepada legalitas hukum untuk menjalankan administrasi publiknya, akan tetapi juga berusaha menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*) dan rasa ikut bertanggungjawab (*sense of responsible*) masyarakat terhadap proses administrasi publik dan hasil-hasil pembangunan yang dicapai.

Dengan kata lain, produk kebijakan publik yang dihasilkan selain dimaksudkan untuk mengatur, sekaligus juga berfungsi sebagai kerangka tumbuhnya inovasi, daya kreasi dan aspirasi masyarakat. Atau jika dibalik, upaya menumbuhkan keberdayaan masyarakat mengindikasikan bahwa pemerintah telah lebih bertindak secara bijaksana (*wisdom*), dan tidak sekedar melaksanakan tugas-tugas pemerintahan berdasarkan otoritas atau wibawa. Untuk dapat menerapkan prinsip pemerintah yang berwibawa ini, maka salah satu syarat utama adalah kemampuan untuk selalu memahami dan mengantisipasi kondisi lingkungan masyarakat, baik eksternal maupun internalnya.

Satu hal yang perlu diingat di sini adalah bahwa upaya pemberdayaan masyarakat harus diusahakan jangan terbatas pada mitos saja. Sebagaimana di tulis oleh Osborne dan Plastrik (1996), salah satu mitos dalam program reformasi sektor publik adalah mitos masyarakat (*the people myth*) yang berpandangan bahwa kinerja pemerintah dapat ditingkatkan dengan memberikan kesempatan dan peluang yang lebih besar kepada masyarakat, atau menciptakan keberdayaan dan kualitas masyarakat yang lebih baik (*hiring better people*). Namun masalah sebenarnya bukan terletak pada masyarakat, melainkan sistemnya yang menjebak masyarakat, atau masyarakat yang terperangkap pada suatu sistem yang tidak memberikan ruang gerak bagi inovasi dan inisiatif masyarakat. Oleh karena itu, program

pemberdayaan masyarakat perlu pula diimbangi dengan penyempurnaan sistem administrasi publik secara menyeluruh.

Dalam kaitan ini, menjadi relevan untuk mengetengahkan program *Reinventing Government Management* (REGOM). Konsep dan implementasi REGOM ini menunjukkan isu penting, yakni bagaimana mengembangkan berbagai macam alternatif organisasi dan manajerial yang semakin banyak memberikan kesempatan masyarakat dan dunia swasta untuk berperan dalam memproduksi dan distribusi barang-barang dan jasa-jasa. Kata kunci masalah ini adalah pengembangan *public – private partnership*.

Agar pemerintah di negara manapun mampu melaksanakan fungsinya dengan bercirikan *good governance* itu, maka perlu diciptakan suatu kerangka administrasi publik yang mengandung unsur-unsur terciptanya suatu sistem kooperasi, serta pendekatan pelayanan publik yang lebih relevan bagi masyarakat.

Menurut *Institute On Governance* (1996), hal ini dapat ditempuh dengan menciptakan hal-hal sebagai berikut :

1. Kerangka kerja tim (*teamworks*) antar organisasi, departemen dan antar wilayah;
2. Hubungan kemitraan (*partnership*) antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan (jadi tidak hanya sekedar kemitraan internal di antara sesama jajaran instansi pemerintahan saja);
3. Pemahaman dan komitmen akan manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerjasama (*cooperation*) dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan;
4. Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya kemampuan dan keberanian menanggung resiko (*risk taking*) dan berinisiatif, sepanjang hal ini secara realistik dapat dikembangkan;
5. Adanya kepatuhan dan ketaatan terhadap nilai-nilai internal (*kode etik*) administrasi publik, juga terhadap nilai-nilai etika dan moralitas yang diakui dan dijunjung tinggi secara bersama-sama dengan masyarakat yang dilayani;
6. Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi kepada masyarakat yang dilayani (*client centered*) ; *inklusif* (mencerminkan layanan yang mencakup secara merata seluruh masyarakat bangsa yang bersangkutan, tanpa ada perkecualian) ; administrasi pelayanan publik



yang mudah dijangkau (*accessible*) masyarakat dan bersifat bersahabat (*user friendly*) ; berasaskan pemerataan yang berkeadilan (*equitable*) dalam setiap tindakan dan layanan yang diberikan kepada masyarakat; mencerminkan wajah pemerintah yang sebenarnya (*tidak bermuka dua*) atau tidak menerapkan standar ganda (*double standards*) dalam menentukan kebijaksanaan dan memberikan layanan terhadap masyarakat; berfokus pada kepentingan masyarakat dan bukannya kepentingan internal organisasi pemerintah (*outwardly focused*) ; bersikap *profesional*; dan bersikap tidak memihak (*non-partisan*).

Secara empirik dapat dikemukakan contoh bahwa dengan telah ditetapkannya struktur pemerintahan yang baru berdasarkan mandat MPR, maka pemerintah akan menjalankan kebijaksanaan yang telah dirumuskannya sebagai pelaksanaan dari GBHN yang ditetapkan oleh rakyat melalui wakil-wakil mereka di MPR.

Dalam kerangka ini, beberapa tindakan pemerintah yang diharapkan sebagai wujud implementasi dan operasionalisasi dari prinsip *good governance* antara lain adalah : pemerintah atau administrasi publik diharapkan dapat berfungsi dengan baik dan tidak memboroskan uang rakyat yang terkumpul melalui sistem perpajakan ; pemerintah dapat menjalankan fungsinya berdasarkan norma-norma standar etika dan moralitas pemerintahan yang berkeadilan ; aparaturnya mampu menghormati legitimasi konvensi konstitusional yang mencerminkan kedaulatan rakyat (demokrasi) ; pemerintah memiliki daya tanggap terhadap berbagai variasi tuntutan aspirasi dan partisipasi yang berkembang dalam masyarakat ; serta bersikap positif atas pertanyaan masyarakat mengenai berbagai kebijaksanaan yang dijalkannya.

Dengan demikian, jelaslah bahwa untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, pemerintah harus memiliki perilaku bertanggungjawab, sekaligus menciptakan mekanisme akuntabilitas maupun struktur kelembagaan bagi berkembangnya partisipasi masyarakat. Terlebih lagi jika diingat bahwa era globalisasi pada abad 21 yang dicirikan oleh kesepakatan internasional mengenai perdagangan bebas, maka perwujudan *good governance* – khususnya bagi Indonesia – menjadi mutlak untuk segera diimplementasikan.



## F. Arti dan Kriteria Pelayanan

Albrecht (dalam Lovelock, 1992: 10) mendefinisikan pelayanan sebagai "... *a total organizational approach that makes quality of service as perceived by the customer, the number one driving force for the operation of the business*". Sementara itu Thoha (1991: 39) memberi pengertian tentang pelayanan masyarakat sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka pencapaian suatu tujuan tertentu. Moenir (1995: 10) mengartikan kepentingan umum sebagai suatu bentuk kepentingan yang menyangkut orang banyak atau masyarakat, tidak bertentangan dengan norma dan aturan, yang kepentingan tersebut bersumber pada kebutuhan (hajat/hidup) orang banyak / masyarakat itu.

Selain itu, Moenir (1995) juga menyatakan bahwa : "setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan guna memenuhi kepentingan orang banyak, disebut pelayanan umum". Pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materiil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Dalam konteks ini, kebutuhan manusia akan layanan digambarkan melalui *Life Cycle Theory of Leadership* (LCTL), yang menyatakan bahwa pelayanan hakikatnya adalah kegiatan, karena itu ia merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.

Berkaitan dengan hak-hak yang melekat pada publik, Henry (dalam Ibrahim, 1997: 18) mengemukakan:

1. *Public service* adalah pengertian yang ditujukan kepada suatu pelayanan terhadap kebutuhan yang bersifat umum dari masyarakat dan karena itu dapat dituntut agar dilaksanakan.
2. *Public utilities* adalah pelayanan atas komoditas dan jasa dengan mempergunakan sarana milik umum, yang dapat dilakukan oleh orang / badan keperdataan namun harus dengan pelayanan dengan tanpa diskriminasi.
3. *Public interest law (pro bono publico)* adalah dalam bentuk karya pekerjaan/pelayanan yang dilakukan karena belas kasihan demi kemanfaatan umum dan kebaikan umum.

Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa terdapat 3 (tiga) unsur dan satu syarat yang membentuk kepentingan umum yaitu: (1) adanya kepentingan; (2) kebutuhan bersama; (3) masyarakat, dengan syarat tidak bertentangan dengan norma/aturan.

## G. Pengukuran Kualitas Pelayanan

Pengukuran kualitas pelayanan merupakan teknik terpenting untuk tujuan peningkatan kualitas pelayanan. Untuk mengetahui aspek-aspek mana yang harus menjadi prioritas dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan, maka diperlukan pengukuran terhadap kualitas dari pelayanan yang diberikannya. Untuk bekerja secara sistematis dalam upaya menemukan dan menyelesaikan masalah-masalah utama, juga harus menggunakan ukuran-ukuran kualitas. Selain itu untuk benar-benar mengetahui dampak dari perubahan-perubahan yang terjadi sepanjang waktu, dibutuhkan ukuran-ukuran untuk membandingkan kualitas kinerja pelayanan yang diberikan. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dikembangkan dan digunakan metode yang tepat untuk mengukur kualitas pelayanan. Kesalahan dalam menggunakan metode, juga dapat menimbulkan inefisiensi baik waktu maupun biaya.

### 1. Tipe Pengukuran Kualitas Pelayanan

Pengukuran kualitas pelayanan meliputi *pengukuran kuantitatif* dan *pengukuran kualitatif*, yang keduanya saling melengkapi. Metode kuantitatif bertujuan untuk mengukur '*objective facts*', seperti lamanya seorang pasien harus menunggu saat dioperasi, berapa kali telepon berdering sebelum ada yang menjawab, atau berapa lama seorang pelanggan harus menunggu di dalam antrian untuk dilayani petugas kasir. Sementara itu pengukuran kualitatif tidak memiliki presisi yang sama, tetapi dapat memberikan informasi yang tidak dapat diperoleh dari metode kuantitatif. Metode kualitatif membantu kita untuk memahami harapan dan kebutuhan masyarakat. Pengukuran kualitatif mencakup proses mendengarkan, mempelajari, menganalisis dan menginterpretasikan pernyataan pelanggan.



## 2. Langkah-langkah untuk Mengembangkan Ukuran Kualitas

Membuat definisi kualitas merupakan *langkah pertama* untuk mengukur kualitas itu sendiri. Untuk mengukur kualitas yang dirasakan oleh pelanggan, maka pelanggan tersebut harus diberi konsep mengenai kualitas. Berkenaan dengan hal tersebut, maka yang terbaik untuk dilakukan adalah dengan mendapatkan penjelasan dari pelanggan mengenai faktor-faktor kualitas yang utama bagi mereka, yang disampaikan melalui pernyataan-pernyataan. Sebagai contoh dari faktor-faktor kualitas adalah faktor reliabilitas, kepercayaan dan *'recovery'*. Cara yang efektif dalam segi biaya untuk mendapatkan faktor-faktor kualitas yang didasarkan kepada pelanggan, adalah melalui interview dan teknik *'critical incident'*.

*Langkah kedua* adalah membuat para pelanggan agar mau merinci faktor-faktor diatas menjadi variabel. Variabel sebaiknya dirumuskan semaksimal mungkin berdasarkan pernyataan pelanggan itu sendiri. *Langkah ketiga* adalah membuat skala ukuran penilaian untuk setiap variabel, misalnya pengukuran didasarkan atas skala ukuran satu sampai lima. Hal ini akan membantu pemahaman pandangan pelanggan terhadap *'pelayanan yang ideal'*. *Langkah keempat* adalah mengarahkan pelanggan untuk menilai pelayanan pada saat ini. Hasil penilaian / pengukuran tersebut akan memberikan informasi untuk menyusun sasaran-sasaran kualitas yang didasarkan kepada variabel dan faktor kualitas mendasar bagi pelanggan.

Didalam beberapa jenis pelayanan, membuat rumusan sasaran kualitas cukup dilakukan setahun sekali, yaitu pada saat membuat persiapan anggaran tahunan. Hal tersebut membantu dalam mengendalikan dan mengevaluasi baik masalah kualitas maupun masalah keuangan dalam periode yang sama. Selain itu, juga untuk mengintegrasikan data kualitas dan keuangan yang pada akhirnya akan menolong dalam pengambilan pendekatan biaya terhadap kualitas, serta memutuskan prioritas investasi.

## 3. Pengukuran Kualitas: Proses yang tidak Pernah Berakhir

Pengukuran kualitas pelayanan bukanlah suatu kegiatan yang hanya dilakukan dalam suatu momen tertentu saja melainkan harus dilakukan secara kontinu dan menyeluruh. Beberapa pertanyaan yang berkaitan dengan pentingnya penilaian secara berkelanjutan adalah: Mengapa pengukuran kualitas perlu dilakukan, apa yang seharusnya diukur, bagaimana cara

mengukurnya, kapan pengukuran harus dilakukan, siapa yang akan melakukan pengukuran, dan bagaimana hasil pengukuran digunakan. Disamping itu ada dua hal yang harus mendapat penekanan dalam melakukan pengukuran yaitu: *Pertama*, mengidentifikasi apa yang harus diukur; *Kedua*, merancang instrumen pengukuran untuk mengumpulkan dan menganalisis data.

Untuk menjawab pertanyaan pertama di atas, maka diperlukan klarifikasi tujuan pengukuran. Fungsi tujuan adalah untuk membantu menetapkan sasaran-sasaran secara jelas dan untuk menetapkan standar kualitas. Hal lainnya, tujuan dapat diarahkan untuk menawarkan kepada pelanggan akan kualitas yang baik. Untuk melakukan hal ini, kita harus melakukan pengukuran tidak hanya kepada masalah kualitas pelayanan, melainkan juga terhadap keinginan dan harapan para pelanggan. Tujuan lain dari pengukuran kualitas adalah untuk mengidentifikasi dan membatasi masalah-masalah kualitas yang berulang. Selain itu, dengan adanya pengukuran, maka staf akan mendapatkan *feedback* mengenai pekerjaannya.

Pertanyaan mengenai bagaimana pengukuran dilakukan, tergantung pada apa yang akan diukur. Beberapa faktor kualitas seperti waktu menunggu, banyaknya keluhan, hal tersebut dapat diukur dengan pendekatan metode kuantitatif. Sedangkan untuk mendapatkan pemahaman terhadap persepsi kualitas pelanggan maka diperlukan metode kualitatif yang aktual.

Pertanyaan tentang kapan waktunya melakukan pengukuran, harus ditentukan berdasarkan kasus per kasus. Pengukuran harus dilakukan sedini mungkin, sehingga hasilnya dapat digunakan untuk memperbaiki kualitas atau untuk mencegah kualitas yang buruk.

Pada saat mempertimbangkan siapa yang seharusnya melakukan pengukuran, maka bantuan para ahli dalam menggunakan ukuran-ukuran selama melakukan pengukuran dan merancang ukuran, akan memberikan keuntungan. Selain itu dengan melibatkan staf pada saat merancang dan melakukan pengukuran, maka akurasi dan penggunaan ukuran-ukuran akan meningkat.

Untuk membuat pengukuran-pengukuran mempunyai dampak terhadap kegiatan organisasi, maka informasi harus dapat dikembalikan kepada pihak yang dapat memanfaatkan informasi untuk memperbaiki kualitas. Pengukuran kualitas juga patut digunakan untuk menilai dan



menghargai kinerja staf.

#### H. Persyaratan Kondisional Dalam Pengukuran Kualitas

Karena hasil dari pengukuran kualitas akan menjadi landasan dalam membuat kebijakan perbaikan kualitas secara keseluruhan, maka kondisi yang diperlukan untuk mendukung pengukuran kualitas yang sah (*valid*) antara lain adalah: (1) Pengukuran harus dimulai pada permulaan program; (2) Pengukuran kualitas dilakukan pada sistem keseluruhan sistem; (3) Pengukuran kualitas seharusnya melibatkan semua individu yang terlibat dalam proses itu; (4) Pengukuran seharusnya dapat memunculkan data; (5) Pengukuran kualitas yang menghasilkan informasi-informasi utama seharusnya dicatat tanpa distorsi, yang berarti harus akurat; (6) Perlu adanya komitmen secara menyeluruh untuk pengukuran performansi kualitas dan perbaikannya (7) Program-program pengukuran dan perbaikan kualitas seharusnya dapat dipecah-pecah atau diuraikan dalam batas-batas yang jelas sehingga tidak tumpang tindih dengan program yang lain.

Atas dasar hal-hal tersebut di atas, maka pengukuran kualitas dapat dilakukan pada tiga tingkat, yaitu: pada *tingkat proses (process level)*, *tingkat output (output level)*, dan *tingkat outcome (outcome level)*. Pengukuran pada tingkat proses, dilakukan pada setiap langkah atau aktivitas dalam proses. Tujuan dari pengukuran pada tingkat ini adalah mengidentifikasi perilaku yang mengatur setiap langkah dalam proses, dan menggunakan ukuran-ukuran ini untuk mengendalikan operasi serta memperkirakan output pelayanan yang akan dihasilkan.

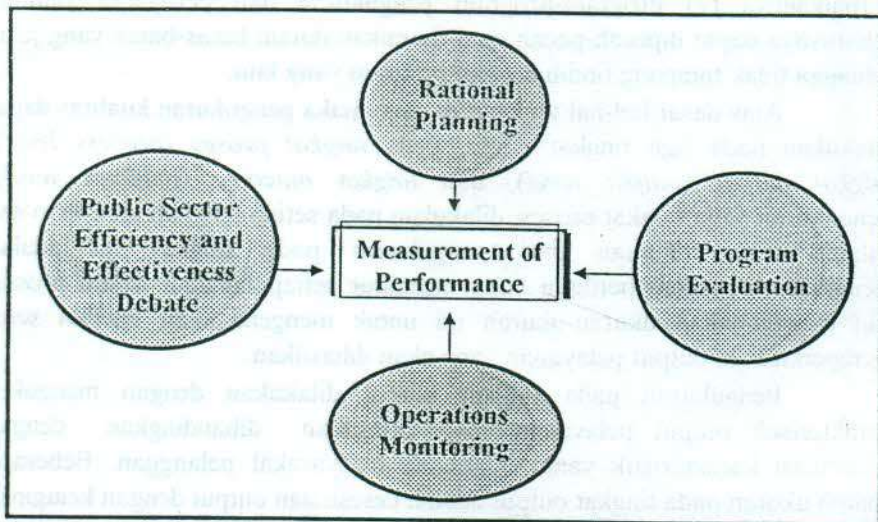
Pengukuran pada tingkat output dilakukan dengan mengukur karakteristik output pelayanan yang dihasilkan dibandingkan dengan spesifikasi karakteristik yang diinginkan masyarakat pelanggan. Beberapa contoh ukuran pada tingkat output adalah kesesuaian output dengan keinginan masyarakat, tingkat efektivitas dan efisiensi produksi, kualitas dari produk yang dihasilkan, dan lain-lain.

Pengukuran pada tingkat outcome; mengukur bagaimana baiknya suatu produk memenuhi kebutuhan dan ekspektasi pelanggan, jadi mengukur tingkat kepuasan pelanggan dalam mengkonsumsi produk yang diserahkan. Pengukuran pada tingkat *outcome* merupakan tingkat tertinggi dalam pengukuran kualitas. Beberapa contoh ukuran pada tingkat *outcome* adalah:

banyaknya keluhan pelanggan yang diterima, tingkat ketepatan waktu penyerahan produk sesuai dengan waktu yang dijanjikan, dan lain-lain.

Sementara itu, Graeme Hodge (1993) menyatakan ada 4 konsep untuk melihat performance management, yang secara teoritis dapat diaplikasikan untuk melihat kinerja pelayanan umum. Keempat konsep tersebut adalah: (1) *Rational Planning Discipline*; (2) *Public Sector Efficiency and effectiveness Debate*; (3) *Operations Monitoring*; dan (4) *Program Evaluation*. Dari 4 konsep yang selanjutnya dapat dirinci lebih jauh menjadi indikator-indikator yang lebih spesifik, dapat ditentukan kinerja pelayanan yang diberikan oleh suatu institusi. Keempat konsep tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1  
Konsepsi Performance management



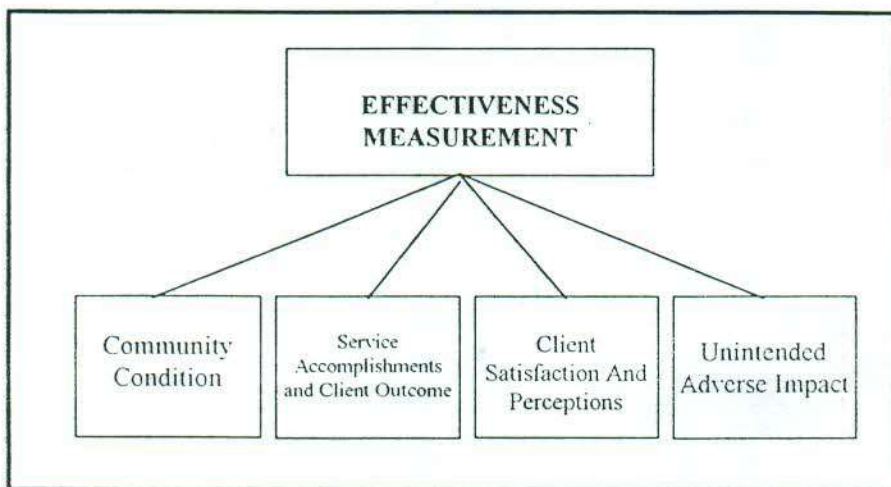
Masih menurut Hodge, ukuran efektivitas dalam pelayanan umum adalah *community condition* seperti udara yang bersih dan jalanan yang bersih; *service accomplishments and client outcome* seperti populasi pelayanan yang ditargetkan; *client satisfaction and perceptions* misalnya ditunjukkan dengan ada tidaknya komplain dari konsumen; dan *unintended*



*adverse impact*. Indikator-indikator tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.2

Pengukuran Effektivitas



Sedangkan menurut Hatry (1977, dalam Hodge, 1993), kriteria untuk mengukur pelayanan umum adalah *validity/accuracy*, *understandability*, *timeliness of results*, *potential for encouraging perverse behaviour*, *uniqueness*, *data collection cost*, *controllability by management*, dan *comprehensiveness*. Sementara menurut Departement of Premier and Cabinet Australia (1988) adalah *relevance*, *significance*, *clarity*, *reliability*, *practicality*, *control*, *validity*, *uniqueness*, *timeliness*, *quantification*, dan *completeness*.

### BAB III

## ANALISIS KEBIJAKAN TENTANG PELAYANAN UMUM DAN PENILAIAN KINERJA PELAYANAN UMUM

#### A. Peraturan Perundangan Tentang Pelayanan Umum Yang Berlaku

Komitmen Pemerintah terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dari waktu ke waktu terus ditingkatkan, seiring dengan makin meningkatnya tuntutan pertanggungjawaban publik (*accountability*) terhadap pemerintah. Beberapa indikator upaya peningkatan kualitas pelayanan ini dapat diamati dari munculnya berbagai kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan. Bahkan, tekad pemerintah untuk memperluas kewenangan daerah melalui pelaksanaan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II pun, merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas, kuantitas, kecepatan, dan ketepatan pelayanan. Karena dasar filosofis pemberian otonomi kepada Daerah Tingkat II pada dasarnya adalah peningkatan pelayanan, melalui percepatan proses pengambilan keputusan.

Berbagai kebijakan yang mengatur tentang pelayanan, juga banyak digulirkan pemerintah. Diantara kebijakan yang menonjol adalah: Pertama, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum; Kedua, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat; dan Ketiga, langkah strategis dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam menindak lanjuti Keppres Nomor: 1 Tahun 1995, yaitu dengan mengeluarkan Keputusan Nomor 6 Tahun 1995 Tentang Pemberian penghargaan Abdi Satya Bakti. Penghargaan dimaksud adalah penghargaan yang diberikan kepada unit pelayanan terbaik.

Kelahiran Kepmenpan Nomor: 81 Tahun 1993 tidak terlepas dari landasan filosofis mengenai fungsi pelayanan yang diemban oleh pemerintah yang secara operasional dilaksanakan oleh aparatur. Sebagaimana



dikemukakan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, bahwa pada dasarnya pemerintahan dibentuk untuk melayani masyarakat, yaitu dalam bidang politik (melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia), dalam bidang ekonomi (memajukan kesejahteraan umum), dalam bidang sosial budaya (mencerdaskan kehidupan bangsa), dan dalam bidang hubungan luar negeri (ikut mencerdaskan bangsa), dan dalam bidang hubungan luar negeri (ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial).

Pertimbangan lain adalah bahwa sasaran pembangunan aparatur negara sebagaimana disuratkan dalam GBHN, terutama ditujukan untuk meningkatkan kemampuan aparatur negara dalam melayani, mengayomi dan menumbuhkan peran aktif masyarakat dalam pembangunan, terutama yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi dan efektivitas kegiatan. Disamping itu juga berkaitan dengan pelayanan umum kepada masyarakat merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Dengan demikian penyelenggaraannya perlu terus ditingkatkan sesuai dengan sasaran pembangunan.

Memperhatikan maksud dan tujuan dikeluarkannya Kepmenpan Nomor 81 Tahun 1993 ini yaitu sebagai acuan umum bagi keseluruhan Instansi Pemerintah di pusat dan daerah, termasuk BUMN/BUMD dalam mengatur tata laksana pelayanan umum di lingkungan instansinya masing-masing, dengan tujuan agar tercapai keseragaman pola dasar tata laksana pelayanan umum yang diberikan Instansi Pemerintah kepada masyarakat, maka selayaknya keputusan ini bersifat universal. Oleh karena itu, isinya bersifat umum.

## **B. Analisis Kriteria Penilaian Kinerja Pelayanan**

Secara substansi Kepmenpan Nomor 81 Tahun 1993 meliputi 10 bagian yaitu, bagian pendahuluan, hakekat pelayanan umum, asas pelayanan umum, tatalaksana pelayanan umum, penyusunan tatalaksana pelayanan umum, kewenangan penetapan tatalaksana pelayanan umum, biaya pelayanan umum, pengawasan dan pengendalian, penyelesaian persoalan dan sengketa, dan ketentuan lain-lain. Dalam bagian II Kepmenpan ini disebutkan bahwa hakekat pelayanan umum meliputi (1) Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah di bidang

pelayanan umum; (2) Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tatalaksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdayaguna dan berhasilguna; (3) Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Masih dalam Kepmenpan Nomor: 81 tahun 1993 disebutkan bahwa pelayanan umum harus mengandung unsur-unsur: (1) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak; (2) Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas; (3) Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan; (4) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Memperhatikan isi keputusan tersebut, tidak ada satu sub bagian pun yang memuat tentang tata cara penilaian kinerja pelayanan umum. Indikator-indikator pelayanan umum yang selama ini dijadikan indikator penilaian pelayanan sebagai syarat perolehan penghargaan Abdi Satya Bakti, dalam Kepmenpan ini tertuang dalam bagaian "Tatalaksana Pelayanan Umum", yang meliputi 8 kriteria, yaitu : kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu. Sementara itu dalam penetapan kriteria "pelayanan yang baik" sebagai dasar pemberian penghargaan "Abdi Satya Bhakti" ditetapkan 9 kriteria, dengan menambahkan "kriteria kuantitatif" ke dalam 8 sendi tatalaksana pelayanan umum.

Kesederhanaan mengandung arti prosedur/tatacara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan. Memperhatikan indikator-indikator ini nampaknya masih perlu dirinci kembali, karena dalam kenyataannya indikator-indikator tersebut masih



bersifat umum. Indikator kemudahan misalnya, dapat diperinci kembali menjadi kemudahan prosedur pelayanan (penerimaan produk pelayanan), kemudahan tata cara pembayaran, kemudahan persyaratan administratif, kemudahan mekanisme pengaduan, dan sebagainya. Hal ini perlu dikembangkan kembali mengingat, setiap jenis pelayanan mempunyai derajat kepentingan yang berbeda terhadap indikator-indikator ini.

Sendi kejelasan dan kepastian mengandung arti kejelasan dan kepastian dalam prosedur/tatacara pelayanan, persyaratan (teknis) dan administratif, unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, serta kejelasan dan kepastian dalam jadwal waktu penyelesaian pelayanan. Dari kriteria-kriteria ini belum nampak kejelasan kewajiban dan hak baik pelayan maupun pelanggan, padahal sangat penting untuk bahan evaluasi bagi tingkat pencapaian sasaran dari pelayanan itu.

Sendi keamanan mengandung arti proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Beberapa indikator atau kriteria lain nampaknya perlu ditambahkan untuk mendapatkan penilaian yang lebih mewakili terhadap sendi keamanan ini, disamping memerinci indikator-indikator yang ada menjadi lebih jelas. Kenyamanan dalam pendaftaran pelanggan, kenyamanan dalam menerima pelayanan, merupakan kriteria yang harus diturunkan dari indikator kenyamanan ini. Selanjutnya kesinambungan layanan dan konsistensi layanan merupakan indikator lain yang perlu ditambahkan untuk sendi keamanan ini.

Sendi keterbukaan dalam Kepmenpan Nomor: 81/1993 dan kriteria pemberian penghargaan Abdi Satya Bakti, meliputi kriteria keterbukaan dalam prosedur/tatacara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan. Satu hal yang perlu ditegaskan dalam hal ini, yang juga tidak kalah pentingnya adalah keterbukaan dalam menerima keluhan, saran perbaikan dari pelanggan. Oleh karena itu keterbukaan di sini perlu diartikan tidak hanya yang berkaitan secara langsung dengan pelayanan, tetapi juga hal-hal yang berkaitan tidak langsung, termasuk dalam manajemen unit kerja atau institusi yang memberikan

pelayanan tersebut.

Sendi efisiensi dalam keputusan ini nampaknya diartikan terlalu sempit, yaitu terbatas kepada hal-hal yang berkaitan dengan persyaratan pelayanan. Padahal efisiensi dalam pelayanan perlu diartikan juga dalam hal penggunaan sumber daya, baik sumber daya manusia, sumber dana, peralatan, metode pelayanan, bahan baku, bahkan rasio antara biaya terhadap nilai layanan dan pencapaian target layanan juga bisa dijadikan indikator efisiensi suatu pelayanan.

Sendi ekonomis diartikan bahwa pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan : Pertama, bahwa nilai barang dan jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi di luar kewajaran; Kedua, kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar; dan Ketiga, ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Memperhatikan ketiga hal yang perlu diperhatikan tersebut, nampaknya hanya dilihat dari sisi masyarakat dan kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku. Padahal, pengertian ekonomis dari suatu pelayanan harus menggambarkan peran dari pelayanan itu terhadap kondisi ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, kuantitas dan jangkauan pelayanan terhadap masyarakat serta kontribusi unit kerja atau institusi pelayanan terhadap Pendapatan Daerah (PADS) perlu dipertimbangkan dalam melakukan penilaian terhadap kinerja pelayanan.

Sendi ketujuh adalah keadilan yang merata. Sendi ini diartikan bahwa cakupan atau jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata, dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat. Perlu ditegaskan di sini bahwa adil tidak selalu sama dengan merata. Oleh karena itu penentuan sendi keadilan dengan melihat cakupan atau jangkauan serta pemerataan distribusi pelayanan nampaknya perlu ditambahkan indikator lainnya. Sebagai bahan pertimbangan perlu dipikirkan indikator lain seperti ada atau tidaknya subsidi silang dalam pemberian pelayanan, dan ada tidaknya diskriminasi pelayanan antar berbagai kelompok pelanggan.

Sendi ketepatan waktu diartikan bahwa pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Memperhatikan kondisi saat ini, lamanya waktu yang telah ditentukan tidak mencerminkan kebaikan pelayanan, karena dalam kenyataan ada pelayanan



yang semestinya dapat dilakukan secara singkat, namun dalam ketentuannya relatif lama. Oleh karena itu ketepatan waktu seyogyanya hanya dijadikan sebagai salah satu indikator saja, yang menginduk kepada indikator sendi yang lebih luas yaitu ketepatan pelayanan, yang meliputi: ketepatan waktu, kesesuaian jumlah dan kualitas layanan dengan yang diminta pelanggan, jumlah pekerjaan yang tertunda, dan lain-lain.

“Kriteria Kuantitatif” dimaksud meliputi aspek-aspek: Jumlah warga masyarakat yang meminta pelayanan (per-hari, per-bulan, atau per-tahun). Lamanya waktu pemberian pelayanan masyarakat sesuai permintaan yang dihitung secara rata-rata. Penggunaan perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat; dan frekuensi keluhan atau pujian dari masyarakat penerima pelayanan terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja/kantor pelayanan yang bersangkutan.

### C. Analisis Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum

Tidak ada suatu lembaga fungsional yang bertugas melakukan penilaian terhadap kinerja pelayanan umum yang diberikan oleh Dinas Dati II saat ini. Sebagai kedekatan fungsi, meskipun tidak secara khusus melakukan penilaian kinerja pelayanan umum Dinas Dati II, Inspektorat Wilayah kiranya dapat dipandang sebagai instansi yang saat ini mempunyai kompetensi untuk melakukan tugas penilaian ini, mengingat tugas pokok dan fungsi institusi ini sebagai pengawas sekaligus melakukan penilaian terhadap kegiatan yang dilakukan oleh instansi-instansi di Daerah/Wilayah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No: 219 tahun 1979 tentang Organisasi dan Tata Kerja, ditegaskan bahwa dalam pelaksanaan pengawasan terhadap berbagai penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di Daerah/Wilayah baik yang rutin maupun tugas pembangunan yang mencakup kegiatan-kegiatan yang bersifat *public service*, fungsi pengawasan dilaksanakan oleh Inspektorat. Schubungan dengan hal tersebut, Inspektorat Wilayah mempunyai fungsi diantaranya:

- Pemeriksaan terhadap setiap unsur dan atau instansi di lingkungan pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I dan Pemerintah Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II serta unsur-unsur dan atau instansi Departemen Dalam Negeri di Daerah yang meliputi bidang-bidang

pembinaan sosial-politik, pembinaan pemerintahan umum, pembinaan pemerintahan desa, pembinaan otonomi daerah, pembinaan umum, pembangunan desa, agraria, administrasi, organisasi dan ketatalaksanaan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan peralatan, perusahaan daerah dan lain-lainnya yang ditugaskan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I atau Bupati Kepala Daerah Tingkat II.

- Pengujian serta penilaian atas hasil laporan berkala/sewaktu-waktu dari setiap unsur dan atau instansi di lingkungan pemerintah dan Departemen Dalam Negeri.

Memperhatikan fungsi Inspektorat Wilayah tersebut, nampak bahwa salah satu fungsinya adalah melakukan penilaian. Namun demikian, penilaian yang dilakukan institusi ini terbatas pada laporan, lagi pula orientasi dari penilaian laporan yang dilakukan Inspektorat Wilayah adalah dalam rangka pengendalian kegiatan-kegiatan tersebut agar tidak menyimpang dari tujuan yang semula ditetapkan serta peraturan perundang-undangan yang ada. Dengan demikian, pengawasan dan penilaian yang dilakukan tidak mencakup semua unsur yang menentukan kinerja suatu instansi, melainkan hanya terbatas pada aspek proses dan output. Sementara itu aspek input dan outcome berupa kepuasan konsumen atau masyarakat sama sekali tidak tersentuh.

Selain itu, Sekretariat Wilayah Daerah Tingkat II, Sekretariat Kotamadya Daerah Tingkat II, dan Sekretariat DPRD Tingkat II pun mempunyai fungsi sebagai penilai sebagaimana yang tercantum di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No: 120 tahun 1978 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Setwilda Tingkat II, Sekretaris Kotamadya Tingkat II, Sekretariat DPRD Tingkat II. Dalam Kepmendagri tersebut ditegaskan bahwa salah satu fungsi ketiga unit organisasi tersebut adalah mempersiapkan rencana, menyusun program dan menilai pelaksanaan rencana berdasarkan kebijakan dan peraturan perundangan yang berlaku.

Dalam hal ini pun, meski kata-kata penilaian muncul, namun tidak menunjukkan adanya fungsi penilaian secara umum terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh instansi-instansi yang ada di Daerah Tingkat II. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa belum ada Institusi Daerah atau Wilayah yang secara fungsional bertugas untuk melakukan penilaian terhadap kinerja instansi-instansi di Daerah.



Dalam lingkup nasional pun, belum ada institusi fungsional yang melakukan penilaian kinerja pelayanan umum ini. Sebagaimana Itwilkab/Itwilkod di Daerah Tingkat II, Inspektorat Jenderal di lingkungan Departemen pun, tidak melakukan penilaian kinerja pelayanan yang diberikan oleh unit-unit organisasi di lingkungan Departemennya. Walhasil, Itjen sekalipun hanya bertugas melakukan pengawasan dengan orientasi agar pelaksanaan kegiatan tidak menyimpang dari tujuan yang semula ditentukan, dan kebijakan atau peraturan perundangan yang berlaku.

Sementara yang sudah dilakukan, penilaian dalam rangka pemberian penghargaan “Abdisatyabakti” dilakukan oleh suatu Kepanitiaan, yang disebut “Panitia Penilai dan Panitia Penentu Akhir” yang beranggotakan personil-personil dari lingkungan eksekutif dan legislatif. Beberapa instansi yang terlibat dalam kepanitiaan ini beserta format kepanitiaannya sebagai berikut (Abdisatyabakti 1996):

#### *PENGARAH:*

Ketua : Menpan

Anggota : Beberapa personil dari:

- Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Kantor Menpan),
- Lembaga Administrasi Negara (LAN),
- Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN),
- Departemen Dalam Negeri,
- Departemen Keuangan,
- Badan Perencana Pembangunan Nasional (BAPPENAS),
- Kantor Sekretariat Negara (Kantor Setneg).

Sekretaris : Personil dari Kantor Menpan

#### *SUB PANITIA TEKNIS*

Ketua : (Dari kantor Menpan)

Anggota : Beberapa personil dari:

- Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Kantor Menpan),

- Lembaga Administrasi Negara (LAN),
- Departemen Dalam Negeri,
- Departemen Keuangan,
- Badan Perencana Pembangunan Nasional (BAPPENAS),
- Kantor Sekretariat Negara (Kantor Setneg),
- Rumah Tangga Kepresidenan.

Sekretaris : Dari Kantor Menpan

#### *PANITIA PENENTU AKHIR (PANTUHIR)*

Ketua : Menpan

Anggota : Beberapa personil dari:

- DPR-RI
- Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI)
- Kamar Dagang dan Industri (KADIN)
- Persatuan Wartawan Indonesia (PWI)
- Beberapa Media Massa Tulis (Suara Karya, Kompas, Suara Pembaruan, Media Indonesia, Republika)

Sekretaris : Dari Kantor Menpan

Memperhatikan keberadaan Tim Penilai seperti dipaparkan di atas, dapat diidentifikasi beberapa kelemahan sebagai berikut:

1. Kepanitian bersifat temporer, sehingga sangat dimungkinkan tidak ada upaya-upaya yang optimal dalam melakukan penilaian.
2. Dalam melakukan penilaian, meskipun LSM dan media massa telah dilibatkan, namun konsumen sendiri sama sekali tidak diikutsertakan. YLKI tidak dapat dikatakan representatif bagi konsumen-konsumen instansi secara spesifik.
3. Wakil-wakil rakyat di DPR, meskipun ikut dilibatkan, namun hanya dalam proses penentuan keputusan akhir, sementara dalam menentukan "Panitia Penilai" serta dalam "melakukan penilaiannya" sama sekali tidak diikutsertakan. Hal ini memberikan kesan, bahwa keterlibatan DPR hanya sekedar formalitas saja.



#### D. Analisis Mekanisme Penilaian Dalam Rangka Pemberian “Abdisatyabakti”

Mekanisme penilaian kinerja pelayanan umum yang selama ini telah dilaksanakan adalah model penilaian dalam rangka pemberian “Penghargaan Abdisatyabakti”, yang dilakukan oleh Tim Penilai yang dibentuk oleh Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, yang personilnya terdiri dari orang-orang eksekutif dan legislatif.

Secara garis besar mekanisme penilaian tersebut dilakukan sebagai berikut:

1. Berdasarkan usulan dari masing-masing pimpinan instansi dari hasil penilaian serta pertimbangan Panitia Penilai Tingkat Nasional dan Panitia Penentu Tingkat Akhir (PANTUHIR) setiap tahun Menpan menetapkan unit-unit Penilaian Percontohan dengan keputusan Menpan.
2. Penetapan unit-unit pelayanan percontohan setiap tahun didasarkan atas keputusan rapat panitia penentu tingkat akhir yang dibentuk dengan keputusan Menpan.
3. Bagi unit-unit pelayanan yang ditetapkan sebagai unit pelayanan percontohan diberikan penghargaan.
4. Bagi unit-unit pelayanan percontohan yang berhasil mempertahankan predikat sebagai unit pelayanan percontohan selama 5 tahun berturut-turut akan diberikan penghargaan pula.
5. Penghargaan tersebut diserahkan oleh Presiden RI dalam suatu upacara di Istana Negara.

Beberapa kelemahan yang dapat diidentifikasi dari mekanisme tersebut antara lain:

1. Penilaian yang dilandasi atas dasar pemberian penghargaan dalam lingkungan birokrasi yang belum mapan, cenderung lebih bersifat “giliran” atau “pemerataan”. Sehingga motivasi peningkatan kinerja, bukan dalam upaya meningkatkan kepuasan konsumen, melainkan untuk mendapatkan penghargaan. Sehingga tidak mustahil, penghargaan tersebut menjadi suatu komoditas yang dapat diperjualbelikan.
2. Mekanisme penilaian yang ada sekarang ini, hanya melahirkan suatu penghargaan (*reward*) bagi instansi yang berprestasi, tetapi tidak ada hukuman (*punishment*) dari pemerintah, apalagi hukuman otomatis dari

masyarakat konsumen.

3. Penilaian yang ada tidak memberikan informasi kepada masyarakat mengenai instansi-instansi yang mempunyai kinerja yang baik dan kurang secara lengkap.
4. Penilaian hanya dilakukan sepihak, yaitu terhadap unit organisasi atau instansi yang bersangkutan saja, sementara itu konsumen yang merasakan sendiri produk pelayanan yang diberikan oleh instansi tersebut sama sekali tidak diikutsertakan, oleh karena itu, aspirasi konsumen tidak tertampung.
5. Penilaian pada suatu tahun tertentu hanya dilakukan terhadap instansi-instansi yang dijadikan percontohan dan ditetapkan dengan keputusan Menpan. Hal ini tidak memacu instansi untuk meningkatkan kinerjanya.
6. Tim penilai hanya dilibatkan dalam diskusi di atas meja, berdasarkan hasil yang dilaporkan oleh pimpinan instansi. Hal ini sangat memungkinkan penuh dengan rekayasa.



## BAB IV

### KONDISI PELAYANAN UMUM SAAT INI

#### A. Sampel Penelitian

Untuk melihat kondisi pelayanan umum yang dilakukan oleh Dinas Dati II saat ini, maka dilakukan penelitian lapangan. Mengingat terlalu besarnya populasi dan keterbatasan waktu dan biaya maka penelitian ini dilakukan pada beberapa Daerah Tingkat II, yang menjadi sampel penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Kabupaten Daerah Tingkat II Gianyar (Propinsi Dati I Bali)
- Kotamadya Daerah Tingkat II Tangerang (Propinsi Dati I Jawa Barat)
- Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung (Propinsi Dati I Jawa Barat)
- Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung (Propinsi Dati I Jawa Barat)

Pemilihan sampel tersebut didasarkan kepada efisiensi dan representasi Dati II. Dalam hal ini, meskipun penelitian sebagian besar dilakukan di Jawa Barat, namun diharapkan hasilnya dapat diaplikasikan di Daerah-daerah lainnya. Tiga Daerah Tingkat II di Jawa Barat dijadikan sebagai sampel, dengan alasan bahwa Dati II di Jawa Barat mempunyai dinas dan jenis pelayanan yang cukup banyak dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya. Sementara itu, Daerah Tingkat II Gianyar diambil sampel dengan tujuan sebagai bahan perbandingan serta alasan potensi wisata yang cukup baik. Dengan demikian, gambaran kinerja pelayanan yang dipaparkan dalam Bab ini didasarkan kepada hasil survey di empat Dati II tersebut, yang hasilnya sebagai berikut:

#### B. Output dan Jenis Pelayanan

Jenis-jenis pelayanan yang diberikan oleh Dinas Dati II, berdasarkan hasil penelitian di keempat Daerah Tingkat II adalah sebagai berikut:

1. *Output Pelayanan*; Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, seluruh Dinas/Instansi di Kabupaten Daerah Tingkat II yang menjadi sampel dalam penelitian ini menghasilkan output berupa jasa, dan tidak ada yang menghasilkan barang atau barang sekaligus jasa.

2. Jenis Pelayanan; Jenis pelayanan jasa yang diberikan oleh Dinas / Instansi Daerah Tingkat II dapat dibedakan menjadi empat macam, yaitu:

- Pelayanan Administrasi,
- Pelayanan Konsultatif,
- Pelayanan Teknik,
- Pelayanan Pengawasan

Masing-masing Dinas / Instansi rata-rata menyelenggarakan lebih dari satu jenis pelayanan jasa. Untuk setiap jenis pelayanan ini, sebagian Dinas / Instansi telah menetapkan optimasi waktu dan biaya yang dibutuhkan, dan sebagian lain belum. Meskipun demikian, penetapan optimasi waktu dan biaya pelayanan semata-mata masih didasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku, dan belum melalui perhitungan / analisis secara rasional. Sebagai gambaran Jenis Pelayanan Jasa dan Rinciannya antara lain sebagai berikut :

Tabel 4.1

Jenis Pelayanan Jasa dan Rincian Pelayanan Jasa Dinas / Instansi Daerah Tingkat II

Dinas / Instansi	Jenis Pelayanan Jasa	Rincian Pelayanan Jasa
DKP	Konsultatif  Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyuluhan kebersihan</li> <li>• Konsultasi pengelolaan sampah dan taman</li> <li>• Penyapuan &amp; pengangkutan sampah</li> <li>• Penyemprotan lalat</li> <li>• Penataan TPA</li> <li>• Penyiapan TPS</li> <li>• Penataan taman kota</li> <li>• Penyiraman taman kota</li> </ul>



Dinas Pertanian Tanaman Pangan	Administratif Konsultatif  Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberikan rekomendasi</li> <li>• Memberikan konsultasi kepada Petani mengenai usaha tani.</li> <li>• Demonstrasi</li> <li>• Pemutaran film</li> <li>• Penyelenggaraan kursus</li> <li>• Bantuan fisik</li> </ul>
Dinas Pendidikan Dasar	Administratif & Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melanjutkan usul kenaikan pangkat</li> <li>• Pembuatan SPTKG</li> <li>• Pemberian ijin cuti</li> <li>• Penataran / Pengarahan</li> </ul>
Dinas LLAJ	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ijin trayek angkutan pedesaan</li> <li>• Perpanjangan ijin trayek</li> <li>• Ijin usaha angkutan</li> </ul>
DPU	Administratif Teknis  Penyewaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerbitan IMB</li> <li>• Teknik bangunan</li> <li>• Operasi dan pemeliharaan jaringan jalan</li> <li>• Walles</li> </ul>
Dinas Pendapatan	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perubahan nomor SPPT</li> </ul>
Dinas Perhutanan & Kons. Tanah	Konsultatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyuluhan</li> </ul>
Dinas Perkebunan	Konsultatif Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembinaan dan penyuluhan</li> <li>• Penyaluran sarana produksi</li> <li>• Pengadaan bibit / benih</li> </ul>

Dinas Kesehatan	Administratif  Konsultatif  Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surat keterangan sehat</li> <li>• Perijinan</li> <li>• Visum et repertum</li> <li>• Surat keterangan laboratorium</li> <li>• Konsultasi gizi</li> <li>• Konsultasi tumbuh kembang</li> <li>• Konsultasi penyakit</li> <li>• Pengobatan dasar</li> <li>• Rujukan</li> <li>• Pemeriksaan laboratorium</li> <li>• Tindakan medis</li> </ul>
Dinas Pariwisata	Administratif  Konsultatif  Teknis  Penyewaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rekomendasi ijin prinsip, pendirian hotel / rumah makan / angkutan wisata</li> <li>• Ijin usaha rekreasi dan hiburan umum</li> <li>• Konsultasi perijinan pariwisata</li> <li>• Penyuluhan sadar wisata</li> <li>• Peningkatan kualitas &amp; kuantitas obyek wisata</li> <li>• Pertunjukan kesenian bulan purnama</li> <li>• Promosi obyek wisata</li> <li>• Sewa stage Barong</li> </ul>
Kantor Catatan Sipil	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akta kelahiran, Akta perkawinan, Akta perceraian, Akta pengangkatan anak, Akta pengesahan anak, Akta kematian</li> </ul>



Kandep Perindag	Administratif  Konsultatif Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanda Daftar Industri (TDI)</li> <li>• Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP)</li> <li>• Penyuluhan dan pelayanan informasi</li> <li>• Bimbingan teknis produksi / desain</li> </ul>
Kantor Pertanahan	Administratif    Konsultatif Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sertifikat hak atas tanah :</li> <li>• Konversi</li> <li>• Penegasan / Pengakuan hak</li> <li>• Peralihan hak</li> <li>• Hak tanggungan</li> <li>• Pemberian hak</li> <li>• Keterangan pendaftaran tanah</li> <li>• Informasi pertanahan</li> <li>• Pengukuran bidang tanah</li> </ul>
Kandep P dan K	Administratif  Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembuatan PAK guru</li> <li>• Pengesahan STTB</li> <li>• Pendataan benda cagar budaya</li> <li>• Pendidikan dan pengajaran seni dan budaya</li> </ul>

### C. Strategi Pelayanan Umum

Strategi pelayanan yang dilakukan Pemerintah Daerah Tingkat II yang menjadi sampel dapat dikelompokkan kedalam 2 kelompok yaitu :

- Pelaksanaan yang dilakukan secara terpisah-pisah yang dilakukan Dinas atau Kantor masing-masing. Pelaksanaan ini dilaksanakan di Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung dan Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung.
- Pelaksanaan pelayanan umum yang dilakukan secara terintegrasi pada satu tempat (kantor bersama) yang dilakukan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT). Pelayanan seperti itu dilakukan antara lain di Kabupaten Daerah Tingkat II Gianyar dan Kotamadya Daerah Tingkat II Tangerang.

Dilihat dari struktur organisasi, keberadaan UPT masih belum begitu jelas, terutama dilihat dari eselonering dan nomenklatur pejabatnya. Selain itu, sarana dan prasarana (termasuk anggaran) masih relatif terbatas.

#### **D. Rasionalisasi Standar Kualitas Pelayanan**

Dalam Desain Penelitian (atas dasar hasil penelitian tahun sebelumnya) telah disebutkan adanya 17 indikator kualitas pelayanan umum, yaitu : Kesederhanaan, Kejelasan, Kepegawaian, Keamanan (Kepastian Hukum), Efisiensi, Kepuasan Pelanggan (Masyarakat), Keadilan, Sarana dan Prasarana, Ketepatan, Kecepatan, Hubungan dengan Pelanggan, Daya Saing Produk, Keterbukaan, Ketertiban, Responsibilitas, Ekonomis, serta Keserasian. Seluruh indikator ini pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 4 jenis kualitas layanan, yaitu :

1. *Kualitas layanan yang berkaitan dengan waktu dan prosedur:* Kesederhanaan, Kejelasan, Ketepatan, Kecepatan, Keterbukaan. Dilihat dari waktu dan prosedur pelayanan, pelayanan oleh Dinas, kantor dan UPT telah diorientasikan kepada terpenuhinya kaidah-kaidah sederhana, jelas, tepat, cepat, dan terbuka. Hal ini dilakukan melalui upaya-upaya sebagai berikut :
  - a) Membuat dan menyebarluaskan brosur-brosur mengenai jenis pelayanan tertentu, disertai dengan tahapan yang dilalui dan waktu yang dibutuhkan untuk setiap tahapan, persyaratan yang harus dipenuhi, serta biaya yang dibutuhkan. Dengan demikian, masyarakat pengguna jasa pelayanan akan dengan mudah memonitor praktek pemberian layanan oleh Dinas, Kantor atau UPT. Pihak instansi pemberi layanan sendiri tidak dapat mengulur-ulur waktu atau memungut biaya diluar ketentuan yang telah diketahui secara luas dan terbuka.
  - b) Menggambarkan diagram arus atau proses pelayanan sejak dimasukkannya permohonan sampai dengan menjadi output pelayanan. Disamping itu, sejauh mungkin diupayakan untuk lebih menyederhanakan proses atau prosedur yang ada, baik mengenai waktu yang diperlukan maupun banyaknya pihak pelaksana. Hal ini selain mempercepat proses pelayanan, juga sangat memudahkan



masyarakat dalam memahami prosedur yang harus ditempuh.

- c) Meskipun belum sepenuhnya tercapai, namun pihak Dinas, kantor atau UPT berusaha untuk mentaati ketentuan yang telah dituangkan dalam brosur yang ada.

2. *Kualitas layanan yang berkaitan dengan hasil/output layanan:* Keamanan, Daya Saing Produk, Kepuasan Pelanggan.

Dilihat dari hasil/output pelayanan, sampai dengan saat ini – meskipun belum diadakan penelitian secara khusus – namun fenomena yang muncul di lapangan telah menunjukkan indikasi peningkatan mutu atau kualitas layanan publik yang diselenggarakan.

3. *Kualitas layanan yang berkaitan dengan biaya :* Efisiensi, Ekonomis.

Dilihat dari biaya yang dipungut Dinas, Kantor dan UPT belum melakukan analisis yang rasional mengenai jumlah biaya yang paling pas, dalam pengertian di satu sisi tidak memberatkan masyarakat namun pada sisi lain dapat menunjang kelancaran operasional pelayanan. Selama ini biaya yang dipungut hanya didasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku (misalnya Perda), dengan asumsi bahwa jumlah yang tertera pada Perda itu telah sesuai dengan kemampuan masyarakat karena telah melalui proses pembahasan di DPRD. Keadaan seperti ini sebenarnya telah disadari oleh Pemerintah Daerah Tingkat II, namun karena filosofi “aparatur sebagai abdi masyarakat” diletakkan diatas segalanya, maka pembebanan biaya yang lebih besar kepada masyarakat belum dilakukan, meskipun kualitas pelayanan telah lebih meningkat.

4. *Kualitas layanan yang berkaitan dengan pemberi layanan :* Kepegawaian, Sarana dan Prasarana, Hubungan dengan Pelanggan, Ketertiban, Keadilan, Responsibilitas, Keserasian.

Dilihat dari pemberi layanan, sudah mengarah kepada dukungan penciptaan kualitas layanan, meskipun disana-sini masih perlu dilakukan beberapa pembenahan. Salah satu petunjuk tentang positifnya aspek pemberi/penyelenggara layanan ini, di salah satu daerah penelitian (Kabupaten Dati II Gianyar), telah terlihat bersatunya tekad seluruh penyelenggara untuk meningkatkan kualitas pelayanan, melalui perumusan “visi” yang berbunyi KEPUASAN ANDA ADALAH TUJUAN KAMI. Visi ini ditulis dalam ukuran yang cukup besar dan mudah dibaca, baik oleh penyelenggara sendiri maupun khususnya

masyarakat pemakai jasa.

#### E. Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Sebagai Unit Pelayanan Satu Atap

Berdasarkan hasil penelitian lapangan di 4 Daerah Tingkat II yang menjadi sampel penelitian, terdapat diantaranya Dati II yang telah menerapkan sistem pelayanan satu atap dengan pembentukan suatu unit pelayanan terpadu. Tujuan pembentukan unit pelayanan terpadu ini adalah: Pertama, memberikan kemudahan kepada masyarakat yang memerlukan pelayanan; Kedua, mendorong prakarsa masyarakat untuk ikut berpartisipasi aktif dalam berbagai kegiatan pembangunan; Ketiga, meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja aparatur pemerintah Dati II, khususnya yang terlibat langsung dengan pelayanan; Dan keempat, secara bertahap ditujukan untuk memperbaiki citra aparatur baik sebagai abdi negara maupun sebagai abdi masyarakat.

##### 1. Mekanisme Pelayanan

Adapun mekanisme kerja dari UPT ini meliputi dua mekanisme. Pertama, mekanisme *pasif* dimana masyarakat yang memerlukan pelayanan datang langsung dan mengajukan permohonan ke UPT tersebut, dan selanjutnya UPT melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Meneliti persyaratan sesuai dengan jenis permohonan pelayanan yang diajukan;
2. Permohonan yang sudah memenuhi persyaratan diproses dengan berpedoman kepada aturan yang ada;
3. Penyerahan produk pelayanan di loket UPT sesuai dengan target waktu yang telah ditentukan.

Sementara itu mekanisme *aktif* dilaksanakan dengan cara menjemput permohonan dari masyarakat sampai di Kantor Kecamatan atau di alamat pemohon dan mengantar produk layanan tersebut sampai di alamat pemohon.

##### 2. Personalia UPT

Personalia untuk pengisian tenaga kerja di loket pelayanan dan petugas keliling diisi dari instansi atau dinas terkait yang pelayanannya dilakukan di UPT. Sementara itu, UPT sendiri dipimpin oleh seorang koordinator yang bertanggung jawab langsung kepada Bupati Kepala Daerah



## Tingkat II.

### 3. Dampak Positif Dari UPT

Keberadaan UPT di Daerah Tingkat II dalam memberikan memberikan beberapa jenis pelayanan ternyata memberikan dampak positif baik terhadap karyawan maupun terhadap masyarakat.

Secara umum dampak positif terhadap karyawan adalah meningkatnya komitmen karyawan dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Selain itu kemampuan individual maupun kemampuan kelompok dari karyawan yang terlibat dalam UPT tersebut semakin terspesialisasi dan semakin meningkat.

Sementara itu dampak positif terhadap masyarakat berupa makin jelasnya prosedur, persyaratan, jangka waktu pengurusan dan biaya yang dibebankan, karena selain selain hal-hal tersebut dituangkan dalam brosur, juga dipasang di unit pelayanan terpadu. Masyarakat juga dapat menghemat waktu dalam mengurus berbagai pelayanan yang diperlukan. Manfaat lain yang didapatkan oleh masyarakat adalah makin berkurangnya berbagai distorsi biaya pelayanan. Masyarakat yang semua biasa berurusan dengan biro-biro jasa, kini mengurus sendiri keperluannya ke UPT.

## BAB V

### PERSPEKTIF PELAYANAN UMUM MASA YANG AKAN DATANG DAN UPAYA ANTISIPASINYA

Abad 21 mendatang merupakan abad yang penuh tantangan yang tidak dapat dielakkan. Dalam persiapan memasuki abad 21, dinamika perekonomian dunia ditandai oleh perubahan yang sangat cepat dalam bidang transportasi, telekomunikasi dan travel yang terkenal dengan "*triple T revolution*". Dampak revolusi ketiga aspek tersebut akan terasa dimanapun di berbagai belahan bumi sehingga hanya bangsa yang bersiap sajalah yang dapat mengantisipasi kebutuhan dunia dan mulai memberikan pelayanan terbaiknya terhadap masyarakat sesuai dengan keinginan mereka (*customization*). Dalam hubungan ini manajemen pemerintahan harus dapat secara terus menerus memantapkan diri dalam meningkatkan daya guna dan hasil guna pelayanan terhadap masyarakat pengguna jasanya.

Dengan memperhatikan hal-hal itu semua, maka modernisasi manajemen pelayanan akan menyentuh tiga komponen pokok, yaitu melakukan reformasi dalam aspek keorganisasian (lembaga), memperbaiki tatalaksana pelayanan umum serta mengembangkan profesionalisme sumber daya manusia-nya.

Dari sisi kelembagaan, cenderung akan tercipta struktur organisasi yang *flat*, miskin struktur namun kaya fungsi. Dari sisi ketatalaksanaan, kebijakan deregulasi dan debirokratisasi makin diperkuat melalui upaya penyederhanaan prosedur atau mekanisme pelayanan, dan berubahnya sifat organisasi mekanistik menjadi organisistik. Adapun pada sisi sumber daya manusia, tuntutan abad 21 akan lebih mengandalkan jajaran pejabat fungsional yang memiliki keahlian dan keterampilan khusus.

#### A. Reformasi Dalam Bidang Kelembagaan

Upaya memperkuat kelembagaan harus difokuskan pada unit-unit atau satuan organisasi yang langsung memberikan pelayanan umum, dengan penyerahan kewenangan yang jelas disertai peningkatan kemampuan profesionalnya. Mengingat abad 21 akan banyak ditandai dengan lebih berperannya masyarakat (swasta) sedangkan pemerintah lebih banyak pada



penggerakan peran serta masyarakat, maka birokrasi pemerintahan dalam kurun waktu tersebut harus makin mengembangkan kemampuan masyarakat dalam meningkatkan kreativitasnya.

Dalam pelembagaan pelayanan umum perlu memperhatikan semangat *reinventing government* yang antara lain menekankan perlunya organisasi birokrasi yang "*a smaller, better, faster and cheaper government*". Hal ini dimaksudkan untuk mengatasi sifat birokrasi yang lamban dan terpusat, serta inefisien. Oleh karena itu, beberapa paradigma yang dikemukakan David Osborne dan Ted Gaebler menyangkut hal-hal sebagai berikut:

- a. Pemerintahan yang berorientasi pada hasil.  
Untuk meningkatkan penghematan pembiayaan anggaran pemerintah dan efektivitas pelaksanaan tugas, perhitungan anggaran hendaknya tidak didasarkan pada masukan tetapi pada hasil. Karena jika pengukuran dilakukan pada hasil maka akan dapat dibedakan antara keberhasilan dengan kegagalan. Dengan demikian selain keberhasilan menjadi lebih dihargai juga menjadi sumber pelajaran yang berguna untuk pengembangan keberhasilan selanjutnya. Dengan keberhasilan yang dicapai pemerintah, maka pemerintah akan mendapat dukungan dari masyarakat.
- b. Pemerintahan yang mengutamakan persaingan dalam pemberian pelayanan kepada publik.  
Dengan mengutamakan persaingan dalam pemberian pelayanan, maka akan diperoleh efisiensi usaha yang lebih besar, pengembangan inovasi yang lebih banyak, dan membangkitkan harga diri dan semangat juang pegawai negeri.
- c. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi organisasi dari pada peraturan tanpa harus melakukan penyimpangan terhadap peraturan yang bersangkutan.  
Organisasi yang digerakkan oleh misi akan lebih efektif dan memperoleh hasil yang lebih baik. Dengan demikian organisasi menjadi lebih inovatif, lebih fleksibel karena tidak kaku, tidak lamban, dan memiliki semangat organisasi yang lebih tinggi.
- d. Pemerintahan yang melakukan desentralisasi wewenang kepada unit kerja organisasi atau pejabat di bawah secara penuh  
Dalam dunia sekarang ini, sesuatu hanya akan berjalan baik jika mereka

yang bekerja di pemerintahan mempunyai otoritas untuk mengambil keputusan sendiri.

Keuntungan yang diperoleh dari pemerintahan atau organisasi yang terdesentralisasi adalah:

- (1) lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel dari pada yang tersentralisasi.
- (2) lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih efektif dari pada yang tersentralisasi.
- (3) lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif dari pada yang tersentralisasi.
- (4) lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja jauh lebih tinggi, lebih banyak komitmen, dan lebih besar produktivitasnya.

e. Pemerintahan yang antisipatif

Pemerintahan tradisional yang birokratis memusatkan pada penyediaan jasa untuk memerangi masalah bukan sebaliknya lebih memusatkan pada pencegahan masalah.

Pemerintahan yang antisipatif akan lebih efektif dalam memecahkan masalah dibandingkan pemerintahan yang memusatkan pada penyediaan jasa untuk memerangi masalah. Pemerintah yang antisipatif ini mempunyai pandangan jauh ke depan dan akan lebih efisien karena pada gilirannya akan memperkecil intensif kepada para pegawai.

Konsekuensi prinsip *reinventing government* dalam pembentukan kelembagaan pelayanan yang baru tersebut, menghendaki perubahan mental birokrasi yang merefleksikan ciri dan sifat-sifat :

1. Aparatur yang selama ini terkesan "minta dilayani" menjadi "melayani".
2. Aparatur yang berorientasi memberdayakan aparatur menjadi aparatur yang berorientasi "memberdayakan masyarakat".
3. Aparatur yang memiliki sikap keterbukaan dalam melaksanakan azas tanggung gugat (*public accountability*).

B. Reformasi Ketatalaksanaan

Seiring dengan pembenahan dan atau pergeseran paradigma kelembagaan pelayanan, dalam aspek ketatalaksanaanpun mengalami pergeseran yang signifikan. Dalam hal ini, kecenderungan permintaan



masyarakat untuk dilayani oleh pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa yang semakin besar, menuntut tidak saja penyediaan sumber daya makin besar tetapi juga melahirkan konsekuensi inefisiensi pemerintah. Sementara peran fundamental pemerintah adalah sebagai *power of economic regulator*, yaitu menjadi wasit untuk ‘permainan perekonomian’ yang dilakukan sektor swasta sebagai pemain. Oleh sebab itu, perlu dilakukan usaha untuk memisahkan peran pemerintah sebagai negara dan peran sebagai produsen beberapa barang dan jasa untuk kepentingan masyarakat, atau dengan kata lain memisahkan peran pemerintah dan peran swasta. Hal itu berarti perlu dilakukan usaha pemberdayaan masyarakat untuk memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh masyarakat itu sendiri atau dengan kata lain diperlukan privatisasi baik untuk penghasil serta pengatur penyediaan barang dan jasa.

Dalam bukunya *The Key to a Better Government*, E.S. Savas mengklasifikasikan adanya 10 pola pengaturan yang berbeda dalam penyediaan barang dan jasa yang merupakan kombinasi peran yang dapat dimainkan oleh pemerintah, sektor swasta, dan konsumen. Pola-pola tersebut adalah *government service*, *government vending*, *intergovernmental agreement*, *contract*, *franchise (exclusive)*, *franchise (multiple)*, *grant*, *voucher*, *market*, *voluntary*, *voluntary with contract*, dan *self-service*.

Beberapa contoh dari pola pemberian pelayanan (*service delivery*) kepada masyarakat, khususnya pelayanan pada masyarakat perkotaan itu dapat dilihat pada tabel 5.1 berikut ini.

**Tabel 5.1**  
**Contoh Pengaturan Institusional yang Digunakan Dalam Beberapa Jenis Pelayanan Perkotaan**

PENGATURAN INSTITUSIONAL	PELAYANAN PENDIDIKAN	PELAYANAN KEBERSIHAN	PELAYANAN TRANSPORTASI
Government service	Sekolah umum dan universitas negeri	Dinas Kebersihan Kota	Kewenangan Transportasi Publik
Government vending	Sekolah umum Daerah dapat menerima siswa dari daerah lain yang dibiayai oleh orang tua siswa ybs	Perusahaan komersial membayar kepada pemerintah Daerah untuk penyediaan pelayanan air bersih	Badan / lembaga swasta menyediakan bs Kota dan sopirnya untuk kepentingan / peristiwa tertentu
Intergovernmental agreement	Siswa dari satu Kota dikirim oleh Kota lain, disertai pembiayaannya	Kota menyediakan fasilitas air bersih secara mandiri	Kota adalah bagian dari Distrik transportasi regional
Contract	Kota membentuk badan / lembaga swasta untuk memberikan pelatihan atau menyusun program pendidikan	Kota membentuk badan / lembaga swasta untuk menyediakan jenis-jenis pelayanan	Badan / yayasan sekolah membentuk lembaga swasta untuk menyediakan pelayanan bis sekolah
Franchise	-	Kota memberi franchise khusus kepada badan / lembaga swasta untuk menyediakan pelayanan yang harus dibayar	Pemerintah memberi hak khusus kepada badan / lembaga swasta untuk menyediakan pelayanan bis sepanjang rute tertentu
Grant	Lembaga swasta menerima bantuan dana dari pemerintah untuk setiap siswa yang diasuh	Daerah menerima pembayaran atas pelayanan yang diberikan, namun memberikan subsidi kepada penduduk berpenghasilan rendah	Pemerintah membantu perusahaan swasta sebagai subsidi dalam pengadaan bis baru



Voucher	Pemberian voucher untuk SD	-	Voucher transportasi untuk kegunaan tertentu misalnya taksi, mobil pribadi, dsb.
Market	Sekolah swasta	Membentuk badan / lembaga swasta sendiri untuk memenuhi pelayanan	Penyediaan mobil privat
Voluntary association	Sekolah parokial	Asosiasi daerah lain membentuk lembaga / badan untuk menyediakan pelayanan	Pool mobil yang dicarter oleh kelompok sub urban
Self Service	Membaca buku di rumah, belajar dari orang tua	Membawa / membuang sendiri sampah ke TPA	Mengendarai mobil di daerah sendiri, bersepeda, berjalan

Memasuki era globalisasi dan era teknologi informasi, pemerintah dituntut untuk melakukan penataan kembali fungsi kelembagaan dan ketatalaksanaannya dengan mengimplementasikan sistem manajemen mutu terpadu (Total Quality Management). Organisasi yang melaksanakan TQM mempunyai ciri : (1) memusatkan perhatian pada upaya untuk memuaskan pelanggan, (2) melakukan perbaikan berkelanjutan dalam seluruh proses dan output organisasi dan (3) mengambil langkah-langkah untuk melibatkan seluruh karyawan dalam upaya memperbaiki mutu.

Beberapa paradigma yang membedakan organisasi tradisional dengan organisasi TQM adalah:

a. Struktur organisasi:

- (1) Organisasi tradisional: lebih bersifat hirarkis berdasarkan fungsi-fungsi dan tidak mempunyai garis kewenangan serta tanggung jawab yang ketat
- (2) Organisasi TQM: disusun berdasarkan produk dan tidak terlalu banyak memiliki tingkat (eselon), lebih fleksibel dan kurang

bersifat hirarkis struktural.

- b. Fokus organisasi
  - (1) Organisasi tradisional : fokus lebih banyak memelihara “status quo” organisasi, selama semuanya berjalan baik
  - (2) Organisasi TQM: fokus beralih ke perbaikan berkelanjutan terhadap sistem dan proses organisasi
- c. Hubungan karyawan dan supervisor
  - (1) Organisasi tradisional: karyawan memandang supervisor sebagai kepala dan pengawas
  - (2) Organisasi TQM: karyawan memandang supervisor sebagai pembimbing dan fasilitator sedangkan manajer dipandang sebagai pemimpin
- d. Hubungan supervisor - bawahan
  - (1) Organisasi tradisional: mempunyai ciri adanya rasa takut
  - (2) Organisasi TQM: adanya saling ketergantungan, saling kepercayaan dan adanya komitmen bersama
- e. Fokus perhatian karyawan
  - (1) Organisasi tradisional : tiap karyawan terarah pada upaya perorangan dan pola sikap serta pola pikir pekerjaan
  - (2) Organisasi TQM : terarah pada upaya tim dan pola sikap serta pola pikir mutu dan produktivitas
- f. Program pelatihan dan pendidikan
  - (1) Organisasi tradisional : program pelatihan dan pendidikan dipandang sebagai beban tambahan biaya
  - (2) Organisasi TQM : program pelatihan dan pendidikan merupakan aset dan investasi
- g. Penentuan Mutu
  - (1) Organisasi tradisional : manajemen menentukan mutu produk sesuai standar yang ditentukan oleh organisasi
  - (2) Organisasi TQM: manajemen menentukan mutu produk sesuai kebutuhan dan kemauan pelanggan, dan atas dasar itu diupayakan mengembangkan ukuran untuk memenuhi tuntutan pelanggan.

Penerapan TQM dalam instansi pemerintah sering diistilahkan sebagai “Total Quality Governance” yang mengkombinasikan pengalaman manajemen pemerintahan dengan pengalaman pengelolaan bisnis, dan



memperlakukan masyarakat sebagai pelanggan. Beberapa prinsip yang diterapkan adalah :

- a. mempertemukan tuntutan masyarakat dan kemampuan pemerintahan
- b. mekanisme kerja yang berorientasi pasar
- c. mengaktualisasikan misi lebih penting daripada mengatur
- d. fokus kerja pada hasil, bukan masukan
- e. upaya kualitas lebih banyak mencegah daripada memperbaiki / mengobati
- f. mengutamakan kerja partisipatif/gotong royong
- g. melakukan kerjasama, koordinasi dan kemitraan.

Oleh karena itu, untuk menerapkan TQM di instansi pemerintah, diperlukan sosok birokrasi yang :

- a. sensitif dan responsif,
- b. tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin, mampu melakukan terobosan melalui pemikiran yang inovatif dan kreatif,
- c. mempunyai wawasan yang futuristik dan sistemik,
- d. mampu memperhitungkan risiko,
- e. jeli akan sumber-sumber baru yang potensial,
- f. mampu mengkombinasikan sumber daya potensial,
- g. mampu mengoptimalkan sumber daya yang tersedia.

Perubahan paradigma dalam aspek ketatalaksanaan aparatur pemerintahan tersebut di atas akan bermuara pada azas pelayanan yang memuaskan (pelayanan prima) secara efektif. Untuk maksud tersebut maka pada segmen organisasi yang langsung berhubungan dengan pelayanan publik, tugas dan fungsi setiap unitnya harus diterjemahkan ke dalam tatalaksana pelayanan publik secara tepat dalam wujud:

- a. Sistem dan prosedur pelayanan yang sederhana, cepat, jelas dan tidak tumpang tindih;
- b. Standar pelayanan dengan kriteria yang jelas dan sedapat mungkin terukur;
- c. Menjamin kepuasan masyarakat yang dilayani (*customer satisfaction*);
- d. Sistem informasi yang memungkinkan masyarakat secara cepat memperoleh informasi sesuai dengan kebutuhan pelayanan, termasuk dalam menyampaikan keluhan, kritik dan saran-saran sehingga peran serta aktif masyarakat tersalur secara tepat.

Kebijaksanaan dan langkah-langkah penyempurnaan tatalaksana

pelayanan harus disesuaikan dengan laju perkembangan dunia usaha dan tuntutan kebutuhan, meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang menghendaki makin meningkatnya pelayanan aparatur pemerintahan terhadap masyarakat. Ciri-ciri utama manajemen pelayanan umum yang baik adalah rasional, cepat, mudah, murah dan transparan yang berorientasi kepada kepuasan pelanggan. Dalam rangka itulah diperlukan modernisasi manajemen pemerintahan di sektor pelayanan umum, terutama dalam melayani dunia usaha, sehingga dapat makin mendorong kemajuan dalam setiap kegiatan di sektor publik dan sektor non bisnis.

Langkah debirokratisasi, desentralisasi dan privatisasi telah merupakan tekad Pemerintah Indonesia dalam menyehatkan manajemen pelayanan publik antara lain melalui penyederhanaan prosedur import dan ekspor, menghilangkan perijinan usaha yang tidak perlu, yang menghambat dunia usaha. Dalam hubungan ini perbaikan prosedur dan tata cara pelayanan pada setiap lembaga pemerintah daerah, termasuk Badan Usaha Milik Daerah terus dilakukan. Kriteria dan tolok ukur atau standard pelayanan publik terus disempurnakan dan secara berkala dilakukan evaluasi untuk mengetahui perkembangannya.

### C. Reformasi Sumber Daya Manusia

Dalam era globalisasi, perubahan ekonomi dunia, dan persaingan yang semakin tinggi ini, dimana perkembangan teknologi yang begitu cepat, mengakibatkan peran tenaga kerja kasar (*blue colar labour*) semakin berkurang. Dengan demikian melimpahnya tenaga kerja yang tidak disertai dengan kualitas yang tinggi bukan lagi merupakan suatu keunggulan komparatif (*comparative advantage*), melainkan hanya merupakan suatu beban negara yang berat yang harus diatasi, bukan hanya dengan penyediaan kesempatan kerja saja melainkan harus dibarengi dengan peningkatan kualitas sehingga mampu bersaing dan menjadi suatu keunggulan kompetitif (*competitive advantage*).

Dalam kaitan ini, figur atau sosok sumber daya manusia Indonesia pada abad 21 adalah manusia-manusia yang memiliki kualifikasi sebagai berikut :



1. Memiliki wawasan pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*) dan sikap atau perilaku (*attitude*) yang relevan dan mampu menunjang pencapaian sasaran dan bidang tugas dalam suatu organisasi.
2. Memiliki disiplin kerja, dedikasi dan loyalitas yang tinggi terhadap pekerjaan dan terhadap organisasi.
3. Memiliki rasa tanggungjawab dan pengertian / pemahaman yang mendalam terhadap tugas dan kewajibannya sebagai karyawan dan atau unsur manajemen organisasi.
4. Memiliki jiwa dan kemauan atau hasrat yang kuat untuk berprestasi, produktif dan bersikap profesional.
5. Memiliki kemauan dan kemampuan untuk selalu mengembangkan potensi dan kemampuan diri pribadi demi kelancaran pelaksanaan tugas organisasi.
6. Memiliki kemampuan yang tinggi dalam bidang teknik maupun manajemen dan kepemimpinan
7. Memiliki keahlian dan keterampilan yang tinggi dalam bidang tugas dan memiliki kemampuan alih teknologi.
8. Memiliki jiwa kewirausahaan (*entrepreneurship*) yang tinggi dan konsisten.
9. Memiliki pola pikir dan pola tindak yang sesuai dengan visi, misi dan budaya kerja organisasi.

#### D. Inovasi dan Efisiensi Birokrasi

Pembentukan kelembagaan pelayanan satu atap sebagai institusi yang khusus bertugas memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, pada dasarnya dapat dikatakan sebagai terobosan baru atau inovasi manajemen pemerintahan di daerah. Artinya, pembentukan organisasi ini secara empirik telah memberikan hasil berupa peningkatan produktivitas pelayanan umum, minimal secara kuantitatif. Dalam konteks teori "Reinventing Government", bisa dikatakan bahwa pembentukan lembaga tersebut telah diilhami oleh makna *community owned, mission driven, result oriented, costumer oriented*, serta *anticipatory government*.

Permasalahan yang sering dihadapi lembaga tadi selalu berimplikasi pada penambahan dan atau pengembangan organisasi yang sedikit banyak akan membebani pemerintah daerah, terutama dari segi anggaran. Sebab,

biaya operasional yang dikeluarkan sepenuhnya diambilkan dari anggaran rutin, sementara secara “wirausaha” belum mampu menghasilkan pemasukan yang paling tidak dapat menutup biaya operasional lembaga yang bersangkutan.

Oleh karena itu, inovasi pembentukan lembaga pelayanan ini perlu dikembangkan lagi dengan penemuan-penemuan baru dalam praktek manajemen pemerintahan di daerah. Salah satu peluang yang dapat dikembangkan dalam hal ini adalah penyediaan jasa-jasa pelayanan kedalam beberapa alternatif kualitas. Jenis pelayanan yang secara kualitatif lebih baik dapat dikenakan biaya yang agak mahal, sementara jasa pelayanan yang standar dikenakan biaya atau tarif yang standar pula. Pemasukan dari jenis pelayanan yang relatif mahal, akan dapat dipergunakan untuk membiayai pelayanan yang lebih murah, melalui mekanisme subsidi silang (*cross subsidi*). Dengan cara demikian, diharapkan institusi dapat membiayai sendiri kebutuhan operasionalnya, dengan tidak mengorbankan fungsi pelayanan yang menjadi tugas utamanya.

Diatas telah disebutkan bahwa keberadaan lembaga pelayanan satu atap secara empirik telah berhasil mendongkrak efisiensi dan produktivitas pelayanan umum. Namun perlu digaris bawahi pula bahwa fungsi lembaga pelayanan satu atap sesungguhnya tidak lebih sebagai *front liner* dalam penyelenggaraan layanan tertentu. Artinya, lembaga ini memfungsikan dirinya sebagai “loket” penerima permohonan yang akan dilanjutkan prosesnya kepada Dinas / Instansi fungsionalnya masing-masing. Dalam kondisi demikian, maka pembentukannya justru dapat dipersepsikan sebagai “penambahan rantai birokrasi” dalam pelayanan kepada masyarakat.

Untuk menghindari kesan yang negatif ini, maka mau tidak mau lembaga pelayanan satu atap ini harus dapat bekerja secara profesional, dalam pengertian bahwa meskipun terjadi penambahan rantai birokrasi, namun proses penyelesaian jasa pelayanan dapat dilakukan secara lebih cepat dengan kualitas yang lebih baik pula.



### **E. Pelayanan Umum Dalam Perspektif Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II**

Dalam perspektif kedepan tentang pemberian otonomi luas kepada Daerah Tingkat II, keberadaan lembaga pelayanan satu atap ini akan dapat disejajarkan struktur maupun fungsinya dengan unit pelaksana pemerintahan daerah yang lain, yakni Dinas Daerah. Hal ini sesuai dengan bunyi pasal 11 PP Nomor 45 Tahun 1992, Pemerintah Daerah dapat membentuk Dinas Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya. Atas dasar ketentuan ini, lembaga pelayanan satu atap memiliki peluang positif untuk ditingkatkan statusnya menjadi Dinas Daerah. Hal ini terutama untuk mengatasi hambatan yang menyangkut kejelasan struktur organisasi, kedudukan pejabatnya, status kepegawaianya, dan sebagainya.

Apabila peluang ini dimanfaatkan, maka jelas terjadi penambahan dan atau pengembangan organisasi disatu pihak, namun di pihak lain akan dapat dilakukan efisiensi organisasi, dimana beberapa fungsi pelayanan yang selama ini tersebar pada berbagai Dinas / Instansi, kemudian ditarik dan dimasukkan sebagai tugas pokok lembaga pelayanan satu atap. Dengan demikian, maka unit yang menangani urusan pensertifikatan tanah di Kantor Pertanahan akan dapat dipangkas. Demikian pula unit yang menangani urusan akta catatan sipil di Kantor Catatan Sipil akan dapat dihilangkan. Selanjutnya unit yang menangani urusan pelayanan IMB di Dinas PU dapat lebih disederhanakan. Demikian seterusnya.

Namun jika pembentukan lembaga pelayanan satu atap menjadi Dinas dianggap sebagai suatu "pemborosan", maka dapat diterapkan logika sebaliknya, dimana keberadaan dinas-dinas Daerah yang ada saat ini dapat dibentuk menjadi UPT (Unit Pelaksana Teknis) yang tidak terlalu membebani anggaran Daerah, dan justru sebaliknya dapat menghasilkan penerimaan fungsional, guna menunjang PAD.

#### F. Visi, Misi dan Tujuan Pelayanan serta Manajemen Kinerjanya Pada Masa Mendatang

Dalam Ketetapan SI MPR Nomor X/MPR/1998 ditegaskan bahwa Tujuan Reformasi Pembangunan adalah:

1. Mengatasi krisis ekonomi dalam waktu sesingkat-singkatnya, terutama untuk menghasilkan stabilitas moneter yang tanggap terhadap pengaruh global dan pemulihan aktivitas usaha nasional.
2. Mewujudkan kedaulatan rakyat dalam seluruh sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara melalui perluasan dan peningkatan partisipasi politik rakyat secara tertib untuk menciptakan stabilitas nasional.
3. Menegakkan hukum berdasarkan nilai kebenaran dan keadilan, hak asasi manusia menuju terciptanya ketertiban dan perbaikan sikap mental.
4. Meletakkan dasar-dasar kerangka dan agenda reformasi pembangunan agama dan sosial budaya dalam usaha mewujudkan masyarakat madani.

Keempat tujuan diatas pada dasarnya adalah visi pembangunan nasional yang memayungi keseluruhan kebijakan publik. Dengan pemikiran analisis jalur, tujuan pertama sampai ketiga sesungguhnya akan bermuara kepada tercapainya tujuan keempat. Dengan kata lain, cita-cita masyarakat madani memerlukan tiga macam prasyarat, yaitu : adanya stabilitas ekonomi, pengakuan terhadap prinsip kedaulatan rakyat, serta penegakan hukum yang tegas dan konsisten.

Dalam konteks pencapaian cita-cita masyarakat madani melalui tiga prasyarat tersebut, maka fungsi pelayanan publik ditujukan kepada upaya mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini berarti pula bahwa semakin dekat tujuan kita menuju masyarakat madani, semakin mandiri masyarakat tersebut dalam penyelenggaraan berbagai kebutuhan dan jenis-jenis pelayanannya.

Akuntabilitas aparatur dalam fungsi pelayanan publik, pada hakekatnya akan muncul dengan sendirinya jika kinerja aparatur dinilai baik dimata masyarakat (*performance-based accountability*). Untuk itu, langkah pertama yang harus dilakukan untuk menuju kepada akuntabilitas yang tinggi adalah perlunya peningkatan kinerja. Dalam hubungan ini, berbagai hal yang berkaitan dengan peningkatan kinerja perlu diperjelas, misalnya



mengenai alasan dan tujuan pengukuran kinerja, obyek yang diukur, teknik atau cara pengukuran, institusi atau unit pengukuran, dan sebagainya.

Konsep *performance-based accountability* sendiri merupakan antitesa dari konsep *traditional accountability* yang banyak dipergunakan sebelumnya. Diantara keduanya, terdapat beberapa perbedaan pokok dalam variabel-variabel persepsi (*perceptions*), ruang lingkup (*scope*), kerangka waktu (*timing*), peran pengawasan (*role of controls*), serta tujuan atau sasarannya (*objectives*).

Dalam konsep *traditional accountability*, persepsi yang dikembangkan adalah untuk mencegah ketidakberfungsian suatu lembaga publik, bukan kepada upaya mendorong tindakan yang seharusnya dilakukan. Ruang lingkup tugas pemerintah dalam hal ini lebih kepada fungsi pemeriksaan secara tidak berkelanjutan. Sedang konsep akuntabilitas berbasis kinerja lebih menonjolkan fungsi pembinaan (fasilitasi) yang harus dijalankan secara berkesinambungan. Selanjutnya dilihat dari peran pengawasannya, akuntabilitas tradisional banyak bersifat reaksi terhadap suatu kasus, dan kurang memiliki sifat proaktif. Akhirnya, akuntabilitas tradisional ingin mencapai tujuan berupa suatu stabilitas kehidupan melalui fungsi pemeliharaan, sehingga kurang memperhatikan tuntutan adaptasi dan perubahan.

Disisi lain, akuntabilitas aparatur dapat ditujukan untuk beberapa keperluan. *Pertama*, akuntabilitas politik adalah suatu pertanggungjawaban birokrasi terhadap pimpinan lembaga eksekutif dan atau lembaga legislatif / perwakilan (atau sering disebut akuntabilitas kabinet). *Kedua*, akuntabilitas manajerial, yaitu pertanggungjawaban antar tingkatan dalam lingkungan birokrasi. *Ketiga*, akuntabilitas publik, yaitu pertanggungjawaban kepada masyarakat atau pelanggan. Sesuai dengan konsepsi baru tentang akuntabilitas itulah, maka pengukuran kualitas dan kinerja pelayanan perlu di desain. Penilaian akuntabilitas dan atau kinerja pelayanan umum, secara umum merupakan fungsi pengawasan dalam sistem administrasi negara kita. Dengan demikian, lembaga pengawasan yang ada sampai saat ini dapat lebih diberdayakan dengan penambahan fungsi tidak hanya mengawasi pelaksanaan kegiatan pemerintahan, tetapi juga mengukur kualitasnya.

Dikaitkan dengan perspektif perubahan sistem pemerintahan di

daerah yang lebih menekankan kepada otonomi dan desentralisasi, maka lembaga pengawas dan atau penilai kinerja pelayanan aparatur ini dapat ditempatkan di tingkat daerah. Meskipun demikian, eksistensi lembaga penilai di tingkat daerah ini harus memiliki keterkaitan dengan sistem pengawasan nasional, sehingga akuntabilitas pelayanan yang tinggi di daerah akan berkontribusi positif terhadap akuntabilitas pelayanan secara makro.

Variasi dari institusi penilai ini dapat bermacam-macam sesuai dengan kebutuhan lokal, namun kelembagaan penilai ini tetap harus mengandung unsur kemasyarakatan disamping unsur pemerintahan. Hal ini penting untuk menjaga mutu dari akuntabilitas pelayanan aparatur itu sendiri. Secara lebih spesifik, kelembagaan pelayanan publik mutlak harus memiliki beberapa kriteria sebagai berikut :

1. Organisasi pemerintah lebih beorientasi pada pemberian wewenang kepada masyarakat dari pada sekedar melayani.
2. Organisasi pemerintah memiliki daya kompetisi (*competitiveness*) yang cukup kuat.
3. Organisasi pemerintah lebih berorientasi kepada pelanggan / masyarakat.
4. Organisasi pemerintah lebih menekankan partisipasi dan tim kerja daripada hierarkhi.

Keberadaan lembaga penilai tersebut perlu didukung oleh mekanisme penilaian yang terbuka dan transparan, serta ditunjang pula oleh informasi yang benar dan valid mengenai obyek yang dinilai. Dalam kaitan ini, lembaga penilai dapat bekerjasama dengan DPR / DPRD sebagai wadah representasi masyarakat.

Selanjutnya perlu dikemukakan pula bahwa fokus penilaian paling tidak harus meliputi 3 aspek, yaitu pencapaian target tertentu, sasaran-sasaran program, maupun penggunaan sumber dana dan sumber daya lainnya. Penilaian pada ketiga aspek ini akan menggambarkan tingkat keberhasilan serta tingkat kinerja dari organisasi yang bersangkutan. Masing-masing aspek ini selanjutnya perlu dipecah-pecah lagi kedalam indikator yang lebih operasional dan mudah diukur.

Hanya yang perlu diperhatikan, pengembangan indikator penilaian ini tidaklah mungkin untuk diterapkan pada semua daerah dan semua dinas atau instansi di daerah. Oleh karena itu, penyusunan instrumen beserta indikator penilaian kinerja pelayanan umum ini benar-benar harus memperhatikan



karakteristik daerah tertentu, karakteristik dinas atau instansi tertentu, serta karakteristik jenis-jenis pelayanannya.

Dalam kaitan dengan pola penilaian kinerja pelayanan umum ini, sasaran yang ingin dicapai adalah untuk memberikan suatu perbandingan antara realitas pelayanan yang diberikan oleh suatu institusi dengan standard-standard yang telah ditentukan, dalam hal ini tolok ukur kinerja pelayanan umum. Adapun tujuannya adalah sebagai bahan pemberian apresiasi bagi unit organisasi yang berprestasi, dan bahan rekomendasi bagi perbaikan-perbaikan kinerja di masa yang akan datang untuk unit organisasi yang belum memenuhi standard yang telah ditentukan. Dengan demikian, penilaian bukan hanya sekedar untuk penilaian dan berhenti di situ, tetapi penilaian diorientasikan bagi peningkatan kinerja pelayanan pada masa yang akan datang. Sehubungan dengan hal tersebut, penilaian terhadap kinerja pelayanan umum perlu dilakukan secara komprehensif, berkesinambungan, dan bertahap mengikuti suatu siklus penilaian yang sistematis. Dalam kaitan ini, Hodge (1993) memberikan suatu rumusan mengenai siklus pengukuran kinerja ini dimulai mulai dari tahap perencanaan hingga pelaporan dan tindak lanjut dari hasil penilaian tersebut.

*Tahap pertama* adalah perencanaan. Perencanaan merupakan awal dari suatu kegiatan, sehingga keberhasilan suatu penilaian dalam hal ini sangat tergantung kepada perencanaannya. Tahap perencanaan menurut Hodge meliputi tiga aspek utama yaitu penentuan area kunci dan pengembangan pendekatan penilaian; penentuan standard atau dasar-dasar penilaian; dan penetapan mekanisme penilaian beserta organisasi-organisasi yang terlibat di dalamnya.

Area kunci dimaksudkan adalah jenis dan bentuk pelayanan yang utama yang diberikan oleh suatu institusi, yang secara defakto maupun secara yuridis merupakan tugas pokok dan fungsi dari unit organisasi yang bersangkutan. Sementara itu, pendekatan penilaian yang dimaksud adalah mekanisme dan instrumen yang mesti digunakan dalam proses penilaian. Dalam kaitan ini, keanekaragaman jenis dan bentuk pelayanan mengharuskan adanya perbedaan dalam pendekatan penilaian yang dilakukan. Tidak mungkin beberapa institusi yang mempunyai tugas pokok dan fungsi tidak sejenis menggunakan pendekatan penilaian yang sama, bahkan sangat mungkin terjadi beberapa pelayanan yang diberikan oleh suatu instansi harus

menggunakan pendekatan penilaian yang berbeda.

*Tahap kedua* adalah monitoring yang meliputi dua kegiatan utama yaitu pengukuran kinerja pelayanan, dan dokumentasi serta perbandingan hasil pengukuran dengan standard yang telah ditentukan.

Evaluasi terhadap proses penilaian yang telah dilakukan merupakan *langkah ketiga* dari siklus penilaian kinerja pelayanan umum. Dalam tahap ini kegiatan utama yang dilakukan adalah melakukan interpretasi data dan informasi sehingga melahirkan suatu hasil penilaian kinerja pelayanan. Dari tahap ini muncul suatu apresiasi ataupun rekomendasi bagi perbaikan-perbaikan, karena dalam tahap ini penilaian akan sampai kepada kesimpulan tentang kesesuaian realisasi pelayanan dengan standar-standar yang telah ditentukan, keunggulan yang dimiliki oleh suatu unit pelayanan, serta kelemahan dan penyimpangan yang terjadi.

*Tahap keempat* melakukan diagnosa terhadap berbagai kelemahan yang telah terjadi. Dalam tahap ini penentuan tindakan yang tepat merupakan pekerjaan utama. Suatu studi atau analisis tentang manfaat dan biaya yang diperlukan, termasuk eksternalitas yang mungkin ditimbulkan harus menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan pilihan diagnosa. Suatu tindakan yang perlu diwaspadai adalah upaya untuk tidak menciptakan permasalahan baru yang lebih rumit setelah permasalahan lain teratasi. Sehubungan dengan hal tersebut, penentuan kebijakan untuk perbaikan kinerja pelayanan sangat memerlukan pertimbangan baik pertimbangan ekonomi, sosial, budaya, politik, dan pertimbangan-pertimbangan lainnya. *Tahap kelima* adalah perbaikan. Berdasarkan permasalahan yang telah teridentifikasi serta formulasi tindakan diagnosa yang telah ditentukan maka dilakukan tindakan perbaikan. *Tahap terakhir (keenam)* dari siklus penilaian adalah pelaporan. Dalam tahap ini kinerja serta dampak eksternal dari pemberian pelayanan oleh suatu institusi dilaporkan.

Pengukuran kualitas dan atau kinerja pelayanan sendiri dapat dilakukan pada tiga tingkat, yaitu: pada *tingkat proses (process level)*, *tingkat output (output level)*, dan *tingkat outcome (outcome level)*. Pengukuran pada tingkat proses, dilakukan pada setiap langkah atau aktivitas dalam proses. Tujuan dari pengukuran pada tingkat ini adalah mengidentifikasikan perilaku yang mengatur setiap langkah dalam proses, dan menggunakan ukuran-ukuran ini untuk mengendalikan operasi serta



memperkirakan output pelayanan yang akan dihasilkan.

Pengukuran pada tingkat output dilakukan dengan mengukur karakteristik output pelayanan yang dihasilkan dibandingkan dengan spesifikasi karakteristik yang diinginkan masyarakat pelanggan. Beberapa contoh ukuran pada tingkat output adalah kesesuaian output dengan keinginan masyarakat, tingkat efektivitas dan efisiensi produksi, kualitas dari produk yang dihasilkan, dan lain-lain.

Pengukuran pada tingkat outcome; mengukur bagaimana baiknya suatu produk memenuhi kebutuhan dan ekspektasi pelanggan. Artinya pengukuran merupakan kegiatan mengukur tingkat kepuasan pelanggan dalam mengkonsumsi produk yang diserahkan.

Pengukuran pada tingkat *outcome* merupakan tingkat tertinggi dalam pengukuran kualitas. Beberapa contoh ukuran pada tingkat *outcome* adalah: banyaknya keluhan pelanggan yang diterima, tingkat ketepatan waktu penyerahan produk sesuai dengan waktu yang dijanjikan, dan lain-lain.

## BAB VI

### PENILAIAN KINERJA PELAYANAN UMUM : INSTITUSI, MEKANISME, DAN INSTRUMEN PENILAIAN

Pada bab sebelumnya telah dikemukakan bahwa salah satu unsur atau inti dari pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah adanya akuntabilitas sekor publik. Akuntabilitas sendiri diartikan sebagai kewajiban bagi aparatur pemerintahan untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang ditetapkannya. Dengan kata lain, pemerintah harus memiliki dan atau merumuskan sistem akuntabilitas pelayanan yang baik dan dapat diterima oleh masyarakat yang dilayaninya.

Dalam kerangka analisis tentang fungsi pelayanan umum, maka salah satu wujud konkrit dari sistem akuntabilitas ini adalah harus adanya pola penilaian kinerja pelayanan umum yang diberikan oleh semua instansi pemerintah. Pola penilaian kinerja pelayanan umum ini paling tidak harus meliputi tiga aspek penilaian, yakni organisasi atau kelembagaan penilai, mekanisme atau prosedur penilaian, serta instrumen atau kriteria penilaian.

#### A. Pengaturan Kelembagaan (*Institutional Arrangements*) Penilaian Kinerja Pelayanan

Pengertian kelembagaan dalam penilaian kinerja pelayanan umum tidak hanya dimaksudkan sebagai sebuah badan / lembaga dengan struktur tertentu, melainkan juga berbagai dimensi yang terkait dalam konteks kelembagaan. Sehubungan dengan hal tersebut, pengaturan institutional penilai kinerja pelayanan umum harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :



## 1. Organisasi / Badan / Lembaga Penilai

Pada tahap awal, pengkajian dan atau perencanaan pembentukan organisasi perlu harus diarahkan pada tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran fungsional organisasi yang akan ditata atau disusun, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang. Dengan kata lain, organisasi penilai kinerja pelayanan memiliki tujuan tertentu yang akan dicapai melalui rangkaian kegiatan yang akan ditentukan kemudian.

Dalam hubungan itu, maka perlu pula dilakukan pengkajian tentang kemungkinan pembentukannya menjadi beberapa level hierarki struktural, misalnya lembaga penilai tingkat Pusat dan lembaga penilai Daerah. Untuk itu, setiap level kelembagaan harus memiliki batasan-batasan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai ruang lingkup tugas dan kegiatan kerja organisasi yang bersangkutan.

Selanjutnya perlu diatur pula mengenai parameter-parameter utama dari sistem kelembagaan untuk dapat mencapai tujuan dan sasarnya secara efektif dan efisien. Parameter ini meliputi ukuran besarnya organisasi (jumlah anggota / pegawai), lokasi geografis / wilayah, pembagian tugas antar unit dan antar pegawai, status kelembagaan (independen, pemerintah, atau semi pemerintah), sistem kerja atau model alur kerja (*work-flow*) termasuk fungsi-fungsi manajemennya (perencanaan, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya), serta dasar hukum pembentukannya.

Berdasarkan hasil pengkajian terhadap spesifikasi rancangan struktur organisasi sebagaimana langkah-langkah tersebut diatas, maka barulan dapat disusun atau ditentukan rancangan struktur organisasi Penilai Kinerja Pelayanan Umum yang baru sebagai modifikasi atau hasil kerja penataan kelembagaan (*institutional arrangements*).

Bentuk kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum sendiri dapat diformulasikan dalam beberapa alternatif, sebagaimana dipaparkan lebih lengkap pada butir (5) dibawah ini.

## 2. SDM Penilai Pelayanan

Permasalahan awal yang berkaitan dengan sumber daya manusia penilai kinerja pelayanan ini adalah pengadaannya (*recruitment*). Akan tetapi masalah ini akan sangat tergantung pengaturannya berdasarkan bentuk kelembagaan yang dipilih. Artinya, sumber pengadaannya dapat berasal dari rekrutmen baru, atau dari pegawai instansi lain yang diperbantukan dan atau dipekerjakan, atau dilaksanakan oleh suatu instansi dengan komposisi pegawai yang sudah ada namun diberikan fungsi tambahan dalam bidang penilaian kinerja pelayanan umum.

Disamping itu, perlu diadakan perancangan pola pengembangan karir pegawai dalam jenjang jabatan di lingkungan lembaga penilai yang bersangkutan, serta kemungkinan pengembangan efektifitas pola promosi dan mutasi jabatan antar satuan kerja, antar daerah, serta jalur promosi dan mutasi jabatan ke dalam lingkungan organisasi pemerintah lainnya, baik secara horisontal, vertikal, maupun diagonal (*cross posting*), baik lintas sektoral maupun lintas regional.

Dalam pengaturan mengenai status kepegawian ini, satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah perlunya dilakukan identifikasikan jenis-jenis pekerjaan yang membutuhkan keahlian dan atau keterampilan tertentu sebagai bahan untuk pengembangan jabatan fungsional. Termasuk dalam hal ini adalah perlunya diciptakan suatu instrumen untuk beberapa kepentingan misalnya : mendapatkan orang yang cakap ; menyatakan kepada mereka apa yang ingin kita capai ; serta menerangkan bagaimana cara mengerjakan apa yang diinginkan.

## 3. Sumber-Sumber Daya yang Diperlukan

Pembentukan unit / satuan kerja baru (cq. Penilai Kinerja Pelayanan Umum) perlu memperhitungkan implikasinya di bidang sumber daya, seperti kecenderungan memperbesar birokrasi, menyulitkan masyarakat, atau justru membebani anggaran keuangan negara. Namun untuk meningkatkan kinerja sektor publik secara keseluruhan, maka pembentukan kelembagaan tersebut tidak dapat dihindari, sehingga yang penting dilakukan adalah analisis komprehensif untuk menekan dampak-dampak yang kurang menguntungkan.

Langkah awal yang harus dilakukan dalam rangka pengorganisasian



sumber-sumber daya, adalah melakukan identifikasi beban tugas unit / satuan kerja organisasi secara periodik, serta kebutuhan bahan / alat kerja, baik kuantitas maupun kualitasnya. Upaya ini perlu didukung dengan kegiatan pemantauan terhadap perubahan kondisi sosial ekonomi dan teknologi untuk memudahkan perencanaan dalam pengadaan sumber-sumber daya.

Untuk mengkaji sejauh mana efektivitas penggunaan sumber-sumber daya tersebut, penggunaan analisis OM (*organization and method*) untuk merancang prosedur kerja, juga sangat disarankan.

#### 4. Pengaturan Yuridis (Dasar Hukum)

Prinsip utama yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan peraturan perundangan mengenai kelembagaan penilaian kinerja pelayanan umum disini adalah secara filosofis, materi (isi) maupun format (bentuk) peraturan yang dirumuskan harus diabdikan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, bentuk peraturan perundangannya pun perlu disesuaikan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dapat terjamin legitimasi yuridisnya. Mengingat bahwa Kelembagaan Penilaian Kinerja Pelayanan Umum ini sifatnya nasional dan harus dilaksanakan dengan konsisten oleh semua pihak terkait, serta tidak hanya berlaku untuk lingkungan departemen tertentu, maka bentuk formalitas dari kelembagaan ini disarankan dituangkan dalam suatu Keputusan Presiden. Pengaturan aspek-aspek lain sebagai penjabaran Keputusan Presiden tersebut dapat dilaksanakan oleh Keputusan Menteri yang bertanggungjawab dalam bidang Pendayagunaan Aparatur Negara, yakni Menko Wasbang/PAN.

Dalam kaitan ini, konsiderasi dari suatu produk peraturan perundangan (cq. Keputusan Presiden) perlu disusun dengan didahului oleh studi mengenai perlunya peraturan yang akan disusun. Beberapa butir konsiderasi untuk kepentingan peraturan perundangan disini disarankan paling tidak meliputi tiga hal yakni :

- bahwa pemberian pelayanan umum kepada masyarakat merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sehingga penyelenggaraannya perlu terus ditingkatkan

sesuai dengan tuntutan masyarakat yang semakin maju;

- bahwa pelayanan kepada masyarakat yang diberikan oleh instansi pemerintah khususnya Dinas Daerah Tingkat II dirasakan masih mengalami beberapa hambatan sehingga belum memberikan kepuasan secara optimal kepada masyarakat;
- bahwa Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum belum memberikan pedoman secara baku dan jelas mengenai pola penilaian kinerja dan standarisasi pelayanan Dinas Daerah Tingkat II, serta instansi / lembaga di daerah lainnya.

## 5. Alternatif Institusi Penilai

Memperhatikan kondisi kelembagaan penilai kinerja pelayanan umum saat ini, dapat dikatakan belum ada suatu institusi fungsional yang bertugas melakukan kinerja pelayanan umum dengan sasaran upaya peningkatan kinerja. Itjen yang ada di lingkungan departemen teknis, dan Itwil yang ada di lingkungan pemerintah daerah/wilayah, belum dapat dilakukannya institusi fungsional penilai kinerja pelayanan umum. Demikian juga "Panitia Penilai dan Panitia Penentu" hanya bersifat temporer dan tidak memacu peningkatan kinerja pelayanan.

Untuk itu, ada lima alternatif institusi penilai yang diajukan dalam hal ini. Kelima alternatif tersebut adalah:

### a. Alternatif Pertama

Penilaian kinerja pelayanan umum dilakukan oleh suatu kelembagaan dalam bentuk tim khusus (**Panitia Penilai**) yang beranggotakan personil-personil yang kredibilitasnya diakui oleh masyarakat baik dari instansi-instansi yang terkait, maupun dari masyarakat konsumen sendiri sebagai wakil, dan bekerja hanya sewaktu-waktu. Dengan demikian, keanggotaan personil dalam lembaga tidak bersifat struktural, melainkan lebih mengarah kepada organisasi matriks, yang berasal dari instansi yang berbeda-beda (lintas sektoral).

Hal ini dimaksudkan untuk menjamin obyektivitas penilaian dari masing-masing personil. Penunjukkan personilnya sebagian atas persetujuan rakyat melalui DPR/DPRD (Modifikasi Model Tim Penilai

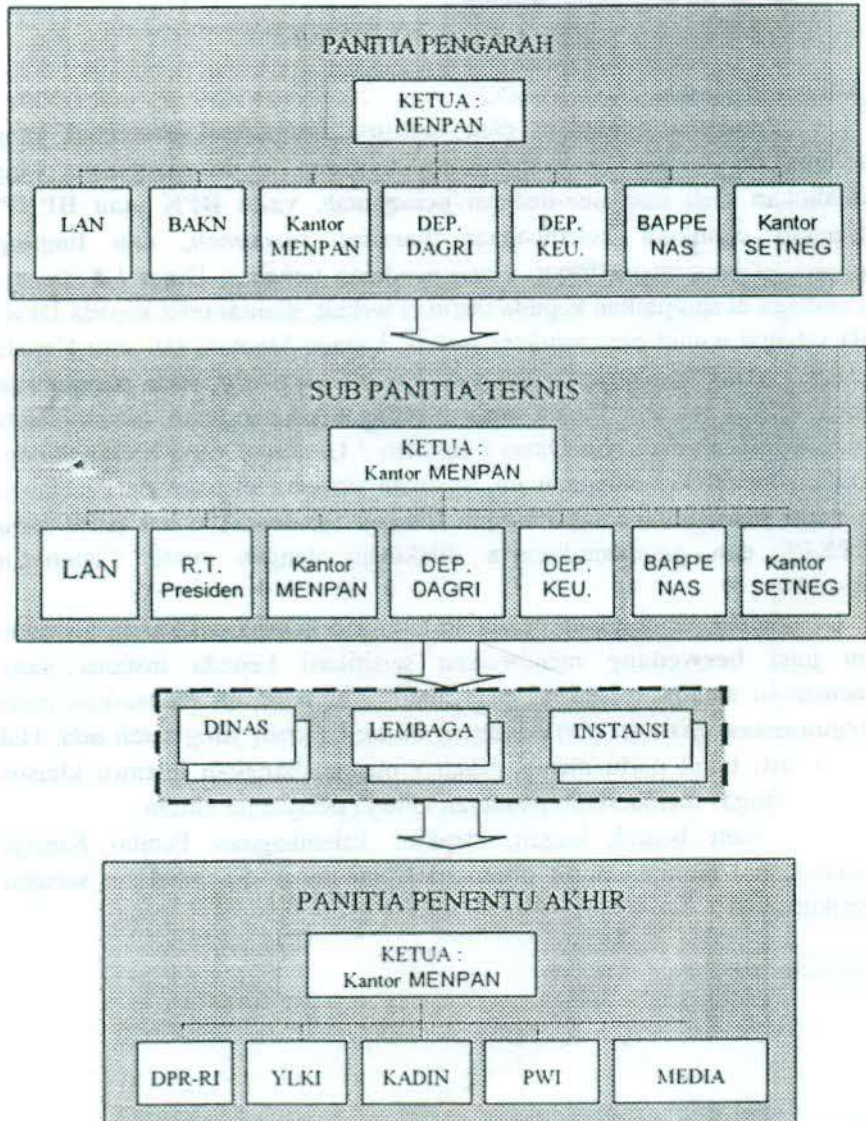


Dalam Rangka “Abdi Satyabhakti). Sifat kepanitiaan *temporer*, dan lingkup penilaian bersifat *nasional*. Selain memberikan penilaian kinerja, kepanitiaan juga **berwenang** memberikan sertifikasi kepada instansi yang telah memenuhi standard kualitas pelayanan. Alternatif ini didasari **argumentasi kredibilitas dan efisiensi**. Kredibilitas disini dimaksudkan bahwa berbagai pihak yang terlibat didalamnya telah memiliki komitmen yang cukup tinggi serta langkah-langkah konkrit terhadap upaya-upaya peningkatan kinerja pelayanan umum. Sedangkan efisiensi diharapkan dapat diwujudkan dari sifat kerjanya yang temporer dan bentuk organisasi matriks yang tidak banyak pembidangan secara hierarkhis.

Pembentukan kelembagaan yang terdiri dari Panitia Pengarah, Sub Panitia Teknis serta Panitia Penentu Akhir, ditetapkan oleh Menteri yang bertanggungjawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara, sehingga hal-hal yang menyangkut tentang pembagian tugas antar unit dan antar pegawai, serta sistem kerja atau model alur kerja, juga diatur oleh Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara.

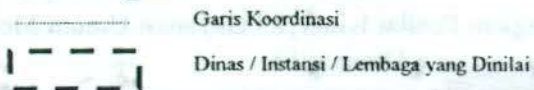
Dalam bentuk bagan, struktur kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum menurut alternatif I ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 6.1  
Struktur Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif I





**Keterangan :**



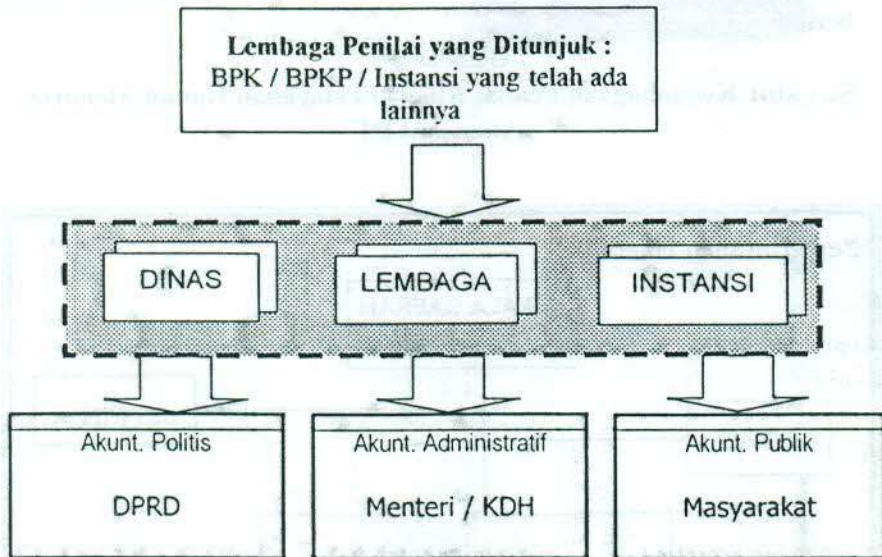
**b. Alternatif Kedua**

Penilaian dilakukan oleh institusi fungsional eksternal yang selama ini melakukan pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh insatansi-instansi pemerintah, yaitu BPK atau BPKP. Dengan demikian kelembagaan bersifat *permanen*, dan lingkup penilaian bersifat *nasional*. Hasil penilaian terhadap Dinas / Instansi / Lembaga di sampaikan kepada institusi terkait, diantaranya kepada DPR-RI sebagai wujud *akuntabilitas politis*, kepada Menteri dan atau Kepala Daerah untuk kepentingan *akuntabilitas administratif*, serta diumumkan secara luas melalui media massa sebagai pencerminan *akuntabilitas publik* fungsi pelayanan Dinas / Instansi / Lembaga yang bersangkutan. Dalam model kelembagaan ini, susunan personil disusun dari pegawai instansi pemerintah yang ditunjuk sebagai Lembaga Penilai (BPK atau BPKP), dan pembentukannya dilakukan dengan suatu Keputusan Presiden.

Selain memberikan penilaian terhadap kinerja pelayanan, institusi ini juga *berwenang* memberikan sertifikasi kepada instansi yang memenuhi standard kualitas pelayanan. Alternatif ini didasarkan pada *argumentasi efisiensi dan pendayagunaan institusi yang telah ada*. Hal ini berarti tidak perlu memperbesar / mengembangkan institusi khusus yang bertugas memberikan penilaian kinerja pelayanan umum.

Dalam bentuk bagan, struktur kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum menurut alternatif II ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 6.2  
Struktur Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif II



### c. Alternatif Ketiga

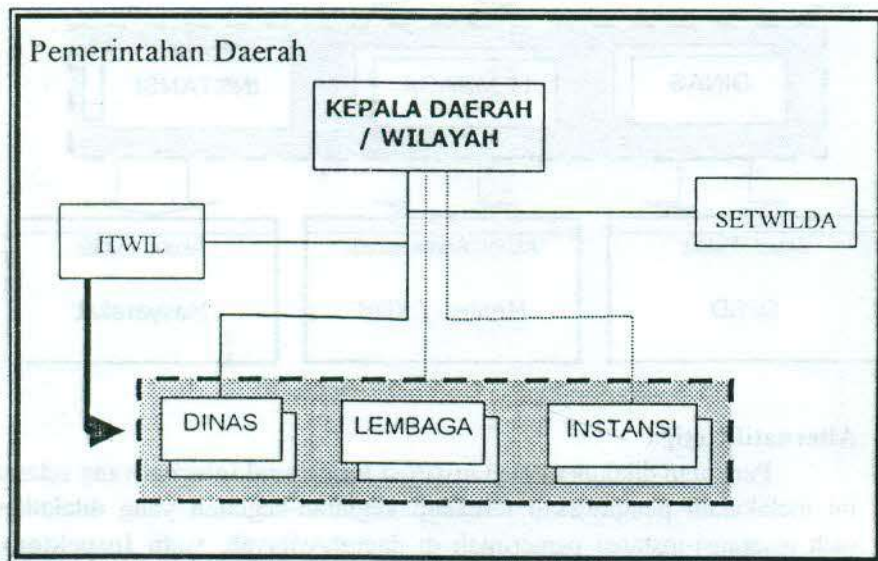
Penilaian dilakukan oleh *institusi fungsional internal* yang selama ini melakukan pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh instansi-instansi pemerintah di daerah/wilayah, yaitu **Inspektorat Wilayah**. Dengan demikian kelembagaan bersifat *permanen*, dan lingkup penilaian bersifat *regional*. Selain melakukan penilaian, institusi ini juga berwenang memberikan *sertifikasi* kepada unit pelayanan yang telah memenuhi standar kualitas. Alternatif ini juga didasarkan pada argumentasi *efisiensi dan pendayagunaan institusi yang telah ada*. Dengan kata lain, fungsi Inspektorat Wilayah yang selama ini lebih kepada “pemeriksaan” ditingkatkan kepada fungsi penilaian terhadap kualitas layanan dari lembaga-lembaga pemerintah di tingkat daerah. Dalam hal ini, hasil penilaian tidak hanya dilaporkan kepada Kepala



Daerah saja, namun juga diserahkan kepada DPRD untuk diadakan upaya tindak lanjut, baik berupa pemberian *reward* (penghargaan) maupun *punishment* (sanksi).

Dalam bentuk bagan, struktur kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum menurut alternatif III ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 6.3  
Struktur Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif III



**Keterangan :**

- ..... Garis Koordinasi
- Dinas / Instansi / Lembaga yang Dinilai

#### d. Alternatif Keempat

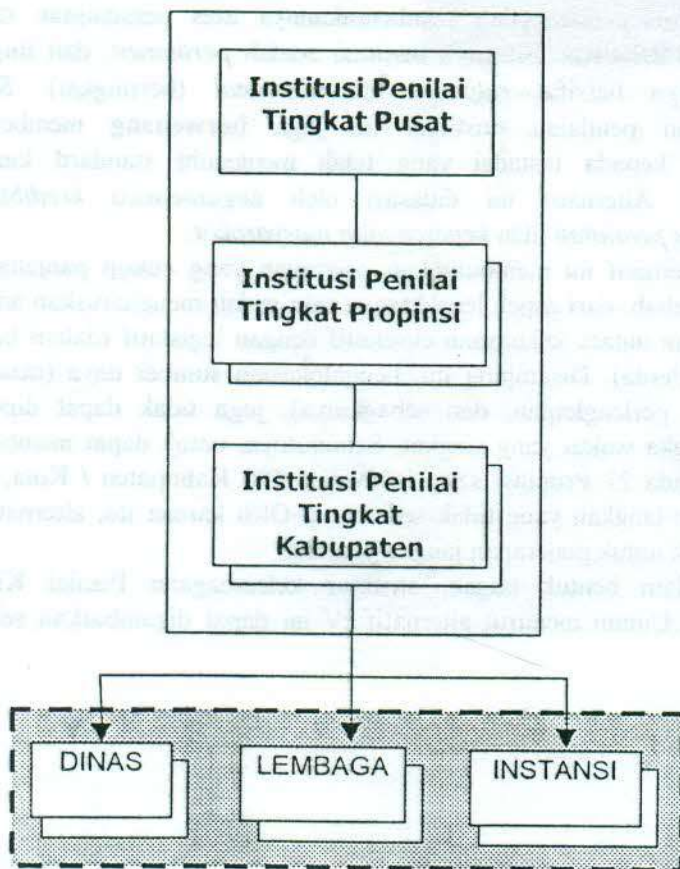
Penilaian dilakukan oleh suatu institusi baru yang dibentuk khusus untuk melakukan penilaian, dan beranggotakan personil-personil yang secara luas telah diakui kredibilitasnya. Kedudukan institusi tersebut bersifat *independen*; dan pembentukannya atas persetujuan rakyat melalui DPR/DPRD. Sifatnya institusi adalah *permanen*, dan lingkup penilaiannya bersifat *regional* dan *nasional* (bertingkat). Selain memberikan penilaian, institusi ini juga berwenang memberikan *sertifikasi* kepada instansi yang telah memenuhi standar kualitas pelayanan. Alternatif ini didasari oleh *argumentasi kredibilitas, kontinuitas penilaian, dan kepercayaan masyarakat*.

Alternatif ini membutuhkan persiapan yang cukup panjang dan matang. Sebab, dari aspek legalitasnya saja sudah mengharuskan adanya pembahasan antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif (dalam bentuk UU atau Perda). Disamping itu, pengalokasian sumber daya (manusia, keuangan, perlengkapan, dan sebagainya), juga tidak dapat dipenuhi dalam jangka waktu yang singkat. Selanjutnya, untuk dapat membentuk institusi pada 27 Propinsi serta lebih dari 400 Kabupaten / Kota, jelas merupakan langkah yang tidak sederhana. Oleh karena itu, alternatif ini lebih cocok untuk penerapan jangka panjang.

Dalam bentuk bagan, struktur kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum menurut alternatif IV ini dapat digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 6.4**  
**Struktur Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum Menurut**  
**Alternatif IV**



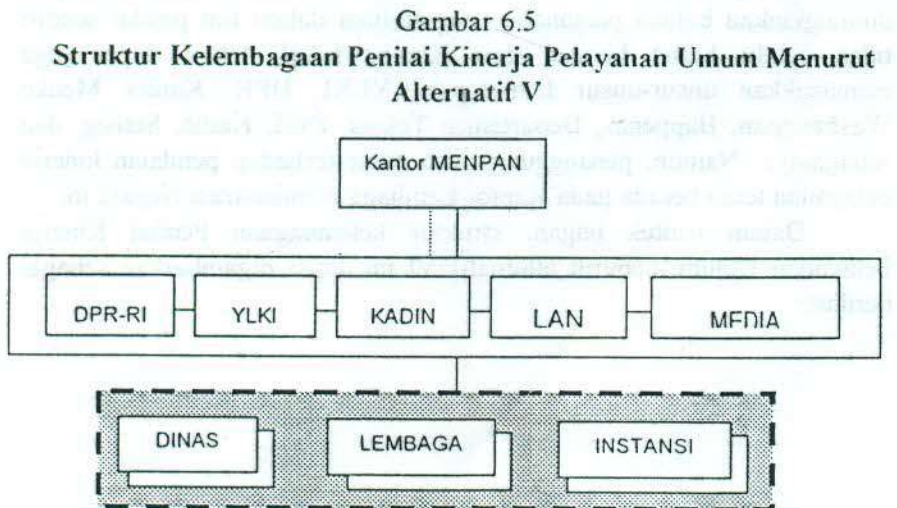
**e. Alternatif Kelima**

Penilaian dilakukan oleh Kantor Menteri Koordinator Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara (WASBANGPAN). Dengan demikian kelembagaan bersifat *permanen*, dan lingkup penilaian bersifat *nasional*. Selain memberikan penilaian,

Kantor Menko WASBANGPAN juga **berwenang** memberikan *sertifikasi* kepada unit pelayanan yang telah memenuhi standard kualitas. Alternatif ini didasari oleh **argumentasi efisiensi dan relevansi tugas pokok dan fungsi** Kantor Menko WASBANGPAN tersebut.

Personalia yang terlibat dalam tim penilai sendiri tidak selalu harus berasal dari Kantor Menko Wasbangpan, tetapi dapat juga memasukkan unsur-unsur lain seperti YLKI, DPR, LAN, Bappenas, Departemen teknis, PWI, Kadin, dan sebagainya. Namun, penanggungjawab akhir terhadap penilaian kinerja pelayanan tetap berada pada Kantor Menko Wasbangpan ini. Dengan demikian, pola penilaian kinerja (baca : pemberian penghargaan) bagi instansi yang mampu memberikan pelayanan paling berkualitas sebagaimana pada model Abdi Satya Bhakti, diperluas lagi tidak semata-mata menyangkut hal ihwal mengenai penganugerahan predikat sebagai pelayanan terbaik, namun lebih dikembangkan kepada penerapan sistem penilaian kinerja, baik meliputi aspek institusi, prosedur atau mekanisme, serta kriteria atau standararalisasi mutu pelayanannya.

\* Dalam bentuk bagan, struktur kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum menurut alternatif V ini dapat digambarkan sebagai berikut :





**Keterangan :**

-----

Garis Koordinasi



Dinas / Instansi / Lembaga yang Dinilai

**f. Alternatif Keenam**

Khusus untuk penilaian kinerja pelayanan administratif dilakukan oleh **Lembaga Administrasi Negara (LAN)**. Dengan demikian kelembagaan bersifat *permanen*, dan lingkup penilaian bersifat *nasional*. Selain memberikan penilaian, LAN juga berwenang memberikan *sertifikasi* kepada unit pelayanan administratif yang telah memenuhi standard kualitas. Alternatif ini didasari oleh *argumentasi efisiensi* dan *relevansi tugas pokok dan fungsi* LAN, khususnya sesuai dengan Keputusan Presiden yang baru, yakni Keppres Nomor 8 Tahun 1999 jo. Nomor 20 tahun 1989 tentang Lembaga Administrasi Negara. Dalam Keppres baru ini dibentuk kedeputian Litbang Kajian Manajemen dan Pelayanan. Pada unit inilah, maka fungsi penilaian kinerja pelayanan umum dapat dilakukan.

Sebagaimana halnya pada alternatif V, pada alternatif inipun dimungkinkan bahwa personalia yang terlibat dalam tim penilai sendiri tidak selalu harus berasal dari Kantor LAN, tetapi dapat juga memasukkan unsur-unsur lain seperti YLKI, DPR, Kantor Menko Wasbangpan, Bappenas, Departemen Teknis, PWI, Kadin, Setneg, dan sebagainya. Namun, penanggungjawab akhir terhadap penilaian kinerja pelayanan tetap berada pada Kantor Lembaga Administrasi Negara ini.

Dalam bentuk bagan, struktur kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum menurut alternatif VI ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 6.6  
Struktur Kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif VI



## B. Pengaturan Mekanisme (*Mechanism Arrangements*) Penilaian Kinerja Pelayanan Umum

Pengaturan tentang mekanisme penilaian kinerja pelayanan umum berarti bahwa setiap Dinas / Badan / Lembaga perlu melakukan perumusan dan atau perancangan mengenai penetapan pembakuan / standarisasi kerja untuk memenuhi tuntutan teknis pekerjaan Dinas / Badan / Lembaga yang bersangkutan, disertai dengan penyusunan sistem dan prosedur kerja dalam bentuk pedoman kerja, tata cara kerja, dan sistem koordinasinya.

Dalam kaitan dengan mekanisme penilaian kinerja pelayanan umum ini terdapat dua alternatif yang dapat diajukan sebagai berikut.



## 1. Alternatif Pertama

Model mekanisme penilaian sebagai mana penilaian dalam rangka pemberian “Penghargaan Abdi Satya Bakti” yang dilakukan oleh Tim Penilai yang dibentuk oleh Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, secara garis besar mekanisme penilaian tersebut sebagai berikut:

- Berdasarkan usulan dari masing-masing pimpinan instansi dari hasil penilaian serta pertimbangan Panitia Penilai Tingkat Nasional dan Panitia Penentu Tingkat Akhir (PANTUHIR) setiap tahun Menpan menetapkan unit-unit Pelayanan Percontohan dengan keputusan Menpan.
- Penetapan unit-unit pelayanan percontohan setiap tahun didasarkan atas keputusan rapat panitia penentu tingkat akhir yang dibentuk dengan keputusan Menpan.
- Bagi unit-unit pelayanan yang ditetapkan sebagai unit pelayanan percontohan diberikan penghargaan.
- Bagi unit-unit pelayanan percontohan yang berhasil mempertahankan predikat sebagai unit pelayanan percontohan selama 5 tahun berturut-turut akan diberikan penghargaan pula.
- Penghargaan tersebut diserahkan oleh Presiden RI dalam suatu upacara di Istana Negara.

Dalam bentuk bagan alur, mekanisme penilaian kinerja pelayanan umum menurut Alternatif I dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 6.7

### Mekanisme Penilaian Kinerja Pelayanan Umum Menurut Alternatif I (Model Abdi Satya Bhakti)



## 2. Alternatif Kedua

Penilaian dilakukan secara rutin oleh institusi fungsional baik institusi yang selama ini telah ada dan diberi tambahan wewenang, maupun institusi fungsional yang dibentuk baru (alternatif kedua, ketiga, keempat, dan kelima, mengenai institusi). Adapun mekanisme yang diusulkan adalah sebagai berikut:

- a. Penilaian dilakukan secara rutin setiap tahun oleh institusi fungsional.
- b. Untuk mendapatkan informasi tentang kinerja pelayanan yang dilakukan oleh suatu dinas tertentu, penilaian dilakukan terhadap input, proses, output, dan outcome.
- c. Penilaian terhadap input, proses, dan output dilakukan terhadap dinas yang bersangkutan. Sedangkan penilaian terhadap outcome, berupa kepuasan konsumen dilakukan secara langsung oleh institusi fungsional penilai terhadap masyarakat konsumen pemakai barang / jasa yang dihasilkan oleh dinas yang bersangkutan.
- d. Selain melakukan survey terhadap konsumen, institusi fungsional secara terbuka menerima berbagai keluhan, komentar, kritik, masukan dan saran dari masyarakat luas mengenai kinerja pelayanan dinas-dinas yang ada. Kritik dan saran tersebut juga merupakan bahan penilaian kinerja dinas.
- e. Hasil penilaian dipublikasikan dengan transparan, melalui media massa dan jurnal khusus yang diterbitkan oleh institusi fungsional penilai kinerja pelayanan umum tersebut. Publikasi hasil penilaian dilengkapi dengan peringkat dinas berdasarkan kinerja pelayanannya.
- f. Sewaktu-waktu dapat diberikan penghargaan bagi yang berprestasi dan hukuman bagi yang kinerjanya tidak baik.

Dalam bentuk bagan alur, mekanisme penilaian kinerja pelayanan umum menurut Alternatif I dapat digambarkan sebagai berikut :

## C. Alternatif Instrumen Penilaian

Ada tiga alternatif instrumen yang ditawarkan untuk menilai kinerja dinas Daerah Tingkat II ini, yaitu sebagai berikut:



### 1. Alternatif Pertama

Penilaian dilakukan dengan instrumen yang berlaku universal untuk semua instansi penyelenggara pelayanan umum dan untuk semua jenis pelayanan. Aspek-aspek yang dinilai mengacu kepada 9 kriteria sebagaimana penilaian yang dilakukan dalam rangka Pemberian Penghargaan “Abdisatyabhakti”. Kesembilan kriteria tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 6.1

#### Kriteria Penilaian Kinerja Pelayanan Umum (Model Abdisatyabhakti)

- |                            |                         |
|----------------------------|-------------------------|
| • Kesederhanaan,           | • Ekonomis,             |
| • Kejelasan Dan Kepastian, | • Keadilan Yang Merata, |
| • Keamanan,                | • Ketepatan Waktu,      |
| • Keterbukaan,             | • Kriteria Kuantitatif  |
| • Efisien,                 |                         |

### 2. Alternatif Kedua

Penilaian dilakukan dengan instrumen yang berlaku universal untuk semua instansi penyelenggara pelayanan umum dan untuk semua jenis pelayanan. Aspek-aspek yang dinilai misalnya dapat mengacu kepada konsepsi Malcolm Baldrige, sebagai berikut:

**Tabel 6.2**  
**Indikator Penilaian Kinerja Pelayanan Umum (Malcolm Baldrige)**

<p><b>Kepemimpinan (95)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepemimpinan Eksekutif Senior (45)</li> <li>2. Manajemen Mutu (45)</li> <li>3. Tanggung Jawab Publik dan Kewargaan Perusahaan (25)</li> </ol> <p><b>Informasi dan Analisa (75)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ruang Lingkup dan Manajemen Mutu serta Data dan Informasi kerja (15)</li> <li>2. Perbandingan dan Tolok Ukur Daya Saing (20)</li> <li>3. Analisa dan Penggunaan Data Tingkat Perusahaan (40)</li> </ol> <p><b>Perencanaan Mutu Strategis (60)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Strategi Mutu dan Proses Perencanaan Kinerja Perusahaan (35)</li> <li>2. Mutu dan Rencana Kinerja (25)</li> </ol> <p><b>Pengembangan dan Manajemen SDM (150)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perencanaan dan Manajemen Sumber Daya Manusia (20)</li> <li>2. Keterlibatan Pegawai (40)</li> <li>3. Pendidikan dan Pelatihan Pegawai (40)</li> <li>4. Kinerja dan Penghargaan Pegawai (25)</li> <li>5. Kesejahteraan dan Kepuasan Pegawai (25)</li> </ol>	<p><b>Mutu Manajemen Strategis (140)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rancangan dan Pengenalan akan Produk dan Jasa yang bermutu (40)</li> <li>2. Manajemen Proses : Proses Produksi serta Penyerahan Produk dan Jasa (35)</li> <li>3. Manajemen Proses : Proses Bisnis dan Pelayanan Pendukung (30)</li> <li>4. Mutu Pemasok (20)</li> <li>5. Penilaian Mutu (15)</li> </ol> <p><b>Mutu dan Hasil Operasional (180)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hasil Mutu Produk dan Jasa (70)</li> <li>2. Hasil Operasional (50)</li> <li>3. Proses Bisnis dan Hasil Pelayanan Pendukung (25)</li> <li>4. Hasil Mutu Pemasok (35)</li> </ol> <p><b>Fokus dan Kepuasan Pelanggan (300)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ekspektasi Pelanggan : Sekarang dan Di Masa Depan (35)</li> <li>2. Manajemen Hubungan Pelanggan (65)</li> <li>3. Komitmen Kepada Pelanggan (15)</li> <li>4. Penentuan Kepuasan Pelanggan (30)</li> <li>5. Hasil Kepuasan Pelanggan (85)</li> <li>6. Perbandingan Kepuasan Pelanggan (70)</li> </ol>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



*Catatan:* Angka-angka dalam kurung adalah nilai maksimal dari setiap item/indikator kinerja pelayanan. Total nilai untuk seluruh indikator 1000.

### 3. Alternatif Ketiga

Penilaian dilakukan dengan instrumen yang berbeda untuk klasifikasi Dinas Dati II yang berbeda. Pengklasifikasian Dinas Dati II didasarkan kepada tiga kategori, yaitu:

- Dinas Dati II yang mempunyai tugas pokok menghasilkan PADS.
- Dinas Dati II yang mempunyai tugas pokok utama memberikan pelayanan.
- Dinas Dati II yang mempunyai tugas pokok dua-duanya (menghasilkan PADS dan memberikan pelayanan).

Instrumen yang dipergunakan disesuaikan dengan indikator-indikator pelayanan yang relevan dengan tugas dan fungsi dinas-dinas tersebut. Misalnya dapat diambil dari saran Graeme Hodge (1993) sebagai berikut:

Tabel 6.3

Contoh Pengukuran Efektivitas Pelayanan Umum (Graeme Hodge)

Jenis Pelayanan	Tujuan	Karakteristik Kualitas	Pengukuran	Sumber/Prosedur pengumpulan Data
1	2	3	4	5
Pelayanan Kebersihan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kenyamanan</li> <li>• Estetika</li> <li>• Kepuasan Penduduk secara Umum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kondisi Jalan dan Tetangga</li> <li>• Kebersihan</li> <li>• Komplein Penduduk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat kebersihan secara kuantitatif</li> <li>• Tingkat kepuasan secara kuantitatif</li> <li>• Jumlah penduduk yang complain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observasi langsung</li> <li>• Dokumen aparat atau unit organisasi terkait</li> </ul>

Pelayanan Tempat Rekreasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kenikmatan</li> <li>• Kenyamanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepuasan penduduk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persentase rumah tangga yang memanfaatkan Taman dan Tempat Rekreasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Survey umum terhadap penduduk</li> </ul>
Pelayanan Perpustakaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepuasan Penduduk secara menyeluruh</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penduduk (pengguna) merasa puas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentasi jumlah pengguna yang puas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Survey terhadap pengguna jasa perpustakaan</li> </ul>
Pelayanan Keamanan dari Kejahatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlindungan dari tindak kejahatan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat kejahatan yang dilaporkan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan tindak kejahatan per 1000 penduduk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan insiden</li> </ul>
Pelayanan Pemadam Kebakaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meminimalisasi kerugian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerugian harta benda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerugian langsung akibat kebakaran</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimasi Dinas kebakaran dan perusahaan asuransi</li> </ul>
Pelayanan Angkutan umum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kendaraan yang dapat dipergunakan/dimanfaatkan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat dipergunakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persentase penduduk yang bepergian dengan kendaraan umum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Survey terhadap penduduk secara umum</li> </ul>
Pelayanan Air bersih	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesehatan dan kesinambungan air</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jumlah kasus yang dikomfirmasikan di kota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dinas kesehatan</li> </ul>

#### 4. Alternatif Keempat

Instrumen penilaian didasarkan kepada variabel dan indikator sebagaimana hasil penelitian LAN sebelumnya. Model instrumen ini didasarkan kepada kajian terhadap berbagai instrumen yang dikemukakan oleh berbagai model, kemudian ditawarkan kepada instansi teknis (dalam



hal ini Dinas Dati II) untuk mendapatkan koreksi dan penyesuaian dengan instansinya masing-masing. Variabel dan tolok ukur yang diajukan untuk melakukan penilaian kinerja pelayanan Dinas Dati II sebagai berikut:

**Tabel 6.4**  
**Variabel dan Tolok Ukur Penilaian Kinerja Pelayanan Dinas Dati II**  
**(Model “Hasil Penelitian LAN”)**

No	Tolok Ukur Kualitas Kinerja Pelayanan Umum	Bobot Maksimal	Sumber Data /
<b>Variabel Kesederhanaan Pelayanan</b>			
1.	Kemudahan prosedur pelayanan		
2.	Kemudahan tatacara pembayaran		
3.	Kemudahan persyaratan teknis		
4.	Kemudahan persyaratan administratif		
5.	Kemudahan persyaratan fisik		
6.	Kemudahan untuk dihubungi jika ada keperluan		
7.	Kemudahan berbagai ketentuan untuk difahami		
8.	Kemudahan mekanisme/prosedur pengaduan		
9.	Kemudahan mekanisme/prosedur pendaftaran		
<b>Variabel Kecepatan Pelayanan</b>			
10.	Kecepatan proses penyelesaian pelayanan		
11.	Kecepatan menangani keluhan pelanggan		
12.	Kecepatan dalam pengambilan keputusan berkaitan dengan pengaduan pelanggan		
13.	Kecepatan hubungan dengan pelanggan		
<b>Variabel Kejelasan Pelayanan</b>			
14.	Kejelasan rincian biaya		
15.	Kejelasan dan kepastian jadwal		
16.	Kejelasan penanggung jawab		
17.	Kejelasan hak konsumen		
18.	Kejelasan kewajiban konsumen		
19.	Kejelasan hak yang memberi pelayanan		
20.	Kejelasan kewajiban yang memberi pelayanan		
21.	Kejelasan pejabat yang menerima keluhan		
22.	Kejelasan jenis pelayanan yang diberikan		
<b>Variabel Keamanan</b>			
23.	Kenyamanan dalam pendaftaran		

24.	Kenyamanan dalam menerima pelayanan		
25.	Kesinambungan layanan yang diberikan		
26.	Konsistensi antara rencana dengan realisasi layanan		
27.	Konsistensi antara janji layanan dengan pemenuhan layanan kepada pelanggan		
28.	Konsistensi antara peraturan/ketentuan tentang pelayanan dengan pelaksanaan pelayanan		
29.	Jaminan dan kepastian hukum		
<b>Variabel Keterbukaan</b>			
30.	Keterbukaan dalam menerima keluhan pelanggan		
31.	Keterbukaan dalam menerima saran dari pelanggan/masyarakat		
32.	Keterbukaan informasi mengenai prosedur pengajuan		
33.	Keterbukaan informasi mengenai produk layanan		
<b>Variabel Efisiensi</b>			
34.	Penggunaan sumber daya manusia		
35.	Penggunaan sumber dana		
36.	Penggunaan peralatan		
37.	Penggunaan metode pelayanan		
38.	Penggunaan bahan baku		
39.	Rasio biaya terhadap nilai layanan		
40.	Pencapaian target layanan		
<b>Variabel Ekonomis</b>			
41.	Alokasi dana untuk peningkatan kinerja pelayanan		
42.	Kuantitas pemberian produk layanan		
43.	Kontribusi terhadap PADS		
<b>Variabel Keadilan</b>			
44.	Luas jangkauan pelayanan		
45.	Rasio antara kemampuan melayani dengan permintaan masyarakat		
46.	Ada/tidaknya sistem subsidi silang dalam memberikan pelayanan		
47.	Tingkat pemerataan distribusi pelayanan		
48.	Ada/tidaknya diskriminasi dalam memberikan pelayanan antara berbagai kelompok/pelanggan		
49.	Kemampuan masyarakat untuk menjangkau		
<b>Variabel Ketepatan</b>			
50.	Jumlah pekerjaan yang tertunda		
51.	Kesesuaian jumlah layanan dengan pesanan		
52.	Kesesuaian kualitas layanan dengan pesanan		
53.	Ketepatan penanganan terhadap keluhan		
54.	Ketepatan waktu penyelesaian layanan		



Variabel Hubungan Dengan Pelanggan			
55.	Hubungan komunikasi dengan pelanggan		
56.	Umpan balik dari pelanggan		
57.	Keterlibatan pelanggan dalam mengajukan layanan		
58.	Pengawasan dari pelanggan		
Variabel Sarana dan Prasarana			
59.	Kelengkapan sarana pelayanan		
60.	Kesederhanaan struktur organisasi		
61.	Kemudahan unit pelayanan untuk dijangkau masyarakat/pelanggan		
62.	Kesesuaian struktur organisasi dengan jenis pelayanan yang diberikan		
63.	Pemanfaatan teknologi untuk kelancaran pelayanan		
Variabel Keserasian Koordinasi			
64.	Keserasian koordinasi antara unit dalam organisasi		
65.	Keserasian koordinasi dengan instansi lain yang terkait		
Variabel Daya Saing Produk Layanan			
66.	Kualitas produk layanan		
67.	Ada/tidaknya pengawasan mutu		
68.	Diversifikasi pelayanan		
69.	Daya saing/competitiveness		
Variabel Kepegawai			
70.	Pendidikan pegawai		
71.	Keserasian hubungan antar pegawai		
72.	Rasio pegawai terhadap jumlah konsumen		
73.	Kejelasan deskripsi jabatan dan spesifikasi jabatan bagi setiap pegawai		
74.	Kejelasan pendelegasian wewenang dalam memperlancar pelayanan		
75.	Kesopanan		
76.	Penampilan		
77.	Kejujuran		
Variabel Kepuasan Pelanggan			
78.	Kepercayaan konsumen		
79.	Tingkat resiko bagi konsumen		
80.	Kepuasan pelanggan		
81.	Manfaat layanan bagi pelanggan		
82.	Rasio antara Jumlah pengaduan dengan jumlah layanan (pelanggan)		
83.	Pemenuhan kebutuhan pelanggan		

Variabel Responsibilitas			
84.	Ketanggapan terhadap saran pelanggan		
85.	Ketanggapan terhadap keluhan pelanggan		
86.	Ketanggapan terhadap keinginan pelanggan		
Variabel Ketertiban Pelaksanaan Pelayanan			
87.	Ketertiban administrasi		
88.	Ketertiban teknis pelayanan		
89.	Pemberlakuan budaya antri		

## 5. Penentuan Instrumen Penilaian Kinerja Pelayanan

Berdasarkan hasil analisis terhadap kelebihan dan kekurangan dari setiap model yang dijabarkan, maka dapat diidentifikasi bahwa mode penilaian Abdisyabihakti cukup sederhana namun belum disertai dengan indikator-indikator operasional serta tidak membedakan antara jenis layanan yang berbeda dan instansi yang berbeda. Model Malcolm Baldrige secara teoritis lebih lengkap, namun juga kurang operasional dan lebih relevan untuk perusahaan. Model penelitian LAN tahun yang lalu cukup lengkap, namun juga tidak operasional sehingga sulit untuk diaplikasikan. Sedangkan Model Graeme Hodge nampaknya lebih operasional dengan proksi-proksi yang dapat ditetapkan. Namun demikian dilihat kelengkapannya Model Graeme Hodge ini tidak lebih lengkap dibandingkan dengan model-model lainnya. Untuk itu, perumusan instrumen penilaian didasarkan kepada hasil modifikasi dari semua model yang diajukan. Sebagai ilustrasi, berikut ini diberikan model penilaian hasil modifikasi tersebut, dengan beberapa contoh instansi dan jenis layanan tertentu.

Berdasarkan hasil modifikasi tersebut, melahirkan instrumen penilaian yang berbeda sesuai dengan jenis dinas dan jenis pelayanan yang diberikan. Jenis pelayanan kebersihan yang diberikan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan misalnya, tidak penting untuk dinilai berdasarkan variabel daya saing produk layanan, karena penyelenggara kebersihan di Daerah Tingkat II hanya dipegang oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan ini. Demikian juga, pelayanan pemadaman kebakaran tidak perlu dinilai berdasarkan variabel ekonomis, karena dinas ini tidak diberikan fungsi untuk menghasilkan PADS. Beberapa contoh tersebut digambarkan dalam matriks berikut ini:



## 6. Rumusan Instrumen Penilaian Kinerja Pelayanan

Berdasarkan hasil analisis terhadap kelebihan dan kekurangan dari setiap model yang diajukan, maka dapat diidentifikasi bahwa model penilaian Abdisatyabhakti cukup sederhana namun belum disertai dengan indikator-indikator operasional serta tidak membedakan antara jenis layanan yang berbeda dan instansi yang berbeda. Model Malcolm Baldrige secara teoritis lebih lengkap, namun juga kurang operasional dan lebih relevan untuk perusahaan. Model penelitian LAN tahun yang lalu cukup lengkap, namun juga tidak operasional sehingga sulit untuk diaplikasikan. Sedangkan Model Graeme Hodge nampaknya lebih operasional dengan proksi-proksi yang dapat ditetapkan. Namun demikian dilihat kelengkapannya Model Graeme Hodge ini tidak lebih lengkap dibandingkan dengan model-model lainnya. Untuk itu, perumusan instrumen penilaian didasarkan kepada hasil modifikasi dari semua model yang diajukan. Sebagai ilustrasi, berikut ini diberikan model penilaian hasil modifikasi tersebut, dengan beberapa contoh instansi dan jenis layanan tertentu.

Berdasarkan hasil modifikasi tersebut, melahirkan instrumen penilaian yang berbeda sesuai dengan jenis dinas dan jenis pelayanan yang diberikan. Jenis pelayanan kebersihan yang diberikan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan misalnya, tidak penting untuk dinilai berdasarkan variabel daya saing produk layanan, karena penyelenggara kebersihan di Daerah Tingkat II hanya dipegang oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan ini. Demikian juga, pelayanan pemadaman kebakaran tidak perlu dinilai berdasarkan variabel ekonomis, karena dinas ini tidak diberikan fungsi untuk menghasilkan PADS. Beberapa contoh tersebut digambarkan dalam Matriks-1.

Berdasarkan variabel, indikator, serta proksi-proksi tersebut kemudian dirumuskan dalam beberapa formulir penilaian sebagai instrumen penilaian kinerja Dinas Dati II. Formulir-formulir yang diperlukan dalam melakukan penilaian ini dalam model yang sederhana dapat dilihat pada Matriks-2, Matriks-3, dan Matriks-4:

## Contoh Matriks-1

Variabel, Indikator, Pendekatan, dan Sumber Data Bagi Pelayanan Dinas Dati II

No.	Nama Dinas	Jenis Layanan Berdasarkan Tupok dan Fungsi	Variabel Penilaian	Indikator Penilaian	Proksi	Sumber
1.	Kebersihan	Pengangkutan Sampah	Ketepatan	Kesesuaian pengambilan sampah dengan jadwal yang telah ditetapkan	Rata-rata hari keterlambatan pengambilan sampah dalam tahun tertentu	Survey terhadap pelanggan
			Kecepatan	Lamanya sampah berada di TPS sebelum diangkut ke TPA	Rata-rata frekuensi Pengangkutan sampah dari TPS ke TPA per minggu dalam tahun tertentu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengamatan langsung</li> <li>Survey thd pelanggan</li> </ul>
			Efisiensi	Efisiensi biaya	Biaya rata-rata per rumah/TPS yang dipergunakan untuk pengangkutan sampah, dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs
				Efisiensi sumber daya manusia	Rata-rata rasio antara jumlah rumah/TPS terhadap pegawai, dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs
				Efisiensi pemanfaatan prasarana	Rata-rata rasio antara jumlah rumah terhadap sarana dan prasarana, dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs
			Ekonomis	Kontribusi terhadap PADS	(Pendapatan dikurangi biaya operasional) per PADS dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs



Keadilan	Kepuasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada tidaknya diskriminasi pelayanan terhadap masyarakat</li> <li>• Ada tidaknya diferensiasi sesuai dengan beban pelayanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rata-rata frekuensi pengumpulan sampah per minggu pada setiap lingkungan dalam tahun tertentu</li> <li>• Rata-rata perbedaan tarif antar kelompok pelanggan dalam tahun tertentu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengamatan langsung</li> <li>• Pelanggan</li> </ul>
		Jumlah pengaduan yang diterima	Rata-rata banyaknya pengaduan per minggu dalam tahun tertentu	Dokumentasi instansi ybs.

No.	Nama Dinas	Jenis Layanan Berdasarkan Tupok dan Fungsi	Variabel Penilaian	Indikator Penilaian	Proksi	Sumber
2	Pertanian Tanaman pangan	Pemberian konsultasi usaha tani kepada petani	Kejelasan	Kejelasan dalam penyampaian konsultasi	Jumlah petani yang memahami penjelasan penyuluh setiap 100 orang yang meminta jasa konsultasi dalam tahun tertentu	Survey terhadap petani
			Keadilan	Ada tidaknya diskriminasi pemberian jasa konsultasi kepada setiap kelompok masyarakat	Persentase petani yang dilayani dengan baik setiap kelompok petani	Survey terhadap pelanggan/petani
			Kesesuaian	Kesesuaian materi yang diberikan dengan kebutuhan di lapangan	Persentase petani yang melakukan konsultasi dan menyatakan materi yang diterima sesuai dengan kebutuhan	Survey terhadap pelanggan/petani
			Kecukupan	Jumlah penyuluh	Jumlah penyuluh setiap 100 orang petani	Data sekunder dari instansi yang bersangkutan
			Kecakapan	Kemampuan penyuluh dalam memberikan nasihat kepada petani	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tingkat pendidikan penyuluh</li> <li>Pengalaman Penyuluh</li> <li>Persentase petani yang menyatakan bahwa penyuluh mampu memberikan nasihat pertanian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data sekunder instansi ybs</li> <li>Data sekunder instansi ybs</li> <li>Survey terhadap petani</li> </ul>
			Kepuasan	Kepuasan petani	Persentase petani yang berkonsultasi dan merasa puas	Survey terhadap petani



No.	Nama Dinas	Jenis Layanan Berdasarkan Tupok dan Fungsi	Variabel Penilaian	Indikator Penilaian	Proksi	Sumber
3	Dinas Pendidikan Dasar	Melakukan usul kenaikan pangkat	Kesederhanaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesederhanaan dalam prosedur</li> <li>• Kesederhanaan dalam persyaratan</li> <li>• Kemudahan dalam menghubungi petugas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jumlah tahapan yang harus dilalui</li> <li>• Persentase guru yang memahami prosedur pengusulan</li> <li>• Jumlah persyaratan yang harus dipenuhi</li> <li>• Prosentase guru yang mengusulkan kenaikan pangkat dan menyatakan bahwa prosedur mudah dilaksanakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Data sekunder instansi ybs.</li> <li>• Data sekunder instansi ybs.</li> <li>• Survey langsung terhadap guru</li> </ul>
			Kecepatan	Lamanya waktu mulai pengusulan hingga kenaikan pangkat	Rata-rata lamanya waktu mulai pengusulan hingga kenaikan pangkat	Survey terhadap guru
			Keadilan	Ada tidaknya diskriminasi dalam memberikan pelayanan	Persentase guru yang dilayani dengan baik	Survey langsung terhadap guru
			Kepuasan	Jumlah guru yang mengajukan usulan kenaikan pangkat dan merasa puas	Persentase guru yang merasa puas dengan pelayanan pengusulan kenaikan pangkat	Survey terhadap guru

No.	Nama Dinas	Jenis Layanan Berdasarkan Tupok dan Fungsi	Variabel Penilaian	Indikator Penilaian	Proksi	Sumber
4	Dinas LLAJ	Ijin usaha angkutan	Kesederhanaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kesederhanaan dalam prosedur</li> <li>Kesederhanaan dalam persyaratan</li> <li>Kemudahan dalam menghubungkan pelugas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jumlah tahapan pengajuan yang harus dilalui dalam tahun tertentu</li> <li>Persentase pengusaha angkutan yang memahami prosedur pengusulan</li> <li>Jumlah persyaratan yang harus dipenuhi, dalam tahun tertentu</li> <li>Persentase pengusaha angkutan yang mengajukan ijin usaha dan menyatakan bahwa prosedur mudah dilaksanakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data sekunder instansi ybs.</li> <li>Survey langsung terhadap guru</li> <li>Data sekunder instansi ybs.</li> <li>Survey terhadap pelanggan</li> </ul>
			Kecepatan	Lamanya waktu mulai pengusulan hingga penerbitan ijin	Rata-rata lamanya waktu mulai pengusulan hingga penerbitan ijin dalam tahun tertentu	Survey terhadap pengusaha angkutan
			Keadilan	Ada tidaknya diskriminasi dalam memberikan pelayanan perijinan	Persentase pengusaha yang menyatakan dilayani dengan baik, pada tahun tertentu	Survey langsung terhadap pengusaha angkutan
			Kepuasan	Jumlah pengusaha yang merasa puas dengan pelayanan yang diberikan	Persentase pengusaha yang merasa puas dengan pelayanan ijin usaha, dalam tahun tertentu	Survey terhadap pengusaha angkutan



No.	Nama Dinas	Jenis Layanan Berdasarkan Tupok dan Fungsi	Variabel Penilaian	Indikator Penilaian	Proksi	Sumber
5	Dinas Kesehatan	Pemeriksaan laboratorium	Kesederhanaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kesederhanaan dalam prosedur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jumlah tahapan pengujian yang harus dilalui dalam tahun tertentu</li> <li>Persentase pasien yang memahami prosedur pemeriksaan, dalam tahun tertentu</li> <li>Jumlah persyaratan yang harus dipenuhi, dalam tahun tertentu</li> <li>Persentase pasien yang menyatakan bahwa pelugas mudah dihubungi, dalam tahun tertentu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data sekunder dari instansi yang bersangkutan</li> <li>Survey dari pasien</li> </ul>
			Kecepatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kemudahan untuk menghubungi pelugas</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Survey terhadap pasien</li> </ul>
			Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lamanya waktu dari mulai pendaftaran hingga pemeriksaan</li> <li>Ada tidaknya diskriminasi dalam memberikan pelayanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rata-rata lamanya waktu dari mulai pendaftaran hingga pemeriksaan, dalam tahun tertentu</li> <li>Persentase pasien yang dilayani dengan baik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Survey langsung terhadap pasien</li> </ul>
			Kelengkapan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kelengkapan sarana dan prasarana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jumlah dan jenis peralatan yang diperlukan tetapi tidak dimiliki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dokumentasi instansi yang bersangkutan, dan pengamatan langsung</li> </ul>

Efisiensi	Efisiensi biaya	Biaya rata-rata yang dipergunakan untuk pemeriksaan pasien, dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs
		Rata-rata rasio antara jumlah pasien terhadap pegawai, dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs
		Rata-rata rasio antara jumlah pasien terhadap sarana dan prasarana, dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs
Ekonomis	Kontribusi terhadap PADS	(Pendapatan dikurangi biaya operasional) per PADS dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs
	Kepuasan	Jumlah pasien yang merasa puas	Survey terhadap guru



Nama Dinas .....  
Tahun .....

[illegible]

104

Contoh Matriks-3

Formulir Pengisian Target dan Realisasi Tahunan Kinerja Pelayanan Umum  
(Sebagai Penilaian Kemajuan / *Progress Evaluation*)

Nama Dinas : .....  
 Tahun : .....  
 Jenis Layanan : .....  
 Variabel : .....

Indikator Penilaian	Proksi/ Tolok Ukur	199 ...		199 ...		199 ...		Pertumbuhan (%)	
		Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi

Kepala  
 Dinas .....  
 Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II .....

TTD



Contoh Formulir –1

Nama Dinas : .....  
 Jenis layanan : .....  
 Tahun : .....

Variabel/Indikator Kinerja	Proksi	Target	Realisasi	Penyimpangan
Kesederhanaan				
Kecepatan				
Keadilan				
Efisiensi				
Ekonomis				
Kepuasan				

## BAB VI

### PENUTUP

Menjelang abad 21 dewasa ini, muncul berbagai isu dan tuntutan yang menyangkut masalah desentralisasi, partisipasi, delegasi dan demokratisasi. Implikasinya, peran individu, unit-unit organisasi dalam skala lokal (*local government*), serta peranan masyarakat dalam konteks keorganisasian, perlu lebih ditonjolkan lagi. Dengan adanya penonjolan peran masyarakat dan organisasi pemerintah di tingkat lokal ini, maka posisi atau fungsi pemerintah (Pusat) otomatis akan menjadi mengecil.

Konsekuensi dari adanya pergeseran peran dan fungsi pemerintahan ini adalah bahwa masyarakat harus memiliki kemampuan, keterampilan dan profesionalisme yang memadai untuk menerima limpahan wewenang dan atau urusan dari pemerintah. Atau dengan kata lain, upaya desentralisasi, otonomi dan atau kemitraan akan menjadi sia-sia jika tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas SDM masyarakat, serta penyempurnaan berbagai aspek yang relevan.

Khusus dalam aspek pelayanan umum, peningkatan kemampuan SDM masyarakat merupakan wujud konkrit dari strategi *institutional local strengthening* dalam rangka meringankan beban pemerintah yang semakin kompleks. Dan mengingat kompleksnya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Daerah Tingkat II, serta kecenderungan terjadinya peningkatan tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan, maka menjadi suatu keharusan instansi pemerintah termasuk Dinas-dinas Daerah Tingkat II untuk berupaya terus meningkatkan kualitas pelayanannya.

Sementara itu, sistem penilaian kinerja pelayanan yang ada saat ini (kalau dianggap ada) masih belum memadai, sehingga belum mampu memacu dinas-dinas Dati II untuk meningkatkan kinerjanya. Untuk itu, semua pihak yang mempunyai kompetensi dalam perumusan kebijakan tentang pelayanan ini, atau pun target group dari kebijakan yang mungkin muncul berkenaan dengan permasalahan ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi “Pengembangan Kebijakan Penilaian Kinerja Pelayanan Umum”, khususnya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Dati II.

Beberapa alternatif yang diajukan dan analisis kelebihan dan kekurangan terhadap alternatif tersebut, sehingga diajukan satu sistem



penilaian kinerja pelayanan yang meliputi kelembagaan, mekanisme, dan instrumen penilaian, diharapkan dapat menjadi masukan bagi perumasan kebijakan tentang penilaian kinerja pelayanan, sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanan umum, yang pada ujungnya diharapkan konsumen mendapatkan kepuasan yang optimal dari pelayanan yang diberikan Dinas Dati II. Sistem penilaian ini juga diharapkan bersifat aplikatif, akomodatif, aspiratif, dan efektif dalam memacu kinerja pelayanan Dinas Dati II.

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrecht, Karl, 1995, *Pengembangan Organisasi. Pendekatan sistem yang Menyeluruh untuk Mencapai Perubahan Positif Dalam Setiap Organisasi Usaha*, Bandung, Angkasa.
- Fittsimmon, James A. dan Mona J. Fittsimmons, 1994, *Service Management for Competitive Advantage*, Singapore: Mc. Graw Hill International.
- Lovelock, Christoper H., 1992, *Managing Service, Marketing, Operations and Human Resources*, Prentice - Hall Inc.
- , 1992, *Managing Service: Marketing Operations and Human Recources*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Mc.Kevitt, David, and Alan Lawton, 1994, *Public Sector Management : Theory, Critique, and Practice*, the Open University, London.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992: *Reinventing Government*, New York: Addison Wesley Publishing Company.
- Zeithaml, Valerie A. Parasuraman A and Leonard LI Berry, 1990, *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York, The Free Press.

## DOKUMEN :

- Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1993.
- UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum.



Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 6 tahun 1995  
tentang Pemberian Penghargaan Abdi Satya Bhakti.

Surat Edaran Menteri Koordinator Bidang Wasbangpan Nomor  
56/MK.WASPAN/6/98 tentang Langkah Nyata Memperbaiki  
Pelayanan Masyarakat Sesuai Aspirasi Reformasi.

# LAMPIRAN





PROPOSAL KEBIJAKAN

**PENCANANGAN PROGRAM NASIONAL  
PELAYANAN PRIMA (SERVICE EXCELLENCE)**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
PERWAKILAN JAWA BARAT  
1999**

**PROPOSAL KEBIJAKAN**  
**PENCANANGAN PROGRAM NASIONAL PELAYANAN PRIMA**  
**(SERVICE EXCELLENCE)**

---

**DAFTAR ISI**

<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>3</b>
<b>BAGIAN I : PROPOSAL KEBIJAKAN</b> .....	<b>5</b>
A. Dasar Pemikiran .....	6
B. Maksud dan Tujuan .....	7
C. Ruang Lingkup .....	7
<b>BAGIAN II : MANAJEMEN PELAYANAN UMUM: INSTITUSI,</b> <b>MEKANISME DAN INSTRUMEN PENILAIAN</b> .....	<b>8</b>
A. Organisasi / Badan / Lembaga Penilai .....	9
B. SDM Penilai Pelayanan .....	10
C. Sumber-Sumber Daya Yang Diperlukan .....	11
D. Pengaturan Yuridis (Dasar Hukum) .....	11
E. Alternatif Institusi Penilai .....	12
1. Alternatif Pertama .....	13
2. Alternatif Kedua .....	13
3. Alternatif Ketiga .....	14
4. Alternatif Keempat .....	15
5. Alternatif Kelima .....	15
6. Alternatif Keenam .....	16
F. Alternatif Mekanisme Penilaian Kinerja Pelayanan Umum .....	17
1. Alternatif Pertama .....	17
2. Alternatif Kedua .....	17
G. Alternatif Instrumen Penilaian Kinerja Pelayanan Umum .....	18
1. Alternatif Pertama .....	18
2. Alternatif Kedua .....	19
3. Alternatif Ketiga .....	20



4. Alternatif Keempat .....	22
H. Penentuan Instrumen Penilaian Kinerja Pelayanan .....	25
I. Rumusan Instrumen Penilaian Kinerja Pelayanan .....	26
J. Kriteria Pemberian Anugerah Bagi Instansi Pelayanan Terbaik (Award for Excellence) .....	30
 BAGIAN III : RANCANGAN KEPUTUSAN PRESIDEN TENTANG PROGRAM NASIONAL PELAYANAN PRIMA .....	 34
 BAGIAN IV : PENUTUP .....	 42

# PROPOSAL KEBIJAKAN

## KELOMPOK PENELITIAN KEBIJAKAN

### PERANGKAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

## BAGIAN I

# PROPOSAL KEBIJAKAN



## PROPOSAL KEBIJAKAN

### PENCANANGAN PROGRAM NASIONAL PELAYANAN PRIMA (SERVICE EXCELLENCE)

---

#### Dasar Pemikiran

Perubahan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara telah berubah dengan cepat, tuntutan untuk mereformasi di segala bidang menjadi topik utama dan sasaran utama. Pemerintahan yang dulu dianggap arogan, harus diubah dengan lebih mengakomodasikan tuntutan perubahan kearah perubahan yang lebih baik. *Good governance* menjadi salah satu tuntutan yang perlu diakomodir dan diwujudkan, yang paling tidak meliputi empat elemen, yaitu: 1) *Transparency*, yang meliputi *policy process*, *procedures* dan juga transparansi dalam hasil. Dengan menciptakan mekanisme transparansi maka tindakan yang mengarah pada moral hazards dapat dicegah ; 2) *Partisipative*, menjadikan pemerintah sebagai model "hollow state", dimana pemerintah berperan *steering rather than rowing* ; 3) *Accountability* menjadi salah satu tolak ukur untuk mengukur kinerja dari organisasi publik ; dan 4) *Equality*, suatu organisasi publik selain mengedepankan aspek efisiensi, efektivitas, produktivitas, namun juga mengedepankan aspek keadilan sosial.

Salah satu sektor yang perlu penataan dalam menciptakan good governance yakni pelayanan terhadap masyarakat sebagai salah satu fungsi dari pemerintah. Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 aline keempat, yang meliputi 4 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.

Namun demikian harapan masyarakat untuk mendapat layanan yang prima dari aparatur pemerintah belum kesampaian. Bahkan keengganan untuk berhadapan dengan aparatur pemerintah, karena bila menghendaki layanan

dari aparatur pemerintah berarti harus menghadapi kejelimetan, kekesalan dan akhirnya pengeluaran ekstra. Kesan negatif tersebut menjadi fenomena yang kentara di berbagai layanan yang diberikan aparatur pemerintah. Untuk itu sewajarnya bila masyarakat menghendaki reformasi dalam bidang pelayanan guna meningkatkan kinerja pelayanan yang diberikan pemerintah.

Sehubungan dengan itu perlu adanya suatu sistem penilaian kinerja, yang meliputi pengaturan institusi yang mempunyai kewenangan untuk menilai setiap aparatur pemerintahan yang bisa melibatkan diluar aparatur pemerintahan, standar pelayanan baik untuk nasional maupun untuk Daerah, serta mengatur metode dan prosedur penilaian.

Disamping itu perlu pula untuk menumbuhkan kembali dan mengembangkan Anugerah Pelayanan Prima seperti Abdi Satya Bhakti guna memotivasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan dengan menerapkan institusi penilai, kriteria atau standar penilaian pelayanan prima serta metode dan prosedurnya. Abdi Satya Bhakti belum disertai dengan indikator operasional serta tidak membedakan antara jenis layanan yang berbeda dari instansi yang berbeda, juga tidak menilai proses dan hubungan.

## B. Maksud dan Tujuan

Maksud pencanangan Program Nasional Pelayanan Prima ini adalah untuk mencanangkan program nasional dalam memberikan pelayanan prima terhadap masyarakat dengan merumuskan pola kelembagaan, mekanisme, dan instrumen penilaian kinerja pelayanan umum.

## C. Ruang Lingkup

Program Nasional Pelayanan Prima ini meliputi program pembentukan Management Pelayanan Prima dan Program Pemberian Anugrah Pelayanan Prima yang meliputi :

- ◆ Institusi Penilai Pelayanan Prima.
- ◆ Standar Pelayanan baik untuk nasional dan lokal.
- ◆ Metode dan prosedur penilaian.



## BAGIAN II

# MANAJEMEN PELAYANAN UMUM : INSTITUSI, MEKANISME, DAN INSTRUMEN PENILAIAN

## MANAJEMEN PELAYANAN UMUM : INSTITUSI, MEKANISME DAN INSTRUMEN PENILAIAN

---

Pengertian kelembagaan dalam penilaian kinerja pelayanan umum tidak hanya dimaksudkan sebagai sebuah badan / lembaga dengan struktur tertentu, melainkan juga berbagai dimensi yang terkait dalam konteks kelembagaan. Sehubungan dengan hal tersebut, pengaturan institutional penilai kinerja pelayanan umum harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

### A. Organisasi / Badan / Lembaga Penilai

Pada tahap awal, pengkajian dan atau perencanaan pembentukan organisasi perlu harus diarahkan pada tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran fungsional organisasi yang akan ditata atau disusun, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang. Dengan kata lain, organisasi penilai kinerja pelayanan memiliki tujuan tertentu yang akan dicapai melalui rangkaian kegiatan yang akan ditentukan kemudian.

Dalam hubungan itu, maka perlu pula dilakukan pengkajian tentang kemungkinan pembentukannya menjadi beberapa level hierarki struktural, misalnya lembaga penilai tingkat Pusat dan Daerah. Untuk itu, setiap level kelembagaan harus memiliki batasan-batasan kewenangan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku mengenai ruang lingkup tugas dan kegiatan kerja organisasi yang bersangkutan.

Selanjutnya perlu diatur pula mengenai parameter-parameter utama dari sistem kelembagaan untuk dapat mencapai tujuan dan sasarannya secara efektif dan efisien. Parameter ini meliputi ukuran besarnya organisasi (jumlah anggota / pegawai), lokasi geografis / wilayah, pembagian tugas antar unit dan antar pegawai, status kelembagaan (independen, pemerintah, atau semi pemerintah), sistem kerja atau model alur kerja (*work-flow*)



termasuk fungsi-fungsi manajemennya (perencanaan, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya), serta dasar hukum pembentukannya.

Berdasarkan hasil pengkajian terhadap spesifikasi rancangan struktur organisasi sebagaimana langkah-langkah tersebut diatas, maka barulan dapat disusun atau ditentukan rancangan struktur organisasi Penilai Kinerja Pelayanan Umum yang baru sebagai modifikasi atau hasil kerja penataan kelembagaan (*institutional arrangements*). Bentuk kelembagaan Penilai Kinerja Pelayanan Umum sendiri dapat diformulasikan dalam beberapa alternatif, sebagaimana dipaparkan lebih lengkap pada butir (5) dibawah ini.

## B. SDM Penilai Pelayanan

Permasalahan awal yang berkaitan dengan sumber daya manusia penilai kinerja pelayanan ini adalah pengadaannya (*recruitment*). Akan tetapi masalah ini akan sangat tergantung pengaturannya berdasarkan bentuk kelembagaan yang dipilih. Artinya, sumber pengadaannya dapat berasal dari rekrutmen baru, atau dari pegawai instansi lain yang diperbantukan dan atau dipekerjakan, atau dilaksanakan oleh suatu instansi dengan komposisi pegawai yang sudah ada namun diberikan fungsi tambahan dalam bidang penilaian kinerja pelayanan umum.

Disamping itu, perlu diadakan perancangan pola pengembangan karir pegawai dalam jenjang jabatan di lingkungan lembaga penilai yang bersangkutan, serta kemungkinan pengembangan efektifitas pola promosi dan mutasi jabatan antar satuan kerja, antar daerah, serta jalur promosi dan mutasi jabatan ke dalam lingkungan organisasi pemerintah lainnya, baik secara horisontal, vertikal, maupun diagonal (*cross posting*), baik lintas sektoral maupun lintas regional.

Dalam pengaturan mengenai status kepegawian ini, satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah perlunya dilakukan identifikasikan jenis-jenis pekerjaan yang membutuhkan keahlian dan atau keterampilan tertentu sebagai bahan untuk pengembangan jabatan fungsional. Termasuk dalam hal ini adalah perlunya diciptakan suatu instrumen untuk beberapa kepentingan misalnya : mendapatkan orang yang cakap ; menyatakan kepada mereka apa yang ingin kita capai ; serta menerangkan bagaimana cara mengerjakan apa yang diinginkan.

### C. Sumber-Sumber Daya Yang Diperlukan

Pembentukan unit / satuan kerja baru (cq. Penilai Kinerja Pelayanan Umum) perlu memperhitungkan implikasinya di bidang sumber daya, seperti kecenderungan memperbesar birokrasi, menyulitkan masyarakat, atau justru membebani anggaran keuangan negara. Namun untuk meningkatkan kinerja sektor publik secara keseluruhan, maka pembentukan kelembagaan tersebut tidak dapat dihindari, sehingga yang penting dilakukan adalah analisis komprehensif untuk menekan dampak-dampak yang kurang menguntungkan.

Langkah awal yang harus dilakukan dalam rangka pengorganisasian sumber-sumber daya, adalah melakukan identifikasi beban tugas unit / satuan kerja organisasi secara periodik, serta kebutuhan bahan / alat kerja, baik kuantitas maupun kualitasnya. Upaya ini perlu didukung dengan kegiatan pemantauan terhadap perubahan kondisi sosial ekonomi dan teknologi untuk memudahkan perencanaan dalam pengadaan sumber-sumber daya.

Untuk mengkaji sejauh mana efektivitas penggunaan sumber-sumber daya tersebut, penggunaan analisis OM (*organization and method*) untuk merancang prosedur kerja, juga sangat disarankan.

### D. Pengaturan Yuridis (Dasar Hukum)

Prinsip utama yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan peraturan perundangan mengenai kelembagaan penilaian kinerja pelayanan umum disini adalah secara filosofis, materi (isi) maupun format (bentuk) peraturan yang dirumuskan harus diabdikan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, bentuk peraturan perundangannya pun perlu disesuaikan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dapat terjamin legitimasi yuridisnya. Mengingat bahwa Kelembagaan Penilaian Kinerja Pelayanan Umum ini sifatnya nasional dan harus dilaksanakan dengan konsisten oleh semua pihak terkait, serta tidak hanya berlaku untuk lingkungan departemen tertentu, maka bentuk formalitas dari kelembagaan ini disarankan dituangkan dalam suatu Keputusan Presiden. Pengaturan aspek-aspek lain sebagai penjabaran



Keputusan Presiden tersebut dapat dilaksanakan oleh Keputusan Menteri yang bertanggungjawab dalam bidang Pendayagunaan Aparatur Negara, yakni Menko Wasbang/PAN.

Dalam kaitan ini, konsiderasi dari suatu produk peraturan perundangan (cq. Keputusan Presiden) perlu disusun dengan didahului oleh studi mengenai perlunya peraturan yang akan disusun. Beberapa butir konsiderasi untuk kepentingan peraturan perundangan disini disarankan paling tidak meliputi tiga hal yakni :

- bahwa pemberian pelayanan umum kepada masyarakat merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sehingga penyelenggaraannya perlu terus ditingkatkan sesuai dengan tuntutan masyarakat yang semakin maju;
- bahwa pelayanan kepada masyarakat yang diberikan oleh instansi pemerintah khususnya Dinas Daerah Tingkat II dirasakan masih mengalami beberapa hambatan sehingga belum memberikan kepuasan secara optimal kepada masyarakat;
- bahwa Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum belum memberikan pedoman secara baku dan jelas mengenai pola penilaian kinerja dan standarisasi pelayanan Dinas Daerah Tingkat II, serta instansi / lembaga di daerah lainnya.

#### E. Alternatif Institusi Penilai

Memperhatikan kondisi kelembagaan penilai kinerja pelayanan umum saat ini, dapat dikatakan belum ada suatu institusi fungsional yang bertugas melakukan kinerja pelayanan umum dengan sasaran upaya peningkatan kinerja. Itjen yang ada di lingkungan departemen teknis, dan Itwil yang ada di lingkungan pemerintah daerah/wilayah, belum dapat dilakatan institusi fungsional penilai kinerja pelayanan umum.

Demikian juga "Panitia Penilai dan Panitia Penentu" hanya bersifat temporer dan tidak memacu peningkatan kinerja pelayanan. Untuk itu, ada enam alternatif institusi penilai yang diajukan, yaitu:

## 1. Alternatif Pertama

Penilaian kinerja pelayanan umum dilakukan oleh suatu kelembagaan dalam bentuk tim khusus (**Panitia Penilai**) yang beranggotakan personil-personil yang kredibilitasnya diakui oleh masyarakat baik dari instansi-instansi yang terkait, maupun dari masyarakat konsumen sendiri sebagai wakil, dan bekerja hanya sewaktu-waktu. Dengan demikian, keanggotaan personil dalam lembaga tidak bersifat struktural, melainkan lebih mengarah kepada organisasi matriks, yang berasal dari instansi yang berbeda-beda (lintas sektoral).

Hal ini dimaksudkan untuk menjamin obyektivitas penilaian dari masing-masing personil. Penunjukkan personilnya sebagian atas persetujuan rakyat melalui DPR/DPRD (Modifikasi Model Tim Penilai Dalam Rangka “Abdi Satyabhakti”). Sifat kepanitiaan *temporer*, dan **lingkup penilaian** bersifat *nasional*. Selain memberikan penilaian kinerja, kepanitiaan juga **berwenang** memberikan sertifikasi kepada instansi yang telah memenuhi standard kualitas pelayanan. Alternatif ini didasari **argumentasi kredibilitas dan efisiensi**. Kredibilitas disini dimaksudkan bahwa berbagai pihak yang terlibat didalamnya telah memiliki komitmen yang cukup tinggi serta langkah-langkah konkrit terhadap upaya-upaya peningkatan kinerja pelayanan umum. Sedangkan efisiensi diharapkan dapat diwujudkan dari sifat kerjanya yang temporer dan bentuk organisasi matriks yang tidak banyak pembidangan secara hierarkhis.

Pembentukan kelembagaan yang terdiri dari Panitia Pengarah, Sub Panitia Teknis serta Panitia Penentu Akhir, ditetapkan oleh Menteri yang bertanggungjawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara, sehingga hal-hal yang menyangkut tentang pembagian tugas antar unit dan antar pegawai, serta sistem kerja atau model alur kerja, juga diatur oleh Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara.

## 2. Alternatif Kedua

Penilaian dilakukan oleh **institusi fungsional eksternal** yang selama ini melakukan pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh insatansi-instansi pemerintah, yaitu BPK atau BPKP. Dengan demikian



kelembagaan bersifat *permanen*, dan lingkup penilaian bersifat *nasional*. Hasil penilaian terhadap Dinas / Instansi / Lembaga di sampaikan kepada institusi terkait, diantaranya kepada DPR-RI sebagai wujud *akuntabilitas politis*, kepada Menteri dan atau Kepala Daerah untuk kepentingan *akuntabilitas administratif*, serta diumumkan secara luas melalui media massa sebagai pencerminan *akuntabilitas publik* fungsi pelayanan Dinas / Instansi / Lembaga yang bersangkutan. Dalam model kelembagaan ini, susunan personil disusun dari pegawai instansi pemerintah yang ditunjuk sebagai Lembaga Penilai (BPK atau BPKP), dan pembentukannya dilakukan dengan suatu Keputusan Presiden.

Selain memberikan penilaian terhadap kinerja pelayanan, institusi ini juga **berwenang** memberikan sertifikasi kepada instansi yang memenuhi standard kualitas pelayanan. Alternatif ini didasarkan pada *argumentasi efisiensi dan pendayagunaan institusi yang telah ada*. Hal ini berarti tidak perlu memperbesar / mengembangkan institusi khusus yang bertugas memberikan penilaian kinerja pelayanan umum.

### 3. Alternatif Ketiga

Penilaian dilakukan oleh **institusi fungsional internal** yang selama ini melakukan pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh insatansi-instansi pemerintah di daerah/wilayah, yaitu **Inspektorat Wilayah**. Dengan demikian kelembagaan bersifat *permanen*, dan lingkup penilaian bersifat *regional*. Selain melakukan penilaian, institusi ini juga **berwenang** memberikan *sertifikasi* kepada unit pelayanan yang telah memenuhi standard kualitas. Alternatif ini juga didasarkan pada *argumentasi efisiensi dan pendayagunaan institusi yang telah ada*. Dengan kata lain, fungsi Inspektoral Wilayah yang selama ini lebih kepada “pemeriksaan” ditingkatkan kepada fungsi penilaian terhadap kualitas layanan dari lembaga-lembaga pemerintah di tingkat daerah. Dalam hal ini, hasil penilaian tidak hanya dilaporkan kepada Kepala Daerah saja, namun juga diserahkan kepada DPRD untuk diadakan upaya tindak lanjut, baik berupa pemberian *reward* (penghargaan) maupun *punishment* (sanksi).

#### 4. Alternatif Keempat

Penilaian dilakukan oleh suatu institusi baru yang dibentuk khusus untuk melakukan penilaian, dan beranggotakan personil-personil yang secara luas telah diakui kredibilitasnya. **Kedudukan** institusi tersebut bersifat *independen*; dan pembentukannya atas persetujuan rakyat melalui DPR/DPRD. **Sifatnya** institusi adalah *permanen*, dan **lingkup penilaiannya** bersifat *regional* dan *nasional* (bertingkat). Selain memberikan penilaian, institusi ini juga **berwenang** memberikan *sertifikasi* kepada instansi yang telah memenuhi standard kualitas pelayanan. Alternatif ini didasari oleh **argumentasi kredibilitas, kontinuitas penilaian, dan kepercayaan masyarakat.**

Alternatif ini membutuhkan persiapan yang cukup panjang dan matang. Sebab, dari aspek legalitasnya saja sudah mengharuskan adanya pembahasan antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif (dalam bentuk UU atau Perda). Disamping itu, pengalokasian sumber daya (manusia, keuangan, perlengkapan, dan sebagainya), juga tidak dapat dipenuhi dalam jangka waktu yang singkat. Selanjutnya, untuk dapat membentuk institusi pada 27 Propinsi serta lebih dari 400 Kabupaten / Kota, jelas merupakan langkah yang tidak sederhana. Oleh karena itu, alternatif ini lebih cocok untuk penerapan jangka panjang.

#### 5. Alternatif Kelima

Penilaian dilakukan oleh **Kantor Menteri Koordinator Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara (WASBANGPAN)**. Dengan demikian kelembagaan bersifat *permanen*, dan **lingkup penilaian** bersifat *nasional*. Selain memberikan penilaian, Kantor Menko WASBANGPAN juga **berwenang** memberikan *sertifikasi* kepada unit pelayanan yang telah memenuhi standard kualitas. Alternatif ini didasari oleh **argumentasi efisiensi dan relevansi tugas pokok dan fungsi** Kantor Menko WASBANGPAN tersebut.

Personalia yang terlibat dalam tim penilai sendiri tidak selalu harus berasal dari Kantor Menko Wasbangpan, tetapi dapat juga memasukkan unsur-unsur lain seperti YLKI, DPR, LAN, Bappenas, Departemen teknis, PWI, Kadin, dan sebagainya. Namun, penanggungjawab akhir



terhadap penilaian kinerja pelayanan tetap berada pada Kantor Menko Wasbangpan ini. Dengan demikian, pola penilaian kinerja (baca : pemberian penghargaan) bagi instansi yang mampu memberikan pelayanan paling berkualitas sebagaimana pada model Abdi Satya Bhakti, diperluas lagi tidak semata-mata menyangkut hal ihwal mengenai penganugerahan predikat sebagai pelayanan terbaik, namun lebih dikembangkan kepada penerapan sistem penilaian kinerja, baik meliputi aspek institusi, prosedur atau mekanisme, serta kriteria atau standararisasi mutu pelayanannya.

## 6. Alternatif Keenam

Khusus untuk penilaian kinerja pelayanan administratif dilakukan oleh **Lembaga Administrasi Negara (LAN)**. Dengan demikian kelembagaan bersifat *permanen*, dan lingkup penilaian bersifat *nasional*. Selain memberikan penilaian, LAN juga berwenang memberikan *sertifikasi* kepada unit pelayanan administratif yang telah memenuhi standard kualitas. Alternatif ini didasari oleh *argumentasi efisiensi dan relevansi tugas pokok dan fungsi* LAN, khususnya, sesuai dengan Keputusan Presiden yang baru, yakni Keppres Nomor 8 Tahun 1999 jo. Nomor 20 tahun 1989 tentang Lembaga Administrasi Negara. Dalam Keppres baru ini dibentuk ke deputian Litbang Kajian Manajemen dan Pelayanan. Pada unit inilah, maka fungsi penilaian kinerja pelayanan umum dapat dilakukan.

Sebagaimana halnya pada alternatif V, pada alternatif inipun dimungkinkan bahwa personalia yang terlibat dalam tim penilai sendiri tidak selalu harus berasal dari Kantor LAN, tetapi dapat juga memasukkan unsur-unsur lain seperti YLKI, DPR, Kantor Menko Wasbangpan, Bappenas, Departemen Teknis, PWI, Kadin, Setneg, dan sebagainya. Namun, penanggungjawab akhir terhadap penilaian kinerja pelayanan tetap berada pada Kantor Lembaga Administrasi Negara ini.

## **F. Alternatif Mekanisme Penilaian Kinerja Pelayanan Umum**

Pengaturan tentang mekanisme penilaian kinerja pelayanan umum berarti bahwa setiap Dinas / Badan / Lembaga perlu melakukan perumusan dan atau perancangan mengenai penetapan pembakuan / standarisasi kerja untuk memenuhi tuntutan teknis pekerjaan Dinas / Badan / Lembaga yang bersangkutan, disertai dengan penyusunan sistem dan prosedur kerja dalam bentuk pedoman kerja, tata cara kerja, dan sistem koordinasinya. Dalam kaitan dengan ini terdapat dua alternatif yang dapat diajukan sebagai berikut.

### **1. Alternatif Pertama**

Model mekanisme penilaian sebagai mana penilaian dalam rangka pemberian “Penghargaan Abdi Satya Bakti” yang dilakukan oleh Tim Penilai yang dibentuk oleh Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, secara garis besar mekanisme penilaian tersebut sebagai berikut:

- a. Berdasarkan usulan dari masing-masing pimpinan instansi dari hasil penilaian serta pertimbangan Panitia Penilai Tingkat Nasional dan Panitia Penentu Tingkat Akhir (PANTUHIR) setiap tahun Menpan menetapkan unit-unit Pelayanan Percontohan dengan keputusan Menpan.
- b. Penetapan unit-unit pelayanan percontohan setiap tahun didasarkan atas keputusan rapat panitia penentu tingkat akhir yang dibentuk dengan keputusan Menpan.
- c. Bagi unit-unit pelayanan yang ditetapkan sebagai unit pelayanan percontohan diberikan penghargaan.
- d. Bagi unit-unit pelayanan percontohan yang berhasil mempertahankan predikat sebagai unit pelayanan percontohan selama 5 tahun berturut-turut akan diberikan penghargaan pula.
- e. Penghargaan tersebut diserahkan oleh Presiden RI dalam suatu upacara di Istana Negara.

### **2. Alternatif Kedua**

Penilaian dilakukan secara rutin oleh institusi fungsional baik institusi yang selama ini telah ada dan diberi tambahan wewenang, maupun



institusi fungsional yang dibentuk baru (alternatif kedua, ketiga, keempat, dan kelima, mengenai institusi). Adapun mekanisme yang diusulkan adalah sebagai berikut:

- a. Penilaian dilakukan secara rutin setiap tahun oleh institusi fungsional.
- b. Untuk mendapatkan informasi tentang kinerja pelayanan yang dilakukan oleh suatu dinas tertentu, penilaian dilakukan terhadap input, proses, output, dan outcome.
- c. Penilaian terhadap input, proses, dan output dilakukan terhadap dinas yang bersangkutan. Sedangkan penilaian terhadap outcome, berupa kepuasan konsumen dilakukan secara langsung oleh institusi fungsional penilai terhadap masyarakat konsumen pemakai barang / jasa yang dihasilkan oleh dinas yang bersangkutan.
- d. Selain melakukan survey terhadap konsumen, institusi fungsional secara terbuka menerima berbagai keluhan, komentar, kritik, masukan dan saran dari masyarakat luas mengenai kinerja pelayanan dinas-dinas yang ada. Kritik dan saran tersebut juga merupakan bahan penilaian kinerja dinas.
- e. Hasil penilaian dipublikasikan dengan transparan, melalui media massa dan jurnal khusus yang diterbitkan oleh institusi fungsional penilai kinerja pelayanan umum tersebut. Publikasi hasil penilaian dilengkapi dengan peringkat dinas berdasarkan kinerja pelayanannya.
- f. Sewaktu-waktu dapat diberikan penghargaan bagi yang berprestasi dan hukuman bagi yang kinerjanya tidak baik.

## G. Alternatif Instrumen Penilaian Kinerja Pelayanan Umum

Ada tiga alternatif instrumen yang ditawarkan untuk menilai kinerja dinas Daerah Tingkat II ini, yaitu sebagai berikut:

### 1. Alternatif Pertama

Penilaian dilakukan dengan instrumen yang berlaku universal untuk semua instansi penyelenggara pelayanan umum dan untuk semua jenis pelayanan. Aspek-aspek yang dinilai mengacu kepada 9 kriteria

sebagaimana penilaian yang dilakukan dalam rangka Pemberian Penghargaan “Abdisatyabhakti”. Kesembilan kriteria tersebut adalah sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Kriteria Penilaian Kinerja Pelayanan Umum (Model Abdisatyabhakti)**

- |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Kesederhanaan,</li><li>• Kejelasan Dan Kepastian,</li><li>• Keamanan,</li><li>• Keterbukaan,</li><li>• Efisien,</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ekonomis,</li><li>• Keadilan Yang Merata,</li><li>• Ketepatan Waktu,</li><li>• Kriteria Kuantitatif</li></ul> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 2. Alternatif Kedua

Penilaian dilakukan dengan instrumen yang berlaku universal untuk semua instansi penyelenggara pelayanan umum dan untuk semua jenis pelayanan. Aspek-aspek yang dinilai misalnya dapat mengacu kepada konsepsi Malcolm Baldrige, sebagai berikut:



**Tabel 2**  
**Indikator Penilaian Kinerja Pelayanan Umum (Malcolm Baldrige)**

<p><b>Kepemimpinan (95)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepemimpinan Eksekutif Senior (45)</li> <li>2. Manajemen Mutu (45)</li> <li>3. Tanggung Jawab Publik dan Kewargaan Perusahaan (25)</li> </ol> <p><b>Informasi dan Analisa (75)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ruang Lingkup dan Manajemen Mutu serta Data dan Informasi kerja (15)</li> <li>2. Perbandingan dan Tolok Ukur Daya Saing (20)</li> <li>3. Analisa dan Penggunaan Data Tingkat Perusahaan (40)</li> </ol> <p><b>Perencanaan Mutu Strategis (60)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Strategi Mutu dan Proses Perencanaan Kinerja Perusahaan (35)</li> <li>2. Mutu dan Rencana Kinerja (25)</li> </ol> <p><b>Pengembangan dan Manajemen SDM (150)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perencanaan dan Manajemen Sumber Daya Manusia (20)</li> <li>2. Keterlibatan Pegawai (40)</li> <li>3. Pendidikan dan Pelatihan Pegawai (40)</li> <li>4. Kinerja dan Penghargaan Pegawai (25)</li> <li>5. Kesejahteraan dan Kepuasan Pegawai (25)</li> </ol>	<p><b>Mutu Manajemen Strategis (140)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rancangan dan Pengenalan akan Produk dan Jasa yang bermutu (40)</li> <li>2. Manajemen Proses : Proses Produksi serta Penyerahan Produk dan Jasa (35)</li> <li>3. Manajemen Proses : Proses Bisnis dan Pelayanan Pendukung (30)</li> <li>4. Mutu Pemasok (20)</li> <li>5. Penilaian Mutu (15)</li> </ol> <p><b>Mutu dan Hasil Operasional (180)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hasil Mutu Produk dan Jasa (70)</li> <li>2. Hasil Operasional (50)</li> <li>3. Proses Bisnis dan Hasil Pelayanan Pendukung (25)</li> <li>4. Hasil Mutu Pemasok (35)</li> </ol> <p><b>Fokus dan Kepuasan Pelanggan (300)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ekspektasi Pelanggan : Sekarang dan Di Masa Depan (35)</li> <li>2. Manajemen Hubungan Pelanggan (65)</li> <li>3. Komitmen Kepada Pelanggan (15)</li> <li>4. Penentuan Kepuasan Pelanggan (30)</li> <li>5. Hasil Kepuasan Pelanggan (85)</li> <li>6. Perbandingan Kepuasan Pelanggan (70)</li> </ol>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 3. Alternatif Ketiga

Penilaian dilakukan dengan instrumen yang berbeda untuk klasifikasi Dinas Dati II yang berbeda. Pengklasifikasian Dinas Dati II didasarkan kepada tiga kategori, yaitu:

- Dinas Dati II yang mempunyai tugas pokok menghasilkan PADS.
- Dinas Dati II yang mempunyai tugas pokok utama memberikan pelayanan.
- Dinas Dati II yang mempunyai tugas pokok dua-duanya (menghasilkan PADS dan memberikan pelayanan).

Instrumen yang dipergunakan disesuaikan dengan indikator-indikator pelayanan yang relevan dengan tugas dan fungsi dinas-dinas tersebut.

Misalnya dapat diambil dari saran Graeme Hodge (1993) sebagai berikut:

Tabel 3  
Contoh Pengukuran Efektivitas Pelayanan Umum (Graeme Hodge)

Jenis Pelayanan	Tujuan	Karakteristik Kualitas	Pengukuran	Sumber/Prosedur pengumpulan Data
1	2	3	4	5
Pelayanan Kebersihan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kenyaman</li> <li>• Estetika</li> <li>• Kepuasan Penduduk secara Umum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kondisi Jalan dan Tetangga</li> <li>• Kebersihan</li> <li>• Komplein Penduduk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat kebersihan secara kuantitatif</li> <li>• Tingkat kepuasan secara kuantitatif</li> <li>• Jumlah penduduk yang complain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observasi langsung</li> <li>• Dokumen aparat atau unit organisasi terkait</li> </ul>
Pelayanan Tempat Rekreasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kenikmatan</li> <li>• Kenyamanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepuasan penduduk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persentase rumah tangga yang memanfaatkan Taman dan Tempat Rekreasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Survey umum terhadap penduduk</li> </ul>
Pelayanan Perpustakaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepuasan Penduduk secara menyeluruh</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penduduk (pengguna) merasa puas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentasi jumlah pengguna yang puas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Survey terhadap pengguna jasa perpustakaan</li> </ul>
Pelayanan Keamanan dari Kejahatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlindungan dari tindak kejahatan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat kejahatan yang dilaporkan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan tindak kejahatan per 1000 penduduk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan insiden</li> </ul>
Pelayanan Pemadam Kebakaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meminimalisasi kerugian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerugian harta benda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerugian langsung akibat kebakaran</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimasi Dinas kebakaran dan perusahaan asuransi</li> </ul>
Pelayanan Angkutan umum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kendaraan yang dapat dipergunakan/dimanfaatkan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat dipergunakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persentase penduduk yang bepergian dengan kendaraan umum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Survey terhadap penduduk secara umum</li> </ul>
Pelayanan Air bersih	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesehatan dan kesinambungan air</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jumlah kasus yang dikomfirmasikan di kota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dinas kesehatan</li> </ul>



#### 4. Alternatif Keempat

Instrumen penilaian didasarkan kepada variabel dan indikator sebagaimana hasil penelitian LAN sebelumnya. Model instrumen ini didasarkan kepada kajian terhadap berbagai instrumen yang dikemukakan oleh berbagai model, kemudian ditawarkan kepada instansi teknis (dalam hal ini Dinas Dati II) untuk mendapatkan koreksi dan penyesuaian dengan instansinya masing-masing. Variabel dan tolok ukur yang diajukan untuk melakukan penilaian kinerja pelayanan Dinas Dati II sebagai berikut:

Tabel 4  
Variabel dan Tolok Ukur Penilaian Kinerja Pelayanan Dinas Dati II  
(Model "Hasil Penelitian LAN")

No	Tolok Ukur Kualitas Kinerja Pelayanan Umum	Bobot Maksimal	Sumber Data /
<b>Variabel Kesederhanaan Pelayanan</b>			
1.	Kemudahan prosedur pelayanan		
2.	Kemudahan tatacara pembayaran		
3.	Kemudahan persyaratan teknis		
4.	Kemudahan persyaratan administratif		
5.	Kemudahan persyaratan fisik		
6.	Kemudahan untuk dihubungi jika ada keperluan		
7.	Kemudahan berbagai ketentuan untuk difahami		
8.	Kemudahan mekanisme/prosedur pengaduan		
9.	Kemudahan mekanisme/prosedur pendaftaran		
<b>Variabel Kecepatan Pelayanan</b>			
10.	Kecepatan proses penyelesaian pelayanan		
11.	Kecepatan menangani keluhan pelanggan		
12.	Kecepatan dalam pengambilan keputusan berkaitan dengan pengaduan pelanggan		
13.	Kecepatan hubungan dengan pelanggan		
<b>Variabel Kejelasan Pelayanan</b>			
14.	Kejelasan rincian biaya		
15.	Kejelasan dan kepastian jadwal		
16.	Kejelasan penanggung jawab		
17.	Kejelasan hak konsumen		
18.	Kejelasan kewajiban konsumen		
19.	Kejelasan hak yang memberi pelayanan		
20.	Kejelasan kewajiban yang memberi pelayanan		

21.	Kejelasan pejabat yang menerima keluhan		
22.	Kejelasan jenis pelayanan yang diberikan		
<b>Variabel Keamanan</b>			
23.	Kenyamanan dalam pendaftaran		
24.	Kenyamanan dalam menerima pelayanan		
25.	Kesinambungan layanan yang diberikan		
26.	Konsistensi antara rencana dengan realisasi layanan		
27.	Konsistensi antara janji layanan dengan pemenuhan layanan kepada pelanggan		
28.	Konsistensi antara peraturan/ketentuan tentang pelayanan dengan pelaksanaan pelayanan		
29.	Jaminan dan kepastian hukum		
<b>Variabel Keterbukaan</b>			
30.	Keterbukaan dalam menerima keluhan pelanggan		
31.	Keterbukaan dalam menerima saran dari pelanggan/masyarakat		
32.	Keterbukaan informasi mengenai prosedur pengajuan		
33.	Keterbukaan informasi mengenai produk layanan		
<b>Variabel Efisiensi</b>			
34.	Penggunaan sumber daya manusia		
35.	Penggunaan sumber dana		
36.	Penggunaan peralatan		
37.	Penggunaan metode pelayanan		
38.	Penggunaan bahan baku		
39.	Rasio biaya terhadap nilai layanan		
40.	Pencapaian target layanan		
<b>Variabel Ekonomis</b>			
41.	Alokasi dana untuk peningkatan kinerja pelayanan		
42.	Kuantitas pemberian produk layanan		
43.	Kontribusi terhadap PADS		
<b>Variabel Keadilan</b>			
44.	Luas jangkauan pelayanan		
45.	Rasio antara kemampuan melayani dengan permintaan masyarakat		
46.	Ada/tidaknya sistem subsidi silang dalam memberikan pelayanan		
47.	Tingkat pemerataan distribusi pelayanan		
48.	Ada/tidaknya diskriminasi dalam memberikan pelayanan antara berbagai kelompok/pelanggan		
49.	Kemampuan masyarakat untuk menjangkau		
<b>Variabel Ketepatan</b>			
50.	Jumlah pekerjaan yang tertunda		
51.	Kesesuaian jumlah layanan dengan pesanan		
52.	Kesesuaian kualitas layanan dengan pesanan		



53.	Ketepatan penanganan terhadap keluhan		
54.	Ketepatan waktu penyelesaian layanan		
<b>Variabel Hubungan Dengan Pelanggan</b>			
55.	Hubungan/komunikasi dengan pelanggan		
56.	Umpan balik dari pelanggan		
57.	Keterlibatan pelanggan dalam mengajukan layanan		
58.	Pengawasan dari pelanggan		
<b>Variabel Sarana dan Prasarana</b>			
59.	Kelengkapan sarana pelayanan		
60.	Kesederhanaan struktur organisasi		
61.	Kemudahan unit pelayanan untuk dijangkau masyarakat/pelanggan		
62.	Kesesuaian struktur organisasi dengan jenis pelayanan yang diberikan		
63.	Pemanfaatan teknologi untuk kelancaran pelayanan		
<b>Variabel Keserasian Koordinasi</b>			
64.	Keserasian koordinasi antara unit dalam organisasi		
65.	Keserasian koordinasi dengan instansi lain yang terkait		
<b>Variabel Daya Saing Produk Layanan</b>			
66.	Kualitas produk layanan		
67.	Ada/tidaknya pengawasan mutu		
68.	Diversifikasi pelayanan		
69.	Daya saing/competitiveness		
<b>Variabel Kepegawai</b>			
70.	Pendidikan pegawai		
71.	Keserasian hubungan antar pegawai		
72.	Rasio pegawai terhadap jumlah konsumen		
73.	Kejelasan deskripsi jabatan dan spesifikasi jabatan bagi setiap pegawai		
74.	Kejelasan pendelegasian wewenang dalam memperlancar pelayanan		
75.	Kesopanan		
76.	Penampilan		
77.	Kejujuran		
<b>Variabel Kepuasan Pelanggan</b>			
78.	Kepercayaan konsumen		
79.	Tingkat resiko bagi konsumen		
80.	Kepuasan pelanggan		
81.	Manfaat layanan bagi pelanggan		
82.	Rasio antara Jumlah pengaduan dengan jumlah layanan (pelanggan)		
83.	Pemenuhan kebutuhan pelanggan		

Variabel Responsibilitas			
84.	Ketanggapan terhadap saran pelanggan		
85.	Ketanggapan terhadap keluhan pelanggan		
86.	Ketanggapan terhadap keinginan pelanggan		
Variabel Ketertiban Pelaksanaan Pelayanan			
87.	Ketertiban administrasi		
88.	Ketertiban teknis pelayanan		
89.	Pemberlakuan budaya antri		

## H. Penentuan Instrumen Penilaian Kinerja Pelayanan

Berdasarkan hasil analisis terhadap kelebihan dan kekurangan dari setiap model yang diajukan, maka dapat diidentifikasi bahwa mode penilaian Abdisatyabhakti cukup sederhana namun belum disertai dengan indikator-indikator operasional serta tidak membedakan antara jenis layanan yang berbeda dan instansi yang berbeda. Model Malcolm Baldrige secara teoritis lebih lengkap, namun juga kurang operasional dan lebih relevan untuk perusahaan. Model penelitian LAN tahun yang lalu cukup lengkap, namun juga tidak operasional sehingga sulit untuk diaplikasikan. Sedangkan Model Graeme Hodge nampaknya lebih operasional dengan proksi-proksi yang dapat ditetapkan. Namun demikian dilihat kelengkapannya Model Graeme Hodge ini tidak lebih lengkap dibandingkan dengan model-model lainnya. Untuk itu, perumusan instrumen penilaian didasarkan kepada hasil modifikasi dari semua model yang diajukan. Sebagai ilustrasi, berikut ini diberikan model penilaian hasil modifikasi tersebut, dengan beberapa contoh instansi dan jenis layanan tertentu.

Berdasarkan hasil modifikasi tersebut, melahirkan instrumen penilaian yang berbeda sesuai dengan jenis dinas dan jenis pelayanan yang diberikan. Jenis pelayanan kebersihan yang diberikan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan misalnya, tidak penting untuk dinilai berdasarkan variabel daya saing produk layanan, karena penyelenggara kebersihan di Daerah Tingkat II hanya dipegang oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan ini. Demikian juga, pelayanan pemadaman kebakaran tidak perlu dinilai berdasarkan variabel ekonomis, karena dinas ini tidak diberikan fungsi untuk menghasilkan PADS.



## I. Rumusan Instrumen Penilaian Kinerja Pelayanan

Berdasarkan hasil analisis terhadap kelebihan dan kekurangan dari setiap model yang diajukan, maka dapat diidentifikasi bahwa model penilaian Abdisyabhakti cukup sederhana namun belum disertai dengan indikator-indikator operasional serta tidak membedakan antara jenis layanan yang berbeda dan instansi yang berbeda. Model Malcolm Baldrige secara teoritis lebih lengkap, namun juga kurang operasional dan lebih relevan untuk perusahaan. Model penelitian LAN tahun yang lalu cukup lengkap, namun juga tidak operasional sehingga sulit untuk diaplikasikan. Sedangkan Model Graeme Hodge nampaknya lebih operasional dengan proksi-proksi yang dapat ditetapkan. Namun demikian dilihat kelengkapannya Model Graeme Hodge ini tidak lebih lengkap dibandingkan dengan model-model lainnya. Untuk itu, perumusan instrumen penilaian didasarkan kepada hasil modifikasi dari semua model yang diajukan. Sebagai ilustrasi, berikut ini diberikan model penilaian hasil modifikasi tersebut, dengan beberapa contoh instansi dan jenis layanan tertentu.

Berdasarkan hasil modifikasi tersebut, melahirkan instrumen penilaian yang berbeda sesuai dengan jenis dinas dan jenis pelayanan yang diberikan. Jenis pelayanan kebersihan yang diberikan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan misalnya, tidak penting untuk dinilai berdasarkan variabel daya saing produk layanan, karena penyelenggara kebersihan di Daerah Tingkat II hanya dipegang oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan ini. Demikian juga, pelayanan pemadaman kebakaran tidak perlu dinilai berdasarkan variabel ekonomis, karena dinas ini tidak diberikan fungsi untuk menghasilkan PADS.

Berdasarkan variabel, indikator, serta proksi-proksi tersebut kemudian dirumuskan dalam beberapa formulir penilaian sebagai instrumen penilaian kinerja Dinas Dati II. Formulir-formulir yang diperlukan dalam melakukan penilaian ini dalam model yang sederhana dapat dilihat pada Matriks-2, Matriks-3, dan Matriks-4.

# Contoh Matriks-1

Variabel, Indikator, Pendekatan, dan Sumber Data Bagi Pelayanan Dinas Dati II

No.	Nama Dinas	Jenis Layanan Berdasarkan Tupok dan Fungsi	Variabel Penilaian	Indikator Penilaian	Proksi	Sumber
1.	Kebersihan	Pengangkutan Sampah	Kelengkapan	Kesesuaian pengangkutan sampah dengan jadwal yang telah ditetapkan	Rata-rata hari keterlambatan pengambilan sampah dalam tahun tertentu	Survey terhadap pelanggan
			Kecepatan	Lamanya sampah berada di TPS sebelum diangkut ke TPA	Rata-rata frekuensi Pengangkutan sampah dari TPS ke TPA per minggu dalam tahun tertentu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengamatan langsung</li> <li>Survey thd pelanggan</li> </ul>
			Efisiensi	Efisiensi biaya	Biaya rata-rata per rumah/TPS yang dipergunakan untuk pengangkutan sampah dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs
				Efisiensi sumber daya manusia	Rata-rata rasio antara jumlah rumah/TPS terhadap pegawai dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs
				Efisiensi pemanfaatan prasarana	Rata-rata rasio antara jumlah rumah terhadap sarana dan prasarana dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs
			Ekonomis	Kontribusi terhadap PADS	(Pendapatan dikurangi biaya operasional) per PADS dalam tahun tertentu	Data sekunder dari instansi ybs
			Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ada tidaknya diskriminasi pelayanan terhadap masyarakat</li> <li>Ada tidaknya diferensiasi sesuai dengan beban pelayanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rata-rata frekuensi pengumpulan sampah per minggu pada setiap lingkungan dalam tahun tertentu</li> <li>Rata-rata perbedaan tarif antar kelompok pelanggan dalam tahun tertentu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengamatan langsung</li> <li>Pelanggan</li> </ul>
			Kepuasan	Jumlah pengaduan yang diterima	Rata-rata banyaknya pengaduan per minggu dalam tahun tertentu	Dokumentasi instansi ybs



## Contoh Matriks-2

### Formulir Pengisian Target dan Realisasi Pelayanan Pada Tahun Tertentu (Sebagai Bahan Penilaian Pencapaian / Achievement Evaluation)

Nama Dinas : .....  
Tahun : .....

Jenis Layanan Berdasarkan Tupo dan Fungsi	Variabel Penilaian	Indikator Penilaian	Proksi / Tolak Ubur	Target	Realisasi	Penyimpangan

Kepala Dinas .....  
Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II .....

TTD

### Contoh Matriks-3

#### Formulir Pengisian Target dan Realisasi Tahunan Kinerja Pelayanan Umum (Sebagai Penilaian Kemajuan / *Progress Evaluation*)

Nama Dinas : .....  
 Tahun : .....  
 Jenis Layanan : .....  
 Variabel : .....

Indikator Penilaian	Proksi / Tolok Ukur	199 ...		199 ...		199 ...		Pertumbuhan (%)	
		Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi

Kepala  
 Dinas .....  
 Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II .....

TTD



## J. Kriteria Pemberian Anugerah Bagi Instansi Pelayanan Terbaik (*Award for Excellence*)

1. Kriteria pemberian penghargaan di dasarkan pada penilaian terhadap dimensi input, proses, output dan outcomes dari jenis-jenis pelayanan tertentu yang diberikan oleh instansi pemerintah.
2. Instansi yang menunjukkan kinerja pelayanan tinggi dan atau memenuhi kriteria penilaian yang ditetapkan, berhak menerima penghargaan sebagai "Instansi Terbaik" dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.
3. Penganugerahan penghargaan terhadap instansi terbaik tersebut berlaku untuk periode 3 (tiga) tahunan, dan setelah itu instansi yang bersangkutan dapat mengajukan usulan kembali untuk ikut serta dalam lomba atau penilaian untuk periode 3 (tiga) tahun berikutnya.
4. Meskipun pemberian penghargaan berlaku untuk jangka waktu 3 (tiga) tahunan, namun proses pemeriksaan sebagai bahan pengambilan keputusan dan atau penetapan pemberian penghargaan, tetap dilakukan secara rutin 1 (satu) tahunan.
5. Untuk menetapkan instansi terbaik serta penghargaan yang akan diserahkan, dibentuk "Dewan Penilai Kualitas Pelayanan" yang diketuai oleh Menko Wasbangpan, dengan anggota yang terdiri dari berbagai unsur seperti LAN, Setneg, Departemen Teknis terkait, YLKI, dan sebagainya. Dewan ini menetapkan pemberian anugerah pada setiap periode.
6. Instansi pemberi pelayanan yang muncul sebagai pemenang bisa banyak atau lebih dari satu, sesuai dengan kategori-kategori yang akan ditetapkan kemudian. Namun, diantara para pemenang pada tiap-tiap kategori tersebut, hanya ada satu instansi terbaik yang berhak atas anugerah tertinggi.

7. Kriteria-kriteria yang dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam pemberian penghargaan anugerah pelayanan, antara lain adalah sebagai berikut :

a. **Kepemimpinan (*leadership*).**

Artinya, sejauhmana para pemimpin organisasi pelayanan menunjukkan komitmen terhadap masalah mutu atau kualitas pelayanan, serta bertanggungjawab atas segala bentuk layanan yang diselenggarakan.

b. **Keterlibatan pelanggan dan instansi terkait dalam pemberian jenis layanan tertentu (*client and stakeholder involvement* atau *client focus*).**

Kriteria ini mengajarkan bahwa suatu organisasi pelayanan harus mampu mengidentifikasi pelanggan yang harus dilayani, menentukan macam dan jumlah kebutuhannya, serta mengolah berbagai informasi mengenai hal tersebut untuk meningkatkan produk dan jasa pelayanan yang terukur.

c. **Keterlibatan karyawan dalam pemberian jenis layanan tertentu (*employee involvement* atau *people focus*).**

Ini berarti bahwa suatu organisasi pelayanan perlu memperhatikan dengan sungguh-sungguh pegawainya untuk selalu menunjukkan produktivitas kerjanya secara optimal. Hal-hal yang harus diperhatikan disini antara lain menyangkut aspek rekrutmen, pendidikan yang berkelanjutan, inovasi, pemberdayaan, umpan balik, pengakuan dan penghargaan atas prestasi, dan sebagainya.

d. **Inovasi dalam pemberian layanan (*Innovation*).**

Inovasi merupakan faktor kunci untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas secara kontinyu. Inovasi dapat muncul dari individu pegawai, sikap kreatif, serta lingkungan kerja yang kondusif. Oleh karena itu, ketiga hal ini perlu diperhatikan untuk dapat menciptakan inovasi dalam organisasi.



**e. Penerapan manajemen resiko (*risk management*).**

Peningkatan kreativitas, inovasi dan keterlibatan pegawai membawa resiko berupa kemungkinan terjadinya kegagalan. Perlu langkah-langkah untuk memperkecil atau mengeliminasi kemungkinan kegagalan ini.

**f. Pengukuran (*measurements*)**

Pengukuran kualitas disini bertujuan untuk mendekatkan kebutuhan pelanggan dengan pemenuhan, atau mengurangi kesenjangan antara harapan dengan penerimaan pelayanan.

8. Untuk keperluan pengukuran kinerja oleh Instansi Penilai, maka kepada setiap instansi pemberi layanan diwajibkan memiliki serial pedoman yang mengatur topik-topik dalam fungsi pelayanannya. Topik-topik yang harus diatur dalam buku serial pedoman adalah :

- a. Konsultasi Pelanggan (*client consultation*).
- b. Pengukuran Kepuasan Pelanggan (*measuring client satisfaction*).
- c. Kerjasama dengan Pihak Ketiga (*working with unions*).
- d. Jaminan terhadap adanya lingkungan pembelajaran yang kondusif (*establishing a supportive learning environment*).
- e. Pengakuan terhadap prestasi individu maupun kelompok (*recognition of individuals and teams*).
- f. Pengamatan terhadap masalah kepegawaian (*employee surveys*).
- g. Penetapan standar pelayanan (*service standards*).
- h. Upaya peningkatan kualitas melalui benchmarking dan praktek pelayanan terbaik (*benchmarking and best practices*).
- i. Komunikasi dengan seluruh pihak yang berkepentingan (*communications*).

**9. Instansi Peserta Penilaian**

1. Departemen pemerintahan dan UPT yang menginduk kepadanya.
2. Lembaga pemerintahan non departemen, termasuk museum dan instansi sosial lain yang bersifat non profit.
3. Badan usaha milik negara dan industri nasional.
4. Pemerintahan daerah.
5. Sekolah dan universitas.
6. Lembaga pendidikan lain seperti panti asuhan, SLB, dan sejenisnya.

7. Pengadilan.
8. Pelayanan-pelayanan untuk keadaan darurat (Polisi, Pemadam Kebakaran, Ambulans, dan sejenisnya).

Untuk dapat mengajukan permohonan sebagai peserta penilaian, instansi yang bersangkutan harus telah memiliki buku serial pedoman sebagaimana dijelaskan pada butir (h), sesuai dengan jenis layanannya masing-masing.

### BAGIAN III

KANCAH KEMENTERIAN KEMENTERIAN  
TENTANG PROGRAM  
Nasional Pelayanan Prima



---

### BAGIAN III

## **RANCANGAN KEPUTUSAN PRESIDEN TENTANG PROGRAM NASIONAL PELAYANAN PRIMA**

---



**KEPUTUSAN  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR :        / 1998**

**TENTANG**

**PROGRAM NASIONAL PELAYANAN PRIMA**

- Menimbang** : a. bahwa pemberian pelayanan umum kepada masyarakat merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sehingga penyelenggaraannya perlu terus di-tingkatkan sesuai dengan tuntutan masyarakat yang semakin maju;
- b. bahwa pelayanan kepada masyarakat yang diberikan oleh berbagai instansi pemerintah dirasakan masih mengalami beberapa hambatan sehingga belum memberikan kepuasan secara optimal kepada masyarakat;
- c. bahwa untuk maksud tersebut diatas, dipandang perlu menetapkan Keputusan Presiden tentang Pola Penilaian dan Standarisasi Kinerja Pelayanan Aparat Pemerintah Daerah.
- Mengingat** : 1. Undang-Undang Dasar 1945
2. UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
3. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat



## MEMUTUSKAN

Menetapkan : KEPUTUSAN PRESIDEN TENTANG TENTANG PROGRAM NASIONAL PELAYANAN PRIMA

### PASAL 1 PENGERTIAN-PENGERTIAN

1. **Pelayanan Masyarakat** adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di Lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk pelayanan administratif, jasa dan barang.
2. **Penilaian Kinerja Pelayanan** adalah tata cara pengukuran kualitas pelayanan suatu Dinas yang dilakukan dengan menggunakan instrumen tertentu dan atau variabel penilaian yang dinilai meliputi 17 item, serta berdasarkan prosedur atau mekanisme tertentu.
3. **Instansi Penilai**, adalah instansi pemerintah tingkat Pusat maupun Daerah yang ditunjuk oleh Menteri yang bertanggungjawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara untuk melakukan evaluasi, penilaian, serta pengusulan kepada Menteri yang bertanggungjawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara untuk mendapatkan penghargaan.

### PASAL 2 VARIABEL PENILAIAN

Unsur-unsur yang menjadi variabel penilaian dalam penyelenggaraan pelayanan umum meliputi 17 (tujuh belas) item, sebagai berikut:

1. **Kesederhanaan**, adalah tingkat :
  - kemudahan pemahaman prosedur pendaftaran maupun pengaduan (tidak berbelit-belit),
  - kemudahan tata cara pembayaran,
  - kemudahan persyaratan teknis, administratif dan fisik,
  - kemudahan untuk menghubungi petugas pelayan,
2. **Kejelasan**, adalah tingkat kejelasan dan kepastian mengenai :
  - prosedur dan tata cara pelayanan umum,
  - persyaratan pelayanan umum baik teknis maupun administratif,
  - unit kerja dan atau pejabat yang berwenang atau bertanggungjawab memberikan pelayanan umum,
  - rincian biaya / tarif pelayanan umum dan tata cara pembayarannya,
  - jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum,

- hak dan kewajiban pemberi dan penerima pelayanan,
  - pejabat yang menerima keluhan masyarakat.
3. **Kepegawaian**, adalah tingkat kualitas instansi / petugas pelayanan yang *tangible*, meliputi :
- kesopanan
  - penampilan
  - kejujuran
  - rasio jumlah petugas dengan beban kerja
4. **Keamanan**, adalah keadaan proses serta hasil pelayanan umum yang dapat memberikan :
- kepastian hukum.
  - Kenyamanan dalam pendaftaran
  - Kenyamanan dalam menerima pelayanan
  - Kesenambungan layanan yang diberikan
  - Konsistensi antara rencana dengan realisasi layanan
  - Konsistensi antara janji dengan pemenuhan
  - Konsistensi antara peraturan/ketentuan tentang pelayanan dengan pelaksanaan pelayanan
5. **Efisiensi**, adalah banyak sedikitnya persyaratan pelayanan umum, dan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan, serta ada tidaknya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan. Variabel efisiensi ini meliputi :
- Jumlah pekerjaan yang tertunda
  - Kesesuaian jumlah layanan dengan pesanan
  - Kesesuaian Kualitas layanan dengan pesanan
  - Ketepatan penanganan terhadap keluhan
  - Ketepatan waktu penyelesaian layanan
6. **Kepuasan Pelanggan (Masyarakat)**, adalah tingkat kepercayaan dan penerimaan pelanggan (masyarakat) terhadap pelayanan yang diberikan oleh suatu instansi tertentu, yang meliputi indikator sebagai berikut :
- Kepercayaan konsumen
  - Tingkat rasio bagi konsumen
  - Kepuasan pelanggan
  - Manfaat layanan bagi pelanggan
  - Rasio antara jumlah pengaduan dengan jumlah layanan
  - Pemenuhan kebutuhan pelanggan



7. **Keadilan** adalah cakupan / jangkauan pelayanan umum, pendistribusian, dan perlakuan dalam pendistribusian, dengan indikator sebagai berikut :

- Luas jangkauan pelayanan
- Rasio antara kemampuan melayani dengan permintaan masyarakat
- Ada/tidaknya sistem subsidi silang dalam memberikan pelayanan
- Tingkat pemerataan distribusi pelayanan
- Ada / tidaknya diskriminasi dalam memberikan pelayanan antara berbagai kelompok / pelanggan
- Kemampuan masyarakat untuk menjangkau

8. **Sarana dan Prasarana**, adalah segala sesuatu alat, bahan, metode atau proses yang mendukung kelancaran penyelenggaraan pelayanan dibidang tertentu, yang meliputi :

- Kelengkapan sarana pelayanan
- Kesederhanaan struktur organisasi
- Kemudahan unit pelayanan untuk dijangkau pelanggan
- Kesesuaian struktur organisasi dengan jenis pelayanan yang diberikan
- Pemanfaatan teknologi untuk kelancaran pelayanan

9. **Ketepatan**, adalah kualitas pelayanan dilihat dari pencapaian sasaran dan atau tingkat kesalahan / keakuratan dalam pelaksanaannya, meliputi :

- Jumlah pekerjaan yang tertunda
- Kesesuaian jumlah layanan dengan pesanan
- Kesesuaian Kualitas layanan dengan pesanan
- Ketepatan penanganan terhadap keluhan
- Ketepatan waktu penyelesaian layanan

10. **Kecepatan**, adalah kualitas pelayanan dilihat dari waktu yang dibutuhkan untuk penyelesaian suatu kegiatan tertentu, meliputi :

- Kecepatan proses penyelesaian pelayanan
- Kecepatan menangani keluhan pelanggan
- Kecepatan dalam pengambilan keputusan
- Kecepatan hubungan

11. **Hubungan dengan Pelanggan**, adalah keharmonisan interaksi antara pemberi dan penerima pelayanan, yang meliputi :

- Hubungan/komunikasi dengan pelanggan
- Umpan balik dari pelanggan
- Keterlibatan pelanggan dalam mengajukan layanan

- Pengawasan dari pelanggan
12. **Daya Saing Produk**, adalah kualitas pelayanan dilihat dari keawetan, keindahan, dan jaminan terhadap suatu produk, yang meliputi :
- Kualitas produk layanan
  - Ada/tidaknya pengawasan mutu
  - Diversifikasi pelayanan
  - Daya saing/competitiveness
13. **Keterbukaan**, adalah sikap dan perilaku pemberi pelayanan tentang prosedur / tata cara, persyaratan, satuan kerja / pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya / tarif, dan keterbukaan dalam hal-hal lain yang berkaitan dengan pelayanan umum yang diberikan. Ini meliputi indikator sebagai berikut :
- Keterbukaan dalam menerima keluhan pelanggan
  - Keterbukaan dalam menerima saran dari pelanggan
  - Keterbukaan informasi mengenai prosedur pengajuan
14. **Ketertiban**, adalah tingkat ketaatan dan keakuratan dalam hal prosedur pelayanan tertentu, yang meliputi :
- Keterbukaan informasi mengenai produk layanan
  - Ketertiban administrasi
  - Ketertiban teknis pelayanan
  - Pemberlakuan budaya antri
15. **Responsibilitas**, adalah data tanggap dan kepedulian pemberi pelayanan terhadap kondisi penerima pelayanan, yang meliputi :
- Ketanggapan terhadap saran pelanggan
  - Ketanggapan terhadap keluhan pelanggan
  - Ketanggapan terhadap keinginan pelanggan
16. **Ekonomis**, adalah nilai barang atau jasa pelayanan umum yang tidak menuntut biaya tinggi diluar kewajaran, serta kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum. Ini meliputi indikator sebagai berikut :
- Alokasi dana untuk peningkatan kinerja pelayanan
  - Kuantitas pemberian produk layanan
  - Kontribusi terhadap PADS
17. **Keserasian**, adalah tingkat tercapainya sinkronisasi, integrasi dan persepsi antara pemberi dan penerima pelayanan sehingga mampu meningkatkan



kualitas pelayanan sekaligus memberikan kepuasan kepada pelanggan / masyarakat. Ini meliputi indikator sebagai berikut :

- Keserasian koordinasi antara unit dalam organisasi
- Keserasian koordinasi dengan instansi lain yang terkait

### **PASAL 3 INSTANSI PENILAI**

1. Instansi yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas pemantauan, penyebaran alat ukur (instumen), pemberian nilai / skor, dan pengusulan pemberian penghargaan adalah Lembaga Administrasi Negara dengan melibatkan unsur personalia dari instansi yang berkepentingan.
2. Kedudukan, tugas, fungsi dan uraian pekerjaan Instansi Penilai akan diatur kemudian dengan Keputusan Menteri yang bertanggungjawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara.
3. Instansi Penilai bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri yang bertanggungjawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara.

### **PASAL 4 INSTRUMEN PENILAIAN**

Instrumen yang digunakan dalam menilai kualitas pelayanan suatu instansi sekaligus memberikan skor terdiri dari dua hal sebagai berikut:

1. Kuesioner Kepuasan Pelanggan / Masyarakat.
2. Formulir-formulir yang diperlukan sebagai alat ukur.
3. Instrumen penilaian tersebut disusun oleh Instansi Penilai dengan berkoordinasi dengan instansi terkait dibawah pengawasan Menteri yang bertanggungjawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara.

### **PASAL 5 PENGHARGAAN**

1. Bagi instansi yang mencapai nilai tertentu (sangat baik / sangat berkualitas) dalam penyelenggaraan pelayanan, akan diusulkan kepada Menteri yang bertanggungjawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara untuk memperoleh penghargaan.
2. Bentuk, besar, dan jenis penghargaan akan ditetapkan kemudian oleh Menteri yang bertanggungjawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara untuk memperoleh penghargaan.

**PASAL 6**  
**KETENTUAN LAIN**

1. Segala ketentuan yang berkenaan dengan penyelenggaraan pelayanan umum masih terus berlaku, kecuali telah diatur secara khusus dalam Keputusan ini.
2. Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta  
Pada tanggal ..... 1999

td

BACHARUDDIN JUSUF HABIBIE

VI WATAS

9071439



KERTAS  
KERTAS

1. *Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh dari faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program...*

2. *Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh dari faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program...*

3.

4. *Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh dari faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program...*

---

## BAGIAN IV

# PENUTUP

---

## PENUTUP

Demikian proposal mengenai "Pencanangan Program Nasional Pelayanan Prima" ini disampaikan sebagai upaya mengantisipasi tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang semakin tinggi. Dan perancangan program ini diharapkan akan mampu mengantarkan masyarakat Indonesia pada suasana peri kehidupan yang lebih sejahtera dan berkeadilan, melalui reformasi paradigma administrasi negara khususnya pada aspek pelayanan umum.

Bandung, April 1999



