

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Pelayanan

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang. Kep. MenPan No. 81/93 menyatakan bahwa pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah pusat / daerah, BUMN / BUMD, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Servis berasal dari orang-orang bukan dari perusahaan. Tanpa memberi nilai pada diri sendiri, tidak akan mempunyai arti apa-apa. Demikian halnya pada organisasi atau perusahaan yang secara esensial merupakan kumpulan orang-orang. Oleh karena itu, harga diri yang tinggi adalah unsur yang paling mendasar bagi keberhasilan organisasi yang menyediakan jasa pelayanan yang berkualitas.

Kata kualitas memiliki banyak defmisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Defmisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik suatu produk seperti : kinerja (performance), keandalan (reliability), mudah dalam penggunaan (easy of use), estetika (esthetics), dan sebagainya.

Sedangkan dalam definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).

Berdasarkan pengertian kualitas, baik yang konvensional maupun yang lebih strategis oleh Gaspersz (1997) dinyatakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok yaitu kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Pada bagian lain Gaspersz (1997) dalam mengutip Juran memberikan definisi manajemen kualitas sebagai suatu kumpulan aktivitas yang berkualitas dengan kualitas tertentu yang memiliki karakteristik sebagai berikut:

- Kualitas menjadi bagian dari setiap agenda manajemen
- Sasaran kualitas dimasukkan ke dalam rencana bisnis
- Jangkauan sasaran diturunkan dari benchmarking : fokus adalah pada pelanggan dan pada kesesuaian kompetisi; di sana adalah sasaran untuk peningkatan kualitas tahunan.
- Sasaran disebarkan ke tingkat mengambil tindakan
- Pelatihan ditetapkan pada setiap tingkat
- Pengukuran ditetapkan seluruhnya
- Manajer atas secara teratur meninjau kembali kemajuan dibandingkan dengan

sasaran

- Penghargaan diberikan untuk kinerja terbaik
- Sistem imbalan (reward system) diperbaiki

Kualitas adalah menjaga janji pelayanan agar pihak yang dilayani merasa puas dan diuntungkan. Meningkatkan kualitas merupakan pekerjaan semua orang adalah pelanggan. Tanggung jawab untuk kualitas produksi dan pengawasan kualitas tidak dapat didelegasikan kepada satu orang, misalnya staf pada sebuah kantor.

Parasuraman et.al(1985) mengatakan ada dua factor utama yang mempengaruhi kualitas jasa, yaitu *expective service* (pelayanan yang diharapkan) dan *perceived service*(pelayanan yang diterima). Karena kualitas pelayanan berpusat pada upaya pemenuhan dari keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaian untuk mengimbangi harapan pelanggan , untuk itu maka, Zeithaml (1996: 177) mendefinisikan bahwa pelayanan adalah penyampaian secara excellent atau superior dibandingkan dengan harapan konsumen.

Dalam perkembangan selanjutnya , Parasuraman dkk (dalam Zeithamil dan Bitner, 1996:118) mengatakan bahwa konsumen dalam melakukan penilaian terhadap kualitas jasa ada lima dimensi yang perlu diperhatikan :

- (1). *Tangible*, yaitu meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi
- (2). *Emphaty*, yaitu meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan,komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.
- (3). *Responsiveness*, yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan

memberikan pelayanan dengan tanggap.

- (4). Reliability, yaitu kemampuan memberikan layanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, kehandalan dan memuaskan .
- (5). Assurance, yaitu mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat yang dapat dipercaya yang dimiliki oleh para staf(bebas dari bahaya, resiko dan keraguan).

Tjiptono (1991:61) menyimpulkan bahwa citra kualitas layanan yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang /persepsi penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang /persepsi konsumen. Hal ini disebabkan karena konsumenlah yang mengkonsumsi serta yang menikmati jasa layanan , sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas jasa. Persepsi konsumen terhadap kualitas jasa merupakan penilaian yang menyeluruh terhadap keunggulan suatu jasa layanan.

Bagi pelanggan kualitas pelayanan adalah menyesuaikan diri dengan spesifikasi yang dituntut pelanggan. Pelanggan memutuskan bagaimana kualitas yang dimaksud dan apa yang dianggap penting. Pelanggan mempertimbangkan suatu kualitas pelayanan. Untuk itu, kualitas dapat dideteksi pada persoalan bentuk, sehingga dapat ditemukan:

1. Kualitas pelayanan merupakan bentuk dari sebuah janji
2. Kualitas adalah tercapainya sebuah harapan dan kenyataan sesuai komitmen yang telah ditetapkan sebelumnya.
3. Kualitas dan integritas merupakan sesuatu yang tak terpisahkan.

2.2. Manajemen Kualitas Pelayanan

Ketika pelanggan mempunyai suatu urusan / keperluan pada sebuah organisasi, baik organisasi pemerintah maupun swasta, ia akan merasa senang atau tidak senang saat dilayani oleh petugas. Jika pelanggan merasa senang dilayani oleh petugas tersebut, maka pelayanan petugas sangat memuaskan atau pelayanan petugas berkualitas. Sebaliknya, ketika pelanggan merasa dirugikan akibat pelayanannya berbelit-belit, tidak terbuka / transparan tentang apa yang diinginkan oleh aparat itu, maka dapat dikatakan pelayanannya tidak berkualitas.

Suatu pertanyaan yang perlu mendapatkan jawaban ialah mengapa pelanggan tidak mendapatkan pelayanan seperti yang diharapkan? apakah semua persyaratan yang diperlukan telah dilengkapi? Jika semua persyaratan telah dilengkapi tetapi pelanggan tidak mendapatkan pelayanan yang memuaskan, maka dapat disimpulkan bahwa mungkin terdapat sesuatu yang belum terbaca / atau belum terdapat dalam suatu memorandum of understanding antara pelayan di suatu pihak dan pelanggan yang sedang dalam proses pelayanan di lain pihak. Untuk mendapatkan jawaban kepastian kualitas pelayanan, diperlukan kesepahaman tentang aturan main pelayanan yang diberikan, baik dari sisi aparaturnya maupun pelanggan.

Gaspersz (1997) menyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (meeting the needs of customers). Sedangkan, kualitas seperti dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai tingkat baik buruknya sesuatu atau pribadi yang baik dalam bentuk tingkah laku seseorang yang baik yang dapat dijadikan teladan dalam

hidup bermasyarakat dan bermegara.

Kualitas juga dapat diartikan sebagai kesesuaian dengan persyaratan, kesesuaian dengan pihak pemakai atau bebas dari kerusakan / cacat. Untuk itu kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan prinsip: lebih mudah, lebih baik, cepat, tepat, akurat, ramah, sesuai dengan harapan pelanggan.

Kualitas pelayanan juga dapat diartikan sebagai kegiatan pelayanan yang diberikan kepada seseorang atau orang lain, organisasi pemerintah / swasta (sosial, politik, LSM, dll) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kualitas pelayanan sektor publik adalah pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar pelayanan dan azas-azas pelayanan publik / pelanggan.

Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam pemberian layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik.

Parasuraman (dalam Tjiptono, 1996:69) telah berhasil mengidentifikasi sepuluh faktor atau dimensi utama yang menentukan kualitas jasa .Kesepuluh jasa tersebut adalah;

- (1) *Reliability*, mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (performance) dan kemampuan untuk dipercaya (dependability). Dalam hal Ini perusahaan pemberi jasanya secara tepat semenjak saat pertama (right the first time) dalam memenuhi janjinya. Misalnya menyampaikan jasanya sesuai dengan

jadwal yang disepakatinya.

- (2). *Responsiveness* ,yaitu kemauan atau kesiapan para karyawan untuk memberikan jasa yang dibutuhkan pelanggan.
- (3). *Competence*, artinya setiap karyawan dalam perusahaan jasa tersebut memiliki keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan jasa tersebut.
- (4). *Access*, yaitu meliputi kemudahan untuk dihubungi dan ditemui. Hal ini berarti lokasi, fasilitas jasa yang mudah dijangkau, waktu menunggu yang tidak terlalu lama, saluran komunikasi mudah untuk dihubungi.
- (5) *Courtesy*, yaitu meliputi sikap yang sopan santun, respek, perhatian , dan keramahan para contact personnel (seperti resepsionis,operator telepon,dll).
- (6). *Communication*, artinya memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang dapat dipahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan
- (7). *Credibility*, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya, kredibilitas mencakup nama perusahaan, reputasi perusahaan, karakteristik contact personnel, dan interaksi dengan pelanggan.
- (8). *Security*, yaitu aman dari bahaya, resiko, keragu- ragan . Aspek ini meliputi keamanan secara fisik, keamanan finansial serta kerahasiaan.
- (9) *Understanding knowing the customer*,yaitu usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan.
- (10) *Tangible*, yaitu bukti fisik dari jasa yang bisa berupa fasilitas fisik, peralatan

yang digunakan, dan representasi fisik dari jasa.

W. Edwards Deming seperti dikutip Gaspersz (1997), berpendapat bahwa untuk membangun sistem kualitas modern diperlukan transformasi manajemen menuju kondisi perbaikan secara terus menerus (continuous improvement). Transformasi manajemen ini kemudian diringkas ke dalam empat belas butir:

- Ciptakan tujuan yang mantap ke arah perbaikan barang maupun produk dan jasa dengan tujuan agar menjadi lebih kompetitif dan tetap dalam bisnis serta memberikan lapangan kerja.
- Adopsikan cara berfikir (filosofi) yang baru. Kita berada dalam era ekonomi yang baru. Karena itu diperlukan transformasi manajemen untuk menghadapi tantangan dalam memenuhi tanggung jawab serta melakukan kepemimpinan untuk perubahan.
- Hentikan ketergantungan pada inspeksi massal untuk memperoleh kualitas. Hilangkan kebutuhan untuk inspeksi massal dengan cara membangun kualitas ke dalam produk itu sejak awal
- Akhiri praktek bisnis dengan hanya bergantung pada harga. Sebaliknya minimumkanlah biaya total. Bergeraklah menuju pemasok (supplier) tunggal setiap barang (item) dengan membina hubungan jangka panjang yang berdasarkan kesetiaan (loyalty) dan kepercayaan (trust).
- Tingkatkan perbaikan secara terus-menerus pada sistem produksi dan pelayanan serta tingkatan kualitas dan produktivitas dan dengan demikian serta terus-menerus akan mengurangi biaya.

- Lembagakan pelatihan kerja
- Lembagakan kepemimpinan. Tujuan kepemimpinan seharusnya membantu pekerja, mesin, dan instrumentasi ke arah hasil kerja yang lebih baik.
- Hilangkan ketakutan sehingga setiap orang dapat bekerja secara efektif untuk perusahaan
- Hilangkan hambatan-hambatan di antara departemen. Orang-orang yang berada dalam bagian riset, desain, penjualan dan produksi harus bekerja sama sebagai suatu tim untuk mengantisipasi masalah-masalah dalam produksi dan penggunaan barang dan jasa itu.
- Hilangkan slogan-slogan, desakan-desakan, dan target-target kepada pekerjaan untuk mencapai sesuatu, sehingga tercapai kerusakan nol (zero defect) dan tingkat produktivitas baru yang lebih tinggi.
- Hilangkan kuota produksi kerja di lantai pabrik. Substitusikan dengan kepemimpinan. Selain itu, hilangkan manajemen serba sasaran (management by objective). Hilangkan manajemen berdasarkan angka produksi. Subtitusikan dengan kepemimpinan.
- Hilangkan penghalang yang merampok para pekerja dari hak kebanggaan kerja mereka. Tanggung jawab para pengawas (supervisors) harus diganti dari angka-angka produksi ke kualitas produk. Selain itu, hilangkan penghalang yang merampok orang-orang yang berada dalam posisi manajemen dan rekayasa dari hak kebanggaan kerja mereka. Ini berarti menghentikan praktek sistem penilaian tahunan (annual of merit rating) dan manajemen serba sasaran serta manajemen

berdasarkan pada angka produksi.

- Lembaga program pendidikan dan pengembangan diri secara serius
- Gerakkan setiap orang dalam perusahaan untuk mencapai transformasi di atas. Transformasi menjadi tugas dan tanggung jawab setiap orang dalam perusahaan itu.

Gaspersz (1997) menyatakan secara singkat beberapa langkah yang diperlukan untuk menjadikan sistem kualitas modern menjadi lebih efektif, antara lain :

- Mendefinisikan dan merinci sasaran dan kebijaksanaan kualitas
- Berorientasi pada kepuasan pelanggan
- Mengarahkan semua aktivitas untuk mencapai sasaran dan kebijaksanaan kualitas yang telah ditetapkan
- Mengintegrasikan aktivitas-aktivitas itu dalam organisasi
- Memberikan penjelasan maupun tugas-tugas kepada pekerja untuk bersikap mementingkan kualitas barang dan jasa yang dihasilkan untuk menyukseskan program pengendalian kualitas terpadu
- Merinci aktivitas pengendalian kualitas pada penjualan produk
- Mengidentifikasi kualitas peralatan secara cermat
- Mengidentifikasi dan mengefektifkan aliran informasi kualitas, memprosesnya dan mengendalikannya.
- Melakukan pelatihan (training) serta memotivasi karyawan untuk terus bekerja dengan orientasi meningkatkan kualitas.
- Melakukan pengendalian terhadap ongkos kualitas dan pengukuran lainnya serta

- menetapkan standar kualitas yang diinginkan
- Mengefektifkan tindakan koreksi yang bersifat positif
 - Melanjutkan sistem pengendalian, mencakup langkah selanjutnya dan menerima informasi umpan balik, melakukan analisis hasil, serta membandingkan dengan standar kualitas yang telah ditetapkan.
 - Memeriksa aktivitas dari sistem kualitas modern secara periodik.

2.3. Kebijakan Pemerintah dalam Memperluas Kompetensi Pelayanan

Kompetensi pelayanan prima yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat selain dapat dilihat dalam Keputusan MenPAN Nomor 81/1993, juga dipertegas dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1/1995 tentang peningkatan kualitas pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Oleh karena itu kualitas pelayanan masyarakat dewasa ini tidak dapat diabaikan lagi, bahkan hendaknya disesuaikan dengan tuntutan era globalisasi.

Tuntutan dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat dalam era globalisasi tidak akan terhindarkan. Era ini ditandai dengan ketatnya persaingan di segala bidang kehidupan, baik kehidupan berbangsa maupun bermasyarakat. Oleh karena itu kualitas pelayanan merupakan salah satu jawaban dalam menghadapi era globalisasi.

Selama ini, masyarakat mengkonotasikan pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat cenderung kurang dan tidak berkualitas. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya pengaduan yang diajukan kepada oknum aparatur pemerintah yang memberikan layanan kepada masyarakat.

Salah satu keluhan yang sering terdengar dari masyarakat yang berhubungan dengan aparaturnya pemerintah adalah selain berbelit-belit akibat birokrasi yang kaku, juga perilaku oknum aparaturnya yang kadang kala kurang bersahabat. Realita demikian ini memerlukan kepedulian dari kalangan aparaturnya, agar masyarakat mendapatkan layanan prima. Keprimaan dalam pemberian layanan pada gilirannya akan mendapatkan pengakuan atas kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat (pelanggan).

Layanan prima adalah layanan yang memberikan kepuasan pelanggan. Hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) Nomor 81/1995. Dalam keputusan ini dijelaskan sendi-sendi pelayanan prima:

1. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur / tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 - 2.1 prosedur / tatacara pelayanan umum;
 - 2.2 persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif;
 - 2.3 unit kerja dan / atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum;
 - 2.4 rincian biaya / tarif pelayanan umum dan tata cara pembayarannya;
 - 2.5 jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum;
 - 2.6 hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum

berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan / kelengkapannya, sebagai alat untuk memastikan pemrosesan pelayanan umum;

2.7 pejabat yang menerima keluhan masyarakat.

3. Keamanan, dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
4. Keterbukaan, dalam arti prosedur / tatacara, persyaratan, satuan kerja / pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya / tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisien, dalam arti :
 - a. persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan,.
 - b. dicegah adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan, dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja / Instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan;
 - (a) nilai barang dan atau jasa pelayanan umum dan tidak menuntut biaya yang tinggi di luar kewajaran,

- (b) kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum,
 - (c) ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Keadilan yang merata, dalam arti cakupan/jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlukan secara adil.
 8. Ketepatan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Kualitas pelayanan pada masyarakat merupakan salah satu masalah yang mendapatkan perhatian serius oleh aparat pemerintah. Hal ini dibuktikan dalam Keputusan MenPAN 81/93, yang kemudian dipertegas dalam Inpres 1/95, kemudian disusul dengan Surat Edaran Menko-Wasbang / PAN No. 56 / MK.WASPAN / 6 / 98 yang ditujukan kepada seluruh Menteri Kabinet Reformasi Pembangunan, Gubernur Bank Indonesia, para Gubernur KDH Tingkat I seluruh Indonesia, para pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen, dan para Bupati / Walikota Madya KDH Tingkat II seluruh Indonesia. Isi dari surat edaran No. 56 / 98 tersebut di atas adalah :

1. Dalam waktu secepat-cepatnya mengambil langkah-langkah perbaikan mutu pelayanan masyarakat pada masing-masing unit kerja / kantor pelayanan termasuk BUMN / BUMD.
2. Langkah-langkah perbaikan mutu pelayanan masyarakat tersebut diupayakan dengan jalan:
 - 2.1 Menerbitkan pedoman pelayanan yang antara lain memuat persyaratan, prosedur, biaya / tarif pelayanan dan batas waktu penyelesaian pelayanan,

baik dalam bentuk buku panduan / pengumuman, atau melalui media informasi lainnya.

- 2.2 Menempatkan petugas yang bertanggungjawab melakukan pengecekan kelengkapan persyaratan permohonan untuk kepastian mengenai diterima atau ditolaknya berkas permohonan tersebut pada saat itu juga.
 - 2.3 Menyelesaikan permohonan pelayanan sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan dan apabila batas waktu yang telah ditetapkan terlampaui, maka permohonan tersebut berarti disetujui.
 - 2.4 Melarang dan atau menghapus biaya tambahan yang dititipkan pihak lain dan meniadakan segala bentuk pungutan liar di luar biaya jasa pelayanan yang telah ditetapkan.
 - 2.5 Sedapat mungkin menerapkan pola pelayanan secara terpadu (satu atap atau satu pintu) bagi unit-unit kerja kantor pelayanan yang terkait dalam memproses atau menghasilkan satu produk pelayanan.
 - 2.6 Melakukan penelitian secara berkala untuk mengetahui kepuasan pelanggan / masyarakat atas pelayanan yang diberikan, antara lain dengan cara penyebaran kuesioner kepada pelanggan / masyarakat dan hasilnya perlu dievaluasi dan ditindaklanjuti.
 - 2.7 Menata system dan prosedur pelayanan secara berkesinambungan sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat.
3. Pemerintah membuka kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat baik langsung maupun melalui media massa untuk menyampaikan saran dan / atau

pengaduan mengenai pelayanan masyarakat.

Dalam agenda perilaku pelayanan prima sector publik SESPANAS LAN (1998) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan prima adalah :

25

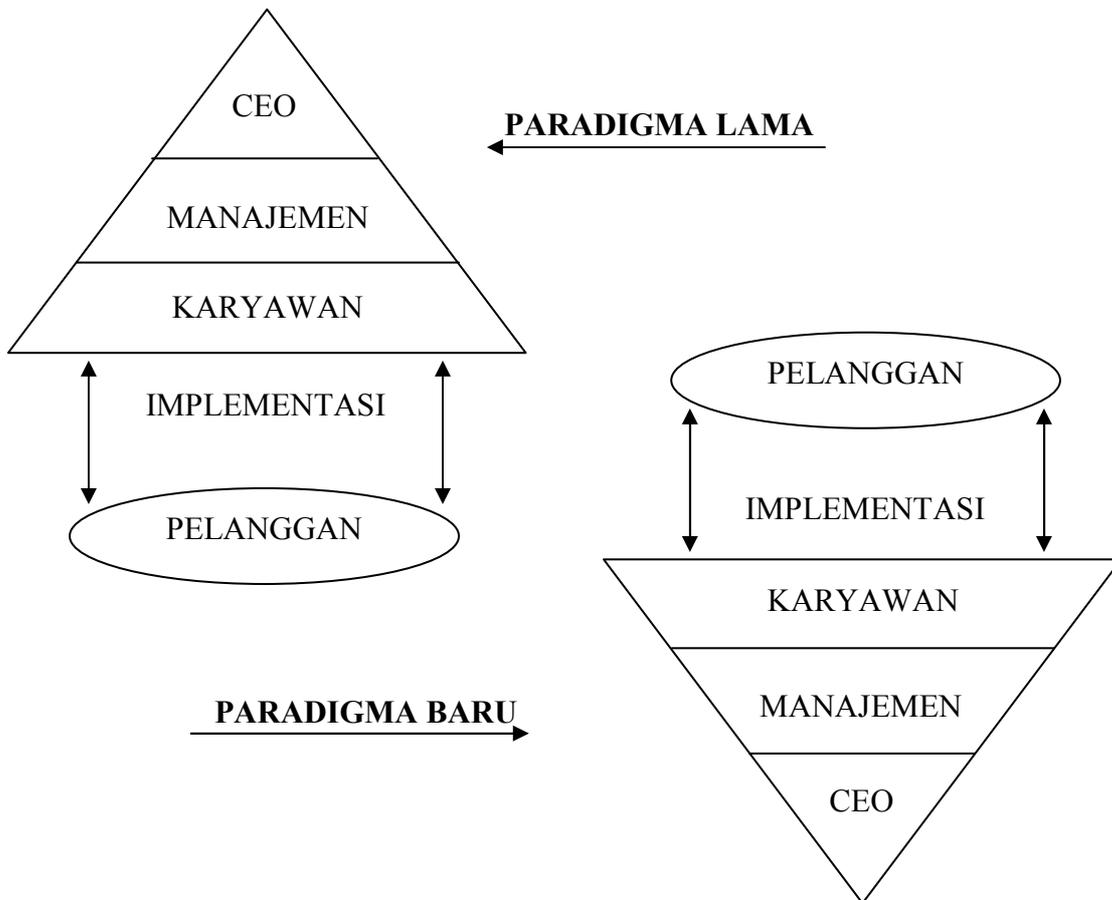
1. Pelayanan yang terbaik dari pemerintah kepada pelanggan / pengguna jasa.
2. Pelayanan prima ada bila ada standar pelayanan,
3. Pelayanan prima bila melebihi standar atau sama dengan standar. Sedangkan yang belum ada standar pelayanan yang terbaik dapat diberikan, pelayanan yang mendekati apa yang dianggap pelayanan standar, dan pelayanan yang dilakukan secara maksimal,
4. Pelanggan adalah masyarakat dalam arti luas; masyarakat eksternal dan internal.

2.4 Paradigma Pelayanan Prima

Paradigma merupakan sekumpulan asumsi atau anggapan yang memungkinkan seseorang menciptakan realitasnya sendiri (Tjiptono F., 1997). Peningkatan pelayanan kepada masyarakat seperti yang terdapat dalam agenda Reinventing Government adalah pengembangan organisasi yang bermuara pada terwujudnya a smaller, better, faster and cheaper government. Osborne dan Gaebler (1993) seperti dikutip Sudarsono Hardjosoekarto dalam Manajemen Pembangunan No. 19 / V / April 1997 menyatakan bahwa agenda Reinventing Government ini bertumpu pada prinsip customer driven government (pemerintah berorientasi pada pelanggan).

Istrumen dari prinsip di atas, menurut Sudarsono Hardjosoekarto adalah pembalikan mental model pada 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 (lihat gambar 2.1 berikut ini).



Gambar 2.1.
Paradigma Pelayanan

Sumber: Osborne dan Gaebler (1993) dalam Sudarsono Hardjosoekarto
. Manajemen Pembangunan No. 19 / V / April 1997

Pelayanan prima kepada masyarakat telah menjadi bagian penting dari *accountability manajemen*. Untuk itu perlu disadari bahwa datangnya era pelayanan terbaik kepada masyarakat / pelanggan sangatlah relevan dengan prinsip pengembangan daya saing global. Sejalan dengan jiwa *reinventing government*, Osborne dan Plastrik (1996) seperti dikutip Sudarsono Hardjosoekarto (1997) dalam Manajemen Pembangunan No. 19 / V / April 1997 kembali menyodorkan lima strategi dalam menerapkan *reinventing government*:

1. *Creating clarity of purpose*
2. *Creating consequences for performance*
3. *Putting the customer in the driver's seat*
4. *Shifting control away from the top and the center*
5. *Creating an entrepreneurial culture.*

Sudarsono Hardjosoekarto (1997) selanjutnya menyatakan bahwa implementasi prinsip *reinventing government* tersebut di atas dapat ditempuh melalui tiga agenda penting, yaitu :

1. *Public-private partnership atau privatization*
2. *Budgeting reform*
3. *Organizational development and change.*

Hasil studi tentang perusahaan-perusahaan industri kelas dunia yang berhasil mengembangkan konsep kualitas dalam perusahaan, menurut Vincent Gaspersz, (1997 : 4) melahirkan apa yang disebut sebagai Manajemen Kualitas Terpadu (*Total Quality Management, TQM*). Indonesia dalam posisi sebagai negara yang sedang

membangun menuju ke negara industri, perlu membangun suatu system kualitas modern dan dapat mempraktekkan manajemen kualitas terpadu dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat sebagai senjata untuk memenangkan persaingan pasar global.

Pasar global adalah suatu pasar yang diselimuti oleh situasi dan system kompetisi yang demikian ketat. Sehingga kita dihadapkan pada tuntutan ditemukannya suatu jawaban tentang kualitas produk jasa pelayanan yang memuaskan masyarakat pelanggannya. Salah satu konsep dasar dalam memuaskan pelanggan, minimal mengacu pada : (1) keistimewaan yang terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif (mempunyai daya tarik; bersifat menyenangkan) yang dapat memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian dapat memberikan kepuasan dalam penggunaan produk itu, (2) kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan (Vincent Gaspersz, 1997 : 4).

Acuan kualitas seperti dijelaskan di atas menunjukkan bahwa kualitas selalu berfokus pada kepentingan / kepuasan pelanggan (*Customer Focused Quality*). Dengan demikian, menurut (Vincent Gaspersz, 1997 : 4) produk-produk didesain dan diproduksi, serta pelayanan diberikan untuk memenuhi keinginan pelanggan. Oleh karena itu kualitas mengacu pada segala sesuatu yang menentukan kepuasan pelanggan. Suatu produk yang dihasilkan baru dapat dikatakan berkualitas apabila sesuai dengan keinginan pelanggan, dapat dimanfaatkan dengan baik, dan diproduksi (dihasilkan) dengan cara yang baik dan benar.

Variasi perbedaan pengertian tentang kualitas hingga saat ini masih banyak ditemukan. Mulai dari yang konvensional hingga ke yang strategic. Definisi konvensional kualitas yaitu menggambarkan karakteristik langsung suatu produk seperti kinerja (*performance*), keandalan (*reliability*), mudah dalam penggunaan (*easy to use*), estetika (*aesthetics*), dan sebagainya. Sedangkan definisi yang strategic menyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (Gaspersz, 1997).

Manajemen kualitas atau manajemen kualitas terpadu (TQM) didefinisikan sebagai suatu cara meningkatkan kinerja secara terus-menerus (*continuous performance improvement*) pada setiap level operasi atau menggunakan semua sumber daya manusia dan modal yang tersedia (Gaspersz, 1997).

Kepuasan pelanggan (masyarakat) dapat dicapai apabila aparatur pemerintah yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam pelayanan dapat mengerti dan menghayati serta berkeinginan untuk melaksanakan pelayanan prima. Untuk dapat melaksanakan pelayanan prima, unsur aparatur seharusnya mengerti dan memahami apakah kepemimpinan pelayanan itu? Dan siapakah pemimpin pelayan?

Istilah kepemimpinan pelayan pada awalnya muncul dalam karya Robert K. Greenleaf (1970) seperti dikutip Sudarsono Hardjosoekarto (1994), yang berjudul *The Servant as Leader* (pelayan sebagai pemimpin). Salah satu tujuan penulisan buku Greenleaf ini adalah ingin merangsang pemikiran dan tindakan untuk membangun masyarakat yang lebih baik dan peduli.

Kembali pada pertanyaan apakah kepemimpinan-pelayan itu, Greenleaf dalam Sudarsono Hardjosoekarto (1994), mengkaji keperluan akan jenis baru model kepemimpinan. Kajian Greenleaf menempatkan satu model pelayanan kepada orang lain termasuk karyawan, pelanggan dan masyarakat sebagai prioritas nomor satu. Kepemimpinan-pelayan menekankan pada peningkatan pelayanan kepada orang lain yang merupakan sebuah pendekatan holistic dalam pekerjaan dan rasa kemasyarakatan.

Jawaban atas pertanyaan siapa pemimpin pelayan itu? Greenleaf dalam Sudarsono Hardjosoekarto (1994), menyatakan bahwa pemimpin-pelayan adalah orang yang mula-mula menjadi pelayan. Selanjutnya Greenleaf menyatakan bahwa pada hakekatnya orang ingin melayani—melayani lebih dulu—kemudian pilihan sadar membawa orang berkeinginan untuk memimpin. Hal ini memanifestasikan diri dalam kepedulian yang diambil oleh pelayan yang mula-mula memastikan bahwa kebutuhan prioritas tertinggi orang lain adalah dilayani.

Kepemimpinan-pelayan membahas realitas kekuasaan dalam kehidupan sehari-hari termasuk legitimasinya, kekangan etikanya atas hal itu dan hasil yang menguntungkan yang dapat dicapai melalui penggunaan kekuasaan yang semestinya (The New York Times seperti dikutip Larry Spears). Selanjutnya Larry Spears melalui karya Greenleaf seperti dikutip Sudarsono Hardjosoekarto (1994), mengidentifikasi sepuluh ciri khas pemimpin-pelayan :

1. Mendengarkan : Secara tradisional, pemimpin dihargai karena keahlian komunikasi dan pembuatan keputusan mereka. Pemimpin-pelayan harus

memperkuat keahlian yang penting dengan memberikan komitmen. Mendengarkan dipadukan dengan masa renungan yang teratur, mutlak penting bagi pertumbuhan pemimpin-pelayan.

2. Empati : Pemimpin-pelayan berusaha keras memahami dan memberikan empati kepada orang lain.
3. Menyembuhkan : Belajar menyembuhkan merupakan daya yang kuat untuk perubahan dan integrasi. Salah satu kekuatan yang besar kepemimpinan-pelayan adalah kemungkinan untuk menyembuhkan diri sendiri dan orang lain.
4. Kesadaran : Kesadaran umum, dan terutama kesadaran diri, memperkuat pemimpin-pelayan. Membuat komitmen untuk meningkatkan kesadaran. Ini adalah hal yang mengganggu dan menggugah. Pemimpin yang cakap biasanya terjaga sepenuhnya dan secara rasional merasa terganggu. Mereka bukan pencari hiburan. Akan tetapi mereka memiliki batinnya sendiri.
5. Bujukan atau persuasi : Ciri khas pemimpin-pelayan lainnya adalah mengandalkan kemampuan membujuk, bukannya mengandalkan wewenang karena kedudukan dalam membuat keputusan dalam organisasi. Pemimpin pelayan berusaha meyakinkan, pemimpin pelayan efektif dalam membangun consensus dalam kelompok.
6. Konseptualisasi : Pemimpin-pelayan berusaha memelihara kemampuan untuk "memiliki impian besar". Kemampuan untuk melihat satu masalah (sebuah organisasi) dari perspektif konseptualisasi yang berarti bahwa orang harus mengusahakan keseimbangan yang rumit antara konseptualisasi dan fokus sehari-

- hari.
7. Kemampuan meramalkan : Kemampuan untuk mempertimbangkan sebelumnya atau meramalkan kemungkinan hasil satu situasi yang sulit didefinisikan, tetapi mudah dikenal. Walaupun demikian, ini layak, mendapatkan perhatian cermat.
 8. Kemampuan melayani : Peter Block dalam karyanya *Stewardship and Empowered Manger* seperti dikutip Spears mendefinisikan kemampuan melayani (*stewardship*) dengan pengertian "memegang sesuatu dengan kepercayaan kepada orang lain."
 9. Komitmen terdapat pertumbuhan manusia : Pemimpin-pelayan berkeyakinan bahwa manusia mempunyai nilai intrinsik melampaui sumbangan nyata sebagai pekerja. Dalam sifatnya yang seperti ini, pemimpin-pelayan sangat berkomitmen terhadap pertumbuhan pribadi, professional, dan spiritual setiap individu dalam lembaga.
 10. Membangun masyarakat : Pemimpin-pelayan menyadari bahwa pergeseran dari komitmen lokal ke lembaga yang lebih besar sebagai pembentuk utama kehidupan manusia telah mengubah persepsi kita dan menyebabkan adanya rasa kehilangan tertentu. Pemimpin pelayan memperlihatkan kemampuan yang tidak terbatas untuk kelompok spesifik yang berhubungan dengan masyarakat.

2.5. Reinventing Government

2.5.1. Era "New Public Management" Sebagai Embrio REGO

Sejak pertengahan tahun 1980-an di Eropa dan Amerika terjadi perubahan manajemen sektor publik yang cukup drastis dari sistem manajemen tradisional yang

terkesan kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Perubahan tersebut telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Paradigma baru manajemen sektor publik tersebut kemudian dikenal dengan *New Public Management*.

Model *New Public Management* mulai dikenal tahun 1980-an dan kembali populer tahun 1990-an yang mengalami beberapa bentuk inkarnasi, misalnya munculnya konsep "*managerialism*" (Pollit, 1992); "*market-based public administration*" (Lan, Zhiyong, and Rosenbloom, 1992); "*post-bureaucratic paradigm*" (Barzelay, 1992); dan "*entrepreneurial government*" (Osborne and Gaebler, 1992). *New Public Management* berfokus pada manajemen, penilaian kinerja, dan efisiensi, bukan berorientasi pada kebijakan. Penggunaan paradigma *New Public Management* tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetisi tender (*compulsory competitive tendering-CCT*).

Pada dasarnya *New Public Management* merupakan konsep manajemen sektor publik yang berfokus pada perbaikan kinerja organisasi. Penerapan konsep tersebut berimplikasi pada perlunya dilakukan perubahan manajerial, terutama menyangkut perubahan personel dan struktur organisasi.

2.5.2. Pemahaman Birokrasi

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai model pemerintah di masa depan berdasarkan pendekatan *New Public Management*, khususnya konsep *reinventing*

government, terlebih dahulu perlu dipahami tentang birokrasi dan kelemahannya. Terdapat beberapa defmisi mengenai birokrasi. Birokrasi berasal dari bahasa Perancis "bureau" yang berarti kantor. Konsep birokrasi mengaplikasikan prinsip-prinsip organisasi yang dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi administrasi, meskipun birokrasi yang keterlaluan seringkali justru menimbulkan efek yang tidak baik. Biasanya masalah administrasi yang kompleks dan ruwet terdapat pada organisasi besar, seperti organisasi pemerintahan. Akan tetapi, sebenarnya birokrasi tidak dibatasi hanya pada institusi sektor publik saja. Serikat dagang, universitas, LSM besar merupakan contoh birokrasi di luar pemerintah.

Ilmuwan yang sangat berpengaruh dalam pengembangan teori birokrasi adalah Max Weber. Dalam ilmu sosial, beberapa konsep administrasi kantor (*public office*) banyak dipengaruhi oleh pemikiran Max Weber. Max Weber adalah sosiolog Jerman dan ahli hukum. Weber pernah menulis buku *Wirtschaft and Geselischaft* (Teori Organisasi Sosial dan Ekonomi) yang di dalamnya terdapat salah satu bab mengenai birokrasi. Menurut Weber, birokrasi dan institusi lainnya dapat dilihat sebagai "kehidupan kerja yang rutin" (*routines of workday life*). Untuk menyeimbangkan kerja rutin tersebut, ia memperkenalkan gagasan mengenai "kharisma" yang direfleksikan dalam bentuk kepemimpinan yang kharismatik.

Weber mengamati bahwa birokrasi membentuk proses admin istrasi yang rutin sama persis dengan mesin pada proses produksi. Birokrasi menurut Weber adalah salah satu dari rasionalitas yang tertentu (*defining rationalities*). Karakteristik utama struktur birokrasi menurut Weber adalah :

1. **Spesialisasi.** Aktivitas yang reguler mensyaratkan tujuan organisasi didistribusikan dengan cara yang tetap dengan tugas-tugas kantor (*official duties*). Pemisahan tugas secara tegas memungkinkan untuk mempekerjakan ahli yang terspesialisasi pada setiap posisi dan menyebabkan setiap orang bertanggung jawab terhadap kinerja yang efektif atas tugas-tugasnya.
2. **Organisasi yang hierarkis.** Organisasi kantor mengikuti prinsip hierarki sehingga setiap unit yang lebih rendah berada dalam pengendalian dan pengawasan organisasi yang lebih tinggi. Setiap pegawai dalam hierarki administrasi bertanggung jawab kepada atasannya. Keputusan dan tindakan harus dimintakan persetujuan kepada atasan. Agar dapat membebaskan tanggung jawabnya kepada bawahan, ia memiliki wewenang/kekuasaan atas bawahannya sehingga ia mempunyai hak untuk mengeluarkan perintah untuk ditaati dan dilaksanakan oleh bawahan.
3. **Sistem aturan (*system of rules*).** Operasi dilaksanakan berdasarkan sistem aturan yang ditaati secara konsisten. Sistem yang distandarkan ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam melaksanakan setiap tugas, tanpa memandang jumlah personil yang melaksanakan dan koordinasi tugas yang berbeda-beda. Aturan-aturan yang eksplisit tersebut menentukan tanggung jawab setiap anggota organisasi dan hubungan diantara mereka. Hal ini tidak berarti bahwa kewajiban birokrasi sangat mudah dan rutin. Tugas-tugas birokrasi memiliki kompleksitas yang bervariasi, dari tugas-tugas klerikal yang sifatnya rutin hingga tugas-tugas yang sulit.

4. Impersonality. Idealnya pegawai-pegawai bekerja dengan semangat kerja yang tinggi "sine ira et studio" tanpa rasa benci atas pekejaannya atau terlalu berambisi. Standar operasi pemerintah dilakukan tanpa intervensi (dicampuri) kepentingan personal. Tidak dimasukkannya pertimbangan personal adalah untuk keadilan dan efisiensi. Impersonal detachment menyebabkan perlakuan yang sama terhadap semua orang sehingga mendorong demokrasi dalam sistem administrasi.
5. Struktur karier. Terdapat sistem promosi yang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau kedua-duanya. Karyawan dalam organisasi birokratik didasarkan pada kualifikasi teknik dan dilindungi dari penolakan sepihak. Kebijakan personal seperti itu mendorong tumbuhnya loyalitas terhadap organisasi dan semangat kelompok (*esprit de corps*) diantara anggota organisasi.
6. Efisiensi. Administrasi organisasi yang murni berbentuk birokrasi diyakini mampu mencapai tingkat efisiensi paling tinggi. Birokrasi memecahkan masalah organisasi, yaitu memaksimalkan efisiensi.

2.5.2.1 Kritik Terhadap Birokrasi

Lahirnya konsep *New Public Management* dipicu oleh merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintahan. Sebelumnya, manajemen pemerintah dikenal sangat birokratis. Pada waktu itu sektor publik (pemerintah dan perusahaan milik pemerintah) mendapat serangan dan kritikan dari berbagai pihak. Birokrasi dianggap sebagai penyebab inefisiensi dan penghambat pembangunan, bukan sebagai fasilitator pembangunan. Akhirnya, birokrasi dicemooh di sana-sini.

Keadaan tersebut dapat dipandang sebagai kegagalan birokrasi itu sendiri, karena tujuan birokrasi pada awalnya adalah untuk menciptakan efisiensi organisasi dan memfasilitasi pembangunan.

Bagi para pendukung teori birokrasi, mereka berkeyakinan bahwa pembangunan tidak dapat dilakukan tanpa birokrasi. Alokasi sumber daya publik tidak mungkin dilakukan tanpa adanya birokrasi. Beberapa pihak berbeda pendapat mengenai perlu tidaknya birokrasi untuk menjalankan mesin pemerintahan. Masalah utama yang terkait dengan birokrasi adalah masalah efisiensi dan profesionalisme birokrasi. Masalah efisiensi dan profesionalisme birokrasi muncul justru ketika birokrasi semakin besar dan kuat.

2.5.2.2 Kegagalan Birokrasi

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian awal bahwa birokrasi pada awalnya dimaksudkan untuk memfasilitasi pembangunan dengan menciptakan efisiensi organisasi secara maksimum. Selama tahun 1930-an hingga 1960-an birokrasi memainkan peran utama dalam pembangunan. Namun, birokrasi yang semakin kuat tersebut kemudian menunjukkan kecenderungan-kecenderungan yang kurang baik, di antaranya birokrasi menjadi sangat sulit untuk ditembus, sentralistis, top down, dan hierarki yang sangat panjang. Birokrasi justru menyebabkan kelambanan, terlalu bertele-tele, dan mematikan kreativitas. Birokrasi juga dipandang mengganggu mekanisme pasar karena menciptakan distorsi ekonomi. Pada akhirnya, birokrasi justru menyebabkan inefisiensi organisasi.

Dalam era seperti sekarang ini, ketika dunia dihadapkan pada ketidakpastian (*turbulence and uncertainty*), teknologi informasi yang semakin canggih, masyarakat yang semakin menuntut, dan persaingan yang semakin ketat, maka birokrasi seperti itu tidak akan dapat bekerja dengan baik. Untuk mengantisipasi era globalisasi dan *knowledge based economy*, birokrasi perlu melakukan perubahan menuju profesionalisme birokrasi dan lebih menekankan efisiensi.

Saat ini, muncul banyak tekanan dari pasar (dunia usaha) kepada pemerintah untuk melakukan deregulasi dan debirokratisasi. Di Indonesia, upaya deregulasi dan debirokratisasi sebenarnya sudah mulai dilakukan, misalnya melalui paket deregulasi tahun 1983, paket deregulasi tahun 1988 (Pakto 88), dan paket deregulasi lanjutan lainnya. Paket deregulasi tersebut baru menyentuh sektor riil dan sektor moneter, sementara itu debirokratisasi yang dilakukan belum menyentuh pada sisi kelembagaannya.

Dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah dihadapkan pada tantangan untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme birokrasinya. Hal ini sangat penting dilakukan untuk mengantisipasi perubahan-perubahan lingkungan yang akan terjadi. Untuk mengefisienkan dan memprofesionalkan birokrasi, pemerintah daerah perlu memperbaiki mekanisme rekrutmen pegawai, meninjau kembali metode pendidikan dan pelatihan pegawai, memperbaiki reward and punishment system, meningkatkan gaji dan kesejahteraan pegawai, serta mengubah kultur organisasi.

2.5.3. Rethinking Government

Krisis yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 hingga kini telah menyebabkan meningkatnya jumlah orang miskin, pengangguran, meningkatnya anak putus sekolah, meningkatnya kriminalitas, menurunnya kualitas kesehatan serta efek negatif lainnya. Namun di sisi lain, krisis multidimensional tersebut juga membawa hikmah, yaitu mendidik bangsa dan masyarakat Indonesia untuk introspektif dan waspada. Krisis ekonomi telah menjadi landasan untuk melakukan refleksi kritis dan melakukan autokritik atas kebijakan pembangunan yang selama ini dilakukan. Introspeksi dan refleksi diri merupakan sesuatu yang sangat berharga bagi kemajuan suatu bangsa.

Jika dilakukan introspeksi terhadap kondisi Indonesia, khususnya praktik manajemen dan administrasi publik memang belum baik. Pelayanan publik (*public service*) yang buruk, ekonomi yang sangat birokratis, kebocoran anggaran, membudayanya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) merupakan bukti kacaunya sistem manajemen keuangan publik. Pemerintah perlu berpikir ulang untuk menentukan konsep pembangunan yang demokratis dan member! ruang bagi partisipasi publik. Dalam hal ini, pemerintah perlu melakukan *rethinking the government*. *Rethinking the government* adalah upaya menjadikan pemerintah untuk berpikir strategik (*strategic thinking*), bervisi strategik (*strategic vision*), dan memiliki manajemen yang strategik (*strategic management*). Hal tersebut sangat penting dilakukan pemerintah daerah dalam rangka menciptakan landasan pembangunan di masa sekarang dan yang akan datang.

2.5.4. Reinventing Government

Salah satu model pemerintahan di era *New Public Management* adalah model pemerintahan yang diajukan oleh Osborne dan Gaebler (1992) seperti dikutip Sudarsono Hardjosoekarto (1997) dalam Manajemen Pembangunan No. 19 / V / April 1997, yang tertuang dalam pandangannya yang dikenal dengan konsep "*reinventing government*". Perspektif baru pemerintah menurut Osborne dan Gaebler tersebut adalah:

1. Pemerintahan Katalis : fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik. Pemerintah daerah harus menyediakan (*providing*) beragam pelayanan publik, tetapi tidak harus terlibat secara langsung dengan proses produksinya (*producing*). Sebaiknya pemerintah daerah memfokuskan diri pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diserahkan pada pihak swasta dan/atau sektor ketiga (lembaga swadaya masyarakat dan non profit lainnya). Produksi pelayanan publik oleh pemerintah daerah, harus dijadikan sebagai pengecualian, dan bukan keharusan: pemerintah daerah hanya memproduksi pelayanan publik yang belum dapat dilakukan oleh pihak non pemerintah. Pada saat sekarang, banyak pelayanan publik yang dapat diproduksi oleh sektor swasta dan sektor ketiga (LSM). Bahkan pada beberapa negara, penagihan pajak dan retribusi sudah lama dikelola oleh pihak non pemerintah.
2. Pemerintahan Milik Masyarakat : memberi wewenang (pada masyarakat) daripada melayani. Pemerintahan daerah sebaiknya memberikan wewenang kepada masyarakat sehingga mereka mampu menjadi masyarakat yang dapat menolong

dirinya sendiri (*community setf-help*). Sebagai misal, masalah keselamatan umum adalah juga merupakan tanggung jawab masyarakat, tidak hanya kepolisian. Karenanya, kepolisian semestinya tidak hanya memperbanyak polisi untuk menanggapi peristiwa kriminal, tetapi juga membantu warga untuk memecahkan masalah yang menyebabkan timbulnya tindak kriminal. Contoh lain : untuk dapat lebih mengembangkan usaha kecil, berikanlah wewenang yang optimal pada asosiasi pengusaha kecil untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi.

3. Pemerintah yang kompetitif: menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik. Kompetisi adalah satu-satunya cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan kompetisi, banyak pelayanan publik yang dapat ditingkatkan kualitasnya tanpa harus memperbesar biaya. Perhatikan pada pelayanan pos negara : akibat kompetisi yang semakin keras, pelayanan titipan kilat yang disediakan menjadi relatif semakin cepat daripada kualitasnya di masa lalu.
4. Pemerintah yang Digerakkan oleh Misi : mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi. Apa yang dapat dan tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah diatur dalam mandatnya. Namun tujuan pemerintah daerah bukanlah mandatnya, tetapi misinya. Tujuan APBD adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, relatif terhadap kondisinya di tahun sebelumnya.
5. Pemerintah yang Berorientasi Hasil : membiayai hasil bukan masukan. Pada pemerintah daerah tradisional, besarnya alokasi anggaran pada suatu unit kerja

ditentukan oleh kompleksitas masalah yang dihadapi (pemerintah daerah membiayai masukan). Semakin kompleks masalah yang dihadapi, semakin besar pula dana yang dialokasikan. Kebijakan seperti ini kelihatannya logis dan adil, tapi yang terjadi adalah unit kerja tidak punya insentif untuk memperbaiki kinerjanya. Justru, mereka memiliki peluang baru : semakin lama permasalahan dapat dipecahkan, semakin banyak dana yang dapat diperoleh. Pemerintah daerah wirausaha berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif itu : membiayai hasil dan bukan masukan. Pemerintah daerah wirausaha akan mengembangkan suatu standar kinerja, yang mengukur seberapa baik suatu unit kerja mampu memecahkan permasalahan yang menjadi tanggungjawabnya. Semakin baik kinerjanya, semakin banyak pula dana yang akan dialokasikan untuk mengganti semua dana yang telah dikeluarkan oleh unit kerja tersebut.

6. lima strategi kunci dalam melakukan pembaharuan (*reinvention*) organisasi pemerintah untuk menuju pemerintahan yang wirausaha:

a. Strategi inti (Core Strategi), strategi ini mempunyai tiga pendekatan dasar yaitu:

1. Menentukan kejelasan tujuan : Menghapuskan fungsi-fungsi yang tidak lagi memberi kontribusi pada sasaran ini dengan melepaskan, menjual atau mengalihkannya ke tingkat pemerintahan yang berbeda. Strategi ini membantu menjaga pemerintah tetap fokus pada yang penting bagi warga saat ini.
2. Memisahkan fungsi pengarah dari fungsi pelaksanaan : yaitu memisahkan fungsi-fungsi yang secara fundamental memiliki tujuan berbeda kedalam

organisasi berbeda-beda. Pendekatan ini membantu tiap organisasi berkonsentrasi pada satu tujuan yang jelas.

3. Memperbaiki maksud : yaitu mereka memerlukan suatu sistem yang bisa membantu terus menerus untuk mendefinisikan dan atau mendefinisikan tujuan.

b. Strategi konsekuensi (*consequences strategy*), pendekatan yang ditawarkan dalam strategi konsekuensi meliputi :

1. Manajemen Perusahaan : pendekatan ini memaksa organisasi pelayanan untuk berfungsi sebagai perusahaan bisnis dengan laba sebagai tujuan akhir, terutama di pasar kompetisi. Dengan pendekatan ini badan pemerintahan tidak memperoleh pendapatan dari anggaran yang pemerintahan yang dikumpulkan dari pajak, tetapi mengumpulkan langsung dari pelanggan mereka dan menjual barang maupun jasa.
2. Kompetisi teratus yaitu pendekatan yang mensyaratkan beberapa pemasok perusahaan swasta dan atau badan pemerintahan saling bersaing satu sama lain untuk mendapatkan kontrak, berdasarkan kinerjanya.
3. Manajemen kinerja : strategi ini pendekatannya menggunakan standar pengukuran kinerja dan imbalan serta pinalti untuk memotivasi organisasi pemerintah.

c. Strategi pelanggan (*customer strategy*), yaitu menempatkan pelanggan sebagai pengarah, strategi ini mempunyai pilihan-pilihan :

1. Pilihan pelanggan upaya yang dilakukan memberikan kesempatan kepada

pelanggan untuk memilih penyedia jasa. Strategi ini akan memaksa organisasi pemerintah untuk memberi perhatian yang besar terhadap keinginan pelanggan.

2. Pilihan kompetitif, memberikan kesempatan kepada pelanggan untuk memanfaatkan sumber daya dan membawa sesuai pilihan.
3. Pemastian mutu pelanggan, upaya yang dilakukan strategi ini adalah menetapkan standar layanan pelanggan dan menciptakan imbalan bagi organisasi yang melakukan pekerjaan dengan baik dan memenuhi standar, serta menghukum mereka yang tidak memenuhi standar tersebut.

d. Strategi kontrol (control strategy), tawaran pendekatan yang digunakan meliputi:

1. Pemberdayaan organisasi, upaya yang dilakukan adalah menghapus banyaknya peraturan dan berbagai kontrol lain yang dipegang oleh badan administrasi pusat, badan legislatif, badan eksklusif serta badan pemerintahan tingkat tinggi lainnya.
2. Pemberdayaan pegawai : upaya yang dilakukan strategi ini adalah melakukan pengurangan atau penghapusan kontrol manajemen hirarkhis dalam organisasi serta mendorong wewenang turun kepada pegawai lini pertama.
3. Pemberdayaan masyarakat : upaya yang dilakukan adalah dengan memindahkan kekuasaan birokrasi kepada masyarakat.

e. Strategy Budaya (culture strategy) yaitu upaya yang dilakukan adalah :

1. Mengubah budaya dengan jalan menciptakan pengalaman baru, langka yang ditempuh adalah menempatkan pegawai pada pengalaman baru yang menantang kebiasaan mereka, harapan dari langka ini pegawai dapat mendorong perubahan perilaku sehingga dapat menghasilkan perilaku yang baru pula.
2. Penyentuhan perasaan upaya ini diharapkan dapat mengembangkan permufakatan baru.
3. Mengubah pikiran, harapan dari langka ini untuk mengembangkan mental baru.

Strategi budaya (*culture strategy*) ini menentukan budaya organisasi pemerintahan yang meliputi nilai-nilai, norma, sikap dan harapan pegawai, strategi budaya ini pendekatannya meliputi mengubah budaya, menyentuh perasaan dan mengubah pikiran. Namun budaya tidak selalu dapat berubah persis seperti apa yang diharapkan oleh pemimpin kadangkala budaya akan memperkeras resistensi dan kebencian. Seringkali budaya akan berubah sangat lamban dalam memuaskan pelanggan

Dalam penelitian ini mengambil prinsip-prinsip pemerintahan yang berorientasi pada pelanggan sedangkan strategi yang digunakan adalah strategi pelanggan (*Customer Strategy*) yaitu menempatkan pelanggan sebagai pengarah.

7. Pemerintahan Wirausaha : mampu memberikan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan. Pemerintah daerah tradisional cenderung berpandangan bahwa mereka sedang mengerjakan pekerjaan Tuhan (mulia) dan karenanya, tidak pantas

berbicara tentang upaya untuk menghasilkan pendapatan dari aktivitasnya. Padahal banyak yang bisa dilakukan untuk menghasilkan pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik. Pemerintah daerah wirausaha dapat mengembangkan beberapa pusat pendapatan, misalnya: BPS dan Bappeda, yang dapat menjual informasi tentang daerahnya kepada pusat-pusat penelitian; Badan Usaha Milik Daerah (baik yang menjual jasa maupun barang); pemberian hak guna usaha yang menarik pada para pengusaha dan masyarakat; penyertaan modal daerah; dan lain-lain.

8. Pemerintah Antisipatif : berupaya mencegah daripada mengobati. Pemerintah daerah tradisional yang birokratis memusatkan diri pada produksi pelayanan publik untuk memecahkan masalah publik. Pemerintah daerah birokratis cenderung bersifat reaktif seperti suatu satuan pemadam kebakaran, apabila tidak ada kebakaran (masalah) maka tidak akan ada upaya pemecahan. Pemerintah daerah wirausaha tidak reaktif tetapi proaktif. Ia tidak hanya mencoba untuk mencegah masalah, tetapi juga berupaya keras untuk mengantisipasi masa depan. Ia menggunakan perencanaan strategis untuk menciptakan visi daerah. Visi daerah membantu masyarakat, bisnis, dan pemerintah daerah untuk meraih peluang yang tak terduga serta menghadapi krisis yang tak terduga pula, tanpa menunggu perintah.
9. Pemerintah Desentralisasi : dari hierarki menuju partisipatif dan tim kerja. Lima puluh tahun yang lalu, pemerintah daerah yang sentralistis dan hierarkhis sangat diperlukan. Pengambilan keputusan harus berasal dari pusat, mengikuti rantai

komandonya hingga sampai pada staf yang paling berhubungan dengan masyarakat dan bisnis. Pada saat itu, sistem seperti ini sangat cocok karena teknologi informasi masih sangat primitif, komunikasi antar berbagai lokasi masih lamban, dan staf pada pemerintah daerah masih relatif belum terdidik (masih sangat membutuhkan petunjuk langsung atas apa-apa yang harus dilaksanakan). Tetapi pada saat sekarang, keadaan sudah berubah. Perkembangan teknologi sudah sangat maju, kebutuhan/keinginan masyarakat dan bisnis sudah semakin kompleks, dan staf pemerintah daerah sudah banyak yang berpendidikan tinggi. Sekarang ini, pengambilan keputusan harus digeser ke tangan masyarakat, asosiasi-asosiasi, pelanggan, dan lembaga swadaya masyarakat.

10. Pemerintah Berorientasi pada (Mekanisme) Pasar : mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan). Ada dua cara alokasi sumberdaya, yaitu mekanisme pasar dan mekanisme administratif. Dari keduanya, mekanisme pasar terbukti sebagai yang terbaik dalam mengalokasikan sumber daya. Pemerintah daerah tradisional menggunakan mekanisme administratif, sedangkan pemerintah daerah wirausaha menggunakan mekanisme pasar. Dalam mekanisme administratif, pemerintah daerah tradisional menggunakan perintah dan pengendalian, mengeluarkan prosedur dan definisi baku dan kemudian memerintahkan orang untuk melaksanakannya (sesuai dengan prosedur tersebut). Dalam mekanisme pasar, pemerintah daerah wirausaha tidak memerintahkan dan mengawasi tetapi mengembangkan dan menggunakan sistem insentif agar orang tidak melakukan

kegiatan-kegiatan yang merugikan masyarakat.

Konsep *reinventing government* muncul sebagai kritik atas kinerja pemerintahan selama ini dan sebagai antisipasi atas berbagai perubahan yang akan terjadi. Konsep *reinventing government* menawarkan sepuluh prinsip dasar bagi sebuah model baru pemerintahan di masa yang akan datang. *Reinventing government* memang merupakan konsep yang monumental, akan tetapi tanpa diikuti dengan perubahan-perubahan lain seperti dilakukannya *bureaucracy reengineering*, *rightsizing*, dan perbaikan mekanisme *reward and punishment*, maka konsep *reinventing government* tidak akan dapat mengatasi permasalahan birokrasi selama ini. Penerapan konsep *reinventing government* membutuhkan arah yang jelas dan *political will* yang kuat dari pemerintah dan dukungan masyarakat. Selain itu, yang terpenting adalah adanya perubahan pola pikir dan mentalitas baru ditubuh birokrasi pemerintah itu sendiri karena sebaik apapun konsep yang ditawarkan jika semangat dan mentalitas penyelenggara pemerintahan masih menggunakan paradigma lama, konsep tersebut hanya akan menjadi slogan kosong tanpa membawa perubahan apa-apa.

2.5.5. Lima Strategi Kunci Reinventing Government

Kesepuluh prinsip dasar *reinventing government* tidak serta merta dapat dilakukan dalam menjalankan pemerintahan (manajemen pemerintahan), untuk itu yang harus dilihat dalam menjalankan prinsip tersebut (regu) adalah sumber daya manusia yang menjadi tulang punggung dalam perubahan yang akan diterapkan,

maupun sistem kelembagaan, keuangan maupun program manajemen pemerintahan itu sendiri. David Osborne dan Peter Plastik (1997) dalam bukunya *Banishing Bureaucracy*, seperti dikutip Sudarsono Hardjosoekarto (1994) dalam *Bisnis dan Birokrasi* No. 3, Vol IV, September, menjelaskan ada lima strategi kunci dalam melakukan pembaharuan (*reinvention*) organisasi pemerintah untuk menuju pemerintahan yang wirausaha:

- a. Strategi inti (*Core Strategi*), strategi ini mempunyai tiga pendekatan dasar yaitu:
 1. Menentukan kejelasan tujuan : Menghapuskan fungsi-fungsi yang tidak lagi memberi kontribusi pada sasaran ini dengan melepaskan, menjual atau mengalihkannya ke tingkat pemerintahan yang berbeda. Strategi ini membantu menjaga pemerintah tetap fokus pada yang penting bagi warga saat ini.
 2. Memisahkan fungsi pengarahan dari fungsi pelaksanaan : yaitu memisahkan fungsi-fungsi yang secara fundamental memiliki tujuan berbeda kedalam organisasi berbeda-beda. Pendekatan ini membantu tiap organisasi berkonsentrasi pada satu tujuan yang jelas.
 3. Memperbaiki maksud : yaitu mereka memerlukan suatu sistem yang bisa membantu terus menerus untuk mendefinisikan dan atau mendefinisikan tujuan.
- b. Strategi konsekuensi (*consequences strategy*), pendekatan yang ditawarkan dalam Strategi konsekuensi meliputi :
 1. Manajemen Perusahaan : pendekatan ini memaksa organisasi pelayanan untuk berfungsi sebagai perusahaan bisnis dengan laba sebagai tujuan akhir, terutama di pasar kompetisi. Dengan pendekatan ini badan pemerintahan tidak

memperoleh pendapatan dari anggaran yang pemerintahan yang dikumpulkan dari pajak, tetapi mengumpulkan langsung dari pelanggan mereka dan menjual barang maupun jasa.

2. Kompetisi teratus yaitu pendekatan yang mensyaratkan beberapa pemasok perusahaan swasta dan atau badan pemerintahan saling bersaing satu sama lain untuk mendapatkan kontrak, berdasarkan kinerjanya.
 3. Manajemen kinerja : strategi ini pendekatannya menggunakan standar pengukuran kinerja dan imbalan serta pinalti untuk memotivasi organisasi pemerintah.
- c. Strategi pelanggan (customer strategy), yaitu menempatkan pelanggan sebagai pengarah, strategi ini mempunyai pilihan-pilihan :
1. Pilihan pelanggan upaya yang dilakukan memberikan kesempatan kepada pelanggan untuk memilih penyedia jasa. Strategi ini akan memaksa organisasi pemerintah untuk memberi perhatian yang besar terhadap keinginan pelanggan.
 2. Pilihan kompetitif, memberikan kesempatan kepada pelanggan untuk memanfaatkan sumber daya dan membawa sesuai pilihan.
 3. Pemastian mutu pelanggan, upaya yang dilakukan strategi ini adalah menetapkan standar layanan pelanggan dan menciptakan imbalan bagi organisasi yang melakukan pekerjaan dengan baik dan memenuhi standar, serta menghukum mereka yang tidak memenuhi standar tersebut.
- d. Strategi kontrol (control strategy), tawaran pendekatan yang digunakan meliputi:
1. Pemberdayaan organisasi, upaya yang dilakukan adalah menghapus banyaknya

peraturan dan berbagai kontrol lain yang dipegang oleh badan administrasi pusat, badan legislatif, badan eksklusif serta badan pemerintahan tingkat tinggi lainnya.

2. Pemberdayaan pegawai : upaya yang dilakukan strategi ini adalah melakukan pengurangan atau penghapusan kontrol manajemen hirarkhis dalam organisasi serta mendorong wewenang turun kepada pegawai lini pertama.
 3. Pemberdayaan masyarakat : upaya yang dilakukan adalah dengan memindahkan kekuasaan birokrasi kepada masyarakat.
- e. Strategy Budaya (*culture strategy*) yaitu upaya yang dilakukan adalah :

1. Mengubah budaya dengan jalan menciptakan pengalaman baru, langka yang ditempuh adalah menempatkan pegawai pada pengalaman baru yang menantang kebiasaan mereka, harapan dari langka ini pegawai dapat mendorong perubahan perilaku sehingga dapat menghasilkan perilaku yang baru pula.
2. Penyentuhan perasaan upaya ini diharapkan dapat mengembangkan permufakatan baru.
3. Mengubah pikiran, harapan dari langka ini untuk mengembangkan mental baru.

Strategi budaya (*culture strategy*) ini menentukan budaya organisasi pemerintahan yang meliputi nilai-nilai, norma, sikap dan harapan pegawai, strategi budaya ini pendekatannya meliputi mengubah budaya, menyentuh perasaan dan mengubah pikiran. Namun budaya tidak selalu dapat berubah persis seperti apa yang

diharapkan oleh pemimptn kadangkala budaya akan memperkeras resistensi dan kebencian. Seringkali budaya akan berubah sangat lamban dalam memuaskan pelanggan

Dalam penelitian ini mengambil prinsip-prinsip pemerintahan yang berorientasi pada pelanggan sedangkan strategi yang digunakan adalah strategi pelanggan (*Customer Strategy*) yaitu menempatkan pelanggan sebagai pengarah.

2.6 Pelayanan Haji

Beberapa aturan-aturan yang menjadi pijakan Departemen Agama menjalankan fungsi serta tugas layanan haji adalah sebagai berikut:

- Undang-undang nomor 17 tahun 1999 tentang penyelenggaraan ibadah haji.
- Keputusan Presiden RI nomor 102 tahun 2001, tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi dan tata kerja Departemen.
- Keputusan Menteri Agama nomor 224 tahun 1999 tentang penyelenggaraan ibadah haji dan umrah sebagaimana telah disempurnakan terakhir dengan keputusan Menteri Agama Nomor 375 tahun 2001.
- Keputusan Menteri Agama Nomor 45 Tahun 1981 tentang fungsi dan tugas melaksanakan fungsi kantor Departemen Agama Propinsi dalam wilayah Kabupaten/Kodya yang sesuai dengan kebijaksanaan Menteri Agama.
- Dalam penyelenggaraan ibadah haji, tugas pokok dan fungsi Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota diatur dengan keputusan Menteri Agama RI nomor 224 tahun 1999 dan keputusan Dirjen Bimbingan Masyarakat Islam dan

Urusan Haji nomor D/296 tahun 1999.

Aturan-aturan tersebutlah yang merupakan pijakan utama Departemen ini menjalankan fungsi, serta wewenang dalam menjalankan tugas pelayanan ibadah haji, sehingga monopoli pelayanan masalah yang berkaitan dengan ibadah haji Departemen Agama punya alasan yang kuat, karena aturannya menghendaki demikian. Dibentuknya Departemen Agama merupakan refleksi dari Undang-undang Dasar 1945, khususnya pasal 29 yang mengatur dan mengayomi warga negara dalam menjalankan ibadahnya. Untuk itu konsep organisasi pemerintahan ini pembentukannya dapat dilihat dari dua sudut, yakni dalam sudut sejarah pembentukannya, dan kedua sudut sistematis (system berbasis), dalam sudut pandang pertama dibentuknya sebuah organisasi pemerintah tersebut berdasarkan negoisasi politik dan bukan dari negoisasi ekonomis, seperti yang terdapat dalam organisasi bisnis.