

BUDAYA KERJA BIROKRASI PEMERINTAH DALAM PELAYANAN PUBLIK

2

Oleh : *Abdul Rivai*

ABSTRAK

Budaya kerja aparatur birokrasi (pegawai) sangat bermanfaat dalam mendukung aktifitas organisasi pemerintahan terutama untuk membangun kembali citra positif aparat pemerintah yang sedang terpuruk. Kesan yang muncul terhadap birokrasi adalah hampir setiap warga masyarakat yang datang berurusan ke kantor-kantor pemerintah adalah mereka bertemu dengan pegawai berseragam yang “kurang ramah, kurang informatif, dan kurang profesional”. Kesan lainnya adalah melihat seolah-olah birokrasi pemerintah adalah selalu membuat sesuatu pekerjaan yang sesungguhnya “sederhana menjadi rumit”. Oleh sebab itu diperlukan budaya kerja yang kuat sebagai salah satu unsur yang mampu membantu pegawai dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

Kata Kunci: *Budaya Kerja, Birokrasi dan Pelayanan Publik*

PENDAHULUAN

Perhatian terhadap eksistensi pelayanan publik perlu mendapat prioritas utama dari pemerintah karena hal ini telah menimbulkan permasalahan dalam masyarakat. Harapannya, bahwa pemerintah mampu menunjukkan pelayanan publik secara optimal sekaligus menepis citra negatif tentang pemerintah selama ini. Pemerintah tidak bisa menghindari situasi untuk memenuhi tuntutan pelayanan publik secara transparan pada tingkat saling pengertian. Semakin baik kualitas pelayanan publik, maka semakin tumbuh dan kuat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan sebaliknya, semakin buruk kualitas pelayanan yang diterima masyarakat maka semakin hilang kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Hubungan sebab akibat tersebut mulai terlihat pada saat pegawai melaksanakan pekerjaannya yang ditampilkan sebagai sikap dan perilaku dalam bekerja yang merupakan budaya kerja pegawai.

Pemerintah harus dapat menciptakan kondisi keseimbangan antara tuntutan aktual masyarakat dan transparan dengan kemampuan untuk memenuhi tuntutan tersebut agar tujuannya tercapai. Tujuan itu hanya dapat dicapai bilamana pegawai dapat menunjukkan sikap dan perilaku yang baik. Sikap demikian menjadi suatu keharusan untuk dijaga, karena dapat merugikan masyarakat seperti lahirnya sikap arogansi yang berakibat kepercayaan diri yang berlebihan karena sikap perilaku itu merupakan cerminan budaya kerja pegawai. Pemahaman terhadap budaya kerja yang kuat merupakan salah satu unsur yang mampu membantu pegawai dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

KONSEP BUDAYA KERJA PEGAWAI

Setiap manusia selalu memposisikan dirinya dalam sejarah budaya sejak jaman perbudakan sampai pada jaman manusia dipandang sebagai objek dalam berbagai tingkatan budaya, yang dapat diidentifikasi menurut kuantitas dan kualitasnya. Sebagaimana pendapat Ndraha (1999:44) yaitu: *Pertama*, semakin banyak anggota (aspek kuantitatif), masyarakat yang menganut, memiliki dan menaati suatu nilai, semakin tinggi tingkat budayanya. Dilihat dari sudut ini, ada budaya global, budaya regional, budaya bangsa, budaya daerah dan budaya setempat. *Kedua*, semakin mendasar penataan nilai (aspek kualitatif), semakin kuat budayanya. Dilihat dari sudut ini, terdapat budaya kuat, budaya sedang dan budaya lemah.

Definisi operasional budaya kerja, menurut Paramitha (1986:75) adalah sekelompok pikiran dasar atau program mental yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan efisiensi kerja dan kerja sama manusia yang dimiliki oleh suatu golongan masyarakat. Lebih jauh Paramitha (1986:76) membagi budaya kerja menjadi: (a) Sikap terhadap pekerjaan, yakni kesukaan akan kerja dibandingkan dengan kegiatan lain seperti: bersantai atau semata-mata memperoleh kepuasan dari kesibukan pekerjaannya sendiri, atau merasa terpaksa melakukan sesuatu hanya untuk kelangsungan hidupnya. (b) Perilaku pada waktu bekerja seperti: rajin, berdedikasi, bertanggung jawab, berhati-hati, teliti, cermat, kemauan yang kuat untuk mempelajari tugas kewajibannya, suka membantu sesama karyawan, atau sebaliknya.

Menurut Siagian (1995:126), dalam kehidupan organisasional terdapat tiga faktor yang sangat berpengaruh pada sikap seseorang yaitu kepuasan kerja orang yang bersangkutan, tingkat keterlibatan seseorang dalam menentukan nasib organisasi dan komitmen organisasional orang tersebut". *Faktor pertama*, yaitu kepuasan kerja adalah sikap umum pegawai terhadap pekerjaannya. Lebih lanjut Siagian (1995:126) menyatakan bahwa terdapat tiga faktor yang mempengaruhi kepuasan kerja yaitu pekerjaan yang penuh tantangan, sistem penghargaan yang adil, kondisi yang mendukung dan sikap rekan sekerja. Pekerjaan yang penuh tantangan merupakan pekerjaan yang sesuai dengan keterampilan, tenaga dan waktu maksimal yang tersedia bagi setiap pegawai. Sistem penghargaan yang adil meliputi sistem penggajian pegawai dan sistem promosi. Kondisi kerja mencakup ketersediaan sarana dan prasarana kerja yang memadai sesuai dengan sifat tugas yang harus diselesaikan. Sedangkan yang terakhir sikap rekan sekerja juga berpengaruh dalam memberikan kepuasan kerja.

Faktor kedua, yaitu tingkat keterlibatan pegawai dalam organisasi merupakan sejauh mana seorang pegawai diikutsertakan dalam menentukan nasib organisasi. Tidak dapat disangsikan bahwa semakin besar tingkat keterlibatan seseorang dalam kehidupan organisasi maka semakin besar pula rasa tanggung jawab yang dimiliki untuk menunaikan kewajibannya yang tercermin dalam berbagai bentuk seperti produktivitas yang tinggi, tingkat kemangkiran yang rendah, tingkat kepuasan yang tinggi dan keinginan yang rendah untuk pindah pekerjaan.

Faktor ketiga, yaitu komitmen organisasional merupakan sejauh mana seseorang mengidentifikasi diri sendiri secara positif dengan organisasi. Komitmen organisasional yang tinggi akan berakibat pada berbagai sikap yang positif seperti menghindari hal-hal yang dapat merugikan nama baik organisasi, kesetiaan kepada pimpinan, kepada rekan setingkat dan kepada bawahan, produktivitas yang tinggi, kesediaan menyelesaikan konflik melalui musyawarah dan sebagainya (Siagian, 1995:127).

Perilaku berkaitan dengan kemampuan dan kualitas pegawai dalam pelaksanaan pekerjaannya sehingga mampu mengidentifikasi bagaimana cara melakukan pekerjaan dengan baik dan bagaimana menggunakan sumber-sumber daya yang ada dalam proses organisasi dan pelayanan untuk mewujudkan tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Siagian (1994:36) merumuskan kecenderungan perilaku negatif pegawai yang terjadi dan harus dihindari dalam meningkatkan produktivitas kerja dan mutu pelayanan publik yaitu: (1) Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional. (2) Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrat yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (3) Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku birokrat yang bersifat disfungsi atau negatif. Selanjutnya secara rinci Siagian

(1994:65-126) menguraikan setiap patologi diatas sebagai berikut: *Pertama*, ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan pimpinan, ketidaktelitian, rasa puas diri, bertindak tanpa pikir, kebingungan, tindakan yang “*counter productive*”, tidak adanya kemampuan berkembang, mutu hasil pekerjaan yang rendah, kedangkalan, ketidakmampuan belajar, ketidaktepatan tindakan, inkompetensi, ketidakcekan, ketidakteraturan, melakukan kegiatan yang tidak relevan, sikap ragu-ragu, kurangnya imajinasi, kurangnya prakarsa, kemampuan rendah (*mediocrity*), bekerja tidak produktif, ketidakrapian dan stagnasi. *Kedua*, penggemukan pembiayaan, menerima sogok, ketidakjujuran, korupsi, tindakan yang kriminal, penipuan, kleptokrasi, kontrak fiktif, sabotase, tata buku yang tidak benar dan pencurian. *Ketiga*, bertindak sewenang-wenang, pura-pura sibuk, paksaan, konspirasi, sikap takut, penurunan mutu, tidak sopan, diskriminasi, cara kerja yang legalistik, dramatisasi, sulit dijangkau, tidak acuh, tidak disiplin, inersia, kaku (tidak fleksibel), tidak berperikemanusiaan, tidak peka, tidak sopan, tidak peduli mutu kinerja, salah tindak, semangat yang salah tempat, negativisme, malalaikan tugas, tanggung jawab yang rendah, lesu darah, *paperasseri*, melaksanakan kegiatan yang tidak relevan, cara kerja yang berbelit-belit (*red tape*) kerahasiaan, pengutamaan kepentingan sendiri, suboptimasi, *sycophanty*, *tampering*, imperatif wilayah kekuasaan, tokenisme, tidak profesional, tidak wajar, melampaui wewenang, *vested interest*, pertentangan kepentingan dan pemborosan.

BUDAYA KERJA PEGAWAI DALAM PELAYANAN PUBLIK

Misi utama dari pemerintah pada hakekatnya adalah melakukan perbaikan (pembangunan) bukan menghasilkan uang (Osborne dan Gaebler, 1996:24). Misi lainnya adalah menyelenggarakan pelayanan publik (*public services*). Hal ini dijelaskan oleh Hughes (1994:89) bahwa pemerintah memiliki peran penting dalam menentukan standar hidup riil dimana banyak orang menggantungkan diri pada pelayanan pemerintah seperti kualitas pendidikan, kesehatan, transportasi umum, lingkungan, hukum, perencanaan kota dan sebagainya. Komitmen ini hanya bisa dipegang kalau rakyat merasa bahwa pemerintahan yang berjalan masih mengarah pada upaya untuk melindungi dan melayani masyarakat. Tugas pelayanan umum kepada masyarakat lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan masyarakat, mempermudah urusan masyarakat, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan masyarakat dan memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Urgensi pelayanan umum semakin meningkat seiring dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupannya. Maka dalam hal ini pelayanan publik akan mengalami tuntutan yang semakin meningkat dari masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Pentingnya tugas pelayanan publik dalam pemerintahan moderen telah mendorong pemerintah negara-negara di dunia untuk menempatkan masyarakat sebagai pihak pertama yang harus mendapatkan pelayanan terbaik dari pemerintahannya.

Perhatian terhadap eksistensi pelayanan publik tersebut perlu mendapat prioritas utama dari pemerintah karena hal ini telah menimbulkan permasalahan kepada masyarakat. Berbagai keluhan atau permasalahan tentang pelayanan publik yang disampaikan oleh masyarakat melalui berbagai media massa baik melalui media cetak maupun media elektornik tentang perlakuan ataupun perilaku aparat birokrasi yang cenderung bersikap arogan dan tidak menunjukkan citra sebagai pelayan masyarakat. Kesan yang muncul adalah hampir setiap warga masyarakat yang datang berurusan ke kantor-kantor pemerintah adalah mereka bertemu dengan “pegawai berseragam yang kurang ramah, kurang informatif, dan kurang profesional”. Kesan lain dari waga

masyarakat, mereka melihat seolah-olah salah satu ciri birokrasi pemerintah adalah selalu membuat sesuatu pekerjaan yang sesungguhnya “sederhana menjadi rumit”.

Menyadari kondisi tersebut sudah tidak mengherankan apalagi sering mendengar keluhan dari masyarakat yang berhubungan dengan aparat pemerintah akan sesuatu urusan bahkan mereka kecewa karena pelayanan yang diberikan selain berbelit-belit akibat birokrasi yang kaku, juga perilaku aparat yang memberikan pelayanan kepada masyarakat kadangkala kurang bersahabat dan kurang memuaskan masyarakat. Realitas yang demikian ini, memerlukan kepedulian dari kalangan aparat, sehingga masyarakat perlu mendapatkan layanan yang dapat memuaskan.

Sikap dan tindakan birokrat tersebut, dalam kenyataannya berdampak terhadap kesulitan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan, mengaspirasikan kepentingan dan menjalani kehidupannya yang pada gilirannya mempengaruhi proses peningkatan pendapatan dan kesejahteraannya. Adanya kecenderungan cepat atau lambatnya suatu urusan, bergantung pada belas kasihan aparat birokrasi dan kepatuhan masyarakat yang membutuhkan pelayanan terhadap keinginan birokrat atau bergantung pada besar kecilnya “uang pelicin atau fasilitas” yang diberikan kepada aparat birokrasi. Selain itu juga perilaku aparat birokrasi adalah ketidaksungguhan dalam melaksanakan tugasnya, seperti menunda pekerjaan, terlambat masuk kantor, pulang kantor lebih cepat, berada di luar kantor pada jam kerja serta berbagai kecenderungan lain yang tidak produktif bagi organisasi pemerintahan.

Beberapa fenomena tentang perilaku aparat birokrasi (birokrat) yang terjadi ketika masyarakat berhubungan untuk sesuatu urusan justru menimbulkan ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan demikian dapat dijustifikasi bahwa pelayanan yang diberikan aparat birokrasi tidak berkualitas. Kesan yang timbul di masyarakat selama ini bukanlah produk pelayanan yang sepenuh hati atau dengan kata lain hanya sekedar melepas kewajiban sebagai abdi negara. Hal ini pada akhirnya menimbulkan berbagai keluhan dari masyarakat, yang disatu sisi masyarakat berharap banyak pada aparatur pemerintah dengan kualitas pelayanan yang memuaskan, atau pada sisi lain kadar pelayanan yang diberikan belum optimal.

Citra negatif yang melekat pada aparat birokrasi perlu dikikis habis dengan cara memperbaiki budaya kerjanya. Budaya kerja berakar dari nilai-nilai yang tercermin dalam sikap dan perilaku yang menjadi kebiasaan pegawai. Nilai-nilai ini bermula dari adat kebiasaan, agama, norma dan kaidah yang menjadi keyakinannya dalam sikap dan perilaku kerja organisasi. Karena sikap dan perilaku dimaksud berkaitan dengan kerja, maka akan terbentuk suatu budaya kerja dalam berorganisasi.

Budaya kerja tidak muncul begitu saja, tetapi harus diupayakan melalui suatu proses yang terkendali dengan melibatkan semua sumber daya manusia dalam seperangkat sistem, alat-alat dan teknik-teknik pendukung. Budaya kerja merupakan landasan untuk merubah cara kerja lama menjadi cara kerja baru yang berorientasi untuk memenuhi kebutuhan dan memberi kepuasan kepada masyarakat.

Budaya kerja pegawai dalam organisasi publik menjadi persoalan utama dalam pelayanan publik. Jika organisasi ingin tetap bertahan dan bersaing dengan lingkungan manajemen yang sempurna, harus memusatkan lebih banyak perhatiannya pada usaha mengenali sumber daya pegawai dengan latar belakang budayanya agar mampu mewujudkan tujuan organisasi. Berkaitan dengan hal tersebut, Hidayat (1986:87-88) mengemukakan bahwa pada umumnya organisasi pemerintah sering menghadapi tiga masalah yang meliputi kurang efektif, in-efisien dan mutu pelayanan yang kurang. Budaya yang berorientasi kepada pencapaian target merupakan salah satu ciri dari organisasi

birokrasi. Ciri lainnya yaitu adanya budaya peran artinya semua pekerjaan dilakukan secara rutin, teratur dan sistematis. Selain itu kekuatan dan kewenangan disalurkan melalui peraturan dan prosedur. Kombinasi budaya yang berorientasi kepada target dan peran tersebut membentuk suatu sikap pandang yang mengacu kegiatan (*activity*) dan pertanggungjawaban (*accountability*). Kelemahan dari kedua sikap tersebut adalah bahwa aspek hasil (*result*) dan aspek mutu pelayanan kurang mendapat porsi yang sesuai. Berdasarkan pendapat tersebut terungkap bahwa sikap pandang dan praktek manajemen yang kurang mengacu pada hasil (*result oriented*) serta budaya yang berorientasi pada target telah menjadi faktor penyebab rendahnya mutu pelayanan yang diberikan oleh pegawai.

Dalam kegiatan organisasi pemerintahan, kepentingan umum ditundukkan oleh pengutamakan kepentingan individu. Kekuatan kerja dapat menaklukkan individualisme pegawai dan mampu menyesuaikan dengan kebutuhan komunitas lingkungan yang bersandar pada norma-norma budaya kerja yang dianut dalam organisasi melalui aktualisasi sikap dan perilaku bekerja.

Tujuan fundamental budaya kerja adalah untuk membangun sumber daya manusia seutuhnya agar setiap pegawai sadar bahwa mereka berada dalam suatu hubungan peran sebagai masyarakat dan pemasok dalam komunikasi dengan orang lain secara efektif dan efisien dengan meningkatkan efektivitas sumber daya manusia dalam organisasi. Berdasarkan beberapa pendapat di atas maka dapat diambil kesimpulan bahwa budaya kerja adalah suatu falsafah yang didasari oleh pandangan hidup yang menjadi sifat, kebiasaan dan kekuatan pendorong dalam kehidupan kelompok masyarakat atau organisasi kemudian tercermin dari sikap dan perilaku dalam bekerja.

Salah satu indikator dari dimensi budaya adalah sikap. Sikap merupakan suatu bentuk aktifitas akal dan pikiran yang ditujukan pada objek tertentu dan menghasilkan suatu pilihan atau ketetapan hati terhadap objek tersebut (Moenir, 2001:142). Sikap sering digunakan untuk mendeskripsikan orang atau menjelaskan perilaku seseorang. Sikap menurut Luthans (2006:236) dapat ditandai dengan tiga cara yaitu: (1) sikap cenderung bertahan kecuali ada sesuatu dilakukan untuk mengubahnya, (2) sikap dapat mencakup rangkaian dari yang sangat disukai sampai yang sangat tidak disukai, (3) sikap diarahkan pada beberapa obyek di mana orang memiliki perasaan “pengaruh” dan kepercayaan. Lebih lanjut Luthans (2006:236) menyatakan bahwa sikap terdiri dari komponen dasar yaitu emosi, informasi, dan perilaku. Emosi mencakup perasaan seseorang yang dapat bersifat positif, netral, atau negatif tentang sesuatu obyek. Komponen informasi terdiri dari kepercayaan (*belief*) dan informasi yang dimiliki mengenai suatu obyek. Sedangkan komponen perilaku terdiri dari kecenderungan seseorang untuk berperilaku tertentu terhadap sesuatu obyek. Sedangkan Gibson dalam Sedarmayanti (1996:144) menyatakan bahwa “sikap adalah perasaan positif atau negatif atau keadaan mental yang selalu disiapkan, dipelajari dan diatur melalui pengalaman yang memberikan pengaruh khusus pada respon seseorang”.

Antara sikap dan keberhasilan organisasi mempunyai hubungan yang sangat erat seperti yang dikemukakan oleh Moenir (2001:143) bahwa dalam organisasi kerja, sikap yang ditunjukkan oleh pegawai terhadap pekerjaan sangat penting artinya karena menjadi salah satu faktor keberhasilan organisasi kerja. Pada dasarnya sikap umum orang terhadap suatu objek tertentu minimal ada 8 macam yang hal ini juga berlaku bagi pegawai terhadap objek tugas/pekerjaan yang diberikan kepadanya yaitu sikap menerima, sikap curiga, sikap ragu-ragu, sikap menolak, sikap pura-pura, sikap tidak menentu, sikap ketergantungan dan sikap tidak peduli (apatis). Dari 8 macam sikap pegawai dalam organisasi kerja,

sesungguhnya sikap menerima adalah sikap yang sangat diharapkan oleh organisasi, akan tetapi betapapun juga sikap-sikap yang lain tetap akan ditemui dalam suatu organisasi meskipun intensitasnya berbeda.

Mengenai perubahan sikap, memang dapat dimungkinkan melalui interaksi sosial, apalagi dalam suatu organisasi yang interaksi sosialnya dapat berjalan secara teratur dan berkesinambungan karena kelompok kerja yang bersifat tetap. Menurut Jurgensen dalam Moenir (2001:147) ada 4 macam cara dalam interaksi sosial yang dapat mengubah sikap yaitu: (1) Adopsi yaitu penyerapan dari peristiwa atau kejadian yang berulang-ulang sehingga dapat merasuk ke dalam jiwanya dan mempengaruhi sikap semula terhadap suatu objek. Sebagai contoh dalam organisasi yaitu adanya budaya kerja yang telah lama hidup dalam organisasi yang bersangkutan. Mula-mula orang merasa asing terhadap budaya kerja itu, akan tetapi lama kelamaan dapat terserap dan mempengaruhi sikapnya. (2) Diferensiasi; Dengan bertambahnya masa kerja, pengalaman, pengetahuan yang diperoleh dalam organisasi kerja mempengaruhi sikapnya terhadap pekerjaan dan lingkungannya. (3) Integrasi yaitu peleburan sikap tertentu terhadap suatu objek, menjadi sikap baru sebagai perubahan sikap lama atau pembentukan sikap. (4) Trauma yaitu suatu pengalaman yang sangat membekas dalam jiwanya yang tidak dapat dilupakan selama hidup. Jika pengalaman yang menjadi trauma itu terjadi dalam lingkungan kerja maka dapat mengubah sikap terhadap pekerjaan itu baik sebagian maupun seluruhnya.

Beberapa sikap yang kurang menguntungkan terhadap kemajuan dan perkembangan organisasi ditemui juga dalam organisasi yang mempunyai fungsi utama pelayanan publik. Akibatnya memang cukup berat yaitu pelayanan tidak berjalan sebagaimana mestinya, ketidakpuasan akan menghinggapi banyak orang yang menerima pelayanan dan pada akhirnya akan timbul keresahan masyarakat. Jika keresahan sudah mulai terasa dan tidak segera diatasi maka dapat berkembang menjadi faktor penyebab keresahan sosial. Oleh sebab itu, menjadi kewajiban semua orang terutama pemerintah untuk secara dini mengantisipasi keadaan dan mulai mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki sektor-sektor yang sedang dihinggapi penyakit “lemah pelayanan” tersebut.

Indikator lain dari dimensi budaya adalah perilaku, menurut Scott dalam Moenir (2001:150), perilaku adalah bentuk nyata suatu perbuatan untuk mencapai apa yang diinginkan, baik berupa benda atau kepuasan tertentu. Perilaku pegawai terbentuk melalui interaksi antara individu dengan lingkungannya, di mana setiap individu memiliki karakter masing-masing yang kemudian akan dibawanya memasuki lingkungan birokrasi yang memiliki karakteristik tertentu yaitu keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hierarki, pekerjaan, tugas, wewenang, tanggung jawab dan sistem imbalan serta pengendalian. Saat individu dan birokrasi tersebut berinteraksi, maka terbentuklah perilaku pegawai.

Pegawai sebagai unsur pemerintah (*public servant*) terkait langsung dengan masyarakat dalam pelayanan publik sebagai unsur lain (yang dilayani). Sikap dan perilaku akan menjadi suatu ukuran keberhasilan pemerintah untuk mencapai tujuan organisasi dan memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan harapan. Kualitas yang memenuhi harapan publik dimulai dari kebutuhan warga terhadap pelayanan pemerintah yang berakhir pada persepsi masyarakat terhadap hasil pelayanan. Hal ini berarti bahwa kualitas bukan hanya dipandang dari unsur persepsi masyarakat tetapi juga unsur pemenuhan kebutuhan. Sehubungan dengan hal itu, Rasyid (1999:48) menyatakan bahwa: Dilihat dari sisi pemerintahan maka pelayanan adalah proses kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat berkenaan dengan hak-hak dasar dan hak pemberian yang wujudnya dapat berupa jasa dan layanan. Bagi pemerintah masalah pelayanan menjadi semakin menarik

untuk dibicarakan karena menyangkut salah satu dari tiga fungsi hakiki pemerintah disamping fungsi pemberdayaan dan pembangunan.

Jika pelayanan yang diterima oleh masyarakat sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dikatakan baik dan memuaskan, dan jika pelayanan yang diterima oleh masyarakat melampaui harapan, maka kualitas pelayanan dikatakan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima oleh masyarakat lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dikatakan buruk. Jadi baik, buruk dan idealnya kualitas pelayanan masyarakat tergantung pada tingkat kepuasan yang diterima oleh masyarakat. Moenir (2001:197) mengemukakan bahwa: Kualitas pelayanan yang memuaskan itu adalah dapat memuaskan kepada orang atau kelompok orang yang dilayani, maka si pelaku dalam hal ini petugas harus dapat memenuhi empat persyaratan pokok yaitu (1) tingkah laku yang spontan, (2) cara menyampaikan sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan, (3) waktu menyampaikan yang tepat, dan (4) keramahtamahan.

Kualitas pelayanan yang tidak menyentuh atau tidak sampai kepada masyarakat disebabkan oleh pegawai yang kurang memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang berkualitas, pegawai yang tidak terlatih dan tidak profesional, produktivitas rendah, tidak efisien dan efektif serta lemahnya budaya kerja pegawai.

Dalam upaya agar aparat pemerintah dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas, maka kantor Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara mengeluarkan Keputusan Menpan Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum yang meliputi 8 kriteria yaitu: (a) Kesederhanaan, mengandung arti prosedur/tata laksana pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat waktu, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan; (b) Kejelasan dan kepastian mengandung arti kejelasan dan kepastian dalam prosedur tata cara pelayanan, persyaratan (teknis dan administratif), pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian tarif/biaya pelayanan dan tata cara pembayaran serta kepastian dalam jadwal waktu penyelesaian pelayanan; (c) Keamanan, mengandung arti proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat; (d) Keterbukaan dalam arti proses/tata cara, persyaratan, satuan kerja, pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal lain yang berhubungan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara umum agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat; (e) Efisiensi, 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 dapat dijadikan indikator efisiensi pelayanan; (f) Ekonomis, biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar; (g) Keadilan yang merata, bahwa cakupan atas jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat; (h) Ketepatan waktu, bahwa pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Dikaitkan dengan aspek kualitas pelayanan publik maka hal ini perlu diprioritaskan karena berhubungan erat dengan kepuasan masyarakat. Kualitas memberikan dorongan kepada masyarakat untuk menjalin ikatan hubungan yang kuat dengan penyedia layanan. Dalam jangka panjang ikatan seperti ini memungkinkan penyedia layanan untuk memahami dengan seksama harapan masyarakat serta kebutuhan mereka. Dengan demikian penyedia layanan dapat meningkatkan kepuasan masyarakat dimana penyedia layanan memaksimalkan pengalaman masyarakat yang menyenangkan dan

meminimumkan atau meniadakan pengalaman masyarakat yang kurang menyenangkan. Pada gilirannya kepuasan masyarakat dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas masyarakat kepada instansi yang memberikan pelayanan berkualitas.

Dalam konteks perilaku individu maka peran, kedudukan, tugas dan fungsinya tidak dapat dipisahkan dari individu selaku aparat birokrasi yang mempunyai tanggung jawab sosial dalam pelayanan publik. Karena itu perilaku aparat yang dimaksudkan adalah perilaku pegawai negeri sipil dalam sistem keteraturan birokrasi yang ditampakkan saat aktivitas memberikan pelayanan kepada publik.

PENUTUP

Pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah, walau tidak bertujuan untuk mencari keuntungan (profit) namun tidaklah harus mengabaikan kualitas pelayanan yang diberikan. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tetap harus mengutamakan kualitas layanan yang sesuai dengan tuntutan, harapan dan kebutuhan masyarakat.

Kualitas berhubungan erat dengan sikap dan perilaku individu dalam memberikan pelayanan kepada publik dengan memuaskan. Banyak individu maupun organisasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya terlebih organisasi nirlaba seperti birokrasi seringkali mengabaikan aspek kualitas.

Pengembangan budaya baru bagi pegawai yang sesuai visi dan misi organisasi sebagai agen pelayanan publik tentu harus dilakukan. Orientasi pada kekuasaan yang sangat kuat selama ini telah mengusur orientasi pada pelayanan. Budaya dan etika pelayanan amat sulit berkembang dalam birokrasi karena para pegawai lebih menempatkan diri sebagai penguasa dari pada menjadi pelayan bagi warga dan masyarakat. Sebagai penguasa seringkali justru ingin dilayani oleh masyarakat, oleh sebab itu tradisi pelayanan harus dirubah.

DAFTAR PUSTAKA

- Hidayat. 1989. *Konsep Dasar Pengertian Produktivitas Kerja serta Interpretasi Hasil Pengukurannya*. Jakarta. Prisma LP3ES.
- Hugest, O.E. 1994. *Public Management and Administration an Introduction*. New York. Martin's Press.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 *tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum*.
- Luthans, F. 2006. *Perilaku Organisasi*. Yogyakarta. Andi.
- Moenir, H.A.S. 2001. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1996. *Mewirauahakan Birokrasi*. Jakarta. PPM
- Ndraha, T. 1999. *Teori Budaya Organisasi*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Paramita, B. 1986. *Masalah Keresasian Budaya dan Manajemen di Indonesia*. Jakarta. LPFE-UI.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., Berry, L.L. 1990, *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perception and Expectations*. New York. The Free Press.
- Rasyid, R. 1999. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta. PT Mutiara Sumber Widya.
- Sedarmayanti. 1996. *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi untuk Menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*. Bandung. CV. Mandar Maju.
- Siagian, S. P. 1994. *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi dan Terapannya*. Jakarta. Ghalia Indonesia.