

# PENGEMBANGAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH

Desi Fernanda<sup>61</sup>

## ABSTRACT

*The Objective of Local Government is mainly to provide basic services in order to improve local community wellbeings. In Indonesia, the local government apparatus do not understand well about the issue of quality services, as they primarily give more attention on the issue of local revenues, based on local taxation and retribution. This has resulted in quality of services provided by most local authorities, that local community can hardly satisfied. With regards to such condition, the writer reccommends the local government to improve their quality of public services by establishing standards of quality public services and develop the capacity of local government aparatus to implement and to maintain excellences in the provision of local public services. In order to do that, the local governments need to understand the concept of excellence in public service, the principles in developing Minimum Standards of Public Services, and the model of quality services gaps.*

*“ With service excellence, everyone wins.*

*Customers win. Employee win. Management wins.*

*Stockholders win. Community win. The Country Wins.”*

(Zeithaml et.al.,1990: 2)

---

<sup>61</sup> Kepala Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah pada Lembaga Administrasi Negara; Dosen Program S-I STIA LAN Bandung; Dosen Pasca Sarjana BKU Kebijakan Publik kerjasama UNPAD - LAN; Dosen Program S-2 MPKP - FE Universitas Indonesia; Dosen tidak tetap Program S-I FISIP-UNPAR; Staf Pengajar dalam berbagai program Diklat Aparatur; Konsultan Bidang Pengembangan dan Penataan Kelembagaan; dan Pengamat Masalah Otonomi dan Administrasi Pembangunan Daerah.

## **Pendahuluan**

Pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan Undang- undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana tersurat dalam Penjelasan Umum adalah ditujukan untuk :

- Meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik;
- Mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan; serta
- Memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pernyataan tujuan yang dirumuskan seperti itu pada dasarnya sesuai dengan konsepsi tujuan desentralisasi dan pemberian otonomi yang bersifat universal. Dimanapun di belahan bumi ini, keberadaan dan fungsi pemerintahan daerah atau daerah otonom terutama adalah ditujukan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (*Public Service Delivery*). Hal ini didasarkan kepada kenyataan bahwa Pemerintah Daerah adalah unit organisasi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, sehingga dinilai paling mampu menterjemahkan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat yang perlu dilayani atau dipenuhi oleh pemerintah. Persoalan di daerah yang satu akan berbeda dengan daerah lainnya, demikian juga aspirasi dan kepentingan masyarakatnya. Seandainya kondisi ini harus dilayani atau ditangani oleh Pusat maka pelayanan publik yang diselenggarakan pastilah tidak akan efektif.

Dengan demikian jelaslah bahwa Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab berdasarkan UU tersebut salah satunya adalah untuk meningkatkan pelayanan publik, sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks itu, pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat bukan hanya harus meningkat dengan adanya keleluasaan otonomi pada daerah, akan tetapi peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat tersebut haruslah menjadi semakin baik. Jangan sampai terjadi bahwa intensitas pelayanan atau tingkat kesejahteraan masyarakat itu meningkat, tetapi kualitasnya justru semakin buruk.

Di masa lalu, dengan kewenangan otonomi yang relatif terbatas, karena intensitas campur tangan ataupun kendali penyelenggaraan kewenangan pemerintahan begitu ketat dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Provinsi, sehingga ruang lingkup gerak maupun prakarsa dan

keaktivitas aparatur daerah otonom tingkat II (Kabupaten dan Kotamadya) menjadi sangat terbatas. Upaya daerah untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan menjadi sangat terkendala. Dengan ditetapkannya UU No. 22/1999 sebenarnya kondisi atau potensi kendala tersebut secara signifikan telah ditiadakan atau paling tidak telah sangat dibatasi, sehingga Daerah-daerah otonom sekarang memiliki keleluasaan untuk berkreasi dan berinovasi dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, baik dari segi kuantitas, intensitas, jangkauan, maupun kualitasnya.

### **Pelayanan Publik dan Orientasi Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pelayanan kepada masyarakat yang dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah pada dasarnya mencakup hal-hal yang berkaitan dengan, antara lain:

1. Pemeliharaan keteraturan dan ketertiban umum, termasuk jaminan keamanan pribadi dan lingkungannya;
2. Pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*) masyarakat baik dari aspek sosial maupun ekonomi;
3. Penyediaan infrastruktur dasar sosial-ekonomi masyarakat;
4. Jaminan pemerataan kesejahteraan; dan
5. Pemberian jaminan dan perlindungan hukum dan keadilan.

Penyelenggaraan pelayanan publik tersebut dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui antara lain :

1. Pengaturan dan penetapan kebijakan daerah (Perda dan Keputusan Kepala Daerah);
2. Penyediaan barang dan jasa publik secara langsung oleh Pemerintah Daerah;
3. Pemberian kemudahan berupa bantuan atau subsidisasi kepada masyarakat;
4. Pelayanan administratif seperti sertifikasi dan perijinan; maupun
5. Pemberian layanan publik secara tidak langsung melalui pihak ketiga.

Dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik tersebut Pemerintah Daerah dipastikan membutuhkan dana untuk pembiayaannya. Untuk memenuhi tuntutan kebutuhan tersebut berdasarkan Undang-Undang yang berlaku kepada daerah Otonom diberi kekuasaan atau

kewenangan untuk menarik pajak daerah, retribusi, sumbangan dari pihak ketiga yang bersifat tidak mengikat, memperoleh laba dari kegiatan usaha BUMD, serta lain-lain penghasilan daerah yang sah. Selain itu, Pemerintah juga memberikan jaminan agar Pemerintah Daerah dapat berfungsi dengan baik melalui pemberian bantuan keuangan (*Grant*), pinjaman, ataupun subsidi, serta pembagian hasil penerimaan Pusat dari daerah, antara lain melalui mekanisme Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah (serta antar Daerah) dalam bentuk Dana Alokasi Umum (UU Nomor 25 Tahun 1999).

Retribusi Daerah biasanya diterapkan hanya pada jenis-jenis layanan jasa atau pengadaan barang tertentu yang secara langsung dapat dinikmati manfaatnya secara eksklusif oleh anggota masyarakat yang dilayani. Dalam hal ini contohnya adalah: Retribusi Air Minum, Retribusi Parkir, Retribusi Kesehatan (Puskesmas), Retribusi Penerangan Jalan, dan sebagainya. Termasuk juga penarikan uang yang bersifat iuran, seperti SPP Sekolah Dasar dan sebagainya.

Namun demikian, tidak semua bentuk layanan publik oleh Pemerintah Daerah identik dengan penarikan retribusi atau leges atau bentuk-bentuk lainnya. Jenis layanan publik yang biasanya tidak secara langsung dipungut bayaran adalah yang termasuk pada kategori penyediaan fasilitas umum dan sosial, antara lain: Taman Kota, Penyediaan dan Pemeliharaan Tanaman atau Hijauan Kota, WC Umum, Mushola, Trotoar, Penyediaan Jaringan Jalan, Pemeliharaan Saluran Drainase atau gorong-gorong, sungai/kali, dan sebagainya.

Layanan administratif seperti pembuatan KTP, Akta Kelahiran, Akta kematian dan sebagainya umumnya bervariasi, ada yang ditetapkan pungutan biaya ada juga yang tidak, bergantung kepada tingkat kemampuan Daerah itu sendiri dalam hal pembiayaannya.

Namun dalam praktek pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999, ternyata terdapat kecenderungan *euforia* pada sebagian Pemerintah Daerah dalam melaksanakan keleluasaan otonominya dalam hal penarikan dana dari masyarakat. Aparatur Daerah cenderung menafsirkan bahwa tolok ukur kinerja penyelenggaraan otonomi daerah adalah identik dengan kemampuan menghasilkan PAD. Akibatnya, banyak daerah yang seakan-akan berlomba menarik dan mengumpulkan PAD sebanyak-banyaknya, tanpa menghiraukan norma-norma perpajakan maupun pelayanan publik yang berlaku.

Banyak Daerah yang menetapkan Peraturan Daerah penarikan retribusi untuk hal-hal yang sifatnya tidak jelas kemanfaatannya ataupun landasan berpijaknya. Misalnya ada Retribusi yang

ditarik terhadap setiap kendaraan angkutan barang yang melintas atau memasuki wilayah daerah tertentu; ada pula retribusi atau pungutan yang ditarik dari masyarakat untuk kewajiban mendaftarkan diri sebagai pencari kerja. Bahkan ada daerah yang berencana mewajibkan kepada penduduk komuter untuk mendaftarkan diri dan memiliki kartu penduduk komuter (yang tentunya akan dikenai pungutan). Akibatnya, tentu saja, menimbulkan reaksi dari masyarakat dan atau menambah beban ekonomi masyarakat. Bahkan kondisi ini telah mengundang protes dari IMF yang menilai kebijakan tersebut bersifat distortif terhadap sistem pasar.

Telah disebutkan, bahwa dengan UU No 22 Tahun 1999 maka peningkatan pelayanan kepada masyarakat haruslah meningkat semakin baik. Dalam prakteknya memang terdapat kecenderungan Pemerintah Daerah berupaya memperluas atau meningkatkan kualitas pelayanannya kepada masyarakat. Masalahnya, berdasarkan pengamatan terhadap berbagai kecenderungan di daerah, upaya peningkatan pelayanan tersebut masih cenderung difokuskan Akuntabilitas perangkat daerah dalam konteks tersebut di atas cenderung masih lemah walaupun tidak bisa dikatakan rendah. Sebagai contoh: Di DKI Jakarta, pernah dilontarkan gagasan untuk menerbitkan Surat Ijin Menghuni Bangunan, karena terdapat kecenderungan perolehan dana dari IMB yang semakin berkurang, sesuai dengan semakin tertutupnya lahan untuk mendirikan bangunan baru. Tujuannya jelas adalah untuk mempertahankan PAD, tetapi tidak ada kejelasan atas manfaat apa yang dapat diperoleh warga masyarakat dengan adanya kewajiban tersebut. Bahkan atas diterbitkannya IMB sendiri, sering aparat daerah tidak dapat menjelaskan apa manfaat diwajibkannya IMB kepada masyarakat yang ingin membangun rumah ataupun bangunan lainnya. Lucunya, ada bangunan yang sudah berdiri dan tidak memiliki IMB, bahkan dinilai mengganggu sempadan jalan atau sungai, diancam akan dibongkar. Tetapi kenyataannya bangunan tersebut tidak jadi dibongkar, karena kemudian IMB nya telah diurus atau “diputihkan”. Sementara itu, di beberapa kota besar lainnya, misalnya di Bandung, Pemerintah Kota memberikan ijin usaha kepada berbagai jenis kegiatan usaha besar yang berlokasi justru di dalam kawasan yang seharusnya menjadi kawasan permukiman dan jalur hijau. Akibatnya terjadilah masalah perkotaan yang berbuntut pada kemacetan lalu lintas, kerawanan sosial, kerusakan lingkungan hidup dan perubahan tata kota secara semrawut. Masih banyak kasus lainnya yang dapat dikemukakan, antara lain sebagaimana tercermin dalam tulisan Leo Agustino yang berjudul *Good Regulatory Governance* dalam JAP edisi ini.

Semua itu menunjukkan bahwa prospek pelayanan publik bagi masyarakat dalam era otonomi daerah, yang seharusnya menjadi semakin baik, ternyata karena kurangnya kompetensi dan kapasitas perangkat daerah dalam pemahaman norma-norma penyelenggaraan pelayanan publik, serta sistem dan fungsi perpajakan dan retribusi (Lihat tulisan Good Regulatory Governance : Sebagai Wujud Akuntabilitas Pelayanan Publik di halaman 153) maka sasaran peningkatan pelayanan publik yang semakin baik menjadi terhambat.

Untuk mengatasi hal-hal tersebut, antara lain dapat dilakukan dengan meningkatkan keberdayaan masyarakat untuk mengendalikan jalannya pemerintahan daerah, baik secara langsung maupun melalui DPRD. Adanya kewajiban Kepala Daerah untuk bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada DPRD sebenarnya dapat membantu menunjang peningkatan pelayanan publik yang semakin baik. Namun demikian, syaratnya adalah para anggota DPRD juga memahami benar hakekat pelayanan publik dan penarikan retribusi dalam rangka PAD. Jika pemahaman dan semangat para anggota DPRD juga sama saja dengan perangkat daerah dalam hal PAD tersebut, maka prospek peningkatan pelayanan publik yang semakin baik relatif sulit untuk dapat dicapai. Tingkat kesejahteraan masyarakat relatif sulit meningkat, bahkan mungkin malah semakin memburuk.

### **Kerangka Konseptual Kualitas Pelayanan Publik**

Ungkapan yang dikemukakan oleh Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990: 2) bahwa dengan pelayanan yang prima (Service Excellence) setiap orang menjadi pemenang; baik para pengguna layanan, para karyawan, manajemen, para pemilik atau stockholders, masyarakat, maupun negara/daerah. Ungkapan tersebut mewakili suatu keyakinan betapa pentingnya arti sebuah kualitas, baik dalam penyelenggaraan usaha produksi barang maupun jasa-jasa, termasuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah baik di Pusat, Provinsi, maupun di Kabupaten dan Kota, bahkan di Kecamatan maupun di perdesaan dan kelurahan.

Namun demikian, pengertian prima (*excellence*) dalam hubungannya dengan kualitas pelayanan ataupun kualitas produk bukanlah sesuatu yang sederhana sebagaimana mudahnya diucapkan. Terlalu sering masyarakat mengeluh dan kecewa karena mendapatkan kenyataan menerima pelayanan yang buruk, tidak sesuai dengan apa yang dijanjikan.

Krisis kepercayaan masyarakat kepada birokrasi pemerintahan, bahkan terhadap aparaturnya keamanan dan penegak hukum (militer dan kepolisian), pada dasarnya dipicu dan dipacu oleh kegagalan aparaturnya birokrasi dalam menampilkan kualitas layanan prima kepada masyarakat sesuai bidangnya masing-masing. Akibatnya citra birokrasi maupun militer dan kepolisian menjadi sangat buruk di mata sebagian masyarakat kita. Ibarat pepatah "*karena nila setitik, rusak susu sebelanga*"; seberapa baik prestasi dan kinerja para birokrat dan aparat keamanan dalam menjalankan tugasnya, maka semua prestasi dan citra positif tersebut akan segera terhapus manakala kepentingan masyarakat sebagai pengguna jasa terabaikan, sekecil apapun.

Ungkapan atau istilah kualitas sebenarnya mengandung arti yang sangat subyektif, sama halnya dengan seseorang jika mengatakan bahwa suatu pemandangan itu indah. Setiap orang memiliki persepsi masing-masing terhadap arti keindahan, demikian juga terhadap pengertian kualitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Namun demikian untuk memberikan arti tentang kualitas pelayanan, biasanya indikator terpenting adalah kepuasan masyarakat. Jika masyarakat sebagai pengguna atau pemanfaat jasa pelayanan tertentu tidak mengeluh dan menunjukkan kepuasan atas layanan yang diterimanya, maka dapat dikatakan bahwa pelayanan yang diterimanya dapat dinilai berkualitas.

Meskipun begitu, beberapa pakar dalam bidang industri jasa mengatakan bahwa kepuasan bagi masyarakat konsumen saja belum cukup menunjukkan bahwa jasa layanan tertentu dapat dinilai berkualitas. Tetapi harus pula dijadikan ukuran bahwa jasa layanan tersebut berkualitas adalah jika masyarakat konsumen puas, para karyawan/petugas puas, dan manajemen atau pimpinan lembaga juga merasa puas atas kinerja pelayanannya (Edvardsson, Thomasson, dan Ovreteit, 1994: 2). Pandangan ini didasari oleh keyakinan bahwa permasalahan kualitas untuk menghasilkan pelayanan prima kepada masyarakat, bukanlah merupakan permasalahan yang bersifat segmental, tetapi merupakan permasalahan yang harus ditangani secara menyeluruh (holistik). Manajemen kualitas pelayanan secara menyeluruh harus memperhatikan bukan hanya masyarakat sebagai pengguna layanan, tetapi juga unsur-unsur karyawan atau petugas pelayanan, unsur manajemen atau pimpinan organisasi, bahkan mitra kerja eksternal sebagai pemasok barang dan jasa yang diperlukan untuk menghasilkan layanan jasa tertentu secara berkualitas, dan memuaskan semua pihak.

Untuk mengenali bagaimana kualitas pelayanan yang prima berdasarkan tingkat kepuasan masyarakat pengguna, setiap organisasi penyelenggara jasa layanan masyarakat harus mengenali pelayanan bagaimana yang diharapkan (*Expected Service*) oleh masyarakat. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa tingkat kepuasan masyarakat terhadap sesuatu layanan tertentu sangat tergantung kepada tingkat pemenuhan harapan mereka oleh kenyataan pelayanan yang mereka terima sesuai dengan persepsi mereka (*Perceived Service Quality*). Jika persepsi atas kualitas layanan yang diterima kira-kira sesuai dengan kualitas layanan yang diharapkan, maka pelayanan tersebut dinyatakan berkualitas (*Quality Service*). Apabila layanan yang diterima menurut persepsi masyarakat konsumen ternyata jauh lebih baik dibandingkan dengan apa yang diharapkan, maka pelayanan tersebut dapat dinilai berkualitas prima (*Excellent*). Sebaliknya jika harapan masyarakat konsumen tidak terpenuhi, maka pelayanan tersebut dapat dikatakan buruk kualitasnya (*Poor Quality*). Dengan demikian terdapat dua sisi pandangan mengenai kualitas sesuatu jasa layanan pelayanan tertentu, yaitu pandangan atau harapan dari sisi pengguna atau penerima layanan (*Expected Service*) dan dari persepsi lembaga penyelenggara atau pemberi layanan (*Perceived Service*). Perbedaan yang terjadi atau deviasi antara layanan yang diharapkan (*Expected*) dengan yang sebenarnya diterima atau diberikan oleh lembaga pelayanan (*Perceived*) akan menentukan tingkat kepuasan atau derajat kualitas pelayanan yang bersangkutan.

Bagaimana masyarakat merumuskan harapan-harapan atas kualitas pelayanan jasa yang mereka terima ? Pertanyaan ini relatif sulit untuk dapat dijawab langsung baik oleh masyarakat itu sendiri, apalagi oleh manajemen dan para petugas pelayanan. Hal ini disebabkan oleh kompleksitas hubungan antara berbagai faktor yang saling terkait dan membentuk persepsi atau opini masyarakat tentang karakteristik dan kualitas pelayanan yang mereka harapkan (lihat Bagan 1). Biasanya harapan yang terbentuk itu dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

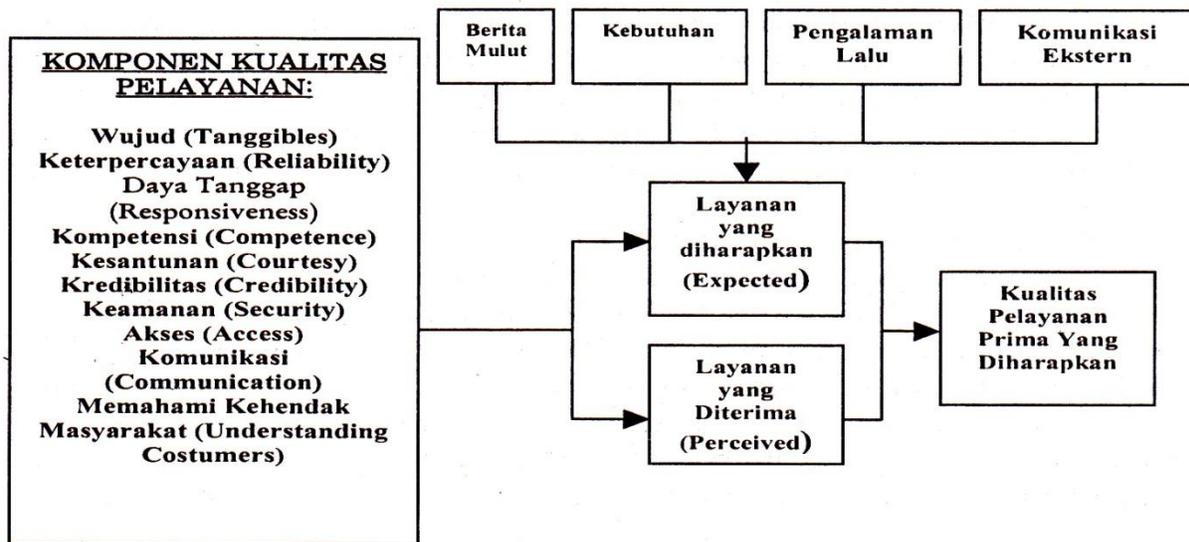
- (a) Kebutuhan dan keinginan pribadi yang bersangkutan;
- (b) Pengalaman masa lalu;
- (c) Cerita atau berita dari “mulut ke mulut” (*Word of Mouth*) di antara anggota masyarakat konsumen; dan
- (d) Komunikasi eksternal seperti informasi iklan, booklet, leaflet, surat edaran, pengumuman dan sebagainya. Semua faktor tersebut melalui proses yang komplek

dalam diri seorang pengguna jasa, kemudian membentuk harapan atas kualitas jasa layanan yang akan diterimanya.

(Zeithaml, Parasuraman, dan Berry, 1990: 23)

Di sisi yang lain, khususnya dari pihak penyelenggara pelayanan kepada masyarakat, apa yang menjadi harapan masyarakat tersebut tidak terlalu mudah untuk bisa dikenali. Sebaliknya para petugas layanan dan manajemen hanya bisa memprakirakan atau mempersepsi kualitas pelayanan bagaimana yang diharapkan oleh masyarakat (*Perceived Service*). Jika *perceived service* ini sesuai dengan harapan masyarakat konsumen maka layanan yang diberikan oleh lembaga tersebut dinilai berkualitas. Jika lebih baik maka layanan mereka dinilai berkualitas prima dan jika sebaliknya akan dinilai buruk.

**Bagan 1: Kualitas Pelayanan Dan Harapan Masyarakat**



**Sumber:**  
 Valerie A. Zeithaml, A. Parasuraman, dan Leonard L. Berry (1990); *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perception and Expectations*; The Free Press, New York, hal 23.

## **Komponen Kualitas Pelayanan Dan Kebijakan Pemerintah RI**

Baik kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat maupun kualitas pelayanan yang dipersepsi oleh lembaga pemberi pelayanan kepada masyarakat; berdasarkan pengalaman dan penelitian yang dilakukan oleh Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990), terdapat beberapa komponen atau variabel kualitas pelayanan kepada masyarakat. Komponen-komponen pelayanan prima tersebut adalah terdiri dari beberapa dimensi sebagai berikut:

1. **Wujud (Tangibles)**, antara lain termasuk penampilan fisik fasilitas lembaga pelayanan, peralatan yang digunakan, pegawai atau petugas pelayanan, dan peralatan bantu komunikasi. Pertanyaan-pertanyaan yang biasanya diajukan oleh masyarakat antara lain: Apakah fasilitas lembaga pemberi layanan tersebut menarik ? Apakah pakaian seragam petugas layanan tersebut menarik dan rapi ? Apakah persyaratan-persyaratan pelayanan yang bersangkutan mudah dimengerti ? Apakah peralatan yang digunakan oleh pemberi layanan tampak modern dan canggih ? Serta banyak pertanyaan lainnya yang serupa akan ditanyakan oleh masyarakat sebelum mereka benar-benar menerima kenyataan yang sesungguhnya.
2. **Kemampuan Terpercaya (Reliability)**, dalam hal ini adalah kemampuan untuk menampilkan kinerja pelayanan yang dijanjikan secara tepat dan akurat. Pada umumnya kualitas pelayanan ini didasarkan kepada beberapa pertanyaan masyarakat konsumen seperti: Jika petugas layanan menjanjikan untuk menemui dan melayani saya dalam waktu 15 menit, apakah benar-benar hal itu akan dipenuhinya ? Apakah petugas layanan tersebut benar-benar mampu memenuhi atau menjalankan apa yang menjadi permintaan saya ? Apakah laporan atau catatan mengenai diri saya menurut lembaga tersebut cukup akurat ? Apakah permohonan untuk memperoleh layanan tertentu segera diproses oleh lembaga yang bersangkutan ?
3. **Daya Tanggap (Responsiveness)**, yaitu kemauan (*Willingness*) untuk membantu dan melayani masyarakat konsumen secara segera sesuai dengan permintaan ataupun harapan masyarakat. Masyarakat biasanya bertanya-tanya beberapa hal sebagai berikut: Apakah permasalahan atau permohonan saya segera diproses sebagaimana mestinya oleh para petugas di lembaga tersebut ? Apakah para petugas akan bersedia menjawab pertanyaan-pertanyaan saya ? Apakah segala kekurangan dalam dokumen permohonan saya akan segera

diberitahukan ? Apakah lembaga tersebut akan memberitahukan kepada saya waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan dokumen yang saya mohon ?

4. **Kompetensi (Competence)**, yaitu penguasaan atas pengetahuan dan ketrampilan yang diperlukan untuk memberikan pelayanan tertentu. Pertanyaan-pertanyaan yang biasanya muncul antara lain: Apakah petugas tersebut benar-benar mampu memproses atau memberikan layanan yang saya minta, tanpa harus bertanya ke sana-sini ? Apakah petugas di lembaga tersebut memiliki kemampuan yang memadai untuk menyelesaikan pekerjaan yang saya minta ? Apakah selain petugas yang biasanya melayani, terdapat petugas lainnya yang dapat memberikan layanan jika petugas yang biasanya melayani ternyata berhalangan ? Apakah para petugas yang melayani tersebut benar-benar memahami pekerjaan yang dilakukannya ?
5. **Kesantunan (Courtesy)**, yaitu sikap yang ditunjukkan pada saat memberikan pelayanan yang umumnya terdiri dari kesopanan, penghargaan terhadap masyarakat, perhatian, pertimbangan, bijaksana, dan sikap bersahabat. Masyarakat biasanya bertanya: Apakah petugas yang melayani baik hati dan sopan ? Apakah mereka akan berpura-pura sibuk dan bersungut-sungut ketika saya minta bantuan untuk dilayani ? Apakah para operator telepon akan tetap sopan melayani berbagai pertanyaan dan permintaan pelayanan melalui telepon ? Apakah petugas akan membuka topi mereka manakala memasuki rumah saya ketika menjalankan tugas lapangan ?
6. **Kredibilitas (Credibility)**, adalah tingkat kepercayaan atau jaminan mutu, kesungguhan, kejujuran yang ditunjukkan oleh petugas atau lembaga pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat biasanya akan bertanya: Apakah lembaga dan para petugas layanannya memiliki reputasi baik ? Apakah para petugas akan berhenti mendesak saya untuk menggunakan jasa layanan mereka ? Apakah tarif biaya yang harus saya bayar sesuai dengan pelayanan yang akan saya terima ? Dapatkah saya diyakinkan bahwa layanan yang saya terima benar-benar menyelesaikan permasalahan dan kebutuhan saya?
7. **Keamanan (Security)**, hal ini berkaitan dengan seberapa jauh pelayanan jasa yang diberikan bebas dari kesalahan dan resiko yang akan ditanggung masyarakat, memberikan rasa aman, dan bebas dari keraguan. Sejauh mana saya merasa terlindungi oleh layanan petugas keamanan ? Apakah petugas tersebut tahu dimana arsip dokumen saya berada dan disimpan?

Apakah dokumen yang dikeluarkan oleh lembaga tertentu aman dan bebas dari penyalahgunaan oleh orang yang tidak bertanggung jawab ?

8. **Akses (Access)**, yaitu kemudahan untuk menemukan lokasi pelayanan atau kemudahan untuk menemui petugas layanan. Masyarakat biasanya akan bertanya: Seberapa mudah untuk berbicara dengan atasan petugas layanan jika saya memerlukannya ? Apakah mudah untuk menghubungi lembaga pelayanan tertentu melalui telepon ? Apakah lembaga tersebut memiliki fasilitas pelayanan 24 jam ? Apakah loket pelayanan yang saya harus datang terletak di lokasi yang strategis dan mudah ditemukan ?
9. **Komunikasi (Communication)**, yaitu bagaimana lembaga pelayanan memelihara hubungan dengan masyarakat konsumennya dengan secara reguler mengirimkan informasi dengan berbagai cara? Apakah komunikasi yang dilakukan menggunakan bahasa yang mudah dimengerti oleh masyarakat pengguna jasa ? Seberapa jauh masyarakat tidak menemukan kesulitan untuk mendengarkan penjelasan yang diberikan para petugas layanan ?
10. **Memahami Kehendak Masyarakat (Understanding Costumers)**, dalam hal ini adalah kemampuan lembaga dan para petugas layanan memiliki kemampuan dan berusaha sebaik mungkin untuk memahami berbagai kehendak, kebutuhan, maupun keinginan masyarakat yang beragam; dan menyesuaikan dengan tingkat pelayanan yang diberikan.

Perhatian terhadap peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat ditunjukkan pemerintah RI dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden RI (Inpres) Nomor 1 Tahun 1995, tentang: Peningkatan Kualitas Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Instruksi tersebut dikeluarkan mengingat kenyataan bahwa masyarakat pada umumnya menilai bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat cenderung kurang, bahkan tidak berkualitas. Hal ini dapat dibuktikan dari banyaknya keluhan dan pengaduan masyarakat tentang berbagai kinerja layanan aparatur pemerintah yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang diharapkan bahkan dijanjikan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan.

Hal semacam itu sebenarnya tidak perlu terjadi, seandainya aparatur pemerintah mampu memahami dan menerapkan kebijakan pemerintah sebagaimana telah ditetapkan melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Nomor 81 Tahun 1993. Berdasarkan kebijakan tersebut, ditetapkan bahwa sendi-sendi pelayanan prima kepada masyarakat adalah mencakup:

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:
  - a. Prosedur/Tata Cara pelayanan umum
  - b. Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif
  - c. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum
  - d. Rincian biaya/tarif pelayanan umum dan tatacara pembayarannya
  - e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum
  - f. Hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan/kelengkapannya, sebagai alat untuk memastikan pemrosesan pelayanan umum
  - g. 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 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 atau jasa pelayanan 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 diperlakukan secara adil.

8. **Ketepatan Waktu**, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

### **Model Kesenjangan Kualitas Pelayanan Publik**

Untuk bisa memahami langkah-langkah kebijakan yang ditempuh dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, khususnya oleh pemerintah daerah, sebaiknya dipahami pula model analisis bagaimana mengidentifikasi permasalahan dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat. Salah satu model yang dapat digunakan adalah Model Kesenjangan Pelayanan (*The Service Gap Model*). Model ini dikembangkan oleh Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990) sebagai kerangka analisis untuk mengevaluasi permasalahan yang berkaitan dengan kualitas pelayanan, berdasarkan kesenjangan-kesenjangan yang terjadi antara apa yang diharapkan oleh masyarakat konsumen dan apa yang dirumuskan dan ditetapkan oleh lembaga dan petugas pemberi pelayanan. Berdasarkan model ini terdapat lima kesenjangan (Gap) utama, yaitu Gap 1 sampai Gap 5. Masing-masing kesenjangan memiliki karakteristik permasalahan sendiri-sendiri dan tentu saja memerlukan strategi penanggulangan permasalahan yang tersendiri pula.

#### **Kesenjangan Pertama (Gap 1)**

Kesenjangan ini merupakan perbedaan yang terjadi antara apa yang diharapkan masyarakat dengan apa yang dipersepsi oleh manajemen pemberi pelayanan sebagai kebutuhan atau harapan masyarakat. Pihak lembaga/manajemen dalam hal ini tidak memahami bagaimana pelayanan kepada masyarakat/konsumen mereka harus dirancang, dan tidak mengetahui dukungan pelayanan bagaimana yang diharapkan oleh masyarakat untuk memperoleh sesuatu layanan tertentu. Strategi untuk mengatasi permasalahan pada Gap 1 antara lain adalah: Orientasi Riset Pemasaran (Penelitian Sikap Masyarakat); Meningkatkan komunikasi dari bawah; dan Penyederhanaan birokrasi atau perampingan struktur dan prosedur pelayanan.

#### **Kesenjangan Kedua (Gap 2)**

Kesenjangan ini merupakan perbedaan antara spesifikasi kualitas layanan yang ditetapkan oleh lembaga dengan persepsi para pimpinan penyelenggara pemberi layanan tentang jenis pelayanan dan kualitas yang diharapkan oleh masyarakat. Seringkali terjadi dalam upaya menurunkan biaya/tarif pelayanan, pimpinan lembaga menerapkan aturan yang membatasi

petugas pelayanan dalam melaksanakan tugasnya, termasuk melarang kontak langsung antara petugas dengan masyarakat yang dilayani. Kenyataan ini sebenarnya membatasi kemungkinan interaksi dengan masyarakat yang dapat digunakan untuk mengetahui apa sebenarnya harapan-harapan dan keinginan masyarakat atas pelayanan tertentu. Strategi untuk memecahkan permasalahan pada Gap 2, antara lain : Meningkatkan komitmen manajemen terhadap kualitas pelayanan; Menetapkan tujuan, sasaran dan standar-standar pelayanan; Standarisasi tugas-tugas pelayanan; Menyempurnakan persepsi tentang feasibilitas pelayanan kepada masyarakat.

### **Kesenjangan Ketiga (Gap 3)**

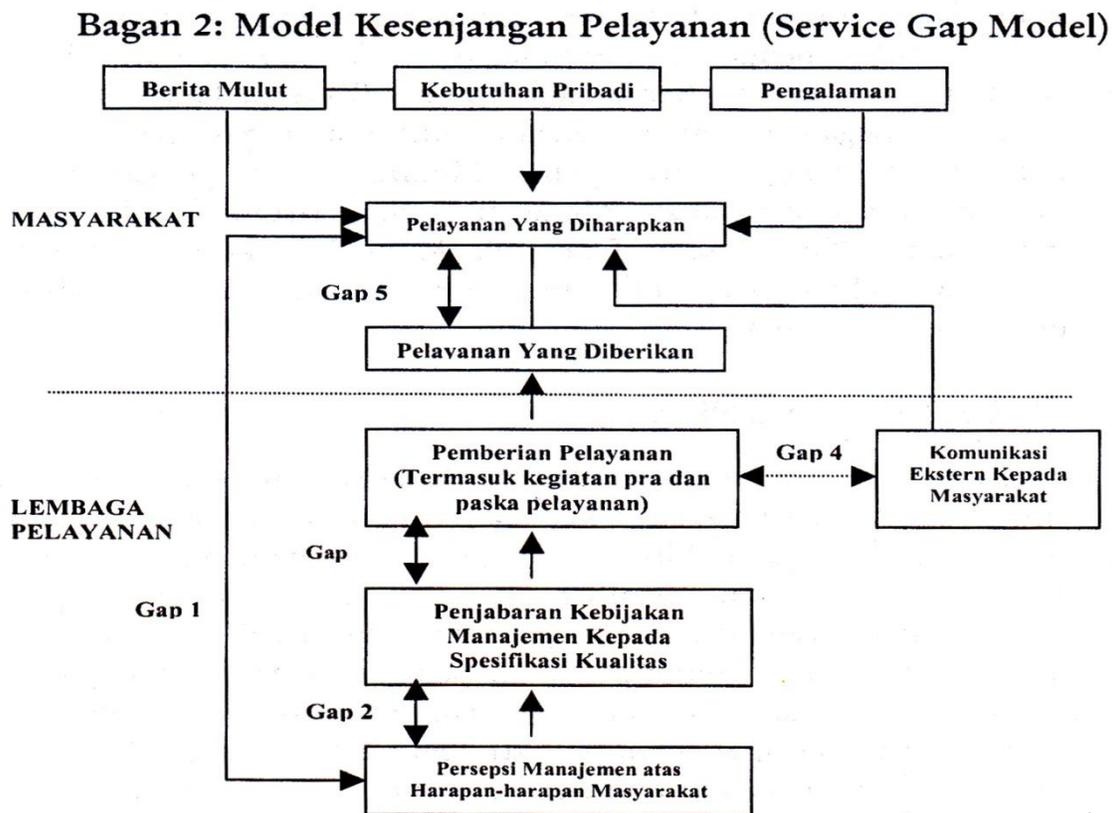
Kesenjangan ini timbul akibat terdapatnya perbedaan antara pelaksanaan pemberian pelayanan dengan standar-standar kualitas pelayanan yang telah ditetapkan sebelumnya. Meskipun standar atau norma-norma pelayanan kepada masyarakat telah ditetapkan dengan sedemikian rupa, sering dalam praktek pelaksanaannya pelayanan kepada masyarakat tidak dapat dilaksanakan sesuai standar yang berlaku. Banyak kendala yang membatasi pencapaian standar pelayanan dalam praktek yang sesungguhnya. Strategi yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan Gap 3, antara lain: Meningkatkan kerangka kerja kelompok (Keterpaduan Kerja); Menempatkan pegawai sesuai dengan tuntutan tugas pelayanan; Menggunakan teknologi tepat guna; Meningkatkan pengawasan/ pengendalian mutu pelayanan; Mengembangkan sistem kendali dan pembinaan kerja (Supervisory Control); Mengelola konflik-konflik peran; dan Menghilangkan ambiguitas peranan unit kerja, pejabat, maupun petugas pelayanan.

### **Kesenjangan Keempat (Gap 4)**

Kesenjangan ini terjadi akibat terdapatnya perbedaan antara pelaksanaan pemberian pelayanan kepada masyarakat dengan apa yang dijanjikan dalam berbagai publikasi, iklan, pengumuman, ataupun surat edaran yang diketahui dan membentuk opini atau persepsi harapan masyarakat. Oleh karena itu, sangat penting untuk tidak memberikan janji atau harapan yang muluk-muluk kepada masyarakat, sementara lembaga pemberi pelayanan sendiri tidak mampu memenuhinya. Untuk mengatasinya dapat ditempuh strategi-strategi sebagai berikut: Meningkatkan hubungan komunikasi horisontal antar unit kerja dan pejabat maupun petugas pelayanan; dan Menekan serendah mungkin kehendak untuk mengobral janji pelayanan kepada masyarakat.

## Kesenjangan Kelima (Gap5)

Kesenjangan ini adalah perbedaan antara harapan-harapan masyarakat dengan kenyataan kualitas layanan yang sebenarnya diterima dari lembaga atau petugas pemberi layanan tertentu. Pada titik inilah sebenarnya akumulasi permasalahan kualitas pelayanan akan tercermin, yaitu dari munculnya ketidakpuasan dan keluhan-keluhan masyarakat atas pelayanan yang mereka terima. Strategi untuk mengatasi permasalahan ini adalah merupakan kombinasi atau kumulasi dari keseluruhan permasalahan yang dihadapi mulai dari Gap 1 sampai Gap 4.



**Sumber:**

Valerie A. Zeithaml, A. Parasuraman, dan Leonard L. Berry (1990); *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perception and Expectations*; The Free Press, New York.

## **Prinsip-Prinsip Dasar Standar Pelayanan Minimal (SPM)**

Berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri / Direktur Jenderal Otonomi Daerah Nomor: 100/757/0tda, tanggal 8 juli 2002; Perihal: Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal (SPM), pemerintah telah memberikan pedoman mengenai prinsip-prinsip mengenai standar pelayanan publik yang perlu dijadikan acuan oleh Pemerintah Daerah. Berdasarkan surat edaran tersebut diberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah : *“Tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat”*

Adapun prinsip-prinsip dalam penyusunan standar pelayanan minimal berdasarkan pedoman tersebut adalah sebagai berikut:

1. Standar Pelayanan Minimal (SPM) diterapkan pada kewenangan wajib Daerah saja, namun Daerah dapat mengembangkan dan menerapkan Standar Kinerja untuk Kewenangan Daerah yang lain.
2. SPM ditetapkan Pemerintah dan diberlakukan untuk Daerah Kabupaten dan Kota.
3. SPM harus mampu menjalin terwujudnya hak-hak individu serta dapat menjamin akses masyarakat mendapat pelayanan dasar dari Pemerintah Daerah sesuai patokan dan ukuran yang ditetapkan oleh Pemerintah.
4. SPM bersifat dinamis dan perlu dikaji ulang dan diperbaiki dari waktu ke waktu sesuai dengan perubahan kebutuhan nasional dan perkembangan kapasitas Daerah.
5. SPM harus memenuhi beberapa ketentuan sebagai berikut:
  - a. Pemerintah Pusat menentukan SPM secara jelas dan konkrit, sesederhana mungkin, tidak terlalu banyak dan mudah diukur untuk dipedomani oleh setiap unit organisasi perangkat daerah, atau badan usaha milik daerah atau lembaga mitra Pemerintah Daerah yang melaksanakan kewenangan wajib daerah.
  - b. Indikator SPM memberikan informasi kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib Daerah secara kualitas (seberapa berarti kemajuan yang telah dilakukan) dan secara kuantitas (seberapa banyak telah dilakukan) dengan mempunyai nilai bobot.
  - c. Karakteristik indikator meliputi:
    - 1) **Masukan** (bagaimana tingkat atau besaran sumber daya yang digunakan), contoh: peralatan, perlengkapan, uang, personil dll.

- 2) **Proses** yang digunakan, termasuk upaya pengukurannya seperti program atau kegiatan yang dilakukan, mencakup waktu, lokasi, isi program atau kegiatan, penerapannya dan pengelolaannya.
  - 3) **Hasil**, wujud pencapaian kinerja, termasuk pelayanan yang diberikan, persepsi publik terhadap pelayanan tersebut, perubahan perilaku publik.
  - 4) **Manfaat**, tingkat kemanfaatan yang dirasakan sebagai nilai tambah, termasuk kualitas hidup, kepuasan konsumen/masyarakat, maupun Pemerintah Daerah.
  - 5) **Dampak**, pengaruh pelayanan terhadap kondisi makro berdasarkan manfaat yang dihasilkan.
- d) Indikator SPM menggambarkan indikasi variabel pelayanan dasar yang digunakan untuk mengevaluasi keadaan atau status dan menggambarkan keseluruhan pengukuran terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu serta jenis pelaporan dasar kepada masyarakat terhadap unit organisasi perangkat daerah.
  - e) Indikator (termasuk nilai) pelayanan minimal merupakan keadaan minimal yang diharapkan secara nasional untuk suatu jenis pelayanan tertentu. Yang dianggap minimal dapat merupakan rata-rata kondisi Daerah-Daerah.
  - f) Indikator SPM seharusnya diacu dalam perencanaan daerah, penganggaran daerah dan pemekaran dan penggabungan lembaga perangkat daerah, pengawasan, pelaporan dan salah satu dokumen Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) Kepala Daerah serta penilaian Kapasitas Daerah .
  - g) Dalam pencapaian SPM untuk jangka waktu tertentu ditetapkan batas awal pelayanan minimal (*Minimum Service Baselines*) dan target pelayanan yang akan dicapai (*Minimum Service Targets*).
  - h) Minimum Service Baselines adalah spesifikasi kinerja pada tingkat awal berdasarkan data indikator SPM yang terakhir/terbaru.
  - i) Minimum Service Target adalah spesifikasi peningkatan kinerja pelayanan yang harus dicapai dalam periode waktu tertentu dalam siklus perencanaan Daerah multi tahun untuk mencapai atau melebihi SPM
6. SPM berbeda dengan Standar Teknis, Standar Teknis merupakan faktor pendukung alat mengukur pencapaian SPM.

## **Implikasi Bagi Penyusunan Standar Kualitas Pelayanan Publik di Daerah**

Penyusunan standar kualitas pelayanan publik secara umum mensyaratkan pemahaman tentang ruang lingkup tugas dan fungsi, tujuan, misi dan visi unit-unit organisasi penyelenggara pelayanan publik yang bersangkutan di daerah. Dengan perkataan lain, menganalisis tugas pokok dan fungsi organisasi Pemerintah Daerah diperlukan untuk menetapkan apa tujuan, misi dan visi organisasi Pemda yang bersangkutan, serta bagaimana tanggung jawab ataupun kewenangannya.

Penetapan standar kualitas pelayanan publik harus dirancang untuk dapat mengukur kualitas maupun kuantitas kinerja atau pelayanan publik yang menjadi prioritas organisasi tersebut. Oleh karena itu, perlu dipahami secara sungguh-sungguh karakteristik fungsional maupun operasional pelayanan organisasi Pemda yang akan ditetapkan standar kualitasnya itu.

Untuk itu, sebelumnya harus dipelajari bagaimana karakteristik “pasar” atau karakteristik permintaan dan kebutuhan masyarakat pengguna layanan Pemda yang bersangkutan, serta kondisi lainnya yang mempengaruhi perilaku masyarakat yang bersangkutan, dalam kurun waktu tertentu, di wilayah tertentu maupun berdasarkan segmen kelompok masyarakat yang ada.

Pengkajian terhadap kondisi masyarakat pengguna layanan Pemda tersebut sangat bermanfaat untuk dapat menetapkan jenis produk layanan yang akan diberikan, tingkat kualitas maupun kuantitas kinerja yang akan ditetapkan, tingkat harga atau tarif jasa yang akan ditetapkan atau biaya yang harus dikeluarkan, jaringan pelayanan atau kemungkinan penggunaan jasa pihak ketiga, penetapan mekanisme dan prosedur pemberian layanan jasa/produk Pemda yang bersangkutan dan sebagainya, yang kesemuanya dapat ditetapkan secara kuantitatif maupun kualitatif.

Dengan mengacu kepada prinsip-prinsip penyusunan Standar Pelayanan Minimal berdasarkan Surat Edaran Mendagri/Dirjen Otda tersebut di atas, secara sistematis dan prosedural penulis merekomendasikan langkah-langkah penyusunan standar kualitas pelayanan publik oleh Pemda menurut tahapan sebagai berikut:

1. Identifikasi ruang lingkup tugas pokok dan fungsi serta kewenangan unit-unit organisasi Pemda yang bersangkutan;
2. Identifikasi kelompok masyarakat yang menjadi target group pelayanan publik yang akan diselenggarakan;

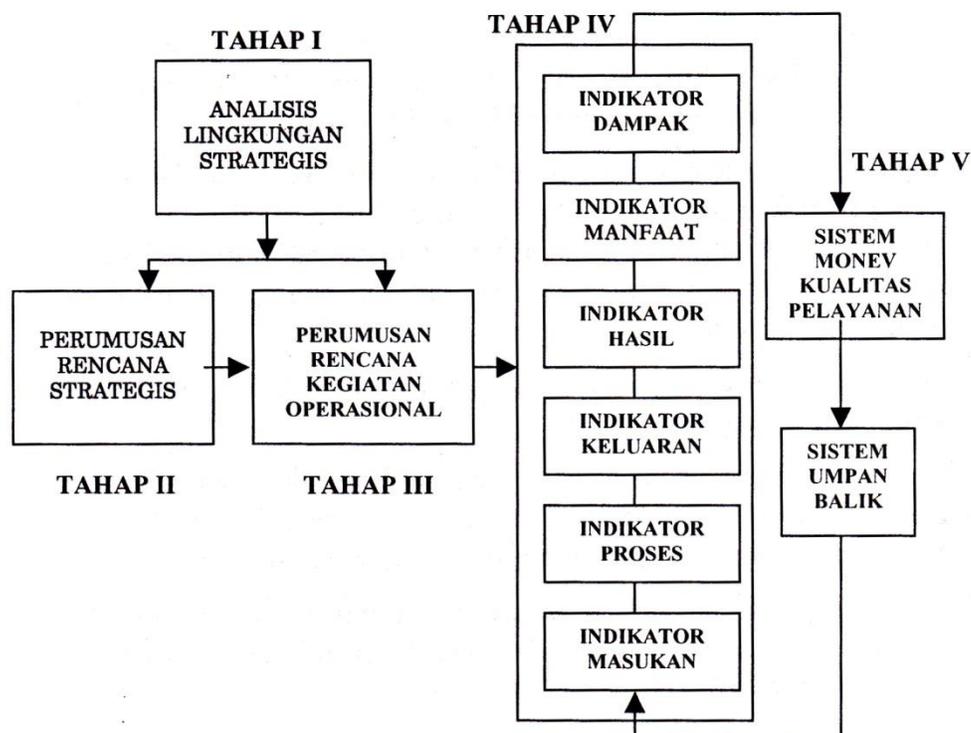
3. Identifikasi kebutuhan dan keinginan serta perilaku kelompok masyarakat yang menjadi target group tersebut;
4. Identifikasi faktor-faktor lingkungan organisasi dan masyarakat yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan dan kualitas pelayanan publik yang akan di tetapkan;
5. Tetapkan Visi, Misi, Tujuan-tujuan dan Sasaran-sasaran organisasi Pemda yang bersangkutan;
6. Identifikasi Program-program dan kegiatan-kegiatan yang diarahkan untuk pencapaian Visi dan Misi serta pelayanan kepada masyarakat;
7. Tetapkan dampak positif maupun negatif jangka panjang yang ingin dicapai secara makro dari pelayanan publik yang akan diselenggarakan;
8. Tetapkan manfaat atau nilai tambah yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat maupun Pemda yang bersangkutan dari pelaksanaan kegiatan ataupun pelayanan publik yang akan diselenggarakan;
9. Tetapkan hasil yang ingin dicapai secara langsung dari penyelenggaraan pelayanan publik yang dimaksud;
10. Tetapkan keluaran yang akan dicapai atau diwujudkan langsung pada akhir pelaksanaan kegiatan pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat;
11. Tetapkan persyaratan yang harus dipenuhi untuk setiap jenis kegiatan maupun jenis pelayanan kepada masyarakat;
12. Rumuskan sistem dan prosedur, serta metode untuk melaksanakan kegiatan atau pemberian pelayanan publik (dalam bentuk buku pedoman, leaflet, dan sebagainya);
13. Tetapkan jumlah dan kualifikasi petugas/pegawai yang menangani pelayanan publik yang dimaksud;
14. Tetapkan jenis dan jumlah peralatan yang diperlukan/digunakan;
15. Tetapkan satuan waktu penyelesaian suatu jenis kegiatan atau pelayanan yang akan dilaksanakan (Jika mungkin melalui studi gerak dan waktu atau *motion and time study*);
16. Tetapkan satuan biaya/harga atau tarif yang diperlukan untuk menyelesaikan tiap jenis kegiatan atau produk pelayanan publik yang dilaksanakan/diberikan;

17. Tetapkan standar-standar kualitas pelayanan publik yang diberikan berdasarkan metode-metode tertentu yang dapat digunakan, dan dokumentasikan standar-standar kualitas tersebut;
18. Tetapkan rentang deviasi atau penyimpangan baku yang dapat diberikan toleransi untuk tingkat akurasi pemenuhan standar kualitas pelayanan publik yang bersangkutan (terutama dalam kasus penyimpangan atau deviasi negatif, atau deviasi positif sepanjang jenis kegiatan ataupun pelayanan tersebut mengharuskan akurasi pemenuhan standar kualitas pelayanan tertentu);
19. Tetapkan metode pelaporan dan pengukuran capaian kualitas untuk mengevaluasi penyelenggaraan pelayanan publik yang bersangkutan dari waktu ke waktu;
20. Publikasikan secara terbuka standar-standar kualitas pelayanan kepada masyarakat pengguna ataupun stakeholders organisasi Pemda yang bersangkutan;
21. Tetapkan mekanisme umpan balik atau pengaduan masyarakat sebagai bahan pertimbangan penyempurnaan standar-standar kualitas pelayanan publik dari waktu ke waktu.

Untuk menyederhanakan keseluruhan langkah penyusunan standar kualitas pelayanan publik oleh Pemda tersebut diatas, penulis mengelompokkan langkah-langkah kegiatan ke dalam beberapa kelompok tahapan perumusan standar kualitas pelayanan publik sebagai berikut (Lihat Bagan 3):

- Tahap I** : Analisis Lingkungan Strategis (meliputi langkah kegiatan nomor 1 s/d 4)
- Tahap II** : Penetapan Rencana Strategis (Langkah nomor 5)
- Tahap III** : Penetapan Rencana Kegiatan Operasional (Langkah kegiatan nomor 6)
- Tahap IV** : Penetapan Standar Kinerja Operasional (mencakup langkah kegiatan nomor 7 s/d 18)
- Tahap V** : Penetapan Mekanisme Pengukuran dan Umpan Balik (meliputi langkah kegiatan nomor 19 s/d 21)

**Bagan 3: Tahapan Penyusunan Standar Kualitas Pelayanan Publik**



**Implikasi Bagi Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah**

Kapasitas aparatur Pemerintah Daerah dalam mengembangkan kualitas pelayanan publik yang prima dan terpadu akan dapat diukur dengan mengenali beberapa karakteristik tertentu. Berdasarkan pengalaman yang diterapkan di negara Kanada, karakteristik organisasi pelayanan publik yang berkualitas dan memiliki citra yang baik dalam pandangan masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Perangkat pemerintah atau setiap komponen organisasi mampu berkomunikasi dan berkonsultasi dengan masyarakat pengguna layanan, untuk mengidentifikasi apa saja kebutuhan dan harapan-harapan mereka terhadap pelayanan lembaga pemerintah yang bersangkutan;
2. Selalu mengupayakan pemenuhan kebutuhan masyarakat pengguna layanan, sambil mengelola harapan-harapan dan pencapaian tingkat kepuasan mereka secara berkelanjutan;

3. Memberikan dorongan dan kesempatan yang luas kepada setiap pegawai untuk terlibat secara aktif dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan untuk memenuhi harapan masyarakat;
4. Menghargai dan memotivasi para pegawai untuk melakukan inovasi atau perubahan-perubahan yang diperlukan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, tidak hanya sekedar mewajibkan mereka bekerja sesuai perintah atasan atau seperti robot pekerja;
5. Mengembangkan budaya kerja yang menghargai kerjasama sebagai suatu tim (*teamwork*);
6. Mampu menerima atau menanggung resiko-resiko yang terjadi sebagai dampak perubahan dan inovasi yang dikembangkan lembaga maupun para pegawai lembaga yang bersangkutan;
7. Mengembangkan budaya belajar untuk meningkatkan kemampuan dan kualitas pelayanan secara berkelanjutan sehingga terwujud organisasi pembelajar (*Learning Organization*);
8. Menunjukkan pola kepemimpinan yang kondusif, partisipatif, demokratis dalam memimpin organisasi dan para pegawai, yang sangat penting bagi keberhasilan prakarsa peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Untuk dapat mewujudkan karakteristik tersebut dalam setiap unit organisasi Pemerintah Daerah, beberapa hal perlu dilaksanakan dan dikembangkan, antara lain sebagai berikut:

1. Setiap orang dalam unit organisasi Pemda yang bersangkutan harus mengerti dan memahami apa yang menjadi visi, misi, tugas pokok, fungsi, tujuan dan sasaran organisasinya, maupun yang menjadi kewajiban pribadinya dalam proses pelayanan publik;
2. Adanya penghargaan terhadap setiap pegawai berdasarkan hak dan kewajibannya dalam organisasi, serta dikembangkannya kesempatan yang luas kepada setiap pegawai untuk mengembangkan potensi kemampuan pribadinya (penerapan sistem *Reward* berdasarkan *Merit*);
3. Diterapkannya prinsip kerja mendahulukan kepentingan masyarakat yang dilayani, daripada kepentingan pribadi, atasan, maupun pihak-pihak lainnya (pencegahan KKN);
4. Dikembangkannya budaya kerjasama dan *teamwork* sebagai sikap dan perilaku dalam bekerja;

5. Para pejabat atasan atau para pemimpin unit organisasi harus sepenuhnya terlibat bersama-sama para pegawai dalam setiap prakarsa mengembangkan dan meningkatkan kualitas pelayanan;
6. Setiap orang dalam organisasi yang bersangkutan harus berkonsentrasi pada pencapaian hasil dan kualitas pelayanan yang semakin baik;
7. Setiap orang dalam organisasi harus berorientasi kepada pengembangan dan perbaikan kualitas pelayanan;
8. Setiap orang dalam organisasi harus menghargai dan memahami berbagai kehendak, aspirasi, dan harapan-harapan masyarakat serta “*stakeholders*” , dan memiliki kemampuan untuk selalu memenuhi harapan-harapan dan aspirasi tersebut dan memberikan kepuasan kepada masyarakat
9. Unit organisasi pelayanan publik atau aparatur Pemerintah Daerah harus selalu berpedoman dan diarahkan kepada peningkatan kualitas dan inovasi manajemen pelayanan.

Dengan demikian untuk dapat meningkatkan kemampuan dan kapasitas aparatur Pemerintah Daerah dalam pengembangan kualitas pelayanan publik, secara singkat dapat disimpulkan adanya ciri-ciri:

1. Kepemimpinan organisasi yang kondusif
2. Adanya keterlibatan atau partisipasi aktif masyarakat pengguna layanan serta para “*stakeholders*” pelayanan publik yang bersangkutan;
3. Keterlibatan para pegawai secara aktif dalam berbagai proses pelayanan dan pengambilan keputusan;
4. Berkembangnya inovasi sistem dan proses pelayanan publik;
5. Dikembangkannya kemampuan mengelola resiko-resiko perubahan (*Risk Management*); dan
6. Dikembangkannya sistem pengukuran dan evaluasi kinerja pelayanan publik.

Semua karakteristik tersebut perlu dibangun, bukan hanya melalui proses pendidikan dan pelatihan (diklat) pegawai, melainkan melalui berbagai media, forum, studi banding, pembinaan, supervisi, termasuk instrumen-instrumen pengawasan dan pengendalian, serta pengembangan

berbagai kebijakan yang relevan, yang dilaksanakan secara konsisten dan berencana, serta berkelanjutan oleh Pemerintah Daerah serta manajemen unit organisasi Pemerintah Daerah sebagai pelaksana pelayanan publik.

## **Penutup**

Standar kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah bagaimanapun juga akan merupakan “kontrak sosial” antara Pemerintah Daerah yang bersangkutan dengan masyarakat dalam arti luas, yang berhubungan langsung dengan mandat pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab dan wewenang Pemerintah Daerah kepada penduduk dan masyarakat warga daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu dalam proses penyusunan standar kualitas pelayanan publik, hendaknya dibuka akses yang luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi merumuskan dan mengawasi, mengendalikan, serta menilai pelaksanaan dan pencapaian standar kualitas pelayanan publik yang bersangkutan, secara transparan, akuntabel, dan demokratis. Dengan mekanisme seperti tersebut di atas, maka sasaran perwujudan pemerintahan yang baik sebagai komitmen terhadap gerakan reformasi nasional di segala bidang akan dapat dicapai secara optimal.

Semoga pokok-pokok pemikiran mengenai standar kualitas pelayanan publik Pemerintah Daerah, yang tertuang dalam tulisan yang sederhana ini dapat bermanfaat sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah, serta bagi para pembaca Jurnal Administrasi Publik secara umum, dalam upaya mensukseskan tercapainya tujuan pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999.

## Referensi

### A. Peraturan Perundang-undangan dan Dokumen

Ketetapan MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 Tentang *Hak Asasi Manusia*.

Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 Tentang *Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas KKN*.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 *Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas KKN*.

Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 Tentang *Pertanggungjawaban Kepala Daerah*.

Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1995 Tentang *Peningkatan Kualitas Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat*.

Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 Tentang *Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.

Keputusan Menpan Nomor 81 Tahun 1993 Tentang *Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum*.

Surat Edaran Menko WASBANG PAN Nomor 56/ MK.WASPAN/6/98 Tentang *Pelayanan Kepada Masyarakat*.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri / Direktur Jenderal Otonomi Daerah Nomor: 100/757/0tda, tanggal 8 juli 2002; Perihal: *Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal (SPM)*.

### B. Buku-Buku

Bhatta, Gambhir, 1996, *Capacity Building at the Local Level for Effective Governance, Empowerment Without Capacity is Meaningless*.

DeVrye, Catherine, (edisi Indonesia), 1994, *Good Service is Good Business, 7 Strategi Sederhana Menuju Sukses*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

- Dunn, William N, 1981, *An Introduction To Public Policy Analysis*, Englewood Cliff: New Jersey, Prentice Hall Inc.
- Edvardsson, Bo, Bertil Thomasson, and John Ovreteit, 1994, *Quality of Service: Making it Really Work*, McGraw-Hill Book Company, London.
- Fernanda, Desi, *LPJ Kepala Daerah: Media Akuntabilitas Publik*, Handout kuliah Manajemen Pembangunan, Program S-2 BKU Kebijakan Publik, UNPAD-LAN, Bandung, tp,tt.
- Governmental Accounting Standards Board (GASB), 1994, *Service Efforts and Accomplishments Reporting*, Concepts Statement No.2 of the Governmental Accounting Standards Board.
- Helgason, Siguldur, 1997, *Towards Performance-Based Accountability: Issues for Discussion*, Public Management Service, OECD.
- LAN-BPKP, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta.
- Litvack, Jennie; Junaid Ahmad and Richard Bird, 1998, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington DC: The World Bank.
- Martin, John, 1997, “Changing Accountability Relation: Politics, Consumers and the Market”, *Public Management Service*, OECD.
- McKinney, Jerome B., Lawrence C Howard, 1979, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, Oak Park, Illinois : Moore Publishing Company, Inc.
- Moenir, H.A.S., 1998, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Mustopadidjaja, AR, Desi Fernanda, 2000, *Manajemen Pembangunan Nasional: Kebijakan, Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, Jakarta: LAN RI.
- Senge, Peter M, 1994, *The Fifth Discipline*, Sydney, Random House Australia Pty.Ltd.
- Stewart, J.D. 1984, “The Role of Information in Public Accountability”, dalam Anthony Hopwood and Cyril R. Tomkins, eds., *Issues in Public Sector Accounting*, Oxford, England: Phillip Alan.
- Sugianti, 1999, *Manajemen Pelayanan Prima*, LANRI, Jakarta.

Tjokroamidjojo, Bintoro, 2000, *Good Governance, Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Jakarta : UI Press.

Turc, Alain, 1997, “Accountability in Public Organization: Responsiveness to Political Authorities, Users and Market Force”., *Public Management Service*, OECD.

Zeithaml, Valarie A., A. Parasuraman, dan Leonard L. Berry., 1990, *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*, The Free Press, New York.