

Jurnal Administrasi Negara

VOLUME 17 No. 2/JUNI 2011

ISSN : 1410-8399

AKREDITASI DIKNAS NO. 49/DIKTI/KEP/2003

Perilaku Birokrasi Dalam Pelayanan Publik
Harbani

**Pengaruh Profesionalisme Dosen Dalam Meningkatkan
Mutu Alumni Perguruan Tinggi**
Ibrahim Hafid

**Pengaruh Corporate Social Responsibility (CSR) Terhadap Kepuasan
Nasabah dan Loyalitas Nasabah Pada
PT. Bank Danamon Indonesia, Tbk Makassar**
Syahriah Sari

Fungsi Perencanaan Sumber Daya Manusia Aparatur
Titin Dunggio

Pengaruh Kepemimpinan Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai
Azis Rachman

**Pengaruh Budaya, Manfaat Peran Pemerintah dan Perilaku
Kewirausahaan Terhadap Kinerja Usaha Mikro Kecil Agribisnis
di Provinsi Papua**
Yohanes Rante

**Pengadministrasian Keuangan Daerah dan
Dasar-Dasar Hukumnya**
Abdul Rahman



**STIA LAN
MAKASSAR**

Jurnal Administrasi Negara	Volume 17	Nomor 2	Hal. 107-190	Makassar Juni 2011	ISSN 1410-8399
----------------------------------	-----------	---------	--------------	-----------------------	-------------------

Jurnal Administrasi Negara

Volume 17 No. 2 Juni 2011

ISSN : 1410 - 8399

AKREDITASI DIKNAS NO. 49/DIKTI/KEP/2003

JURNAL ADMINISTRASI NEGARA

Media Ilmu Pengetahuan Dalam Bidang Administrasi Negara

PENERBIT

STIA LAN MAKASSAR

SUSUNAN REDAKSI

Penanggung Jawab:

Prof. Dr. Makmur, M.Si

Redaktur

Prof. Dr. Muhammad Basri, M.Si

Penyunting/ Editor

Drs. Sulaeman Fattah, M.Si (Ketua)

Alam Tauhid Syukur, S.Sos., M.Si (Anggota)

Andi Rasdiyanti, SS., M.Pd (Anggota)

Penelaah/Mitra Bestari

Prof. Dr. Suratman (Univ. Hasanuddin Makassar)

Prof. Dr. Rakhmat, MS (Univ. Hasanuddin Makassar)

Prof. Dr. Haedar Akib, M.Si (Univ. Negeri Makassar)

Prof. Dr. H. Muh. Thahir Malik (Univ. Satria Makassar)

Dr. Hamka, MA (STIA LAN Jakarta)

Dr. Muh. Rusdi, M.Si (Univ. Hasanuddin Makassar)

Dr. H. Muhlis Madani, M.Si (Univ. Muhammadiyah Makassar)

Desain Grafis dan Fotografer

Syamsuddin, S.Hum, M.Si

Sekretariat:

Mariana, S.Si, Andi Taufik, Sampara

M. Rizal, Amd

Alamat Redaksi

STIA LAN Makassar Jl. A.P. Pettarani No. 61 Makassar 90222

Telp. (0411) 455949 Fax (0411) 453438



PERILAKU BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK

Oleh
Harbani P.

ABSTRAK

Hasil studi ini bertujuan untuk mendeskripsikan perilaku Birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada publik. Metode pembahasan yang digunakan adalah Tipe Deskriptif, yaitu mendeskripsikan perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hasil analisis dari berbagai literature yang membahas tentang perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan, menunjukkan bahwa secara umum birokrasi pemerintah masih menggunakan gaya kekerabatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan birokrasi belum dapat memberikan yang pelayanan memuaskan.

Kata Kunci: Perilaku kekerabatan dan Birokrasi

A. PENDAHULUAN

Membicarakan birokrasi di Negara ini, tampaknya tetap merupakan topik bahasan yang menarik untuk dicermati dan dikaji secara sistematis. Berangkat dari argument **Osborne (2000)** **Tjokrowinoto (2004)**, **Sinambela (2006)**, **Dwiyanto (2006)** bahwa birokrasi adalah merupakan institusi modern yang wajib ada dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik (*Public service*), ia patut dicermati, baik secara teoritik maupun empirik. Pengamatan terhadap perilaku birokrasi inilah, yang nantinya bisa membawa kita pada sebuah penilaian menyangkut orientasi apa yang sesungguhnya diemban oleh birokrasi. Hal ini menarik mengingat meskipun birokrasi diyakini sebagai organ pelayanan publik, ia tak seorang pun bisa menjamin bahwa ia

mungkin saja bisa berperilaku sebagai "monster" yang menyengsarakan publik.

Birokrasi dalam keseharian selalu dimaknai sebagai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan publik. Segala bentuk upaya pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan, semata-mata dimaknai sebagai manifestasi dari fungsi melayani urusan publik. Akibatnya tidak heran jika kemudian muncul persepsi bahwa apaun yang dilakukan oleh pemerintah adalah dalam rangka melayani kepentingan warga masyarakat, yang diwakili oleh industri bernama "Birokrasi". Walaupun persepsi ini mengandung titik-titik kelemahan yang bisa jadi menyesatkan, namun sampai saat ini pemerintah yang diwakili oleh institusi birokrasi tetap saja diakui sebagai motor penggerak pembangunan.

B. KONSEP BIROKRASI

De Gournay, salah seorang perintis studi Birokrasi pada tahun 1764 di Perancis menemukan sebuah penyakit pemerintahan yang disebut "*buruemania*" untuk menyebutkan bentuk pemerintahan yang banyak dikeluhkan dimana para pejabat, juru tulis, sekretaris, para inspektur dan manajer diangkat bukan mengutamakan kepentingan umum. Kepentingan umum tampak begitu rupa karena adanya pejabat **Albrow** (1989:2).

Sejak itu istilah birokrasi mulai diperkenalkan. Dalam perbendaharaan bahasa abad ke 18 sudah mulai populer istilah "*burea*" yang diserap dari konsep Yunani tentang pemerintahan yang diartikan: meja tulis, tempat para pejabat bekerja, dan ditambahkan arti aturan. Istilah ini kemudian mengamali transliterasi sebagaimana istilah *democracy*, sehingga menjadi "*bureucracy*". Kata ini dengan cepat diterima dalam perbendaharaan politik internasional, dan menjadi *bureucatie* (Perancis) *bureakratie* (jerman), *burocrazia* (Italia), dan *Bureau-cracy* (Inggris). Kata ini dalam kamus masing-masing mengartikan sebagai kekuasaan pejabat dalam pemerintahan **Albrow**, (1989:3).

Walupun demikian gagasan tentang pemerintahan yang baik, administrasi yang efisien bukanlah merupakan sesuatu yang khas bagi pemikiran modern atau barat. Penilaian tentang pemerintahan yang baik ataupun jelek pasti sudah ada seusia pemerintahan itu sendiri. Dari tahun 165 SM. Di Cina para pejabat telah dipilih melalui ujian. Administrasi Cina sangat akrab dengan gagasan senioritas, penilaian menurut keahlian. Statistik dan laporan-laporan tertulis pejabat memberikan seperangkat prinsip yang mirip dengan teori administrasi abad kedua puluh. Walaupun demikian, konsep birokrasi selalu dikaitkan dengan keadaan pemerintahan pada dunia kontemporer, sebagaimana dikemukakan

dalam *The Public Administration Dictionary* **Chandier & Plano**, (1988:169)

"Bureucary in the contemporary world refers primarily to government agencies that characterized by day to day policy implementation, routine, complex procedure, specialitation of dutie, rights of authority and status, and resistance to change".

Weber dalam **H.G Surie** (1987:99) menyebut definisi birokrasi adalah sebagai suatu daftar atau sejumlah daftar ciri-ciri yang sifat pentingnya yang relatif secara hubungannya satu sama lain telah banyak menimbulkan perdebatan. Yang paling mencolok diantara ciri-ciri ini ialah bidang-bidang kompetensi yang jelas batasnya, pelaksanaan tugas-tugas resmi secara terus menerus. Suatu hierarki pengendalian yang teratur dimana kemungkinan untuk naik pangkat memungkinkan dibuatnya suatu karier; pengangkatan dan kenaikan pangkat berdasarkan kriteria kemampuan (termasuk ijazah-ijazah pendidikan, ujian-ujian khusus, dan prestasi dalam pekerjaan), pembuatan keputusan yang didasarkan atas catatan-catatan tertulis, gaji tetap, pemisahan jabatan dari hak milik pribadi pejabat, dan suatu gaya pengambilan keputusan yang terdiri atas, penerapan aturan-aturan umum pada kasus-kasus individual.

Selanjutnya birokrasi menurut **Blau** (2000), adalah organisasi yang ditujukan untuk memaksimumkan efisiensi dalam administrasi. Yang menurut **Sinambela** (2006:70), mengatakan memiliki ciri: spesialisasi tugas-tugas, hierarki otoritas, badan perundang-undangan, sistem pelaporan, dan personel dengan keterampilan dan pengan khusus.

Priyo Budi Santoso (1997), mendefinisikan Birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga

non-departemen, baik di pusat maupun di daerah, seperti ditingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa atau kelurahan.

Prayudi Atmosudirdjo (1971) mengemukakan bahwa birokrasi mempunyai tiga arti yaitu: (1) Birokrasi sebagai suatu tipe organisasi. Sebagai suatu tipe organisasi tertentu, birokrasi cocok untuk melaksanakan dan menyelenggarakan suatu macam pekerjaan yang terikat pada peraturan-peraturan yang bersifat rutin, artinya volume pekerjaan besar akan tetapi sejenis dan bersifat berulang-ulang, dan pekerjaan yang memerlukan keadilan merata dan stabil, (2) Birokrasi sebagai sistem, yang artinya adalah suatu sistem kerja yang berdasar atas tata hubungan kerjasama antara jabatan-jabatan (pejabat-pejabat) secara langsung kepada persoalannya dan secara formal serja jiwa tanpa pilih kasih atau tanpa pandang bulu, (3) Birokrasi sebagai jiwa kerja, dalam hal ini merupakan jiwa kerja yang kaku, sebab cara bekerjanya seolah-olah seperti mesin, ditambah lagi dengan disiplin kerja yang ketat dan sedikitpun tidak mau menyimpang dari apa yang diperintahkan atasan atau yang telah ditetapkan oleh peraturan-peraturan.

Berdasarkan definisi birokrasi di atas, maka dapat dikatakan bahwa Birokrasi adalah *merupakan lembaga pemerintah yang menjalankan tugas pelayanan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.*

Birokrasi pemerintahan dewasa ini, dimana para pejabat memainkan fungsi dan peran dengan menggunakan kekuasaan yaitu: jabatan, kewenangan dan legitimasi untuk mewujudkan pemerintahan yang efisien dan efektif, dengan objek pemerintahan masa kini.

Pengertian tersebut di atas, maka yang dimaksud birokrasi dalam tulisan ini adalah birokrasi pemerintahan dewasa ini, dimana para pejabat memainkan fungsi dan peran

dengan menggunakan kekuasaan yaitu: jabatan, kewenangan dan legitimasi untuk mewujudkan pemerintahan yang efisien dan efektif, dengan objek pemerintahan masa kini. Penggunaan konsep birokrasi ini difokuskan pada aspek "**PERILAKU BIROKRAT**".

Dengan konsepsi masyarakat modern menurut Weber birokrasi dipandang sebagai organisasi yang rasional, instrumen kekuasaan yang paling utama dan ideal dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif **H.G Surie (1987) Albrow, (1989), Kartasampoetra (1994) Osborne dan Gaebler (1995), Tjkorowinoto (2004) Thoha (2005), Abidin (2006), Dwiyanto (2006).** Mereka mengarahkan analisisnya bahwa dengan birokrasi yang rasional dalam pemerintahan dapat menciptakan efisiensi.

Selanjutnya konsep **Birokrasi Ideal Weber** ada 7 dalam, **Robbins (1994:338)**, yaitu: (1) Spesialisasi Pekerjaan, yaitu pekerjaan dilakukan dalam kesederhanaan, rutinitas, dan mendefinisikan tugas dengan baik. (2) Hierarki kewenangan yang jelas, yaitu sebuah struktur multi tingkat yang formal, dengan posisi hierarki atau jabatan, yang memastikan bahwa setiap jabatan yang lebih rendah berada di bawah supervisi dan kontrol dari yang lebih tinggi. (3) Formalisasi yang tinggi, yaitu semua anggota organisasi diseleksi dalam basis kualifikasi yang didemonstrasikan dengan pelatihan, pendidikan atau latihan formal. (4) Pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan yaitu Keputusan tentang seleksi dan promosi didasarkan atas kualifikasi teknis, kemampuan dan prestasi para calon. (5) Bersifat tidak peribadi (*Impersonalitas*), yaitu Sanksi-sanksi diterapkan secara seragam dan tanpa perasaan peribadi untuk menghindari keterlibatan dengan keperibadian individual dan preferensi pribadi para anggota. (6) Jejak

karier bagi para pegawai, yaitu Para pegawai diharapkan mengejar karier dalam organisasi. Sebagai imbalan atas komitmen terhadap karier tersebut, para pegawai mempunyai masa jabatan; artinya mereka akan dipertahankan meskipun mereka "kehabisan tenaga" atau jika kependaiannya tidak terpakai lagi. (7) Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi.

Selanjutnya **Weber** melihat birokrasi dalam proses historis birokrasi sebagai contoh klasik rasionalisasi. Kemudian **Ritzer** (2005:37) sendiri memberikan contoh terbaik rasionalisasi dewasa ini adalah restoran cepat saji. Menurut **Ritzer**, restoran cepat saji (*fast-food*) adalah system rasional formal di mana seorang pekerja dan pelanggan digiring untuk mencari cara paling rasional dalam mencapai tujuan.

C. KONSEP PERILAKU

Konsep Perilaku menurut **Ndraha** (1997:33), adalah operasionalisasi dan aktualisasi sikap seseorang atau satu kelompok dalam atau terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan (masyarakat, alam, teknologi, dan organisasi. Sedangkan perilaku menurut para pakar psikologi: **Rita L. Atkinson**, **Richard C. Atkinson**, dan **Ernest R. Hilgard** (1994:435) adalah kegiatan organisme yang dapat diamati oleh organisme lain atau berbagai instrument penelitian. Yang termasuk dalam perilaku ialah laporan verbal mengenai pengalamana subjektif dan disadari.

Jika lingkungan yang dimaksud suatu organisasi, maka perilaku yang terjadi adalah perilaku keorganisasian (*organizational behavior*). Studi tentang perilaku keorganisasian (*organized behavior*) yaitu perilaku yang berdasarkan kesadaran akan dan kewajiban, kebebasan atau wewenang dan tanggung jawab, baik pribadi maupun kelompok di dalam masyarakat.

Faktor yang mempengaruhi perilaku Menurut **Ndraha** (1997:36), ada dua faktor yaitu (1) oleh kondisi yang datang dari luar (lingkungan) dan (2) kepentingan yang disadari (dari dalam) oleh yang bersangkutan. Cara membentuk perilaku menurut **Robbins** (2003:59), ada empat yaitu: (1) penguatan positif (2) penguatan *negative*, (3) hukuman dan (4) pemunahan.

Selanjutnya konsep perilaku dapat pula dilihat dari berbagai sudut pandang. Namun demikian ia adalah bagian dari wujud kebudayaan. **Koentjaraningrat** (1997:10-11) membagi tiga wujud kebudayaan, yaitu (1) Wujud ideel, (2) wujud kelakuan, (3) Wujud fisik. Sistem nilai budaya merupakan kompleksitas dari ide-ide, gagasan nilai, norma, peraturan, sistem pengetahuan. Sistem sosial mengandung suatu kompleks aktivitas, perilaku berpola dari manusia dalam masyarakat. Sedangkan kebudayaan benda adalah hasil karya manusia yang membentuk fisik. Walaupun konsep perilaku akan difokuskan pada pembahasan sistem sosial, namun dalam kenyataannya tidak dapat dipisahkan dari sistem nilai budaya dari kebudayaan benda.

Konsep perilaku atau pendekatan *behaviourism* memandang kebudayaan tersusun dari perilaku. Dengan kata lain kebudayaan adalah pola-pola perilaku, yaitu serangkaian kegiatan, perbuatan, aksi, dan tindakan serta perwujudan eksistensi manusia yang di dalam interaksi individu dalam masyarakat.

Parson dalam **Ritzer** (2005:129) mengatakan bahwa kultur sebagai kekuatan utama yang mengikat sistem tindakan. Kultur menurut **Parson** mengenali antaraktor, menginteraksikan keberibadian, dan menyatukan sistem sosial.

Untuk memahami poka perilaku, menurut keyakinan *behaviourism*, tidak diperlukan konsep-konsep ide dan nilai-nilai sebagai latar, tetapi lebih disebabkan oleh

respon terhadap suatu tekanan yang kuat dari faktor eksternal, yaitu stimulus yang secara hakiki mengharuskan munculnya respon terhadap stimulus tersebut dari luar diri manusia.

Perilaku manusia berlangsung dalam interaksi dengan lingkungan yang mengakibatkan dan menghasilkan perubahan timbal balik. Ketika seseorang mengambil keputusan untuk melakukan sesuatu ditentukan oleh sejauh mana kekuatan pengaruh eksternal memberi tekanan sebagai stimulus terhadap manusia individu **Ritzer** (1980:83).

Permasalahannya adalah terjadinya krisis budaya yang multisegi sebagaimana dikemukakan oleh **Fritjof Capra** (1998:11), bahwa kita perlu mengambil pandangan yang sangat luas dan memandang situasi kita dalam konteks evolusi budaya manusia. Gejala evolusi tersebut dapat dilihat dari kata **Capra**, yaitu meningkatnya penyakit mental, kejahatan tindak kekerasan dan gangguan sosial. Dampak dari evolusi tersebut dapat pula dilihat dari penyakit yang menghinggapi pelaku birokrasi publik.

D. DESKRIPSI PERILAKU BIROKRASI DALAM MEMBERIKAN PELAYANAN

Literatur asing yang sering dibaca selama ini pada umumnya membahas perilaku organisasi atau perilaku administrasi. Jarang ditemui istilah perilaku birokrasi. Oleh karena itu perlu diberikan penekanan tentang bagaimana perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. **Thoha** (2002:183), mengatakan bahwa kalau organisasi atau administrasi bisa berperilaku, mengapa birokrasi tidak? Pada hal baik organisasi, administrasi maupun birokrasi sama-sama sebagai suatu sistem. **Thoha** (2002:183), mengatakan bahwa organisasi merupakan kumpulan orang yang mempunyai sikap dan perilaku tertentu di dalam usaha bekerja

sama mencapai tujuan tertentu. Administrasi suatu system di dalam bekerja sama tersebut yang mempermudah usaha mencapai tujuan organisasi. Demikian pula birokrasi merupakan system yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif usaha pencapaian tujuan Organisasi tersebut. Dengan melihat kenyataan seperti itu, maka layaklah kalau tulisan ini berusaha mengetengahkan gagasan tentang perilaku birokrasi. Selama organisasi, administrasi, dan birokrasi masih ditopang oleh salah satu soko gurunya yakni manusia, dan selama di dalam usahanya mencapai suatu tujuan masih selalu berperilaku, maka suatu penamaan perilaku untuk birokrasi, organisasi ataupun administrasi bukanlah suatu yang dicari-cari.

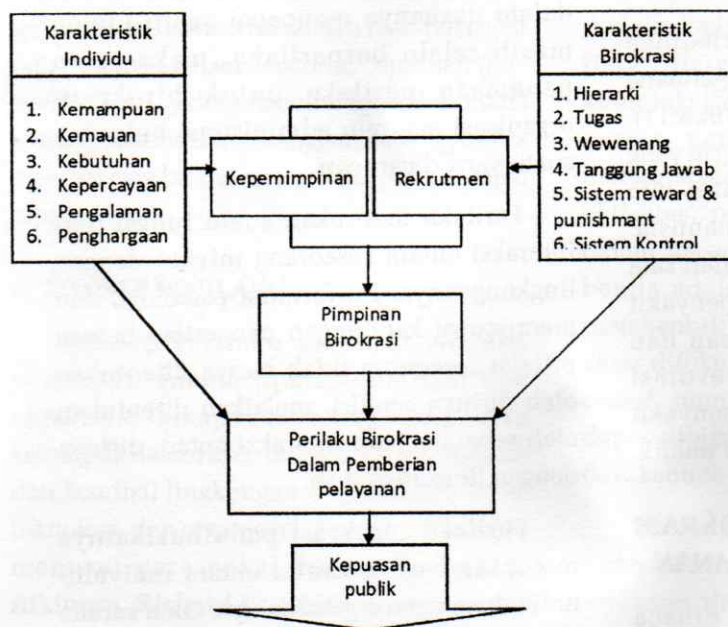
Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seseorang inividu dengan lingkungannya. Ini formula psikologi, dan mempunyai kandungan pengertian bahwa perilaku seseorang tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan oleh seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya.

Perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut.

Individu membawa ke dalam tataran birokrasi, kemampuan, kemauan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman masa lainnya. Ini merupakan karakteristik individu, dan karakteristik itu akan terbawa ketika individu tersebut memasuki suatu lingkungan baru, misalnya memasuki birokrasi. Adapun birokrasi yang dipergunakan sebagai suatu system untuk merasionalisasikan organisasi itu juga mempunyai karakteristik tersendiri. Karakteristiknya dapat diamati Max Weber,

antara lain: adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hierarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu, adanya wewenang dan tanggung jawab, adanya system penggajian tertentu, adanya system pengendalian dan lain sebagainya.

Jika karakteristik individu yang disebutkan di atas berinteraksi dengan karakteristik birokrasi, maka timbullah "**Perilaku Birokrasi**" yang akan berpengaruh terhadap kepuasan pelanggan ketika memberikan pelayanan.



Konsep perilaku birokrasi yang dikemukakan di atas, dapat dipahami dalam kaitan dengan formula psikologi. Hal tersebut bisa saja terjadi dimanapun dalam masyarakat. Secara khusus, bagaimana perilaku birokrasi untuk memberikan pelayanan masyarakat (publik).

Penelitian ini; yaitu mengamati atau mengobservasi secara langsung (*Grounded Research*) terhadap **pelaku birokrasi dalam memberikan pelayanan dan hubungannya dengan kepuasan pelanggan (public)**. Hal ini dilakukan untuk menghimpun fakta

"murni" tanpa teori. Menurut **Ritzer** (2005:47), Studi sosiologis empiris ini dilepaskan sama sekali dari sasaran perhatian teoritis sosial. Ketimbang pada upaya penyusunan teori, tekanan lebih banyak diletakkan pada upaya menghasilkan indikator pasti yang lebih banyak, metode pengumpulan dan pengklasifikasian data yang lebih baik. Hal ini dilatar belakangi adanya fenomena perilaku birokrat yang akhir-akhir ini menjadi patologi (penyakit) dalam pemerintahan, dengan diagnosa sebagai berikut: (1) Budaya feodalistik masih terasa, (2) kebiasaan menunggu petunjuk pengarah, (3) Loyalitas kepada atasan bukan kepada tugas organisasi, (4) Belum berorientasi pada prestasi, (4) Keinginan untuk melayani masih rendah, (5) Belum ditopang dengan teknologi secara menyeluruh, (6) Budaya ekonomi biaya tinggi, (7) Jumlah pegawai negeri relatif banyak namun kurang bermutu dan asal jadi.

E. PELAYANAN PUBLIK

Kurniawan (2005:4), menyatakan bahwa pelayanan adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Selanjutnya menurut Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian menurut **Sinambela** (2006:5), dikatakan bahwa pelayanan publik adalah pemenuhan kebutuhan keinginan dan

kebutuhan masyarakat oleh birokrasi pemerintah.

Konsep pelayanan publik pertama kali diperkenalkan oleh **David Osborne** dan **Ted Gaebler** (1995), dalam bukunya "*Reinventing Government*". Intinya adalah pentingnya peningkatan pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah dengan cara memberi wewenang kepada pihak swasta lebih banyak berpartisipasi sebagai pengelola pelayanan publik.

Dalam rangka perbaikan penerapan dan perbaikan sistem dalam kaitannya dengan pelaksanaan pelayanan publik, **Osborne** menyimpulkan 10 prinsip yang disebut sebagai keputusan gaya baru. Salah satu prinsip penting dalam keputusannya adalah "sudah saatnya pemerintah berorientasi "pasar" untuk itu diperlukan pendobrakan aturan agar lebih efektif dan efisien melalui pengendalian pasar itu sendiri.

Ke sepuluh prinsip yang dimaksud **Osborne** (1995), adalah sebagai berikut: (1) Pemerintah katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh. (2) Pemerintahan milik masyarakat: memberi wewenang ketimbang melayani. (3) Pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan. (4) Pemerintahan yang digalakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan. (5) Pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan. (6) Pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi. (7) Pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan. (8) Pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati. (9) Pemerintahan desentralisasi. (10) Pemerintahan birokrasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar".

Menurut **Gaspersz** (2002:52), bahwa elemen yang paling penting bagi organisasi adalah pelanggan, untuk itu identifikasi secara tepat apa yang menjadi kebutuhan

pelanggan. Hal ini sejalan dengan **Wasistiono** (2003:42) mengatakan bahwa bagi organisasi, "melayani konsumen merupakan saat yang menentukan" (*moment of thruts*, peluang bagi organisasi menentukan kredibilitas dan kapabilitasnya).

Untuk itu, strategi mengutamakan pelanggan adalah prioritas utama yang harus dilakukan. **Wasisistino** (2003:42), menamakan abad ini sebagai "abad pelanggan", abad dimana para pengguna jasa diposisikan pada tempat yang paling terhormat (*putting costumers first*). Segala upaya peningkatan kualitas pelayanan dilakukan dengan menggunakan pendekatan pelanggan.

Dari sudut pandang pelanggan, setiap dimensi itu penting dalam penyampaian pelayanan berkualitas, untuk itu setiap perusahaan penyedia pelayanan perlu menerapkan perspektif pelayanan pelanggan sebagaimana dipaparkan oleh **William**, (2004), sebagai berikut: (1) Pelanggan adalah raja, (2) Pelanggan adalah alasan keberadaan kita (perusahaan) (3) Tanpa pelanggan kita (perusahaan) tak punya apa-apa, (4) Pelanggan kitalah yang menentukan bisnis kita (perusahaan), (5) Jika kita (perusahaan) tidak memahami pelanggan kita (perusahaan), maka berarti kita (perusahaan) tidak memahami bisnis kita (perusahaan).

Setiap pernyataan di atas, mencerminkan orientasi terhadap pelanggan, sebuah pandangan bahwa pelanggan adalah penentu puncak sifat dan keberhasilan organisasi seseorang, suatu pandangan yang memutarbalikkan pandang tradisional tentang organisasi. Perspektif ini adalah perspektif pelayanan pelanggan.

1. Kualitas Pelayanan (*Service Quality*)

Kualitas (*quality*) menurut **Supramto** (2001), "*the extent to which products meet the requirement of people who use them*" Jadi suatu produk, apakah itu

bentuknya barang atau jasa, dikatakan bermutu bagi seseorang kalau produk tersebut dapat memenuhi kebutuhannya.

Sementara itu pelayanan (*service*) oleh banyak penulis mendefinisikan pelayanan sebagai suatu perbuatan (*deed*), suatu kinerja (*performance*) atau suatu usaha (*effort*) Warella (1997:18).

Menurut Zethaml dan Warella (1997:17) mengatakan ada tiga karakteristik utama tentang pelayanan, yaitu: (1) *intangibility*, (2) *heterogeneity* dan (3) *inseparability*.

Intangibility berarti bahwa pelayanan pada dasarnya bersifat *performance* dan hasil pengalaman dan bukannya objek. Kebanyakan pelayanan tidak dapat dihitung, diukur, diraba atau dites sebelum disampaikan untuk menjamin kualitas. Berbeda dengan barang yang di hasilkan oleh suatu pabrik yang dapat dites kualitasnya sebelum disampaikan pada pelanggan.

Heterogeneity berarti pemakai jasa atau klien atau pelanggan memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pelanggan dengan pelayanan yang sama mungkin mempunyai prioritas berbeda. Demikian pula *performance* sering sering bervariasi dari suatu prosedur ke prosedur lainnya bahkan dari waktu ke waktu.

Inseparability berarti bahwa produksi dan konsumsi suatu pelayanan tidak terpisahkan. Kosekuensinya di dalam industri pelayanan kualitas tidak direkayasa ke dalam produksi disektor pabrik dan kemudian disampaikan kepada pelanggan. Kualitas terjadi selama interaksi antara klien dan penyedia jasa.

Mengetahui kualitas pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi penting karena dapat memberikan manfaat bagi

organisasi yang bersangkutan. Kalau ini dilakukan paling tidak organisasi atau instansi yang bersangkutan sudah punya "Concern" pada pelangganya. Pada akhirnya, bisa jadi berusaha maksimal untuk memenuhi kepuasan pelanggan yang dilayani.

Pelayanan berkualitas atau pelayanan prima yang berorientasi pada pelanggan sangat tergantung pada kepuasan pelanggan. Lukman (1999) menyebut salah satu ukuran keberhasilan menyajikan pelayanan yang berkualitas (*prima*) sangat tergantung pada tingkat kepuasan pelanggan yang dilayani. Pendapat tersebut artinya menuju kepada pelayanan eksternal, dari perspektif pelanggan, lebih utama atau lebih didahulukan apabila ingin mencapai kinerja pelayanan yang berkualitas.

Tjiptono (2004:128), mengatakan bahwa ada tiga kunci memberikan pelayanan yang unggul, yaitu: (1) Kemampuan memahami kebutuhan dan keinginan pelanggan, termasuk di dalamnya memahami tipe pelanggan. (2) Pengembangan database yang lebih akurat dari pada pesaing (mencakup data kebutuhan dan keinginan setiap segmen pelanggan dan perubahan kondisi persaingan). (3) Pemanfaatan informasi yang diperoleh dari riset dalam suatu kerangka strategik.

Sementara itu Gerson (2002:55), menyatakan pengukuran kualitas internal memang penting. Tetapi semua itu tidak ada artinya jika pelanggan tidak puas dengan yang diberikan. Untuk membuat pengukuran kualitas lebih berarti dan sesuai, "tanyakan" kepada pelanggan apa yang mereka inginkan, yang bisa memuaskan mereka.

Pendapat tersebut kata lain bisa diartikan bahwa kedua sudut pandang

undangan, (3) Kondisional, yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisinya kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip dan efektivitas, (3) Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi kebutuhan, dan harapan masyarakat, (4) Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain. (5) Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap publik. Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi konvensional kualitas menurut **Sinambela** dkk (2006:6), menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti: (1) kinerja (*performance*); (2) keandalan (*reliability*), (3) mudah dalam penggunaan (*ease of use*), dan (4) estetika (*esthetic*) dan sebagainya. Sedangkan definisi strategis **Sinambela** dkk (2006:6), dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).

Sedangkan definisi kualitas baik yang konvensional maupun yang lebih strategis oleh **Gaspers** (1994), mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu pada: (1) kualitas terdiri dari keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan dan penggunaan

produk; (2) kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

2. Kepuasan Pelanggan

Menurut **Lukman** (2000:119), menyatakan bahwa kepuasan sebagaimana tingkat persaan seseorang setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dirasakan dengan harapannya. Sejalan pandangan, **Gibson** dkk (1987), **Wexley** dan **Yulk** (1988), menjelaskan bahwa kepuasan pada hakikatnya berkaitan dengan faktor kebutuhan seseorang (pelanggan). Artinya, jika kebutuhan seseorang terpenuhi maka orang tersebut merasa puas, demikian pula sebaliknya. Kemudian **Tjiptono** (1996:54), menambahkan bahwa kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan dan loyalitas pelanggan kepada perusahaan.

Selanjutnya pelayanan yang berkualitas menurut **Osborne** dan **Gebler** (1995), serta **Bloom** (1981), antara lain memiliki ciri-ciri seperti: tidak prosedural (birokratis), terdistribusi dan terdesentralisasi, serta berorientasi kepada pelanggan.

Pendapat di atas, dipertegas oleh **Schnaars** (1991), dalam **Tjiptono** menyebut bahwa pada dasarnya tujuan dari suatu bisnis atau usaha adalah menciptakan rasa puas terhadap pelanggannya. **Schnaars** juga menyebut bahwa:

“Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan beberapa manfaat, diantaranya: hubungan antara pelanggan dengan perusahaan menjadi harmonis, memberikan dasar yang baik bagi pembeli (pemakaian) ulang, terciptanya loyalitas dari pelanggan serta terbentuknya rekomendasi dari mulut ke mulut yang kesemuanya menguntungkan perusahaan”.

Sementara itu, **Kotler** (1996),

menandakan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang (pelanggan) setelah membandingkan dengan kinerja yang ia rasakan dibandingkan dengan harapannya.

Untuk mewujudkan dan mempertahankan kepuasan pelanggan, organisasi jasa harus melakukan empat hal menurut **Tjiptono** (2004), yaitu: (1) Mengidentifikasi siapa pelanggannya. (2) Memahami tingkat harapan pelanggannya atas kualitas. (3) Memahami strategi kualitas layanan pelanggan. Dan (4) Memahami siklus pengukuran dan umpan balik dari kepuasan pelanggan.

Berdasarkan berbagai pandangan di atas, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kepuasan pelanggan adalah mencakup perbedaan antara harapan dan kenyataan atau hasil yang dirasakan, pandangan ini didasarkan pada *disconfirmation paradigm* oleh, **Pawitra**, (1993).

Meskipun pada umumnya batasan atau pengertian yang diberikan menitikberatkan pada kepuasan pelanggan/ketidakpuasan terhadap produk atau jasa, pengertian tersebut juga dapat diterapkan dalam penilaian kepuasan/ketidakpuasan terhadap suatu perusahaan karena keduanya sangat berkaitan **Pawitra**, (1993).

3. Kriteria Pelayanan Publik (Masyarakat)

Salah satu kriteria pelayanan masyarakat yang pernah dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara (MENPAN) (1996) dalam rangka penilaian unit-unit pelayanan percontohan bagi instansi pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara, adalah "Kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan dan kenyamanan,

keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan yang merata, ketepatan waktu"

Disamping delapan kriteria kualitatif di atas, ditetapkan pula kriteria kuantitatif, antara lain meliputi:

- a. Jumlah konsumen yang meminta pelayanan (konsumen baru),
- b. Intensitas waktu pemberian pelayanan (waktu sesuai permintaan penerima pelayanan),
- c. Penggunaan perangkat-perangkat modern dalam rangka mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada pihak yang meminta pelayanan, serta
- d. Frekuensi keluhan atau pujian dari penerima pelayanan pada umumnya terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemberi pelayanan.
- e. Kenyataan Empirik. Kenyataan empirik menunjukkan bahwa masalah yang sering menjadi keluhan publik terkait dengan pelayanan birokrasi menurut **Sinambela** (2006:36), diantaranya: (1) memperlambat proses penyelesaian pemberian izin, (2) Mencari berbagai dalih, seperti kekuranganlengkapan dokumen pendukung, keterlambatan pengajuan permohonan, dan dalih lain yang sejenis, (3) Alasan kesibukan melaksanakan tugas lain; (4) Sulit dihubungi, dan (5) Senantiasa memperlambat dengan menggunakan kata-kata "sedang diproses". Namun ketika memberikan pelayanan kepada kerabatnya sangat cepat dilayani, apakah karena ada hubungan darah atautkah hubungan politik. Karena pimpinan birokrasi pada dasarnya merupakan suatu jabatan yang "ditunjuk" bukan "dipilih". Hal ini dapat dipahami bahwa ada unsur politik masuk dalam birokrasi sehingga pimpinan dan aparatnya tidak dapat memberikan pelayanan yang netral kepada publik. Hal inilah yang memicu

munculnya ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah.

F. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan tentang perilaku birokrasi dalam pelayanan publik tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa kepuasan pelanggan atau publik dalam konteks pemberian pelayanan birokrasi sangat berpengaruh. Oleh karena itu kualitas pelayanan birokrasi terhadap publik perlu mendapat perhatian khusus para teoritis maupun para praktisi, apalagi dengan pendapat Denhardt bahwa *paradigma baru administrasi publik yaitu The New Public Service*, yang orientasinya ialah *serqual for citizen*.

Pembenahan sistem pelayanan birokrasi sekarang ini harus menjadi prioritas, bagaimanapun pelayanan birokrasi menentukan mati hidupnya aktivitas publik, karena mereka tetap harus dilayani oleh para birokrat.

Daftar Pustaka

- Albrow, Martin. 1996. *Birokrasi*. Terjemahan. PT. Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta.
- Blau, Peter M, & Marshall W. Meyer. 2000. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*: Terjemahan Prestasi Pustakarya. Jakarta.
- Denhardt, Janet V, dan, dkk Denhardt Robert B. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*, New York: M.E. Sharepe, Inc.
- Dvorin, Eugene P & Simmons, Robert H. 2000. *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme*. Prestasi Pustakarya. Jakarta
- Dwiyanto, Agus dkk, 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gajah mada University Press.
- Capra, Fritjop *Capra. Titik Balik Peradaban: Sains, Masyarakat dan kebangkitan Kebudayaan*. Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya.
- Gaspersz, Jhon W. 1994. *Manajemen Kualitas: Penerapan Konsep-Konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total*. Kerjasama Yayasan Indonesia Emas Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Gerson, Richard F. 2002. *Mengukur Kepuasan Pelanggan*. Terjemahan PPM. Jakarta.
- H. George Frederickson. 2003. *Administrasi Negara Baru*. Jakarta. LP3ES
- Kartasapoetra, G. 1994. *Debirokratisasi dan Deregulasi*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Kurniawan, Agung, 2005. *Transformasi pelayanan Publik*, Pembaharuan, Yogyakarta.
- Koentjaraningrat, 1997. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta.
- Lukman, Sampara, 2000. *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA-LAN Press. Jakarta.
- Mufiz, Ali. 1986. *Materi Pokok Pengantar Administrasi Negara*, Karunika, Universitas terbuka. Jakarta
- Nawawi Hadari dan Martini Hadari. 1994. *Ilmu Administrasi. Jakarta. Ghalia Indonesia*.
- Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Budaya Organisasi*, Rineka Cipta. Jakarta
- Osborne, David dan Ted Gaebler. (1995) *Mewirusahaakan Birokrasi*.: Terjemahan, Jakarta. PPM
- Osborne, David dan Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi*. Terjemahan Jakarta. PPM
- Paramudji. S. 2004. *Ekologi Administrasi Negara*. Jakarta. Bumi Akasara.
- Ritzer, George & Goodman Douglas J. 2005. *Teori Sosiologi Modern*. Terjemahan. Prenada Media. Jakarta.
- Robbins, P. Stephen, 2003. *Perilaku Organisasi*, PT. Indesk, Kelompok Gramedia, Jakarta, Jilid 1.
- Robbins, P. Stephen, 1994. *Teori Organisasi: Struktur, Disain & Aplikasi*, Arcan, Jakarta.
- Rosenbloom David H. & Kravchuk, Robert S, 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector*. Mc Graw Hill. New York.

- Sinambela, Lijan Poltak, 2006. **Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi**. Bumi Aksara. Jakarta.
- Stewart, Aileen Mitchell. 1998. **Empowering: Pemberdayaan Sumber daya Manusia, Kanisius**. Yogyakarta.
- Surie, H.G.1987. **Ilmu Administrasi Negara: Suatu Bacaan** Pengantar Gramedia, Jakarta.
- Syafiie Kencana Inu. 2003. **Birokrasi Pemerintahan Indonesia**. Bandung. Manjdar maju.
- Syafiie Kencana Inu, dkk. 1999. **Ilmu Administrasi Publik**. Jakarta. Reneka Cipta.
- Tjokroamidjojo Bintaro.1995. **Pengantar Adminitrasi Pembangunan. Jakarta. LP3ES**
- Tjokrowinoto Moeljarto, dkk. 2004. **Birokrasi dalam Polemik**. Yogyakarta. Pustaka Pelajar
- Thoha Miftah. 2003. **Birokrasi dan Politik di Indonesia**. Jakarta. Rajawali Pers.
- _____, 2002. **Perspektif Perilaku Birokrasi**, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Tjiptono, Fandy, 1996. **Manajemen Jasa**, Andi. Yogyakarta.
- _____, 2004. **Prinsip-prinsip Total Quality Service**. Andi Yogyakarta.
- Utomo Warsito. 2003. **Dinamika Administrasi Publik**. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Wasisitiono, Sadu 2003. **Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**, Cetakan kedua, Fokusmedia. Bandung.
- Warella, Y. 2004. **Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik. Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik**. Semarang: MAP UNIDP.
- Zauhar Soesilo. 1996. **Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi dan Strategi**. Jakarta. Bumi Aksara.
- Zeithaml, Valarie A-Parasuraman A.and Beryy, Leonard L. 1990. **Delivering Service Quality: Banlancing Customer Perceptinon and Expectations**. New York: The Pree Press.
- Jurnal Terbitan Berkala:
- Hasan Erliana. 2005. **Reformasi Birokrasi Kajian Dengan Pendekatan Filosofi dan Praktis Manajemen Pemerintahan**. Jurnal Administrasi Pemerintahan: Volume II, Penerbit Program Pasca sarjana STPDN/IPDN DEPDAAGRI RI. Bandung.
- Nurma, Semil, 2005. **Service Quality (Servqual) Pelayanan Publik Isntansi pemerintah dan The New Public Service**. JIANA. Jurnal Ilmu Administrasi Negara. Volume 5, Nomor 1. Penerbit Program Pascasarjana Universitas Riau (UNRI) Pekanbaru Riau.