

ILMU ADMINISTRASI PUBLIK



Dr. Slamet Rosyadi, M.Si. Memulai karier sebagai dosen dan peneliti sejak tahun 1997 di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unsoed. Menyelesaikan Program Magister Ilmu Administrasi dari Universitas Brawijaya pada 1997 dan meraih gelar Doktor (S3) pada 2003 dari *Institute of Rural Development, Goettingen University* Jerman. Beberapa publikasinya telah terbit dalam bentuk jurnal berkala nasional dan internasional serta artikel di prosiding konferensi dan media massa. Bidang kajian yang menjadi perhatiannya adalah reformasi birokrasi dan kebijakan konservasi. Komunikasi dan diskusi via email dapat dialamatkan ke slametrosyadi@yahoo.com



Dr. P. Israwan Setyoko, M.S. Menyelesaikan Program S1 dan S2 dalam bidang Ilmu Administrasi Negara di UGM. Meraih gelar Doktor (S3) pada 2000 dari Universitas Padjadjaran Bandung. Sejak 2001 sampai sekarang menjabat sebagai Ketua Program Pascasarjana Ilmu Administrasi Unsoed. Aktif terlibat dalam berbagai penelitian dan seminar di tingkat lokal maupun nasional. Bidang kajian yang saat ini digeluti adalah manajemen dan kebijakan publik. Komunikasi via email dapat dialamatkan ke p.israwan@yahoo.com



Drs. Ali Rokhman, M.Si, Ph.D adalah Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto sejak 1993. Lulus S1 bidang Ilmu Administrasi Negara pada 1992 dari Universitas Jenderal Soedirman, Lulus S2 Ilmu Administrasi dengan konsentrasi pada Pengembangan Sistem Informasi dari Universitas Brawijaya pada tahun 1998, dan lulus S3 bidang *Information Management Sciences* tahun 2002 dari Universitas Asahi Jepang. Setelah menyelesaikan S3 melanjutkan program *Post Doctoral* pada Universitas Asahi sampai 2003. Sekarang menjabat sebagai Sekretaris Program MAP Unsoed, dan mengampu mata kuliah Sistem Informasi Manajemen, Teori Organisasi dan Manajemen Publik, Manajemen Pelayanan Publik, dan Electronic Government. Dapat dihubungi melalui e-mail alirokhman@unsoed.ac.id atau website di <http://arokhman.unsoed.net>

Buku ini memberikan gambaran *best practices* pelayanan publik yang berkembang dalam pemerintahan daerah. Tentu saja dalam kajian akademik, pembahasan *best practices* ini lebih mudah dipahami, karena para penulis menggunakan kerangka pemikiran yang jelas dan memungkinkan untuk melakukan analisis serta membuat anti tesis baru terhadap perkembangan ilmu administrasi negara. Bagi kalangan praktisi pemerintahan daerah, buku ini dapat memberikan contoh baik bagaimana memberdayakan masyarakat dalam pelayanan publik, membuat pelayanan publik yang cepat dan efisien melalui *one stop service*, bagaimana mengukur kepuasan publik dalam pelayanan, dan bagaimana melakukan pengukuran kinerja aparatur pelayanan. Semua aspek tersebut merefleksikan langkah-langkah dalam melakukan reformasi birokrasi di tingkat pemerintahan lokal. Sejumlah hasil penelitian menunjukkan bahwa kemampuan dan komitmen kepala daerah untuk melakukan reformasi birokrasi akan sangat menentukan peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam tataran akademik, buku ini diharapkan dapat memberikan tambahan literatur bagi dosen dan mahasiswa mengenai perkembangan ilmu administrasi negara di Indonesia.

Sasaran Pembaca: mahasiswa, praktisi, peminat studi administrasi publik, peneliti, dan birokrat.

> Publikasi Program PHK A2 Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unsoed & LMKP

ISBN 978-979-18895-0-6



9 789791 889506

Pelayanan Publik di Tingkat Lokal Kajian Teori dan Empirik

co-editor: Dr. Slamet Rosyadi
Dr. P. Israwan Setyoko
Ali Rokhmani, Ph.D.

Kata Pengantar
Prof. Dr. Eko Prasjo
Guru Besar Ilmu Administrasi Publik, FISIP UI

Kerjasama antara
Program Hibah Kompetisi A2 dengan
Laboratorium Kajian
Manajemen dan
Kebijakan Pembangunan
Jurusan Ilmu Administrasi Negara
FISIP - Universitas Jenderal Soedirman
2008

Pelayanan Publik di Tingkat Lokal: Kajian Teori Dan Empirik

(Pergeseran pendekatan pasar-bisnis ke demokrasi-pemberdayaan)

Kata Pengantar:

Prof. Dr. Eko Prasajo

(Guru Besar Ilmu Administrasi Publik, Fisip UD)

co-editor:

Dr. Slamet Rosyadi

Dr. P. Israwan Setyoko

Ali Rokhman, Ph.D

Kerjasama antara

PROGRAM HIBAH KOMPETISI A2

JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA

dengan

LABORATORIUM KAJIAN MANAJEMEN DAN

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN

2008

**Pelayanan Publik di Tingkat Lokal:
Kajian Teori Dan Empirik
(Pergeseran pendekatan pasar-bisnis ke demokrasi-pemberdayaan)**

Co-Editor: Dr. Slamet Rosyadi
Dr. P. Israwan Setyoko
Ali Rokhman, Ph.D

ISBN: 978-979-18895-0-6
ix + 138 halaman

Diterbitkan oleh:
Laboratorium Manajemen dan Kebijakan Pembangunan (LMKP)
Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Fisip – Universitas Jenderal Soedirman

Kulit Muka dan Tata Letak:
Dwiyanto Indiahono, M.Si.

Cetakan Pertama Oktober 2008

KONTRIBUTOR

Anwaruddin. Bekerja sebagai staf pengajar di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unsoed sejak tahun 1985. Pada tahun 2000 menyelesaikan program S2 pada Program Studi Ilmu Politik Program Pascasarjana UGM. Aktif dalam beberapa penelitian dan publikasi baik dalam skala regional maupun nasional. Komunikasi via email dapat ditujukan ke anwaruddin.unsoed@yahoo.com

Andi Antono. Meniti karier sebagai staf pengajar di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unsoed sejak tahun 1987. Pada tahun 1999 menyelesaikan program S2 pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Program Pascasarjana UGM. Aktif dalam beberapa penelitian dan publikasi baik dalam skala regional maupun nasional. Saat ini menjabat sebagai Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unsoed. Komunikasi via email dapat ditujukan ke a.antono@yahoo.com

Bambang Tri Harsanto. Diterima sebagai dosen di Jurusan Ilmu Administrasi Fisip Unsoed pada tahun 1985. Menyelesaikan program S2 Ilmu Administrasi Negara di UGM dan saat ini sedang menempuh Program S3 di Institut Pertanian Bogor dengan mengambil jurusan Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan. Korespondensi via email dapat dialamatkan ke bttriharsanto@yahoo.com

Denok Kurniasih. Menjadi bagian dari Fisip Unsoed sejak tahun 1997 sebagai mahasiswa di jurusan Ilmu Administrasi Negara, Kemudian masuk sebagai dosen di jurusan yang sama pada tahun 2004. Meski tergolong sebagai dosen muda, beberapa penelitian dan kajian telah dilakukan, termasuk kerjasama dengan beberapa kabupaten. Hasil penelitiannya juga telah diterbitkan di beberapa jurnal ilmiah. Komunikasi via email dapat dialamatkan ke noek97@yahoo.com

Ngalimun. Bekerja sebagai pengajar di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip unsoed sejak tahun 1985. Menyelesaikan program S2 pada Program Studi Ilmu Politik UGM. Selain aktif mengajar juga aktif melakukan penelitian dan publikasi. Untuk koresponden dapat dialamatkan ke kampus Fisip Unsoed Purwokerto.

Dwiyanto Indiahono. Setelah menyelesaikan Program S2 Ilmu Administrasi Negara dari program MAP UGM pada tahun 2005 mengabdikan diri sebagai staf pengajar di almanaternya. Disamping aktif mengajar juga terlibat sebagai peneliti dengan berbagai lembaga baik universitas maupun pemerintah daerah. Beberapa hasil penelitiannya telah dipublikasikan dalam bentuk jurnal maupun buku. Salah satu bukunya berjudul "Reformasi Birokrasi Amplop" terbitan Gava Media. Komunikasi via email dapat ditujukan ke dwiyanto@yahoo.com

**Pelayanan Publik di Tingkat Lokal:
Kajian Teori Dan Empirik
(Pergeseran pendekatan pasar-bisnis ke demokrasi-pemberdayaan)**

Co-Editor: Dr. Slamet Rosyadi
Dr. P. Israwan Setyoko
Ali Rokhman, Ph.D

ISBN: 978-979-18895-0-6
ix + 138 halaman

Diterbitkan oleh:
Laboratorium Manajemen dan Kebijakan Pembangunan (LMKP)
Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Fisip – Universitas Jenderal Soedirman

Kulit Muka dan Tata Letak:
Dwiyanto Indiahono, M.Si.

Cetakan Pertama Oktober 2008

KONTRIBUTOR

Anwaruddin. Bekerja sebagai staf pengajar di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unsoed sejak tahun 1985. Pada tahun 2000 menyelesaikan program S2 pada Program Studi Ilmu Politik Program Pascasarjana UGM. Aktif dalam beberapa penelitian dan publikasi baik dalam skala regional maupun nasional. Komunikasi via email dapat ditujukan ke anwaruddin.unsoed@yahoo.com

Andi Antono. Meniti karier sebagai staf pengajar di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unsoed sejak tahun 1987. Pada tahun 1999 menyelesaikan program S2 pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Program Pascasarjana UGM. Aktif dalam beberapa penelitian dan publikasi baik dalam skala regional maupun nasional. Saat ini menjabat sebagai Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unsoed. Komunikasi via email dapat ditujukan ke a.antono@yahoo.com

Bambang Tri Harsanto. Diterima sebagai dosen di Jurusan Ilmu Administrasi Fisip Unsoed pada tahun 1985. Menyelesaikan program S2 Ilmu Administrasi Negara di UGM dan saat ini sedang menempuh Program S3 di Institut Pertanian Bogor dengan mengambil jurusan Ilmu Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan. Korespondensi via email dapat dialamatkan ke bttriharsanto@yahoo.com

Denok Kurniasih. Menjadi bagian dari Fisip Unsoed sejak tahun 1997 sebagai mahasiswa di jurusan Ilmu Administrasi Negara, kemudian masuk sebagai dosen di jurusan yang sama pada tahun 2004. Meski tergolong sebagai dosen muda, beberapa penelitian dan kajian telah dilakukan, termasuk kerjasama dengan beberapa kabupaten. Hasil penelitiannya juga telah diterbitkan di beberapa jurnal ilmiah. Komunikasi via email dapat dialamatkan ke noek97@yahoo.com

Ngalimun. Bekerja sebagai pengajar di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip unsoed sejak tahun 1985. Menyelesaikan program S2 pada Program Studi Ilmu Politik UGM. Selain aktif mengajar juga aktif melakukan penelitian dan publikasi. Untuk koresponden dapat dialamatkan ke kampus Fisip Unsoed Purwokerto.

Dwiyanto Indiahono. Setelah menyelesaikan Program S2 Ilmu Administrasi Negara dari program MAP UGM pada tahun 2005 mengabdikan diri sebagai staf pengajar di almanaternya. Disamping aktif mengajar juga terlibat sebagai peneliti dengan berbagai lembaga baik universitas maupun pemerintah daerah. Beberapa hasil penelitiannya telah dipublikasikan dalam bentuk jurnal maupun buku. Salah satu bukunya berjudul "Reformasi Birokrasi Amplop" terbitan Gava Media. Komunikasi via email dapat ditujukan ke dwiyanto@yahoo.com

Lilis Sri Sulistiani. Lulus Program Sarjana tahun 1992, Program Magister 2001 dari Magister Manajemen, mengabdikan pada Ilmu Administrasi Negara Fisip Universitas Jenderal Soedirman tahun 1993. Untuk kontak via email dengan alamat risdanfa@yahoo.com

Muslih Faozanudin. Menyelesaikan Program S1 tahun 1990 dan mengabdikan diri pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unsoed sejak tahun 1992 sampai sekarang. Tahun 1997 berkesempatan melanjutkan studi di Birmingham University. Menjadi Asisten Direktur I pada Program Pasca Unsoed tahun 2001 dan Asisten Direktur II pada tahun 2006 sampai sekarang.

Simin. Setelah menyelesaikan program sarjana tahun 1991, langsung mengabdikan diri pada almamaternya Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Universitas Jenderal Soedirman tahun 1992. Tahun 1997 mendapat kesempatan untuk melanjutkan studi S2 di Unibraw Malang dan selesai tahun 1999, dengan konsentrasi Administrasi Pemerintahan Daerah. Korespondensi via email dapat dialamatkan pada kenyar@yahoo.com.

Slamet Rosyadi. Memulai karier sebagai dosen dan peneliti sejak tahun 1997 di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unsoed. Menyelesaikan Program Doktor pada 2003 dari *Institute of Rural Development, Goettingen University* Jerman. Beberapa publikasinya telah terbit dalam bentuk jurnal berskala nasional dan internasional serta artikel di prosiding konferensi dan media massa. Komunikasi dan diskusi via email dapat dialamatkan ke slametrosyadi@yahoo.com

Tobirin. Menyelesaikan S1 Ilmu Administrasi Negara pada tahun 2001 dari Fisip Unsoed, kemudian melanjutkan S2 Ilmu Administrasi Negara di UGM dan lulus pada tahun 2005. Menjadi dosen pada almamaternya sejak tahun 2006. Aktif terlibat dalam berbagai penelitian dan publikasi baik skala lokal maupun nasional. Komunikasi via email dapat dialamatkan ke tobirin@yahoo.com

Wahyuningrat. Berkiprah sebagai dosen di Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisip Unsoed sejak tahun 1992. Melanjutkan program S2 Ilmu Administrasi dari Program Pascasarjana Unibraw Malang dan selesai pada tahun 1998. Terlibat secara aktif dalam berbagai kegiatan penelitian dan publikasi baik di tingkat lokal maupun nasional. Fokus studinya adalah pengembangan sumberdaya manusia. Diskusi via email dapat dialamatkan ke wahyuningrat@yahoo.com

DAFTAR ISI

	Hal.
Kontributor	iii
Daftar Isi	v
Kata Pengantar (Prof. Dr. Eko Prasoj)	vii
Kata Pengantar Penyunting	xi
1. Prospek Penerapan New Public Service di Indonesia : Teori dan Praktek Slamet Rosyadi, Bambang Tri Harsanto, Simin	1
2. Pelayanan Publik di Era Governance Wahyuningrat	27
3. Penguatan Posisi Tawar Masyarakat dalam Pelayanan Publik Denok Kurniasih dan Ngalimun	49
4. Desentralisasi Wewenang pada Pelayanan <i>One Stop Service</i> Tobirin	67
5. Survey Indeks Kepuasan Publik atas Fasilitas Pasar dan Revitalisasi Pasar Wage Purwokerto Berbasis <i>Public as Public.</i> Dwiyanto Indiahono	85
6. Hubungan Imbalan dengan Kinerja Pelayan Publik Anwaruddin dan Andi Antono	103
7. Kesiapan Aparatur Birokrasi Pemerintah dalam Penye- lenggaraan Pelayanan Publik di Kabupaten Banyumas Muslih Faozanudin dan Lilis Sri Sulistiani	121

KATA PENGANTAR

Prof. Dr. Eko Prasjojo
(Guru Besar Ilmu Administrasi Publik Fisip UI)

Pelayanan publik adalah produk bekerjanya sistem administrasi secara keseluruhan. Keberadaan dan esensi sistem administrasi suatu negara sejatinya sangat mudah diukur apakah hak-hak masyarakat dalam pelayanan publik dapat diselenggarakan dengan baik. Dengan kata lain baik buruknya suatu pelayanan publik akan sangat ditentukan oleh kualitas sistem administrasi yang dimiliki oleh suatu Negara. Sebagai sebuah sistem, administrasi negara sangat dipengaruhi oleh sub-sistem sub-sistem lainnya seperti sub sistem ekonomi, hukum, politik, sosial dan budaya. Keseluruhan sub sistem tersebut secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi tugas negara dalam memberikan pelayanan publik dan pemenuhan hak-hak sipil warga. Kegagalan pembangunan dan pelayanan publik biasanya disebabkan oleh ketidakmampuan pemimpinnya melakukan perubahan terhadap sistem administrasi negaranya.

Dalam teori dan praktek, kajian terhadap Administrasi Negara sebagai mesin pelayanan publik telah mengalami perubahan yang sangat signifikan. Perkembangan itu dimulai pada masa sebelum lahirnya konsep Negara Bangsa hingga lahirnya ilmu modern dari Administrasi Negara yang hingga saat ini telah mengalami beberapa kali pergeseran paradigma, mulai dari model klasik yang berkembang dalam kurun waktu 1855/1887 hingga akhir 1980an; *New Public Management* (NPM) yang berkembang dalam kurun waktu akhir 1980an hingga pertengahan 1990an; sampai kepada *The New Governance* yang berkembang sejak pertengahan 1990an hingga saat ini.

Pergeseran paradigma Administrasi Negara tersebut, telah membawa implikasi terhadap penyelenggaraan peran Administrasi Negara khususnya terkait dengan pendekatan yang digunakan dalam pelayanan publik; pembuatan dan pelaksanaan strategi; pengelolaan organisasi secara internal; serta interaksi antara Administrasi Negara dengan politisi, masyarakat dan aktor lainnya. Implikasi yang demikian tentu saja pada akhirnya akan sangat menentukan corak dan ragam dalam penyelenggaraan Pemerintahan dari sebuah Negara, termasuk Indonesia. Corak dan ragam tersebut akan sangat ditentukan oleh kondisi lokal yang ada di sebuah negara. Dengan kata lain sejauhmana Administrasi di suatu negara menyesuaikan diri dengan perkembangan paradigma yang ada; serta sejauhmana penyesuaian tersebut dilakukan dengan memperhatikan konteks lokal dan permasalahan yang ada di Negara tersebut.

Kumpulan hasil sejumlah pemikiran dan penelitian di dalam buku yang diedit oleh Dr. Slamet Rosyadi, Dr. P. Israwan Setyoko dan Ali Rokhman Ph.D, menggambarkan dinamika dan perkembangan pelayanan publik di Indonesia, khususnya pada tingkat pemerintahan daerah. Perkembangan pelayanan publik ini sekaligus merefleksikan perkembangan paradigma dan praktek ilmu administrasi negara di Indonesia. Dalam Bab pertama digambarkan oleh editor bagaimana perkembangan terakhir paradigma *the new public service* dalam prospek penerapannya di Indonesia. Seperti telah dipahami paradigma *the new public service* merupakan anti tesis terhadap paradigma *new public management* yang sangat mengedepankan perspektif customer yang menjiwai sektor privat. *The new public service* memberikan anti tesis bahwa keberadaan pemerintah adalah melayani (*serve*) bukan hanya sekedar mengarahkan (*not steer*). Masyarakat bukanlah *customer*, melainkan *citizen* yang memiliki hak-hak warga negara. Pertukaran yang terjadi antara masyarakat dan pemerintah bukanlah pertukaran yang sukarela (*voluntary*), melainkan pertukaran yang mengikat dan hierarkis (*obligatory*).

Kumpulan hasil sejumlah pemikiran dan penelitian di dalam buku yang diedit oleh Dr. Slamet Rosyadi, Dr. P. Israwan Setyoko dan Ali Rokhman Ph.D, menggambarkan dinamika dan perkembangan pelayanan publik di Indonesia, khususnya pada tingkat pemerintahan daerah. Perkembangan pelayanan publik ini sekaligus merefleksikan perkembangan paradigma dan praktek ilmu administrasi negara di Indonesia. Dalam Bab pertama digambarkan oleh editor bagaimana perkembangan terakhir paradigma *the new public service* dalam prospek penerapannya di Indonesia. Seperti telah dipahami paradigma *the new public service* merupakan anti tesis terhadap paradigma *new public management* yang sangat mengedepankan perspektif customer yang menjiwai sektor privat. *The new public service* memberikan anti tesis bahwa keberadaan pemerintah adalah melayani (*serve*) bukan hanya sekedar mengarahkan (*not steer*). Masyarakat bukanlah *customer*, melainkan *citizen* yang memiliki hak-hak warga negara. Pertukaran yang terjadi antara masyarakat dan pemerintah bukanlah pertukaran yang sukarela (*voluntary*), melainkan pertukaran yang mengikat dan hierarkis (*obligatory*).

Perkembangan paradigma administrasi negara dalam teori dan praktek, berkelindan dengan semangat otonomi daerah yang telah menjadi keputusan politik. Adalah tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Dalam prakteknya di Indonesia, otonomi daerah memang menampakkan hasil yang tidak sama. Di banyak daerah otonomi daerah lebih cenderung pada intensifikasi pekerjaan politik untuk kemakmuran dan kesejahteraan elite lokal belaka. Hanya sedikit daerah yang benar-benar menjadikan otonomi daerah sebagai instrumentasi untuk menciptakan kualitas pelayanan publik, kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Di daerah-daerah

yang berhasil menjadikan otonomi daerah sebagai alat kesejahteraan masyarakat, lazimnya selalu ditandai oleh keberadaan figur dan tokoh kepala daerah yang memiliki komitmen dan kompetensi untuk melakukan perubahan.

Keberhasilan otonomi daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yang baik ditentukan oleh komitmen kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) untuk melakukan perubahan dalam sistem birokrasinya. Kemampuan dan komitmen kepala daerah adalah keniscayaan untuk menciptakan Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Hal ini dimulai dengan melakukan perubahan-perubahan yang signifikan terhadap paradigma, budaya, mindset dan tata kerja aparat pemerintahan. Tetapi, jalan untuk menciptakan *Good Governance* adalah jalan panjang yang menanjak dan tidak dapat diselesaikan dengan cepat. Ketidaksabaran para pemimpin dan resistensi yang sangat besar dari politisi dan birokrat biasanya akan menyebabkan gagalnya upaya menciptakan *Good Governance*.

Buku ini memberikan gambaran *best practices* pelayanan publik yang berkembang dalam pemerintahan daerah. Tentu saja dalam kajian akademik, pembahasan *best practices* ini lebih mudah dipahami, karena para penulis menggunakan kerangka pemikiran yang jelas dan memungkinkan untuk melakukan analisis serta membuat anti tesis baru terhadap perkembangan ilmu administrasi negara. Bagi kalangan praktisi pemerintahan daerah, buku ini dapat memberikan contoh baik bagaimana memberdayakan masyarakat dalam pelayanan publik, membuat pelayanan publik yang cepat dan efisien melalui *one stop service*, bagaimana mengukur kepuasan publik dalam pelayanan, dan bagaimana melakukan pengukuran kinerja aparatur pelayanan. Semua aspek tersebut merefleksikan langkah-langkah dalam melakukan reformasi birokrasi di tingkat pemerintahan lokal. Sejumlah hasil penelitian menunjukkan bahwa kemampuan dan komitmen kepala daerah untuk melakukan reformasi birokrasi akan sangat menentukan peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam tataran akademik, buku ini diharapkan dapat memberikan tambahan literatur bagi dosen dan mahasiswa mengenai perkembangan ilmu administrasi negara di Indonesia.

Saya mengucapkan selamat kepada editor dan penulis atas terbitnya buku yang berjudul "Pelayanan Publik di Tingkat Lokal: kajian Teori dan Empirik. Semoga terbitnya buku ini akan menggelorakan semangat sarjana ilmu administrasi negara di Indonesia untuk terus mengembangkan ilmu administrasi negara dan memberikan kontribusi dalam pengembangan prakteknya di Indonesia. Selamat membaca.

Prof. Dr. Eko Prasajo

KATA PENGANTAR PENYUNTING

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa akhirnya kumpulan artikel hasil penelitian yang dibiayai dengan dana *Research Grant* Program PHK A2 Jurusan Ilmu Administrasi Negara dapat kami persembahkan kepada pembaca. Tujuan publikasi ini tidak lain untuk memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka pengembangan Ilmu Administrasi Negara yang telah berkembang cukup pesat sejak era tahun 1990 an.

Berbagai isu dan konsep telah dilontarkan para ahli Ilmu Administrasi Negara dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan publik yang diselenggarakan oleh administrasi negara direspon dalam buku ini dalam konteks lokal. Isu lokal khususnya Kabupaten Banyumas sebagai lokus studi sengaja dijadikan sebagai pilihan fokus kajian untuk memberikan gambaran yang lebih kongkrit mengenai praktek administrasi negara khususnya pada era desentralisasi. Harapan lebih jauh adalah beberapa praktek administrasi negara di tingkat lokal dapat mendorong praktek baik bagi kalangan administrator daerah setelah membaca karya ini.

Dibuka dengan artikel yang berjudul "Prospek Penerapan *New Public Service* di Indonesia", Slamet Rosyadi dkk menguraikan ihwal latar belakang munculnya pendekatan-pendekatan teoritik pelayanan publik. Intervensi kemajuan ilmu ekonomi dan bisnis telah mendorong munculnya pendekatan *New Public Manajemen*. Namun dalam prakteknya berbagai dampak yang tidak diinginkan terjadi dan menjauhkan komitmen pemerintah dalam menyediakan pelayanan mendasar bagi warganya. Situasi tersebut mendorong munculnya pendekatan *New Public Service* yang menekankan partisipasi dan pemberdayaan warga dalam proses pelayanan publik. Untuk melengkapi praktek-praktek pelayanan publik buku ini kemudian dilengkapi dengan berbagai kasus di tanah air khususnya di Kabupaten Banyumas oleh penulis-penulis dalam buku ini.

Namun demikian, tentu saja karya ini tidak lepas dari berbagai kekurangan. Untuk itu kami dengan terbuka membuka kritik dan saran untuk penyempurnaan karya ini di masa yang akan datang. Terlepas dari berbagai kekurangan, karya ini dipersembahkan kepada pembaca khususnya para mahasiswa yang mendalami kajian pelayanan publik dan praktisi pemerintah yang berkomitmen untuk meningkatkan mutu pelayanan bagi warganya.

Penyunting

- Smith, Theodore. 1975. "Stimulating Performance in the Indonesian Bureaucracy: Gaps in the Administrator's Tool Kit". *Economic Development and Cultural Change* XXIII Vol. 4, hal. 719-738.
- Stiffler, Mark A. 2006. "Incentive Compensation Management: Making Pay-for-Performance a Reality". *Performance Improvement* Vol. 45 No. 1.
- Taylor, F. 1911. *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper and Bros.
- Tim Pusklat Pegawai. 2006. "Meningkatkan Efektivitas Penilaian Kinerja Staf Melalui DP3 pada Bidang Evaluasi dan Pelaporan Pusklat Pegawai Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan". *Karya Tulis Model*, Departemen Keuangan Republik Indonesia Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai.
- Tempointeraktif. 2007. "Gaji Pegawai dan Pejabat Ditata Ulang". 11 Juli 2007.
- , 2007. "Pegawai yang Rendah Hambat Kinerja Pemerintahan". 13 Maret 2007.
- Utomo, Tri W.W. dan Deden Hermawan. 2005. "Evaluasi terhadap Sistem Penilaian Prestasi Kerja Menurut Sistem DP3". *Makalah*.
- Tempointeraktif. 2007. "Gaji Pegawai dan Pejabat Ditata Ulang". 11 Juli 2007.
- , 2007. "Pegawai yang Rendah Hambat Kinerja Pemerintahan". 13 Maret 2007.
- Utomo, Tri W.W. dan Deden Hermawan. 2005. "Evaluasi terhadap Sistem Penilaian Prestasi Kerja Menurut Sistem DP3". *Makalah*.

7. Kesiapan Aparatur Birokrasi Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kabupaten Banyumas

Oleh : Muslih Faozanudin dan Lilis Sri Sulistiani

PENDAHULUAN

Salah satu masalah mendasar yang dihadapi oleh pemerintah saat ini adalah sistem pelayanan publik yang belum tertata dengan baik, yang menyebabkan terbengkelainya dan terabaikannya urusan-urusan yang menyangkut kepentingan masyarakat. Masyarakat sering dihadapkan pada suatu posisi dimana mereka harus menelan pil pahit, manakala harus berurusan dengan sistem pelayanan yang kurang baik dan kurang memadai, mulai dari prosedur yang dikatakan berbelit-belit, waktu yang lama, sampai dengan masalah biaya yang biasanya melebihi dari ketentuan yang berlaku (Radar, 14 Februari 2006).

Berdasarkan pengamatan yang ditulis oleh Kumorotomo (2005:7), ada dua hal mendasar yang menyebabkan program dan pelayanan publik kurang responsif terhadap aspirasi masyarakat, yaitu *pertama*, para pemberi pelayanan masih berorientasi kepada kekuasaan dan bukan kepada pelayanan publik secara umum. Hal ini karena mereka masih menempatkan dirinya sebagai penguasa dan masih terbatas jumlahnya pejabat yang menyadari peranan dirinya sebagai penyedia dan pemberi layanan kepada masyarakat (public server). *Kedua*, adanya kesenjangan yang lebar antara apa yang diputuskan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat. Kondisi seperti ini disebabkan karena sistem politik dan sistem administrasi yang kurang mampu untuk menjembatani kepentingan para elit dan rakyat. Padahal, prinsip pelayanan publik adalah bahwa publik harus dipuaskan untuk memberikan andil dalam rangka mensejahterakan rakyat sebagaimana tujuan dari didirikannya pemerintah (Barata, 2003:16)

Dampak atas kondisi seperti di atas adalah, dikorbankannya kepentingan masyarakat, dan memanjakan kepentingan elit, kecuali bagi masyarakat yang mampu membayar atas biaya pelayanan yang diminta oleh lembaga pelayanan publik, maka mereka dapat menikmati pelayanan yang cepat. Mengutip pernyataan dari salah satu pejabat yang ditulis oleh Dwiyanto dkk, (2003:83) 'diskriminasi pelayanan adalah hal yang biasa terjadi di mana-mana' merupakan bukti bahwa pelayanan publik belum memihak pada rakyat.

Permasalahan tersebut diindikasikan sebagai akibat dari sistem birokrasi yang telah berkembang sejak lama, yang dicirikan dengan masih rendahnya kapabilitas aparatur yang ada sampai dengan masalah moralitas dan perilaku aparatur

yang belum mencerminkan sebagai petugas dari *public service agent* (Turner dan Hulme, 1997:86-96). Menurut Moeljarto (2001:4) terlalu dalamnya internalisasi sistem birokrasi pada jaman Orde Baru dengan model dan sistem *dirigiste* yang ditandai dengan adanya *state-stewardship* dimana pemerintah memiliki kendali penuh dalam proses ekonomi, telah menempatkan posisi birokrat/aparatur pemerintah menjadi sosok yang arogan, angkuh dan sulit untuk dikritik, dan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah semakin terpojok dalam kondisi yang kaku dan menyebalkan (Bryan and white, 1982) Sehingga ketika Orde Reformasi muncul maka sulit rasanya untuk begitu saja membalik kepribadian Orde Baru untuk diganti dengan kepribadian reformasi.

Dengan munculnya era baru administrasi publik, dengan munculnya "New public Management" maka pelayanan kepada masyarakat harus mengikuti arah perubahan itu menjadi sebuah "new Public service" yang merupakan inti dari paradigma new public management. Untuk menghadapi itu semua, perubahan mendasar pada baik organisasional maupun budaya /kultur dan sistem perlu dilakukan.

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis pelayanan publik dari sisi kondisi sumber daya aparatur, yang secara spesifik akan melihat tentang masalah perubahan sikap dan orientasi dari aparatur birokrasi/pemerintahan. Kajian ini sangat penting mengingat orientasi sikap dan perilaku aparatur sangat menentukan terhadap terselenggaranya pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan harapan masyarakat.

Secara kelembagaan, program reformasi pelayan dan publik sudah dikatakan berjalan, namun yang masih menjadi persoalan adalah para pelaksana yang sulit untuk secepatnya mengikuti tuntutan dan perubahan paradigma dari sistem pelayanan. Sikap dan perilaku yang diperankan oleh para birokrat/aparatur masih cenderung terinkorporasi dengan sistem dan budaya lama yang bersifat paternalis dan elit. Dimana para birokrat menganggap dirinya sebagai pihak yang dibutuhkan dari pada pihak yang melayani. Dengan kata lain ketika aturan main sudah dirubah, sudahkan orientasi sikap dan perilaku aparat dalam melayani masyarakat juga berubah.

Untuk keperluan tersebut, tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis tentang orientasi sikap dan perilaku aparat birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada lembaga pemerintah Kabupaten Banyumas.

KERANGKAKOSEN PETUAL

Pelayanan publik merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Banyak hal yang menjadikan pelayanan publik ini berkualitas, dalam perpektif 'good governance' pelayanan

publik harus dapat mencerminkan adanya sisi tingkat kepuasan dari kedua belah pihak, yaitu antara yang memberi dan menerima pelayanan. Namun demikian dalam konteks pelayanan publik, maka kata kuncinya ialah kemampuan pemerintah mengatur penyediaan beragam pelayanan publik yang responsif, kompetitif dan berkualitas kepada rakyatnya (Abdul Wahab, 1998 : 4). Oleh karena itu terkait dengan kondisi kualitas pelayanan publik, maka sisi pemberi pelayanan, khususnya aparat pelaksana yang melakukan pelayanan, merupakan sisi yang paling dominan dalam menuju kualitas pelayanan.

Kesiapan aparatur dalam pemberian pelayanan yang berkualitas, merupakan kata kunci dalam peningkatan kualitas pelayanan publik pada masa yang akan datang. Karena kalau melihat kondisi saat ini, banyak pengamatan yang menyimpulkan bahwa pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, adalah belum maksimal -kalau tidak mau dibilang buruk. Alasan klasik yang sering terlihat adalah tidak efektifnya proses birokrasi, pungutan liar hingga sikap dan pelayanan yang tidak menjunjung prinsip customer excellence, (Priandoyo, 2008).

Pelayanan publik yang berkualitas merupakan dambaan dari setiap warganegara. Pelayanan yang berkualitas secara koseptual adalah pelayanan yang dapat memenuhi harapan warganegara (Wayan Sudana,2005).. Artinya tidak ada kesenjangan antara harapan warganegara terhadap pelayanan yang diterimanya dengan pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan (Wayan Sudana,2005). Dengan demikian semakin sama antara apa yang diharapkan dengan apa yang diterima, maka masyarakat menganggap bahwa pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan sudah baik dan berkualitas. Untuk dapat menyelenggarakan pelayan berkualitas, ada empat hal yang dapat menjadi penopang terselenggaranya kegiatan pelayanan, yaitu adanya sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat; adanya kultur/budaya pelayanan dalam organisasai penyelenggara pelayanan yang mendukung; dan sumber daya Manusia (SDM), selaku pelaksana yang berorientasi kepada kepentingan pengguna jasa pelayanan dan berfungsinya mekanisme voice yang dapat diperankan oleh LSM, Media, organisasi profesi dan ombudsmen. (Ratminto, 2005).

Dalam penelitian ini lebih menyoroti pada bagaimana orientasi sikap dan perilaku aparat birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Perubahan sikap dan orientasi perilaku ini berkaitan dengan tugas pelayanan dari Pemerintah Kabupaten yang semakin berat, dengan menekankan pada 'public service orientation' (O'Donovan, 1994:12). Menurut Panandiker dan Kashirsagar, (1977:309-312) ada empat orientasi yang perlu dijalankan oleh seorang administrator/birokrat dalam menjalankan fungsinya sebagai 'public service officer'. Pertama, *change oriented* yaitu para birokrat dan pegawai yang ada dalam tubuh organisasi birokrasi harus mempunyai kemauan untuk untuk mengantarkan

pada perubahan-perubahan yang diinginkan. Perubahan yang dimaksud adalah mengikuti gerak langkah dinamika masyarakat. *Kedua, Result oriented* yaitu para pegawai/birokrat harus mempunyai kemauan untuk mencapai hasil kerja sesuai dengan yang telah ditetapkan, sesuai dengan kualitas standar yang disepakati bersama. *Ketiga, Citizen-participation oriented* yaitu adanya kemauan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat ikut dalam proses pelayanan, terutama dalam kegiatan pengawasan. *Keempat, Commitment to work* yaitu adanya kesungguhan dari para aparat birokrasi dalam bekerja sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki. Selain empat hal diatas, O'Donovan (1994:13), juga mengemukakan 4 karakteristik orientasi yang perlu untuk dimiliki oleh para administrator, yaitu *Pertama, Customer-oriented*; adalah orientasi yang lebih mementingkan pelayanan kepada masyarakat dari pada kepada diri sendiri, sehingga ia benar-benar mengetahui karakteristik dan kebutuhan pelanggan. *Kedua, Responsive and responsible*; Orientasi ini menekankan pada sikap tanggap terhadap segala permasalahan yang timbul di masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat atas pelayanan yang harus diberikan oleh Pemerintah daerah *Ketiga, believe in quality and quality control*; yaitu orientasi yang menghendaki adanya peningkatan kualitas pelayanan *Keempat, action-oriented*, yaitu orientasi yang menunjukkan lebih mendahulukan tindakan/aksi sebagai sarana untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam masyarakat.

Indikator-indikator tersebut di atas akan diderivasikan untuk mengukur tentang kesiapan aparatur pemerintah, yang dikaitkan dengan orientasi sikap dan perilaku. Indikator tersebut mencakup pemahaman terhadap aturan main dalam pekerjaan, orientasi pada perubahan, orientasi pada kualitas pelayanan, orientasi pada masyarakat, dan komitmen terhadap perubahan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan Survey deskriptif, yaitu penelitian untuk mencari data seluas mungkin dalam rangka mempelajari kondisi sosial dari suatu kelompok manusia, hubungan antar manusia dan juga pola kelakuan manusia (Vredenburg, 1984). Sasaran penelitian para pegawai pada kantor-kantor yang banyak melaksanakan kegiatan pelayanan umum sebanyak 101 responden yang diambil dari 8 instansi Pemerintah Kabupaten Banyumas yang meliputi Kantor Pelayanan Perijinan dan Inverstasi (KPPPI), Badan Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana (BKCKB), Dinas Koperasi dan UKM, Badan Penelitian dan Pengembangan, telematika dan arsip Daerah (BAPELITELARDA) dan Kantor Kecamatan Purwokerto Utara, Kecamatan Purwokerto Selatan, Kecamatan Purwokerto Barat dan Kecamatan purwokerto Timur. Jumlah responden yang diambil

adalah 101 responden. Untuk menganalisis penelitian digunakan teknik statistik deskriptif, yaitu Mean Median dan Modus.

Sesuai dengan fokus penelitian, maka perspektif penelitian ini dilihat dari aparatur pemerintah. Memang dimungkinkan dilihat dari sisi para penerima pelayanan. Namun untuk mengetahui secara lebih mendalam tentang sikap dan perilaku, dan komitmen pegawai dalam pelayanan publik, maka perseptif aparatur sebagai penyedia dan pemberi pelayanan merupakan pilihan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Untuk menganalisis tentang orintasi sikap dan perilaku Aparat dalam pelayanan publik digunakan gabungan ukuran yang dikemukakan oleh Panandiker dan Kashirsagar, (1977) dan O'Donovan, 1994. Dari 8 dimensi yang dikemukakan, dalam penerlitan ini di kelompokkan menjadi 5 dimensi yang meliputi: Pemahaman terhadap Lingkungan kerja, orientasi pada perubahan, Kemauan untuk menerima kritik, orientasi pada kualitas pelayanan dan komitmen terhadap pekerjaan. Hasil analisis terhadap kelima dimensi tersebut sesuai dengan metode yang digunakan diperoleh hasil seperti yang tersaji pada tabel berikut:

Tabel 1. Hasil Analisis Statistik Deskriptif Lima dimensi sikap dan Perilaku Aparat dalam Pelayanan Publik

	Pemahaman terhadap Lingkungan Kerja	Orientasi pada Perubahan	Kemauan untuk menerima kritik	Orientasi pada kualitas pelayanan	komitmen terhadap pekerjaan	Rata-rata nilai
	1	2	3	4	5	6
N	101	101	101	101	101	101
Mean	2,79	2,77	2,66	2,69	2,72	2,73
Median	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Mode	3	3	3	3	3	3
Sum	282	280	269	272	275	275,6

Hasil analisis di atas menunjukkan bahwa secara umum kelima dimensi dari orientasi sikap dan perilaku aparat Birokrasi Kabupaten Banyumas menunjukkan pada kondisi yang baik. Hal ini dapat dilihat dari skor rata-rata berada pada angka, 2,73, dari nilai tertinggi 3. dan nilai terendah adalah 1, sedangkan median adalah 3. Dengan skor tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tingkat kesiapan aparatu pemerintah dalam pemberian pelayanan publik dikatakan 'siap'. Selanjutnya dilihat berdasarkan kategori tentang tingkat kesiapan aparatur dalam pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat, tersaji dalam tabel berikut:

Tabel 2. Kesiapan Aparatur Pemerintah Kabupaten Banyumas dalam Pelayanan Publik

Kategori	Frekuensi	Persentase
Rendah-tidak siap	-	-
Sedang-kurang siap	24	73,76
Tinggi-siap	77	76,24
Total	100,00	100,00

Sumber: Data Primer Diolah

Tabel di atas menunjukkan bahwa, tingkat kesiapan aparatur pemerintah Kabupaten Banyumas dalam pelayanan publik yang berkualitas berada dalam tingkatan tinggi atau kondisi "siap", dengan persentase 76,24 persen. Hasil ini mengindikasikan bahwa secara umum aparatur Pemerintah Kabupaten Banyumas telah siap untuk melakukan kegiatan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Hasil penelitian di atas, juga sebagian menunjukkan adanya hal-hal yang masih perlu diperhatikan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik, masih belum maksimalnya tingkat kesiapan aparatur, baik dilihat dari kemauan pemahaman terhadap lingkungan kerja, kesiapan untuk berubah, komitmen terhadap pekerjaan, dan orientasi terhadap hasil pekerjaan, mencerminkan bahwa masih belum maksimalnya kinerja aparat dalam pemberian pelayanan publik. Menurut Priandoyo (2008) menyatakan bahwa, ada 3 hal yang menyebabkan pelayanan publik kurang maksimal, *pertama*, rutinitas yang menjebak, hal ini disebabkan karena aparatnya setiap hari melakukan hal yang sama dan monoton, pekerjaan yang dilakukan dari hari kehari, adalah hal yang sama. *Kedua*, Semangat korps yang mulai menurun. Kondisi ini disebabkan karena kurang ada yang dapat memberi kebanggaan terhadap pekerjaan terkait dengan kinerja korps tersebut. *Ketiga*, Masih adanya kekuasaan yang terlalu besar, oleh karena pekerjaan pelayanan dapat dijadikan sebagai tambahan penghasilan. Hal ini juga sesuai dengan apa yang dinyatakan oleh Keban (2005) bahwa 'pegawai negeri sering mencari-cari alasan atas kinerja yang buruk, absensi, dan praktek-praktek korupsi dengan menyatakan bahwa mereka tidak dibayar dengan cukup'. Alasan penting lainnya adalah peluang untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan etika yang berlaku dalam pemberian pelayanan publik sangat besar. Pelayanan publik tidak sesederhana sebagaimana dibayangkan, atau dengan kata lain begitu kompleksitas sifatnya baik berkenaan dengan nilai pemberian pelayanan itu sendiri maupun mengenai cara terbaik pemberian pelayanan publik itu sendiri. Kompleksitas dan ketidakmenentuan ini mendorong pemberi pelayanan publik mengambil langkah-langkah profesional yang didasarkan kepada

"keleluasaan bertindak" (*discretion*). Dan keleluasaan inilah yang sering menjerumuskan pemberi pelayanan publik atau aparat pemerintah untuk bertindak tidak sesuai dengan kode etik atau tuntunan perilaku yang ada. Oleh karena itu pembinaan terhadap pegawai terkait dengan pelayanan publik sangat penting guna peningkatan kinerja pelayanan birokrasi pelayanan.

Selanjutnya di bawah ini akan dibahas masing-masing dimensi yang dapat mendukung terhadap kesiapan aparatur dalam peningkatan pelayanan publik, yang tercermin dalam lima dimensi, yang akan dibahas dibawah ini.

1. Pemahaman Aparat Terhadap Lingkungan Kerja

Yang dimaksud dengan pemahaman aparat terhadap lingkungan kerja adalah tingkat penguasaan aparat hal-hal yang terkait dengan tugas dan tanggung jawabnya. Di dalamnya terdiri dari, tingkat pemahaman aparat pemerintah terhadap aturan yang terkait dengan bidang tugasnya; dan pemahaman terhadap sisten dan prosedur pelayanan.

Pemahaman pegawai atas lingkungan kerja secara konseptual akan memberikan dorongan bagi pegawai untuk melakukan tugas dan tanggung jawabnya secara benar. Hasil penelitian yang menunjukkan rata-rata skor untuk dimensi ini adalah 2,79, dari skor tertinggi 3, ini berarti berada pada angka kualitas 93 persen atas dimensi pemahaman pegawai terhadap lingkungan kerja, menunjukkan bahwa sebagian besar aparat birokrasi telah menguasai terhadap apa yang menjadi tanggung jawabnya. Sehingga dengan kondisi ini sangat memungkinkan bagi pegawai pemerintah kabupaten untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Hal ini karena misi aparat birokrasi adalah memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat, dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia, sehingga bisa memberikan kesejahteraan dan rasa keadilan pada masyarakat banyak (Wayan Sudana, 2005)

Terkait dengan pemahaman lingkungan, maka aparat pelayanan harus benar-benar memahami terhadap sistem dan prosedur pelayanan yang ada. Tanpa memahami hal tersebut, maka yang terjadi adalah pelaksanaan pekerjaan yang lebih mengarah pada kebiasaan rutin, Karena tidak jarang terjadi bahwa kebiasaan rutin yang dipraktekkan pada organisasi birokrasi, akan menjadikan karyawan atau pegawai menjadi malas untuk mengenal lebih jauh tentang apa yang seharusnya dikerjakan. Kondisi inilah yang pada hal-hal tertentu, pegawai menjadi sulit untuk mengikuti perubahan, karena merasa dirinya telah mapan dengan hal-hal dan kebiasaan rutin. Oleh karena itu, suatu hal yang disarankan dalam hal ini adalah perlu adanya pembinaan yang terus menerus, dan apabila perlu maka diadakan rotasi tugas secara rutin, untuk membiasakan pegawai belajar dengan situasi yang baru (Priandoyo, 2008). Dua sub dimensi atas dimensi pemahaman terhadap lingkungan

kerja akan di analisis di bawah ini.

a. **Pemahaman Aparat Pemerintah Daerah terhadap Terhadap Aturan dalam lingkup tugasnya.**

Pemahaman aparat pemerintah terhadap atauran-aturan terkait dengan pekerjaan merupakan hal yang sangat vital dalam kegiatan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, dimensi ini akan menjelaskan prosentase jumlah pegawai yang memahami dengan baik tentang aturan-aturan yang ada, dalam lingkup tugasnya.

Tabel 3. Pemahaman Aparat Pemerintah Daerah terhadap Aturan

Kategori	Frekuensi	Persentase
Rendah	3	3,0
Kurang Baik	19	18,8
Baik	79	78,2
Total	101	100,0

Sumber: Data Primer Diolah

Hasil analisis menunjukkan bahwa, sebagian besar aparat pemerintah daerah memiliki pemahaman yang baik terhadap aturan dan kebijakan yang ada, yaitu sebanyak 78,2 persen, dan masih ada sejumlah pegawai yang pemahaman terhadap aturan masih rendah yaitu sebanyak 3 persen, dan pemahaman kurang baik sebesar 18,8 persen. Kondisi yang demikian mengindikasikan bahwa, ternyata belum semua pegawai yang ada pada unit pemerintah memahami secara baik terhadap aturan yang ada. Walaupun dengan persentase sebesar 21 persen lebih, tetapi ini dapat berakibat pada kinerja pelayanan pemerintah daerah secara umum. Selanjutnya, analisis lebih rinci terhadap dimensi tersebut akan dijelaskan secara berturut-turut dibawah ini.

Tabel 4. Tingkat Pemahaman Terhadap Sistem dan Prosedur Pelayanan Kantor Saudara

Kategori	Frekuensi	Persentase
Memahami sebagian kecil saja	12	11,9
Memahami sebagian besar	59	58,4
Memahami secara keseluruhan	30	29,7
Total	101	100,0

Sumber: Data Primer Diolah

Kondisi di atas dapat disebabkan paling tidak oleh dua hal. *Pertama*, kurangnya pemahaman pegawai terhadap prosedur disebabkan karena pegawai yang bersangkutan kurang mau mempelajari tentang sistem dan prosedur secara lengkap, hal ini karena pegawai cenderung terpaku pada apa yang menjadi bagian dari pekerjaannya, sehingga merasa kurang perlu untuk mempelajari hal-hal yang di luar pekerjaannya. *Kedua*, Kurangnya perhatian dari pimpinan untuk mendorong pada pegawai mempelajari tentang hal-hal yang terkait dengan tugas dan tanggung jawabnya. Kondisi yang demikian mengandung makna bahwa ketaatan terhadap aturan dan atasan dapat menyebabkan pegawai menjadi kurang kreatif, dan kurang berkembang.

b. **Pemahaman Aparat Terhadap sistem pelayanan**

Pemahaman aparat terhadap sistem dan prosedur pelayanan merupakan hal yang sangat penting dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Dengan pemahaman yang memadai diharapkan para aparat mengetahui tentang kelemahan dan kelebihan dalam proses pelayanan yang dijalankan. Dengan demikian, upaya untuk melakukan perubahan dapat secara mudah dilakukan. Dari hasil analisis diketahui bahwa kemauan berubah yang 'tinggi'; dari aparat memiliki prosentase sebesar 66,3 persen, kemauan berubah yang sedang sebesar 32,7 persen dan yang "rendah" hanya satu persen. Hasil selengkapnya tersaji pada tabel berikut:

Tabel 5. Pemahaman Terhadap Sistem dan Prosedur Pelayanan

Kategori	Frekuensi	Persentase
Tinggi	67	66,3
Sedang	33	32,7
Rendah	1	1,0
Total	101	100,0

Sumber: Data Primer Diolah

Secara lebih detail, mengenai kondisi aparat tentang kemauan berubah, dapat dilihat dari beberapa item instrument seperti yang tersaji di bawah ini. Beberapa dimensi yang digunakan untuk mengukur tingkat kemauan berubah dari aparat, antara lain: penilaian aparat terhadap sistem pelayanan; kesiapan melakukan perubahan; dan kemauan untuk menyelesaikan masalah

2. Orientasi Aparatur Pemerintah Daerah terhadap Perubahan

Dimensi ini akan menjelaskan tentang kesiapan aparatur pemerintah untuk menyesuaikan tuntutan perkembangan dan perubahan yang terjadi, baik yang diakibatkan oleh adanya kebijakan, maupun tuntutan dari masyarakat yang semakin kompleks yang selalu berkembang dan berubah. Hasil penelitian yang menunjukkan angka rata-rata skor sebesar 2,77 atau 92,3 persen dari angka tertinggi 3, dapat dikategorikan bahwa aparat birokrasi pada pemerintah Kabupaten Banyumas memiliki kemauan untuk berketubang. Dalam kategori lain hasil analisis tentang orientasi aparatur pemerintah daerah terhadap perubahan tersaji pada tabel berikut:

Tabel 6. Orientasi Aparatur Pemerintah Daerah Terhadap Perubahan

Kategori	Frekuensi	Persentase
Sedang	23	22,9
Tinggi	78	77,1
Total	101	100,0

Sumber: Data Primer Diolah

Hasil analisis dari tabel di atas menunjukkan bahwa sebesar 77,1 persen aparat pemerintah daerah memiliki orientasi pada perubahan dalam kategori 'tinggi', dan hanya 22,9 persen yang memiliki orientasi kategori 'sedang'. Bila dilihat dari bersarnya persentase, maka dapat dikatakan bahwa, tidak semua pegawai memiliki kemampuan untuk cepat mengikuti perubahan. Demikian pula tidak semua pegawai memiliki kemampuan untuk mengikuti tuntutan perubahan.

Perubahan sistem pemerintahan dari terpusat menuju desentralisasi membawa dampak yang cukup besar terhadap sikap dan perilaku aparatur pemerintah daerah. Dengan diberikannya kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dan kota untuk mengelola daerahnya, menuntut kepada para aparatur yang ada untuk segera menyesuaikan dengan kondisi yang ada. Demikian pula dengan perkembangan tuntutan masyarakat atas sistem pelayanan publik, masyarakat menuntut kepada aparat pemerintah pemberi pelayanan juga untuk senantiasa mengikuti terhadap perkembangan yang begitu cepat berubah dan berkembang. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Djayawinata (2007) bahwa, Suatu pelayanan yang efisien akan dimungkinkan oleh adanya kompetisi dalam memberikan pelayanan. Sehingga dengan demikian pemberi layanan dipaksa untuk meningkatkan kemampuan pelayanannya sekaligus melakukan inovasi supaya tidak tertinggal dalam persaingan. Tuntutan kearah tersebut semakin nyata mengingat semakin kritisnya publik terhadap rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa yang monopolistik. Namun demikian permasalahan yang memang

umum terjadi adalah aparat pemerintah sering kali sulit untuk mengikuti tuntutan perubahan yang terjadi, hal ini sudah diungkapkan sejak lama bahwa, *One of the most important virtues of administrator is the capability to understand rapid change and complex enviromental change and help his organization adapt creativity to the change* (Campo And Sundaram, 2003).

3. Orientasi Pada Kualitas Pelayanan

Hasil pekerjaan biasanya menunjukkan pada kondisi akhir atau produk suatu kegiatan. Dalam kegiatannya Pelayanan Orientasi hasil menunjuk pada kualitas pelayanan. Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan kualitas pelayanan pekerjaan adalah produk dari suatu pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai dalam kegiatan pelayanan. Orientasi sikap yang berorientasi pada kualitas pelayanan adalah sikap yang mengedepankan pada mutu pelayanan, disesuaikan dengan standar waktu dan kualitas yang telah ditetapkan. Dengan demikian sikap pegawai yang berorientasi pada kualitas pelayanan adalah sikap yang mencerminkan perhatian dari seorang pegawai terhadap kualitas hasil pekerjaan. Oleh karena itu, untuk mengukur suatu kualitas pelayanan, digunakan ukuran kehati-hatian; ketelitian, dan kualitas hasil pekerjaan sesuai dengan standar kualitas dan batas waktu penyelesaian pekerjaan sesuai dengan waktu standar yang telah ditetapkan.

Dibawah ini akan sajikan hasil analisis variabel oreintasi pada kualitas pelayanan dari pegawai pemerintah Kabupaten Banyumas.

Tabel 7. Orientasi pada Kualitas Pelayanan

Kategori	Frekuensi	Persentase
Tinggi	78	77,3
Sedang	18	17,8
Rendah	5	4,9
Total	101	100,0

Sumber: Data Primer Diolah

Tabel di atas menunjukkan bahwa, sebagian besar pegawai pemerintah Kabupaten Banyumas memiliki Orientasi pada kualitas pelayanan dengan kategori 'tinggi' sebesar 77,3 persen, dan 17,8 persen memiliki orientasi pada hasil kategori 'sedang' dan hanya 4,9 persen yang memiliki kategori rendah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, secara umum pegawai pemerintah Kabupaten Banyumas memiliki kinerja dengan orientasi pada kualitas pelayanan yang cukup tinggi.

Namun demikian masih ada sebagai pegawai yang orientasi pada kualitas masih sedang. Sebagai organisasi pelayanan publik birokrasi tetap dituntut pelayanan yang prima, dimana masyarakat tetap mengharapkan tidak ada kesalahan dan kelambanan sedikitpun dari pelayanan diterima oleh masyarakat. Masyarakat tetap menuntut kepada aparat pelayanan untuk bekerja lebih profesional dalam arti bahwa mereka tidak hanya diminta untuk bekerja demi tercapainya tujuan secara efektif, efisien dan ekonomis, tetapi juga bekerja lebih bertanggung jawab, adil dan jujur, dan juga tuntutan masyarakat agar aparat pelayanan memperhatikan dengan sungguh-sungguh kebutuhan, keinginan, aspirasi dan sejauh mungkin bisa memenuhinya. (Islamy, 1999)

4. Keterbukaan Terhadap Kritik Dan Keluhan, Untuk Memenuhi Kebutuhan Masyarakat

Variabel selanjutnya yang akan dianalisis adalah variabel keterbukaan pegawai terhadap kritik dan keluhan, serta transparansi dalam bekerja. Keterbukaan yang demikian, dalam lembaga publik sangat penting, karena dalam pemberian pelayanan diperlukan pegawai yang terbuka terhadap setiap keluhan yang didukkan oleh masyarakat penerima layanan. Oleh karena itu, untuk mengukur variabel tersebut, ada 3 sub indikator, yaitu terbuka terhadap kritik, dan transparansi dalam bekerja. Tabel dibawah ini menunjukkan hasil analisis tentang variabel tersebut.

Tabel 8. Tingkat keterbukaan pegawai terhadap kritik dan keluhan dari masyarakat

Kategori	Frekuensi	Persentase
Rendah	6	5,9
Sedang	16	15,8
Tinggi	79	78,3
Total	101	100,0

Sumber: Data Primer Diolah

Keterbukaan terhadap kritik dan keluhan masyarakat merupakan modal bagi birokrasi untuk dapat berubah, menyesuaikan dengan keinginan dan kepentingan masyarakat, dan aparat sebagai pelayan publik harus tertanam kuat komitmen terhadap kebutuhan nyata publik dan keadilan sosial baik sebagai landasan etik, tujuan maupun sumber pemikirannya (Frederickson, 1980), atau meeting the need of each individual served (Morgan and Bacon dalam Abdul Wahab, 1999)

Hanya sayangnya sering masyarakat dianggap hanya sebagai warga yang harus tunduk kepada semua pertauran dan ketentuan yang dibuat oleh

organisasi birokrasi. Kondisi inilah yang pada tahapan tertentu akan mengarah kepada penyalahgunaan wewenang, akibat adanya kekuasaan yang tinggi yang dimilikinya. Kecenderungan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) dengan pemberi layanan monopolistik akan merendahkan mutu pelayanan karena kecenderungan ketidakpedulian atas adanya kritik publik (Djayawinata 2007).

5. Komitmen Aparat Terhadap Pekerjaan

Secara konseptual, komitmen pegawai dapat diartikan sebagai suatu keinginan pegawai untuk secara sungguh-sungguh dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya. Dengan demikian, seorang pegawai yang memiliki komitmen terhadap pekerjaan, biasanya akan memiliki pilihan prioritas terhadap kepentingan, baik yang terkait dengan kepentingan pribadi, kepentingan keluarga, maupun kepentingan lembaga dimana dia bekerja. Untuk mengukur variabel ini digunakan antara lain: prioritas dalam pekerjaan; waktu kedatangan ke kantor; waktu kepulangan dari kantor; kedisiplinan dalam bekerja; ketelitian dalam bekerja; dan tanggung jawab terhadap pekerjaan.

Berdasarkan analisis statistik diketahui bahwa komitmen pegawai pemerintah Kabupaten Banyumas dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat adalah termasuk dalam kategori 'tinggi', yaitu dengan perincian 24,8 persen pegawai memiliki komitmen yang 'sedang' dan 75,2 persen pegawai memiliki komitmen terhadap pekerjaan dengan kategori 'tinggi'. Hasil selengkapnya tersaji dalam tabel berikut:

Tabel 9. Komitmen Pegawai terhadap Pekerjaan

Kategori	Frekuensi	Persentase
Sedang	25	24,8
Tinggi	76	75,2
Total	101	100,0

Sumber: Data Primer Diolah

Kondisi di atas mencerminkan bahwa ternyata tidak seluruh pegawai memiliki komitmen kerja yang baik terhadap pekerjaan. Hal ini juga memberikan makna bahwa tidak semua pegawai secara sungguh-sungguh dalam melaksanakan pekerjaannya. Asumsi yang dapat dibuat dari kenyataan ini adalah bahwa, bagi pegawai yang kurang memiliki komitmen dalam pekerjaannya, dapat disebabkan karena frustrasi, dengan kerja yang dilaksanakannya; kurang memperoleh sesuatu dari pekerjaannya seperti yang diidamkannya; atau kurang merasa mendapatkan perlakuan adil dari lembaga dimana dia bekerja.

Komitmen pegawai terhadap pekerjaan merupakan hal yang sangat di butuhkan dalam mencapai kinerja yang diinginkan, hal ini ditunjukkan dengan tingkat kesungguhan dan keseriusan pegawai dalam melakukan dan menyelesaikan pekerjaan. Hasil ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Mowday and Meyer (dalam Ashion, 2001) bahwa komitmen terhadap pekerjaan adalah "*an individual affectively committed to their organization (i.e. those who identify with involve themselves in organization)*" atau menurut Meyer and Herrscovict (2001) menyatakan bahwa "*the mindset characterising commitment by the front affective commitment is desire... to pursue a course of action of relevance to a target*".

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis, dia atas, maka penelitian ini menyimpulkan bahwa, Secara umum aparatur pemerintah Kabupaten Banyumas telah siap untuk melaksanakan kegiatan pelayanan yang berkaulita untuk masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan orientasi Sikap dan Perilaku aparatur yang diperankan, menunjukkan kearah tersebut. Kelima dimensi yang diteliti, yaitu Pemahaman terhadap aturan main dalam pekerjaan, Orientasi Pada Perubahan, Orientasi pada Hasil, orientasi pada masyarakat, dan komitmen terhadap perubahan, semua berada dalam kategori tinggi. Kondisi ini mengindikasikan bahwa asumsi yang menyatakan bahwa aparatur pemerintah Kabupaten dalam pelayanan publik kurang siap untuk memberikan pelayanan yang berkualitas tidak semuanya terbukti.

Namun demikian diakui bahwa masih ada sebagian dari pegawai pada Pemerintah Kabupaten Banyumas yang orientasi sikap dan perilakunya belum sesuai dengan apa yang seharusnya diperankan sebagai pelayan masyarakat. Kondisi yang demikian disebabkan karena masih kurangnya kesadaran terhadap kedudukan dirinya sebagai pelayan masyarakat, sehingga masih terlihat ada pegawai yang lamban dalam memberikan pelayanan

REKOMENDASI

Atas dasar hasil penelitian tersebut, maka penelitian ini merkomendasikan beberapa hal, *pertama*, perlu dilakukan pembinaan yang terus menerus kepada para pegawai terhadap peran dan tugasnya sebagai pelayan masyarakat, terutama pentingnya pemberian pelayanan yang berkualitas dan memuaskan bagi semua kalangan masyarakat, *Kedua*, Perlu diberikan pelatihan yang memadai dan sesuai Bagi para aparat yang secara khusus melayani masyarakat, untuk memberikan bekal ketrampilan, terutama terkait dengan adanya perubahan sistem

dan prosedur Pelayanan yang ada. *Ketiga*, perlu segera disusun dan diterapkannya *Citizen Charter*, untuk memberikan kepastian kepada masyarakat dalam menerima pelayanan dari aparat birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 1999, Reformasi Pelayanan Publik, Kajian dari Perspektif Teori Governance, Pdato pengukuhan Guru Besar Dalam Ilmu Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, universitas Brawijaya Malang.
- Barata, Atep Udaya, 2003, *Dasar-Dasar Pelayanan Prima: Persiapan membangun Budaya pelayanan Prima Untuk meningkatkan Kepuasan dan Loyalitas Pelanggan*. Elex Media Komputindo, Jakarta
- Bryant, Coralie & Louise G White (1987) *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, LP3ES, Jakarta. Effendi, Sofyan, (1991), *Mengembangkan Kapasitas Administrasi Untuk Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Prospektif No. 3 Volume 3 PPSK Yogyakarta.
- Dwiyanto, agus, dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat studi dan kependudukan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Frederickson, H. Goerge, 1984, *New Public Administration*, University of Alabama Press
- Islamy, Irfan, 1999, *Profesionalisme Pelayanan Publik*, Makalah disampaikan pada Pelatihan Strategi Pengembangan Sumber Daya Manusia aparatur Pemerintah Daerah Dalam Era Globalisasi, 12 Oktober 1999, Kabupaten Tk II Trenggalek
- Keban, Yermias, T, 2001, *Etika Pelayanan Publik: Pergeseran Paradigma, Dilema dan Implikasinya bagi Pelayanan Publik di Indonesia* Majalah Perencanaan Pembangunan\Edisi 24 Th 2001\Yermias T
- Kumorotomo, Wahyudi, 2005, *Akuntabilitas Birokrasi Publik, Sketsa Pada Masa Transisi*, Magister Administrasi Publik dan Pustaka Pelajar Yogyakarta
- Moeljarto, T, (1993), *Transformasi Budaya Birokrasi dalam Konteks Transformasi Struktural*, Seminar Nasional Dalam Rangka Dies Natalis ke-38 FISIPOL-UGM, Yogyakarta.
- Mohamad, Ismail, 2003, *Aktualisasi Pelayanan Prima Dalam Kapasitas PNS sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat*, Makalah, disampaikan dalam Diskusi Panel Optimalisasi Peran PNS pada Pelaksanaan Tugas Pokok
- O'Donovan, Ita, 1994, *Organisational Behavior in Local Government*, Longman, London
- Panandiker, V.A. Pai dan SS Kahirsagar, (1977), *Bureaucratic Adaption to Development Administration*, dalam *The Dynamic Of Development*, Concept Publishing Company, New Delhi, India.
- Radar Banyumas, 14 Pebruari 2006
- Priandoyo. <http://priandoyo.wordpress.com/2008/01/23/mengapa-pelayanan-publik-kita-buruk/>
- Ratminto, 2005, *Manajemen Pelayana: pengembangan Model Konseptual, penerapan Citizen's Charters dan Standar Pelayanan Minimal*, Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Salvatore Schiavo-Campo And Pachampet Sundaram, 2003, *To Serve And To Preserve: Improving Public Administration In A Competitive World*, ADB.
- Sudana, Wayan, 2005, *Lemahnya etika pelayanan public Bali Post - Selasa kliwon, 22 Pebruari 2005*
- Susanto, Agus. 2005. *Manajemen Pelayanan Publik*. Makalah. Publikasi Internet : <http://www.ombudsman.or.id/pdf/SO2.pdf>
- Vredentbergt, (1993), *Metode dan Tehnik Penelitian Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta.
- World Bank, 2005, *Pelayanan Publik – Reformasi yang Sama-Sama Menang, dalam Indonesia Policy Briefs - Ide-Ide Program 100 Hari World Bank*, [Http:// www. Worldbank.org](http://www.Worldbank.org)
- Priandoyo,, 2007, *konsep-dasar-dalam-memuaskan-pelanggan-pelayanan-publik/*
- _____, 2008, *mengapa-pelayanan-publik-kita-buruk* , <http://priandoyo.wordpress.com/2008/01/23/mengapa-pelayanan-publik-kita-buruk/>