



# BAB I

## Pendahuluan

Bagian pendahuluan merupakan uraian yang mengantarkan pembaca untuk memahami apa yang dibicarakan dalam buku ini. Uraian terbagi dalam tiga subbab, yakni kebutuhan perbaikan pelayanan publik, potret pelayanan publik, pelayanan publik dan pemberantasan korupsi, tujuan penelitian, *output* penelitian.

### **Kebutuhan Pelayanan Publik**

Pada masa Orde Baru sampai menjelang masa transisi tahun 1998, kondisi birokrasi di Indonesia mengalami sakit *bureaumania* seperti kecenderungan inefisiensi, penyalahgunaan wewenang, kolusi, korupsi, dan nepotisme. Birokrasi dijadikan alat *status quo* mengkooptasi masyarakat guna mempertahankan dan memperluas kekuasaan monolitik. Birokrasi Orde Baru dijadikan secara struktural untuk mendukung pemenangan partai politik pemerintah. Padahal birokrasi diperlukan sebagai aktor *public services* yang netral dan adil, dalam beberapa kasus menjadi penghambat dan sumber masalah berkembangnya keadilan dan demokrasi, sehingga terjadi diskriminasi dan

penyalahgunaan fasilitas, program, dan dana negara.

Agar Indonesia tidak semakin jatuh maka birokrasi Indonesia perlu melakukan reformasi secara menyeluruh. Reformasi itu sesungguhnya harus dilihat dalam kerangka teoretis dan empiris yang luas, mencakup di dalamnya penguatan masyarakat sipil (*civil society*), supremasi hukum, strategi pembangunan ekonomi dan pembangunan politik yang saling terkait dan memengaruhi. Menurut Agus Diwiyanto, "tujuan utama reformasi birokrasi yaitu menghasilkan pelayanan publik yang responsif, tidak memihak dan profesional yang bertujuan mengurangi rendahnya kepercayaan terhadap peran pemerintah dalam memenuhi dan melayani kepentingan masyarakat". Dengan demikian, reformasi birokrasi juga merupakan bagian tak terpisahkan dalam upaya konsolidasi demokrasi kita saat ini. Reformasi merupakan langkah-langkah perbaikan terhadap proses pembusukan politik, termasuk buruknya kinerja birokrasi (Liang, 2013: 25).

Berbagai kelambanan dan ketidakjelasan penanganan kasus-kasus yang berkaitan dengan pelayanan publik banyak dikeluhkan oleh masyarakat. Mulai dari persoalan pengurusan KTP, akta kelahiran, tanah, air, perumahan, pendidikan, kesehatan, perhubungan dan transportasi, termasuk tumbuhnya perekonomian di daerah yang membutuhkan perizinan. Faktor kesenjangan antara sistem birokrasi dengan kebutuhan serta kepentingan masyarakat dapat dijadikan langkah awal untuk menilai kasus-kasus yang terjadi. Program Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) diharapkan menjadi momentum yang tepat dalam memperbaiki pelayanan publik. Program ini lebih

memfokuskan pada upaya-upaya untuk menciptakan sistem birokrasi yang lebih akuntabel dan berpihak pada rakyat.

Citra birokrasi memang beragam, dari pandangan positif sampai yang negatif. Berbagai pandangan itu bisa menjadi ukuran seberapa jauh sistem itu mewakili kepentingan publik atau tidak sudah memerhatikan kebutuhan publik. Sulit mencari standar ukuran keberhasilan ataupun ketidakberhasilan dari kinerja birokrasi. Banyak kepentingan, misi, dan visi serta ego sektoral yang sering membayangi berbagai langkah dalam upaya pembenahan birokrasi yang rasional, efektif, dan transparan.

Membuat citra birokrasi yang berpihak pada kepentingan publik memang tidak mudah, namun berbagai upaya dapat dilakukan untuk memperbaiki kinerja birokrasi dari *recruitment* sampai dengan *retirement* (pensiun). Begitu juga aplikasi kebijakan dengan memerhatikan situasi dan kondisi masyarakat dengan tanpa meninggalkan hal-hal yang prinsip pada tingkat kebijakan. Kasus yang terjadi masih menunjukkan kecenderungan sistem birokrasi yang melayani kepentingan penguasa daripada kepentingan masyarakat.

Citra birokrasi yang memihak penguasa itu dapat dimengerti ketika birokrasi sarat beban yang terlalu besar dan jaringan koordinasi yang kompleks. Peran manajerial menjadi sangat penting ketika beban dan kompleksitas koordinasi itu akan dilihat kembali. Berbagai kasus untuk melihat dan merumuskan kembali beban dan kompleksitas koordinasi birokrasi itu masih terjebak pada persoalan dana dan SDM. Juga tidak jarang muncul kasus bahwa persoalan dana itu memang dikondisikan sebagai akibat dari perilaku birokrasi yang tidak transparan, diwarnai dengan nuansa

korupsi dan masih terdindikasinya perilaku yang berorientasi proyek.

Berbagai masalah internal birokrasi seperti tumpang tindih tugas dan kesemrawutan fungsi organisasi di berbagai tingkatan, persoalan etos dan budaya kerja, belum adanya standar pelayanan publik, penggunaan anggaran yang belum berorientasi hasil, dan standar kineja serta monitoring dan evaluasi masih sering terjadi.

Realisasi pemikiran otonomi sebagai bentuk reformasi birokrasi dan sebagai upaya memberdayakan fungsi dan peran birokrasi di tingkat daerah diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan gagasan World Bank (2000), bahwa terdapat sejumlah faktor yang menentukan kemampuan pemerintah daerah kabupaten atau kota dalam menjalankan perannya yang baru dan mencapai kinerja yang lebih baik. Salah satu faktor utamanya ialah kapasitas pengaturan Pemda dalam menyiapkan rencana pembangunan daerah, mengelola sumber daya, membuat penganggaran berdasarkan kebutuhan dan prioritas daerah, mempersiapkan peraturan daerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik (M.Syamsul Ma'arif & Hendri Tanjung, 2004). Berdasarkan gagasan tersebut, kapasitas pemerintah daerah kabupaten atau kota di Indonesia didasarkan pada inisiatif pembaruan dalam struktur dan perencanaan pembangunan, serta kebijakan yang dibuat sebagai arahan dalam pelaksanaan program dan kegiatannya.

Pelayanan publik menjadi suatu tolok ukur kinerja pemerintah yang paling kasat mata. Masyarakat dapat langsung menilai kinerja pemerintah berdasarkan kualitas

layanan publik yang diterima, karena kualitas layanan publik menjadi kepentingan banyak orang dan dampaknya langsung dirasakan masyarakat dari semua kalangan, di mana keberhasilan dalam membangun kinerja pelayanan publik secara profesional, efektif, efisien, dan akuntabel akan mengangkat citra positif pemerintah di mata warga masyarakatnya.

Masyarakat yang merupakan pelanggan dari pelayanan publik, juga memiliki kebutuhan dan harapan pada kinerja penyelenggara pelayanan publik yang profesional. Sehingga yang sekarang menjadi tugas pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah bagaimana memberikan pelayanan publik yang mampu memuaskan masyarakat. Adanya implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah menyebutkan bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab, kewenangan dan menentukan standar pelayanan minimal, hal ini mengakibatkan setiap Daerah (Kota/Kabupaten) di Indonesia harus melakukan pelayanan publik sebaik-baiknya dengan standar minimal. Untuk itu diperlukan perhatian semua pihak mulai dari pemerintah sebagai pembuat regulasi, aparatur negara sebagai pelaksana, dan masyarakat sebagai pengawas jalannya pelayanan publik sesuai yang diamanatkan oleh undang-undang.

### **Potret Pelayanan Publik**

Pelayanan publik telah menjadi sorotan kinerja pemerintah sejak lama. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, sehingga dapat menimbulkan citra

yang kurang baik terhadap aparaturnya pemerintah. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan.

Ada fenomena menarik dalam pengelolaan pelayanan publik di Indonesia sejak reformasi, yaitu: terbitnya sejumlah produk hukum nasional, daerah maupun unit penyelenggara pelayanan yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Sejumlah kebijakan nasional antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik,
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,
3. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Standar Pelayanan Minimal,
4. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 (memperbaiki keputusan sebelumnya) tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik,
5. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah,
6. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 26/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik,

7. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/20/M.PAN/04/2006 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik.
8. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan.
9. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Berbagai kebijakan nasional dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik tersebut telah memberikan fondasi bagi instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melakukan upaya nyata dalam mereformasi pelayanan. Berdasarkan itu berbagai perubahan pendekatan, metode dan instrumen (alat bantu) untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik telah dikembangkan dan digunakan.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. ([http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan\\_publik](http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik))

Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-

undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Lebih lanjut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik sebagaimana perubahan atas Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/25/M.Pan/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah menjelaskan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Seiring kemajuan teknologi dan tuntutan masyarakat dalam hal pelayanan, unit penyelenggara pelayanan publik dituntut untuk memenuhi harapan masyarakat dalam melakukan perbaikan pelayanan.

Pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur pemerintah saat ini belum memenuhi harapan masyarakat. Hal ini dapat diketahui dari berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa dan jaringan sosial, sehingga memberikan dampak buruk terhadap pelayanan pemerintah, yang menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat.

Salah satu upaya yang harus dilakukan dalam perbaikan pelayanan publik adalah melakukan Survei Kepuasan Masyarakat kepada pengguna layanan. Mengingat jenis layanan publik sangat beragam dengan sifat dan karakteristik



yang berbeda, maka Survei Kepuasan Masyarakat dapat menggunakan metode dan teknik survei yang sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku.

Standar pelayanan menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan menjelaskan bahwa standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Selama ini Survei Kepuasan Masyarakat menggunakan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Keputusan ini belum mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan. Oleh karena itu, keputusan menteri tersebut, dipandang perlu disesuaikan dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Sementara itu berdasarkan kesimpulan Bank Dunia dalam laporan *World Development Report 2004* dan hasil penelitian *Governance and Desentralization Survey (GDS) 2002* ternyata menggambarkan pelayanan publik di Indonesia masih sangat rendah. Terdapat tiga masalah penting yang banyak terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang mendukung kesimpulan tersebut.

*Pertama*, besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubu-