

# PELAYANAN PUBLIK : KEWAJIBAN DAN KENDALANYA

Oleh :  
Suryana

## ABSTRAK

Pelayanan publik merupakan kewajiban yang harus diberikan pemerintah dan aparatnya kepada masyarakat yang berkaitan dengan kebutuhan dasar publik sebagai warga negara yang telah memenuhi kewajibannya. Dengan demikian pelayanan publik dilihat dari masyarakat sebagai warga negara adalah “hak”, sedangkan dilihat dari sisi pemerintah dan aparaturnya adalah “kewajiban”. Pelayanan publik dibedakan dalam 3 (bentuk) yaitu dalam bentuk Barang publik, Jasa Publik dan pelayanan Administratif. Pelayanan tersebut, melalui desentralisasi otoritas di era reformasi yang melahirkan otonomi daerah ini diharapkan dapat lebih mudah memenuhi harapan dan kebutuhan public, karena *span of controll*nya lebih pendek, penyelenggara layanan publik (aparaturnya) lebih memahami kondisi budaya dan kebutuhan masyarakat lokal, *sence of bellonging* masyarakat terhadap pemerintahannya lebih kuat karena dipilih langsung dari lingkungan masyarakat local. Namun dalam praktek keseharian ternyata pelayanan public belum dapat dirasakan sebagaimana yang di harapkan.

**Kata Kunci :** Pelayanan Publik, Desentralisasi

## A. PENDAHULUAN

*Public*/masyarakat dalam kehidupannya memerlukan barang dan jasa serta produk lain dari lembaga public. Seperti masyarakat memerlukan udara yang segar dan bersih, memerlukan air sungai, air danau yang bersih dan tidak tercemar berbagai limbah baik polutan dari industri, polutan dari rumah tangga (sampah). Masyarakat pun perlu taman, air minum, infrastruktur jalan ruang terbuka hijau dan lain-lain yang semestinya secara fisik disediakan oleh lembaga *public*. Masyarakatpun membutuhkan jasa layanan pendidikan, kesehatan, transportasi umum, jasa tempat rekreasi dan hiburan, jasa pengadaan kegiatan perdagangan dalam memenuhi kebutuhan pokok (sandang dan pangan) dan jasa-jasa pemerintah yang mendukung kehidupan normal Warga negara/public, serta jasa-jasa administratif lain yang dibutuhkan dalam kehidupan sehari hari sebagai warga negara seperti Kartu Tanda Penduduk, perijinan kegiatan lain seperti ijin usaha, ijin mendirikan bangunan dan sebagainya. Kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat tersebut dirasakan sebagian masyarakat masih sulit didapat dan kalupun dapat diperoleh biayanya cukup besar dan relatif lama.

Tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk memahami permasalahan yang timbul dalam pemberian pelayanan publik dan solusi atas masalah tersebut merupakan tujuan utama dari penelitian ini, didasari oleh berbagai referensi teoritik dan dasar hukum formal yang sudah ada sebagai referensi/rujukan dalam memberikan pelayanan public yang harus dilakukan oleh birokrasi penyelenggara pelayanan publik (aparatur) pemerintah. Disisi lain masyarakat sebagai konsumen pelayanan public merasa nyaman dan puas atas produk layanan yang diberikan tanpa cacat, jeda dilihat dari standar. Biaya cocok dengan ketentuan dan terjangkau, waktu penyelesaian sesuai

dengan janji, manfaat/kegunaan produk layanan dapat dirasakan langsung pemilik produk layanan (masyarakat sehingga mampu menyelesaikan persoalan secara tuntas dari masalah yang dihadapinya. Dengan demikian secara simbioses mampu menunjukkan performan *goods governance* sosok pemerintahan secara umum dan menumbuhkan trust kuat terhadap pemerintah dari masyarakatnya.

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diungkap tersebut, adapun yang menjadi rumusan masalah dalam kajian ini adalah :

- a. Belum terpenuhinya pelayan publik yang prima dan diberikan lembaga-lembaga publik berhubungan dengan belum berubahnya paradigma aparatur sebagai abdi masyarakat.
- b. *Standar Oprating Procedur* (SOP) yang sudah dibuat, belum dijadikan satu-satunya rujukan dan pengukuran kinerja aparatur pemberi layanan publik.
- c. Terbatasnya penggunaan teknologi dalam proses pemberian pelayan publik, sehingga pertemuan antara pemberi layanan publik dan *costumer* (pemohon layanan publik) masih dominan (terjadi hubungan *personality*) yang "rawan".
- d. Kurang optimalnya pengawasan dan pengendalian.

## **B. METODE**

Metode penulisan dalam kajian/penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis yaitu suatu metode yang memberikan gambaran deskriptif tentang apa yang dibahas, diikuti dengan analisis yang dilandasi khasanah teoritik berbagai literatur yang relevan. Ditambah dengan berbagai peraturan Per Undang-Undangan sebagai rujukan konstisional yang berhubungan dengan topik bahasan secara objektif.

## **C. PEMBAHASAN**

Pelayanan publik merupakan kewajiban yang harus pemerintah berikan kepada seluruh warga negara/rakyatnya, karena pemerintah adalah milik rakyat dan telah memberikan kepercayaan kepada pemerintah untuk mengurus kepentingan *public/rakyat* melalui suatu mekanisme tertentu (PEMILU). Saat ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dirasakan masyarakat sebagai pengguna layanan tersebut masih kurang memuaskan, desentralisasi kewenangan dengan mengembangkan otonomi daerah untuk mengambil alih berbagai layanan publik yang tadinya ada pada pemerintah pusat ke Perangkat Daerah (SKPD) ternyata belum dapat menyelesaikan pemenuhan pelayanan publik yang lebih baik (prima). Banyak hal yang merupakan kendala dalam peningkatan pelayanan public di daerah diantaranya: Pertama belum berubahnya paradigma aparatur pemberi layanan publik yang monopolistik, yang cenderung "KKN", model-model pelayanan seperti Pelayanan satu atap/satu pintu masih dibatasi banyak sekat dan sulit ditembus ditambah dengan banyaknya persaratan Kedua belum jelas dan tegasnya SOP, Ketiga kurang banyak menggunakan teknologi, Kempat lemahnya pengawasan dan pengendalian.

1. Paradigma Aparatur yang seolah-olah atau merasa berada pada strata sosial yang lebih tinggi dari masyarakat, Aparatur pemerintah pada saat menjalankan roolnya sebagai pemberi layanan publik karena menguasai informasi bidang garapannya dan masyarakat tidak/kurang mengetahui (*a simentric information*) berharap mendapat apresiasi/perlakuan lebih dari masyarakat yang membutuhkan layanan publik. Demikaian halnya manakala aparat tersebut berada dalam kedudukan sebagai masyarakat dilingkungan sosialnya, berharap pula memperoleh kedudukan yang lebih baik dan masyarakat/komunitas sendiri

(*rural community*) memposisikan aparat pemerintah dilingkungan masyarakatnya dianggap orang yang lebih mengerti dan tahu tentang berbagai kebutuhan layanan publik. Monopolistiknya layanan publik memberi peluang untuk melakukan berbagai upaya aparat layanan publik untuk adanya ketergantungan yang kuat dari publik terhadap aparat, karena layanan yang dibutuhkan publik tersebut hanya dapat diperoleh dari aparat publik, dengan kata lain tidak akan ada lembaga privat yang dapat menjadi kompetitor dalam layanan tersebut sehingga tidak ada pilihan lain, mau tidak mau untuk memperoleh barang publik tersebut harus melalui aparat/lembaga publik. Pelayan publik yang monopolistik menderung memberikan peluang suburnya KKN. Korupsi merupakan tindakan yang dengan sengaja atau tidak berusaha untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, berdasarkan pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi disebutkan: Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan Perbuatan memperkaya diri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dan adanya kesempatan untuk menyalah gunakan wewenang, memanfaatkan sarana yang ada padanya karena jabatan dan kedudukan, yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Dengan demikian korupsi lekat dengan kedudukan dan jabatan yang disandang aparat serta kesempatan dari ketergantungan masyarakat terhadap paratur pemerintah atas layanan public yang merupakan tugas dan wewenangnya. jabatan tersebut disalah gunakan dan dimanfaatkan untuk kepentingan dirinya orang lain atau korporasi yang berharap mendapat kemudahan dalam layanan publik yang mereka butuhkan. Kolusi juga terjadi di berbagai bidang yang dilakukan oleh oknum-oknum tertentu guna kepentingan mereka bersama. Kolusi perbuatan yang dilakukan dengan membuat kesepakatan yang saling menguntungkan para pihak dalam hal ini aparat pemerintah yang karena jabatannya dapat memberikan layanan publik yang dibutuhkan publik baik perorangan atau dalam bentuk korporasi, kesepakatan tersebut dilakukan secara sembunyi-sembunyi agar tidak diketahui oleh banyak pihak. Kesepakatan kedua pihak tersebut berujung pada siapa memberikan apa dan memperoleh apa biasanya dalam bentuk kemudahan tertentu dalam proses pelayanan publik, yang merupakan kewenangan aparat publik (yang diberikan pihak aparatur) kepada pihak lain dan sebagai imbalannya (yang diperoleh pihak aparatur) memperoleh sejumlah uang/suap, *property* dan dalam bentuk lainnya (gratifikasi). Pihak lainnya atau yang memerlukan layanan publik dapat memperoleh imbalan berupa kemudahan dan jalan yang licin, lancar, cepat dan mudah dalam pengurusan semua urusan yang ditangani atau dalam kewenangan aparat publik tersebut. Sehingga diantara kedua belah pihak yang bersepakat memperoleh keuntungannya masing-masing. Nepotisme, merupakan tindakan pilih kasih yang dialukan aparat pelayanan publik yang karena jabatan atau wewenangnya tidak memperlakukan sama (diskriminatif), terhadap masyarakat yang memerlukan layanan publik. Dengan kata lain masyarakat yang memiliki hubungan-hubungan tertentu saja yang dapat layanan baik. Hubungan-hubungan dimaksud dapat bersumber dari hubungan genetic/persaudaraan, kesamaan almamater pendidikan, kesamaan kedaerahan, kesamaan suku/ras, kesamaan agama atau keyakinan, kesamaan aspirasi politik, kesamaan hobbi tanpa memperdulikan keadilan dan persamaan hak semua warga negara/publik.

Perlakuan dan tindakan itu merugikan orang lain. Perlakuan semacam ini sering kita lihat pasca pilkada di daerah-daerah terutama dalam penempatan jajaran birokrasi/ aparat pemerintah daerah, aparat yang loyal dalam arti mendukung Kepala Daerah terpilih pada saat Pilkada akan memperoleh imbalan dalam bentuk jabatan yang lebih baik. Sebaliknya bagi aparat pemerintah daerah yang netral sekalipun dilihat dari pangkat, pelatihan struktural, profesionalitas dan pengalamannya telah memenuhi sarat, tetapi dianggapnya tidak loyal dan cenderung akan tersisihkan. Pengusaha yang mensupport saat pilkada akan mendapat berbagai kemudahan dalam menjalankan dan mengembangkan sayap bisnisnya di wilayah kekuasaan Kepala Daerah tersebut. Termasuk kepada para tokoh masyarakat/pemuda dan ulama dalam tanda kutip pendukung Kepala Daerah akan dengan mudah memperoleh fasilitas dan bantuan melalui berbagai bentuk bantuan social. Sementara kelompok masyarakat dan ulama lain yang tidak merupakan pendukungnya diabaikan sekalipun arah bantuan itu jelas akan dimanfaatkan sebanyak-banyaknya untuk kemaslahatan dan kemajuan umat yang berkontribusi positif terhadap kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain barir aspirasi politik menjadi penghalang utama yang sulit ditembus.

2. *Standar Operating Prosedures (SOP)* seharusnya dijadikan sebagai pedoman pelaksanaan teknis pelayanan karena SOP merupakan bagian dari peraturan tertulis yang membantu untuk mengontrol perilaku anggota organisasi dalam melaksanakan tugasnya. Dengan kata lain SOP adalah pedoman untuk dijadikan alat untuk memandu aparat pelayanan publik, mendorong dan menggerakkan suatu kelompok sistem untuk mengikuti tahapan-tahapan (proses), diikuti dengan batasan waktu, tindakan/perbuatan yang boleh atau tidak boleh dilakukan, sumber daya lain dan biaya tertentu dalam mencapai tujuan organisasi dalam memberikan pelayanan publik. Standar Pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan publik dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur serta dioprasionalkan oleh aparat pemerintah yang memiliki pengetahuan (*knowledge*) dan tanggung jawab. Peter Druker (1993) menyatakan: keadaan sudah berubah, dan unsur yang sangat berpengaruh dalam penciptaan nilai tambah utama adalah pengetahuan (*knowledge*) yang kemudian dikelompokkan dalam *knowledge executives*, *knowledge professionals* dan *knowledge employees* baik yang bekerja pada sector privat maupun yang bekerja dalam *sector public*. Dengan demikian kompetensi sangat dibutuhkan Zemke dalam Yuniarsih dan Suwatno (2009 : 21), menyatakan bahwa “*a competency is a capability of an individual which relates to superior performance in role or job. It may be a knowledge, skill, intellectual, strategy or a cluster of all three that may apply to one or may work units. The level of generality (scope) of a competency statement depend on its intended uses*”. (Kompetensi merupakan kemampuan individu yang berhubungan dengan kinerja superior dalam peran dan pekerjaan. Kompetensi meliputi pengetahuan, keterampilan, intelektual, strategi atau kombinasi dari ketiganya yang mungkin diaplikasikan pada seseorang atau mungkin pada unit kerja). Sehingga dengan penguasaan pengetahuan yang cukup dalam

mengoprasionalkan SOP dilakukan dengan baik dan penuh tanggung jawab. Akan tetapi saat ini di lembaga-lembaga pelayanan publik, seringkali SOP hanya baru dijadikan pajangan asesoris dalam tataran aturan tertulis akan tetapi seringkali tidak mengikat terhadap aparatur pelayanan, seperti dalam criteria waktu penyelesaian suatu produk layanan yang jauh lebih lama dan biaya yang lebih besar. Pelayanan publik sebenarnya merupakan hak semua warga negara, rakyat/masyarakat dan kewajiban bagi aparatur pemerintah di pusat maupun didaerah untuk memberikannya dalam kesetaraan atau kesamaan dan keadilan tanpa pilih kasih, karena rakyat telah memenuhi kewajibannya kepada negara/pemerintah.

3. Penggunaan teknologi, sebenarnya sangat membantu untuk memberikan pelayanan yang lebih adil, tepat dan akuat karena teknologi tidak memiliki tingkat keberpihakan pada *personality* yang butuh pelayanan (impersonal), teknologi sangat tergantung dan akan berpihak pada system bukan pada opratornya. Sehingga kecenderungan manipulasi atas pelayanan public dapat diminimalisasi, sekalipun tidak dapat dihilangkan sama sekali karena teknologi hanya sebagai alat bantu dan manusia yang membuat sistemnya. Jadi selama sistemnya dioprasionalkan aparat yang jujur maka hasilnya akan menguntungkan semua pihak (pengguna layanan/masyarakat dan pemberi layanan/aparatur pemerinah). Dengan menggunakan teknologi dalam pelayanan public akan sangat kecil sekali terjadi hubungan personal antara masyarakat yang meminta pelayanan public dengan pelaku pelayanan (aparat pemerintah). Kecenderungan terjadinya ketidakadilan dalam pelayanan publik karena ada kontak langsung antara pemohon layanan publik (masyarakat) dengan pemberi layanan publik (aparatur pemerintah). Azhar Kasim dalam Don Tascott (1996:6) sudah memberikan sinyal bahwa sekarang sedang terjadi perubahan besar dalam tatanan kehidupan masyarakat dunia terutama dalam system arus informasi yang menggunakan teknologi digital .....”dalam computer dan dapat dikomunikasikan dengan kecepatan tinggi secepat cahaya”. Dengan demikian penguasaan dan penggunaan teknologi dalam kegiatan pelayanan publik sudah merupakan kebutuhan bukan sekedar tuntutan. Pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat menyangkut tiga aspek kehidupan publik sebagaimana diatur dalam Undang-undang No 25 tahun 2009 tentang Undang-Undang Pelayanan Publik yaitu: pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif.
4. Lemahnya pengawasan terhadap pelayanan publik, sangat menentukan terhadap efektif tidaknya layanan yang diberikan aparat pelayanan, kecenderungan manusia yang tidak terbantahkan adalah lalai atau lupa sementara pengawasan dan pengendalian dapat mengurangi kecenderungan tersebut. James L Gibson, James H. Donelly, JR dan Jhon M. Ivancevich (1997: 301) menyatakan bahwa: Pengawasan meliputi seluruh aktivitas yang dijalankan manajer dalam berupaya untuk menjamin agar hasil-hasil actual sesuai dengan hasil-hasil yang direncanakan. Pengawasan atau lebih diartikan dalam bentuk pengendalian berdasarkan pendapat diatas dikelompokan dalam 3 (tiga) katagori yaitu: Pertama pengendalian manajer efektif bila berbagai standar dibuat dengan berbagai *variable* yang dapat dikendalikan, dan bila para manajer bisa mengambil tindakan korektif pada saat variable penyimpangan dari standar yang diinginkan terjadi . Kedua dua menggunakan metode-metode pengendalian

berfokus pada elemen-elemen dari system, baik masukan (*input*), proses (*processes*), ataupun keluaran (*output*). Ketiga system pengendalian umpan balik (*swakoreksi*). Pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh atasan langsung petugas pemberi layanan dengan melakukan evaluasi hasil kerja layanan organisasi yang dipimpinnya dan menyangkut kinerja organisasi secara keseluruhan, seringkali terabaikan. Keberadaan SOP sangat membantu usaha pengawasan melekat pimpinan lembaga pemberi layanan tersebut dengan mengukur dan membandingkan capaian/ targeting dan tahapan aktivitas (*prosessing*) layanan yang sudah terukur. Sehingga dapat dengan mudah melakukan koreksi dan pengendalian lebih lanjut atas kelambatan capaian target. Misalnya dalam pelayanan yang bersifat administrative yang sudah ditetapkan dalam SOP harus selesai 14 hari kerja seperti pembuatan IMB tetapi setelah 21 hari kerja belum selesai. Dengan belum selesainya permohonan IMB tersebut atasan langsung dapat menegur dan minta pertanggung jawaban pelaksana teknis pemberi layanan tersebut dan dapat memberikan arahan manakala ada kendala yang dihadapi stafnya dalam penyelesaian layanan tersebut. Pengawasan diharapkan pula dilakukan oleh pengguna layanan public yang harus tahu atau diberitahu pemberi layanan batasan selesainya layanan yang diminta secara transparan. Pengawasan perlu pula dilakukan oleh lembaga public lainnya seperti DPR.DPRD, ombusman, lembaga fungsional pengawasan serta pengawasan masyarakat, lembaga Swadaya Masyarakat dan melalui berbagai media.

Barang publik (*public goods*) adalah barang yang bersifat *non-rival* dan *non-eksklusif*, sehingga penggunaan barang publik tidak dapat dibatasi siapa yang boleh menggunakannya dan berapa biayanya. Disamping itu barang publik adalah barang yang tidak *limitative* artinya apabila dikonsumsi oleh individu tertentu mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut, juga barang publik itu memiliki sifat *non-rivalery* dan *non-eksklusive* jadi untuk memperolehnya tidak perlu ada persaingan sesama pengguna barang public. Barang publik (*public goods*) hampir sama dengan barang (*coletive goods*) Bedanya, barang publik untuk seluruh masyarakat secara/ umum (keseluruhan), sedangkan barang kolektif hanya dimiliki dan digunakan oleh sebagian dari masyarakat (komunitas tertentu) Contoh barang publik ini diantaranya udara, cahaya matahari, air sungai, perairan/pantai laut, pertahanan keamanan nasional, papan marka jalan, lampu lalu lintas. Pelayanan Publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi publik dan diberikan oleh aparatur pemerintah/birokrasi atau lembaga lain yang diberikan otoritas oleh pemerintah memberikan sebagian layanan publik. Sinambela, menyatakan sebagai kegiatan yang dilakukan pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara spesifik. Dalam terminology Undang-Undang RI No 25 tahun 2009 pelayanan public 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. Dilaksanakan oleh Penyelenggara Pelayanan Publik yaitu setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata

untuk kegiatan pelayanan publik dan para pelaksana dalam pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

Pengertian pemberian pelayanan untuk barang publik berdasarkan Penjelasan Undang-Undang RI No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik contoh barang publik dapat dilihat pada pasal 5 ayat (3) Huruf a. Barang publik yaitu yang disediakan oleh instansi pemerintah dengan menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara dan /atau anggaran pendapatan dan belanja daerah yang ditujukan untuk mendukung program dan tugas instansi tersebut, seperti: penyediaan obat untuk flu burung yang pengadaannya menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara di Departemen Kesehatan; pengadaan kapal penumpang yang dikelola oleh PT (Persero) PELNI untuk memperlancar pelayanan perhubungan antar pulau yang pengadaannya menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara di Departemen Perhubungan; Penyediaan infrastruktur transportasi perkotaan yang pengadaannya menggunakan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Disamping itu barang publik disediakan pula oleh kegiatan badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah yang mendapat pelimpahan tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik (*public service obligation*), seperti listrik hasil pengelolaan PT (Persero) PLN; dan pengadaan air bersih hasil pengelolaan perusahaan daerah air minum.

Disamping pelayanan publik diarahkan untuk menghasilkan barang dalam pemenuhan kebutuhan barang publik, juga diarahkan untuk menghasilkan jasa/sevice. Dalam beberapa literatur tentang pelayanan atau servis, ternyata beragam dan memiliki beberapa pengertian yang bergantung pada konteksnya, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, "sevice" diartikan, sebagai :

- a. System yang menyediakan sesuatu yang dibutuhkan publik, diorganisasikan oleh pemerintah atau perusahaan swasta, contoh jasa ambulans, bis, dan telepon.
- b. Organisasi atau perusahaan yang menyediakan sesuatu kepada publik atau melakukan sesuatu bagi pemerintah contoh *prison sevice, civil service, diplomatic sevice, fire sevice, healt sevice, secret sevice, security sevice*, dan *social sevice*.
- c. Bisnis yang pekerjaannya berupa melakukan sesuatu bagi pelanggan tetapi tidak menghasilkan barang. Pekerjaan-pekerjaan tersebut meliputi jasa *financial, perbankan, dan asuransi*
- d. Melayani pelanggan di hotel, restoran dan toko
- e. Ketetampilan atau bantuan tertentu yang bisa ditawarkan seseorang
- f. Pekerjaan yang dilakukan oleh tentara (Angkatan darat, laut dan udara)
- g. Pemeriksaan terhadap sebuah mesin atau kendaraan yang diikuti dengan pekerjaan tertentu yang diperlukan untuk memastikan bahwa mesin atau kendaraan tersebut bisa beroperasi dengan baik
- h. Bis, kereta api, pesawat, ferry dan lain-lain yang beroperasi rutin ketujuan tertentu pada waktu tertentu
- i. Memukul bola pertama dalam suatu permainan misalnya bulutangkis, bola volley, tenis meja, dan seterusnya
- j. Kondisi atau posisi menjadi pelayan atau pembantu (*sevant*). Dan sebagainya.

Lovelock, Patterson & Walker dalam Fandy Tiptono dan Gregorius Chandra (2007: 8) menyatakan bahwa: "sevice" sebagai sebuah system. Dalam perespektif ini setiap bisnis jasa dipandang sebagai sebuah system yang terdiri atas dua komponen utama: (1). Oprasi jasa (*sevice oprations*), dimana masukan (*input*) diproses dan elemen-elemen produk jasa diciptakan; dan (2). Penyampaian jasa (*sevice delivery*), dimana elemen-elemen produk jasa tersebut dirakit, dirampungkan dan disampaikan kepada pelanggan sebagian dari system ini tampak (*visible*) dan diketahui pelanggan (sering disebut *Front office* atau *frontstage*), sementara sebagian lagi tidak tampak atau bahkan tidak diketahui keberadaannya oleh pelanggan (*back office* atau *backstage*). Pruduk jasa dalam pelayanan publik yang diatur dalam Undang-Undang RI No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyangkut:

- Jasa pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin oleh rumah sakit swasta;
- Jasa penyelenggaraan pendidikan oleh pihak swasta harus mengikuti ketentuan penyelenggaraan pendidikan nasional;
- Jasa pelayanan angkutan bus antarkota atau dalam kota, rute dan tarifnya ditentukan oleh pemerintah;
- Jasa pelayanan angkutan udara kelas ekonomi, tarif batas atasnya ditetapkan oleh pemerintah;
- Jasa pendirian panti-panti sosial; dan
- Jasa pelayanan keamanan.

Pelayanan publik berikutnya yaitu pelayanan administratif yang berkaitan dengan kegiatan administratif yang dilakukan badan-badan/lembaga publik yaitu:

1. Tindakan administratif pemerintah merupakan pelayanan pemberian dokumen oleh pemerintah. Ridwan HR dalam bukunya Hukum Administrasi Negara (2002;116) mengatakan: "tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintahan atau administrasi negara. Selanjutnya Muchsan menjelaskan lebih lanjut mengenai unsur-unsur yang harus ada dalam tindakan-tindakan pemerintah diantaranya:
  - a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat kelengkapan pemerintah (*bestuur sorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
  - b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan
  - c. Perbuatan tersebut dimaksud sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi.
  - d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Tindakan pemerintah atau administra negara antara lain yang dimulai dari seseorang yang lahir agar memperoleh akta kelahiran hingga meninggal dan memperoleh akta kematian, termasuk segala hal ihwal yang diperlukan oleh penduduk dalam menjalani kehidupannya, seperti memperoleh izin mendirikan bangunan, izin usaha, sertifikat tanah, dan surat nikah.kalau diperhatikan lebih dalam tindakan hukum tersebut mengikat sepihak yaitu untuk mengatur rakyat tanpa melibatkan pihak rakyat atau bersegi satu

2. Tindakan administratif oleh instansi pemerintah diselenggarakan dalam bentuk pelayanan pemberian dokumen berupa perizinan dan non perizinan (dispensasi, lisensi dan konsesi). Izin menurut Sjahrin Basah dalam Ridwan H.R adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam bentuk kongkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang undangan. Oleh karena itu dokumen berupa perizinan dan non perizinan merupakan keputusan administrasi pemerintahan sebagaimana dikatakan lebih lanjut oleh Ridwan H.R bahwa perizinan dalam bentuk keputusan telah memiliki pengertian khusus teknis yuridis yang bersifat umum, mengikat keluar maupun kedalam atau sebagai peraturan. Keputusan administrasi pemerintahan merupakan keputusan Penyelenggara pemerintahan yang bersifat penetapan dan ketetapan merupakan pernyataan kehendak yang disebabkan oleh surat permohonan yang diajukan, atau setidaknya keinginan atau keperluan yang dinyatakan sehingga dapat dikabulkan atau ditolak oleh penyelenggara fungsi pemerintahan dalam bentuk ketetapan seperti perizinan. Dengan demikian setiap ketetapan memiliki beberapa unsur yang mendasar yaitu:
  - a. Sebagai pernyataan kehendak sepihak
  - b. Dikeluarkan oleh organ pemerintah,
  - c. Didasarkan atas kewenangan hukum yang bersifat publik,
  - d. Ditujukan untuk hal-hal khusus atau peristiwa kongkrit dan individual,
  - e. Dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi.

Oleh karena itu dalam praktek, untuk efektivitas dan efisiensi pelayanan administrasi negara tindakan hukum pembuatan ketetapan/penetapan dapat didelegasikan wewenangnya kepada penyelenggara pemerintahan dibawahnya atau melimpahkan wewenang tersebut kepada pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tindakan administratif non pemerintah yang diwajibkan oleh pemerintah dan diatur oleh negara dan diatur dalam undang-undang serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan. Jadi tindakan administratif non pemerintah merupakan pelayanan dalam pemberian dokumen oleh instansi lain di luar pemerintah, antara lain urusan yang berkaitan dengan perbankan, asuransi, kesehatan, keamanan, pengelolaan kawasan industri, dan pengelolaan kegiatan sosial. Hal tersebut dilakukan atas perjanjian antara instansi non pemerintah itu dengan pihak penerima layanannya (*customernya*) dan berhubungan dengan kegiatan para pihak pihaknya sendiri. Khusus untuk pelayanan yang dilakukan organisasi/lembaga publik.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menerapkan Prinsip-prinsip sebagai standar dalam menyusun, menetapkan dan menerapkan standar pelayanan dilakukan dengan memperhatikan hal-hal :

- a. Sederhana. Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun Penyelenggara.
- b. Konsistensi. Dalam penyusunan dan penerapan standar pelayanan harus memperhatikan ketetapan dalam mentaati waktu, prosedur, persyaratan, dan penetapan biaya pelayanan yang terjangkau.

- c. Partisipatif. Penyusunan Standar pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
- d. Akuntabel . Hal-hal yang diatur dalam standar pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan secara konsisten kepada pihak yang berkepentingan.
- e. Berkesinambungan. Standar pelayanan harus dapat berlaku sesuai perkembangan kebijakan dan kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan.
- f. Transparansi. harus dapat dengan mudah diakses dan diketahui oleh seluruh masyarakat.
- g. Keadilan. Standar pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

Standar pelayanan publik ini diterapkan guna memberikan kepastian kepada masyarakat pengguna layanan bahwa produk layanan publik dapat mudah diperoleh dengan persyaratan yang sederhana, tepat waktu dan tepat biaya yang terjangkau oleh kemampuan bayar masyarakat, atau tidak memberatkan atau jadi beban bagi ketaatan masyarakat penggunaan layanan publik. Disisi lain pelayanan publik juga harus dapat dipertanggung jawabkan baik bentuk maupun manfaat produk layanan tersebut yang memberikan jaminan keamanan, perlindungan dan kenyamanan publik atas prodik layanan tersebut. Lokasi tempat pelayanan mudah diakses melalui berbagai saran transfortasi public, termasuk mudah diakses dengan menggunakan sarana teknologi informatika sesuai dengan perkembangan teknologi yang berkembang dimasyarakat. pelayanan diberikan secara mudah, cepat dan akurat dimana saja dan kepada siapa saja atau kepada seluruh warga negara tanpa membedakan keles ekonomi- social dan keberadaan mereka secara geografis. Karena semua warga negara memiliki derajat yang sama dan memiliki kebutuhan yang sama terhadap pelayanan *public* dan Negara/pemerintah wajib meberikan pelayanan itu dalam kesetaraan dan keadilan. Lovelock & Gummesson dalam Fandy Tjiptono dan Gregorius Chandra (2007: 22-26) menyampaikan karakteristik jasa dalam 4 (empat) paradigim IHIP sebagai berikut:

1. *Intangibility*.

Jasa berbeda dengan barang. Bila barang merupakan suatu objek, alat, material atau benda; maka jasa maerpakan perbuatan, tindakan, pengalaman, proses, kinerja (*performance*). Bila barang dapat dimiliki, maka jasa hanya dapat dikonsumsi tetapi tidak dapat dimiliki (*non ownership*).

2. *Heterogeneity/Variability/Inconseistency*.

Jasa bersifat sangat variable karena merupakan non-standardized output, artinya terdapat banyak variasi bentuk, kualitas dan jenis tergantung pada siapa, kapan dan dimana jasa tersebut diproduksi. Hal itu terjadi karena jasa melibatkan unsure manusia dalam proses produksi dan konsumsinya.

3. *Inseparability*.

Barang biasanya diproduksi terlebih dahulu, kemudian dijual, baru dikonsumsi. Sedangkan jasa umumnya dijual terlebih dahulu, baru kemudian diproduksi dan dikonsumsi pada waktu dan tempat yang sama. Interaksi antara penyedia jasa dan pelanggan merupakan cirri khusus dalam pemasaran jasa.

#### 4. *Perishability*.

*Perishability* berarti jasa merupakan komoditas yang tidak tahan lama, tidak dapat disimpan untuk pemakaian ulang di waktu datang, dijual kembali, atau dikembalikan. Karakteristik jasa tersebut ditemukan juga dalam jasa pelayanan publik yang seringkali dirasakan oleh customer dalam hal ini masyarakat yang menggunakan jasa layanan publik. Lebih lanjut Fandy Tiptono dan Gregorius Chandra (2007: 31-33) menyampaikan strategi yang dapat dilakukan untuk mengatasinya melalui :

1. Strategi mengatasi masalah-masalah berkenaan dengan karakteristik *intangibility*:
  - a. Menekankan petunjuk-petunjuk fisik (*tangible cues*), seperti tempat (desain interior dan eksterior), sumberdaya manusia (berprilaku santun, responsive, ramah, berbusana rapi) peralatan dan fasilitas penunjang (computer, mebel, lif, escalator, dan lain-lain), baham-bahan komunikasi pemasaran ( brosur, pamphlet, papan pengumuman, spandul, dan lain-lain), symbol dan logo perusahaan, serta harga.
  - b. Menggunakan sumber daya personal lebih banyak dibandingkan dengan sumber daya lainnya.
  - c. Menstimulasi atau mendorong komunikasi gethok tular (*word-of-mouth communications*). Misalnya melalui pesan komunikasi “Bila Anda tidak puas, hubungi kami. Tetapi bila anda puas, beritahukanlah rekan-rekan Anda”.
  - d. Menciptakan citra organisasi yang kuat melalui iklan, logo/symbol perilaku manajemen dan karyawan yang positif (*responsive*, etis, peduli akan lingkungan dan isu-isu sosial, terpercaya) dan seterusnya.
  - e. Mengimplementasikan manajemen dan akuntansi biaya secara efektif dalam rangka mendukung penetapan harga seakurat mungkin, sehingga bias menutupi biaya, menghasilkan laba sesuai harapan, terjangkau dan sesuai dengan daya beli dan kesediaan pelanggan untuk membayar, sekaligus kompetitif dan sesuai ketentuan yang berlaku (tergantung tipe *industry* bersangkutan)
  - f. melakukan komunikasi purna beli (*post-purchase communications*), seperti mengumpulkan informasi berkenaan dengan kepuasan pelanggan, keluhan pelanggan, saran dan kritik pelanggan, serta penyampaian informasi produk jasa baru dan program promosi baru kepada mereka. Hal ini berpotensi mendukung terciptanya *cross-selling*, *upgrading*, dan pertumbuhan bisnis lainnya dimasa depan.
2. strategi mengatasi masalah-masalah berkenaan dengan karakteristik *heterogeneity*;
  - a. mengindustrialisasi jasa melalui pemanfaatan teknologi dan standarisasi proses oprasi jasa.
  - b. Merancang dan mengimplementasikan *service customization*, seperti Dell Computer yang memberi keleluasaan bagi setiap pelanggan untuk menentukan sendiri jasa yang diinginkan melalui konfigurasi computer personal yang diinginkan.
3. Strategi mengatasi masalah-masalah berkenaan dengan karakteristik *inseparability*.
  - a. Melakukan seleksi dan pelatihan secara cermat terhadap public contact personnel. Yaitu setiap karyawan yang berinteraksi dengan orang banyak. Criteria yang perlu ditentukan antara lain kemampuan berkomunikasi secara efektif, pemahaman terhadap produk/ jasa, kecerdasan emosional, sikap dan perilaku setiap karyawan

- b. Mengelola konsumen (*manage customers*), misalnya mengkomunikasikan script (sekenario) menyangkut peran dan kewajiban setiap pelanggan selama proses penyampaian jasa, memberikan insentif tertentu untuk meningkatkan partisipasi pelanggan dalam proses jasa (contohnya, dosen menawarkan nilai bonus bagi yang berkontribusi signifikan pada diskusi kelas), dan seterusnya.
  - c. Menggunakan beberapa lokasi jasa (*multisite locations*). Artinya jasa tidak terpusat disatu tempat saja dan karenanya mudah diakses dan relative murah didatangi pelanggan
4. Strategi mengatasi masalah-masalah berkenaan dengan karakteristik *perishability*;
- a. Menggunakan sejumlah ancangan untuk mengatasi fluktuasi permintaan (Managemen Permintaan Jasa), misalnya: (i) tidak melakukan apapun, dalam artian membiarkan frekwensi dan volume permintaan apa adanya; (ii) mengurangi permintaan pada periode permintaan puncak melalui differential pricing dan demarketing; (iii) meningkatkan permintaan pada periode sepi, misalnya dengan menurunkan harga atau menawarkan pemanfaatan jasa untuk keperluan lain; (iv) menyimpan permintaan dengan system reservasi dan appointment; (v) menerapkan system antrian; (vi) menawarkan jasa komplementer.
  - b. Melakukan penyesuaian terhadap permintaan dan kapasitas secara simultan sehingga tercapai keselarasan antara keduanya (Manajemen Penawaran Jasa). Antara lain dengan jalan: (i) menggunakan karyawan paruh waktu pada periode sibuk; (ii) menyewa atau berbagi fasilitas peralatan tambahan dengan penyedia jasa lain; (iii) menjadwalkan aktivitas *downtime* selama periode permintaan sepi; (iv) melakukan pelatihan silang (*cross-training*) kepada karyawan; dan (v) meningkatkan partisipasi pelanggan.
  - c. Strategi mengatasi masalah layanan/jasa diatas sebagian besar dapat diimplementasikan dalam pelayanan publik, sekalipun ada hal yang nampaknya belum sering dilakukan dalam kegiatan pelayanan publik yang berkaitan dengan *intangibility point* (f). Mengenai komunikasi purna beli, jarang atau belum pernah terjadi pemberi layanan public menayakan tentang manfaat produk pelayanan publik yang telah diberikannya kepada masyarakat pengguna layanan publik tersebut.

#### **D. KESIMPULAN.**

1. Pelayan publik harus diutamakan pemerintah dalam hal ini birokrasi pemerintahan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, sebagai pemegang kekuasaan di negara demokrasi, dilakukan secara sopan, transparan, akuntabel, dan penuh rasa tanggung jawab
2. Paradigm penyelenggara pemerintahan (birokrasi perlu dilakukan pencerahan secara terus-menerus agar memahami peran dan kedudukannya secara profesional dan melakukan pelayanan secara professional agar masyarakat merasa mendapat perlakuan yang layak dan adil.
3. Perlu peningkatan knowledge aparatur secara terus menerus untuk dapat mengikuti perkembangan pengetahuan dan memiliki daya saing dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat diikuti dengan menguasai teknologi sesuai dengan perkembangan teknologi.

4. Kurangi sekecil mungkin, kalau bias dihilangkan pertemuan secara personal antara pemberi layanan (aparatur pemerintah/birokrasi) dengan masyarakat penggunaan layanan public dengan penguatan sitem dan prosedur pelayanan, berbasis teknologi untuk menghindari terjadinya KKN
5. Lakukan evaluasi dan pengawasan yang ketat mengacu pada system dan setiap saat agar terhindar dari kelalaian dan kecerobohan penyelenggara pelayanan public, serta berikan reward dan fanismen yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan tanpa pangang bulu.

#### **E. DAFTAR PUSTAKA:**

- Christopher, Lovelock, Product Plus: How To Product + Sevices=Competitive Advantage, Mac Graw-Hill: international Editions, New York, 1994.
- Ducker, Piter, Post Capitalist Society, New York: Harper Collins Publicers, 1993
- Gibson L. James, James H. Donelly, JR dan Jhon M. Ivancevich, Manajemen, Erlangga, Jakarta, 1997
- Juni Sjafrien, " Prinsip Kehati-hatian Dalam Memberantas Manajemen Koruptif Pada Pemerintahan & Korporasi, Jakarta, 2013
- HR. Ridwan, Hukum Aministrasi Negara, Rajawali Press, Jogyakarta, 2002
- Kasim Azhar, Reformasi Administrasi Negara Sebagai Prasyarat Upaya Peningkatan Daya Saing Nasional (Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fisip UI), 1998
- Miakovich E. Michael, improving Sevice Quality Achieving High Performance in the Public and Privante Sectors, St, Lucies Press 100 E.Linton Blvd, Suit 403B, Dalray Beach, Florida 33483 USA, 1995.
- Sinambela, Linjan Poltak, dkk, Reformasi Pelayanan Publik, Teori Kebijakan dan Implementasi, Bumi Aksara, Jakarta, 2006.
- Tjiptono Fandy, Gregorius Chandra, Sevice, Quality & Satisfaction, Andi, Jogya, 2007
- Undang-undang Pelayanan Publik No 25 tahun 2009, Redaksi New Merah Putih, Jakartata, 2009,
- Undang undang Republik Indonesia Nomor 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.