

FILOSOFI STRATEGI DAN TEKNIK PELAYANAN PRIMA DI SEKTOR PUBLIK

Oleh: Endang Wirjatmi Trilestari[©]

Tuntutan kualitas dalam penyelenggaraan pelayanan dewasa ini dirasakan sangat meningkat. Masyarakat pada umumnya tidak dapat lagi dipenuhi kebutuhannya atas dasar standar pemerintah semata, melainkan telah dituntut adanya kualitas layanan yang ditentukan oleh kebutuhan masyarakatnya sendiri. Kebutuhan tersebut ditujukan baik terhadap barang privat (*private goods*) maupun terhadap barang publik (*public goods*). Barang layanan privat dapat dipenuhi melalui mekanisme pasar, sementara barang publik tidak dapat dipenuhi melalui mekanisme pasar melainkan harus melalui pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah (Lean, Iain Mc., 1989:19).

Penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah pada umumnya dirasakan lamban, berbelit-belit, tidak jelas dan sebagainya. Pernyataan seperti ini tidak hanya terhadap pelayanan yang diselenggarakan di Indonesia saja khususnya, melainkan juga yang diselenggarakan di

[©] *Filofofi, Stratgi dan Teknik Pelayanan Prima di Sektor Publik; disusun dalam rangka Ceramah tentang Manajemen Pelayanan Prima di Lembaga Administrasi Negara Bandung Tanggal 8-9 Agustus 2001*

negara-negara maju lainnya. Bukti nyata atas tuntutan tersebut adalah munculnya pemikiran Osborn dan Gaebler (1992) yang telah merubah tatacara birokrasi dalam rangka memenuhi tuntutan layanan masyarakatnya (*Reinventing Government*). Strategi yang digunakan dalam mereinvensi kegiatan pemerintah dalam pelayanan masyarakat dengan menggunakan 5 (lima) strategi yaitu The Strategi inti (*Core Strategy*), Strategi Konsekuensi (*Conseguency strategy*), Strategi Pelanggan (*Customer Strategy*), Strategi Kontrol (*Control Strategy*) dan Strategi Budaya (*Culture Strategy*) (Osborn dan Plastrik: 1996). Kelima strategi tesebut menjadi DNA organisasi yang digunakan oleh Margeret Teacher dalam mereinvensi palayanan di Inggris, hal ini menumbuhkan pemikiran bagi para ahli dalam mendorong organisasi untuk berinovasi untuk menciptakan nilai-nilai baru dalam menjalankan organisasinya (*value creating*) (Nonaka:1996). Maka yang terpenting adalah bagaimana pemerintah berinovasi menjalankan tugasnya dalam memberikan pelayanan umum yang prima.

Penyelenggaraan pelayanan dipengaruhi oleh dua orientasi kegiatan yang terkait dengan kegiatan sosial, yaitu adanya : *Value-Rationality* dan *Instrumental-Rationality* (Weber, Harmon & Mayer: 1986:75)

- a. *Value-Rationality*, artinya kegiatan ini secara sadar ditentukan melalui nilai-nilai individu demi kepentingan masyarakat. Formulasi nilai utama sangat mendukung terhadap dilakukannya suatu kegiatan. Hal ini akan memunculkan nilai-nilai individu secara umum yang berkembang dimasyarakat, menjadi nilai-nilai sosial yang akan berpengaruh di dalam pelayanan. Sehingga nilai-nilai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah setidaknya-tidakny akan akan mendekati kesesuaian dengan nilai-nilai masyarakat di sekitarnya.
- b. *Instrumental-Rationality*, artinya bahwa kegiatan yang dilakukan telah memperhatikan, memperhitungkan dan mempertimbangkan: maksud, tujuan dan konsekuensinya.

Oleh karena itu pelayanan umum mengandung ukuran-ukuran dan nilai-nilai yang berbeda-beda di masyarakat. Nilai-nilai dan ukuran yang berbeda-beda inilah menyebabkan tuntutan masyarakat yang berbeda-beda pula, sehingga penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah dirasakan rendah kualitasnya.

Pelayanan dan Pelayanan Umum

Bebagai pengertian tentang pelayanan telah diungkapkan oleh para ahli, namun pada dasarnya pelayanan merupakan aktivitas/manfaat yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen (*customer*) yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. (Daviddow dan Uttal, 1989). Sementara itu yang disebut dengan konsumen atau sering disebut dengan *customer*, adalah masyarakat yang mendapat manfaat dari aktivitas yang dilakukan oleh organisasi atau petugas.

Pelayanan dikatakan tidak berwujud tersebut berarti bahwa pelayanan itu hanya dapat dirasakan, oleh sebab itu lebih jauh Normann (1991:14) memberikan karakteristik pelayanan sebagai berikut:

Pelayanan merupakan suatu produksi yang sifatnya tidak dapat diraba, berbeda dengan barang produksi lain (barang jadi atau barang industri yang berwujud). Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindak sosial. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadiannya bersamaan dan terjadi di tempat yang sama. Pengertian yang lebih luas dikatakan oleh Daviddow dan Uttal (1989:19) merupakan usaha apa saja yang mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*).

Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sering disebut dengan pelayanan umum, yang dimaksud dengan pelayanan umum adalah sesuatu yang disediakan baik oleh organisasi pemerintah maupun swasta, kerana masyarakat umumnya tidak dapat memenuhi sendiri kebutuhannya kecuali melalui kolektif. Pemenuhan kebutuhan dilakukan untuk seluruh masyarakat guna kesejahteraan sosial. (Londsdale: 1994). Sementara itu pengertian pelayanan umum yang sesuai dengan Keputusan MenPAN nomor 81 tahun 1993 adalah segala bentuk pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dilingkungan Badan Usaha Milik Negara/ Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan dalam: pelayanan umum, pelayanan pembangunan, maupun pelayanan administratif. (Hoesein, Bhenyamin:1995). Pelayanan Umum berupa pelayanan fisik, non fisik. Pelayanan fisik dapat berbentuk: jalan, jembatan, gedung sekolah, rumah sakit dan sebagainya. Pelayanan non fisik merupakan pelayanan yang diberikan dan pemanfaatannya dinikmati oleh personal yang berupa pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan dan

sebagainya, sedangkan pelayanan administratif adalah pelayanan yang bersifat legalitas misalnya melegalkan sesuatu kepemilikan atau keberadaan seseorang individu atau kegiatan individu dalam masyarakat dalam bentuk pelayanan perijinan, pelayanan KTP, akte kelahiran dan sebagainya.

Fungsi pemerintah dalam melakukan pelayanan umum: pertama, *environmental services*; berupa penyediaan sarana dan prasarana antara lain jalan, jembatan, taman, drainase, kebersihan dan sebagainya, kedua, *personel services* adalah pelayanan langsung pada manusianya, antara lain pelayanan pendidikan dan kesehatan, keagamaan dsb. Ketiga, *developmental services*, yang bersifat *enabling* dan *fasilitating*, atau penyediaan sarana dan prasarana yang dapat menunjang peningkatan pertumbuhan perekonomian. Keempat, *protective services* yang bersifat pemberian pelayanan keamanan dan perlindungan yang dilakukan oleh polisi pamong praja, militer dan juga perlindungan dari bahaya kebakaran, bencana alam, dan sebagainya

Dilihat dari jenis pelayanan dalam perspektif struktural, maka pelayanan tersebut terdiri dari:

- a. *Social Investment*, atau pelayanan yang berkaitan dengan investasi sosial. Pelayanan ini mempunyai sifat langsung mengukung akumulasi kapital atau bahkan menyediakan kapital. Pelayanan

seperti ini banyak dilakukan dalam lembaga-lembaga perekonomian, misalnya Bank, Pasar Modal, dan sebagainya.

- b. *Social Consumption*, atau sering disebut dengan pelayanan yang berkaitan dengan barang konsumsi sosial. Dalam hal ini pelayanan bersifat tidak langsung mendukung akumulasi kapital, karena sifat dari pelayanan ini adalah sebagai pengantar atau sarana untuk peningkatan kapital itu sendiri, misalnya dengan menyediakan pelayanan untuk reproduksi tenaga kerja. Sebagai contoh pelayanan hiburan, kesehatan atau pelayanan pendidikan. Hasil yang diperoleh oleh penerima layanan adalah tidak langsung untuk meningkatkan kapital.
- c. *Social Security*, atau sering disebut dengan pelayanan keamanan sosial pelayanan ini sering disebut juga dengan pelayanan yang tidak langsung tetapi setiap orang membutuhkan pelayanan ini. Dalam teori kebutuhan dari Abraham Maslow merupakan kebutuhan manusia pada tingkat yang ke dua. Pelayanan keamanan sosial ini menyediakan pelayanan untuk keamanan kegiatan yang akan dapat menunjang akumulasi kapital. Sebagai contoh pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah adalah adanya pelayanan kepolisian.

Pelayanan Kepolisian dapat memberikan keamanan bagi setiap warga/masyarakat di sekitarnya. Satuan Pengamanan (SATPAM) juga memberikan pengamanan namun hanya terbatas pada lingkup wilayah tugasnya saja.

Pelayanan Umum Sebagai Suatu Sistem

Penyediaan pelayanan umum merupakan suatu hasil produksi, yang diproses secara bersamaan, artinya antara produksi dan konsumsi tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Disamping itu pelayanan umum merupakan suatu kegiatan individu (seseorang) dalam memenuhi suatu kebutuhannya yang tidak dapat dilakukannya sendiri secara individu. Kegiatan pemenuhan kebutuhannya dipenuhi melalui melalui orang lain secara kolektif. Oleh sebab itu pelayanan umum sangat dipengaruhi oleh sub-sub kegiatan yang terkait satu sama lain. Maka pelayanan umum dapat dikatakan sebagai suatu sistem. Sistem adalah suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (Shrode dan Voich, 1974: 115). Pengertian lain sistem adalah hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen-komponen secara teratur (Awad:1979:4). Sehingga sistem mengandung arti sekelompok kegiatan terdiri dari unsur-unsur yang satu sama lain saling berhubungan secara teratur.

Dalam sistem terdapat dua perbedaan pengertian, yaitu sistem sebagai *metode*, disebut *prespektif* dan sistem sebagai *entity* atau disebut *deskriptif*. Kedua pengertian tersebut memiliki sebagian ciri-ciri yang sama, antara lain kedua-duanya mempunyai beberapa unsur, satu sama lain saling berhubungan, dan satu sama lain saling bergantung. Perbedaannya adalah sistem sebagai metoda atau prespektif mempunyai ciri sebagai alat transformasi dan mempunyai sasaran, sedangkan sistem sebagai *entity* atau deskriptif mempunyai ciri-ciri sebagai transformasi dan tujuan. Kedua-duanya digunakan saling berhubungan. Contoh sistem sebagai deskriptif adalah ini sebuah mobil, sedangkan mobil tersebut dapat digunakan untuk memberikan layanan transportasi yang ekonomis, hal ini merupakan contoh sistem sebagai prespektif.

Sistem dalam pelayanan umum mempunyai unsur-unsur yang perlu diperhatikan adalah:

N = Number (jumlah unit)

S = Size (kemampuan layanan tiap unit)

B = Boundary (Jangkauan layanan)

L = Location (Jarak antar unit)

Ne (Nw) = Network (Hubungan Kerja antar Unit)

Unsur-unsur ini satu sama lain saling berhubungan dan saling berpengaruh. Misalnya hubungan antara jumlah unit dengan kemampuan layanan, apabila jumlah unit yang dilayani besar (banyak) maka kemampuan layanan setiap unit akan kecil, sehingga terjadi hubungan berbanding terbalik.

Unsur-unsur yang mempunyai hubungan berbanding terbalik antara lain: hubungan antara Number dengan Size; Location dengan Number. Sedangkan yang mempunyai hubungan linier adalah Location dengan Size dan Location dengan Boundary; Boundary dengan Number dan Number dengan Network (Nw). Sistem ini dapat dipergunakan untuk memperkirakan pelayanan yang akan dipergunakan yang berkaitan dengan kualitas.

Konsep Barang Layanan

Barang layanan yang diberikan pada prinsipnya terdapat 2 (dua) Kategori yaitu barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Kedua kategori barang tersebut pemisahannya sangat ditentukan oleh konsumsi dan produksi dari suatu barang, hal ini akan menyangkut pada pengelolaan barang layanan tersebut di atas. (Savas:1987:45). Karakteristik dasar pembedaan terhadap kedua jenis barang tersebut adalah barang publik

murni (*pure public goods*) biasanya mempunyai 3 (tiga) karakteristik, (Olson, Rachbini, Didik J.) pertama yaitu penggunaannya tidak dimediasi oleh transaksi bersaing (*non-rivalry*) sebagaimana barang ekonomi individu biasa, kedua, tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian (*non excludability*), dan *indivisibly*. Karena itu, pihak swasta tidak berkehendak masuk kedalam proses produksi barang publik murni tersebut, karena prinsip-prinsip persaingan ekonomi tidak dapat diterapkan sebagaimana biasanya. Untuk itu biasanya pemerintah terlibat secara langsung di dalam penyediaan barang publik murni sebagai pelengkap di dalam sistem ekonomi, yang berlangsung didalam suatu kelompok atau negara. Karakteristik dari private goods berlawanan dengan *Public goods*. Produksi baik *public goods* maupun *private goods* tersebut seharusnya berjalan seimbang agar sistem ekonomi berjalan dengan baik untuk kesejahteraan masyarakat. Sektor pemerintah dan sektor swasta harus berjalan seimbang agar sistem ekonomi terus berkembang sehingga dinamika masyarakat bisa diimbangi oleh dinamika sektor pemerintah.

Kedua kategori dasar barang pelayanan, menunjukkan adanya perubahan terhadap kedua kategori tersebut, sehingga menjadi 4 (empat) kategori, yaitu:

- a. Barang privat (*private goods*) adalah barang yang digunakan untuk memenuhi kepentingan individu yang bersifat barang privat. Tidak ada konsep tentang penyediaannya, permintaan dan penawaran sangat bergantung pada pasar, produsen akan memproduksi barang permintaan masyarakat sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan bersifat sangat terbuka, oleh sebab itu penyediaan layanan barang yang bersifat barang privat ini dapat berlaku pasar, hanya apabila barang privat ini menyangkut kesejahteraan orang banyak, misalnya beras atau bahan kebutuhan pokok lainnya, maka pemerintah tidak membiarkan berlakunya pasar secara murni.
- b. *Toll goods*, barang yang digunakan atau dikonsumsi bersama-sama dengan persyaratan apabila akan menggunakan barang tersebut harus membayar atau ada biaya penggunaannya, dan bila tidak membayar maka tidak dapat mengkonsumsinya. Penyediaan barang dapat dengan melalui pasar sebab produsen akan menyediakan permintaan atau kebutuhan barang tersebut. kuantitas maupun kualitas ditentukan oleh konsumen. Jenis barang seperti ini disebut dengan barang ini penyediaan dan konsumsi/penggunaannya hampir sama dengan barang privat, penyediaan barang ini di

beberapa negara disediakan oleh negara dan seringkali menggunakan ukuran pemakaiannya, atau dapat dikatakan barang privat tetapi dikonsumsi secara bersama-sama.

- c. *Collective goods*, barang ini digunakan/dikonsumsi secara bersama atau kolektif dan penyediaannya tidak dapat dilakukan dengan melalui pasar, karena barang ini digunakan secara terus menerus dan secara bersama-sama serta sulit diukur berapa besar penggunaan barang ini untuk setiap individu. Dalam penggunaan barang ini apabila penggunaannya diukur secara ekonomi selalu terdapat *free rider* (pembonceng gratis). Pembonceng gratis yaitu orang yang ikut serta menggunakan atau menikmati barang tersebut tanpa membayar dan tanpa kontribusi secara fair dalam pemenuhan kebutuhannya. Penyediaan/produksi barang kolektif tidak ada yang mau memproduksi barang ini secara sukarela. Oleh karena itu penyediaan barang ini dilakukan dengan kontribusi secara kolektif yaitu dengan menggunakan pajak. Barang ini disebut dengan.
- d. *Common pool goods*, jenis barang ini mempunyai karakteristik yang menggunakan barang ini tidak ada yang mau membayar, biasanya

digunakan/dikonsumsi secara bersama-sama dan kepemilikan barangnya oleh umum, tidak ada orang yang mau menyediakan barang ini. Oleh sebab itu pemerintah melakukan pengaturan terhadap penggunaannya.

Dari keempat jenis barang tersebut sangat sulit membedakan atau memisahkannya kedalam kategori yang mana, karena setiap barang tidak secara murni menjadi salah satu karakteristik jenis barang yang ada. setiap barang mempunyai kecenderungan karakteristik barang yang satu dengan barang yang lainnya. Savas membagi jenis barang-barang tersebut dengan karakteristik kecenderungannya tercantum dalam tabel nomor 1 di bawah ini.

Pelayanan Prima Dalam Pelayanan Publik

Perkembangan tuntutan pelayanan saat ini adalah pelayanan prima atau pelayanan yang dapat memenuhi harapan masyarakat atau lebih baik dari standar dan asas-asas pelayanan publik/pelanggan. Dalam organisasi publik hal ini sebenarnya telah menjadi tuntutan sejak munculnya teori negara baru (Frederickson) tentang azas keadilan. Oleh sebab itu dalam pelayanan primapun perlu adanya standar pelayanan sebagai ukuran yang telah ditentukan untuk pembakuan pelayanan yang baik dan berkeadilan. Bila seluruh pelayanan telah memiliki standar maka akan lebih mudah memberikan pelayanan yang lebih baik, sehingga secara kontinyu akan dapat disebut prima.

Sementara itu pelayanan prima di sektor seringkali terjadi adanya kesenjangan dalam kualitas pelayanan (*Service Quality Concept*). Konsep ini memformulasikan dalam tingkat kualitas pelayanan yang diinginkan oleh pelanggan. Terdapat 5 (lima) macam gap/kesenjangan yang menjadi ukuran kepuasan.

Gap 1: Tidak Memahami Kehendak Konsumen

Gap ini terjadi akibat pihak manajemen tidak dapat merasakan secara tepat apa yang dikehendaki atau menjadi pertimbangan konsumen. Hal ini disebabkan kurangnya riset konsumen (masyarakat/pelanggan), kurang interaksi antara manajemen dan konsumen, serta terlalu banyak level of management antara management puncak dan pelaksana yang berhubungan langsung dengan pelanggan.

Gap 2: Penerapan Standar Kualitas Tidak Tepat

Gap ini menunjukkan adanya perbedaan persepsi manajemen dan penetapan spesifikasi standar pelayanan untuk memenuhi kehendak konsumen. Hal ini disebabkan kurang komitmen pelayanan, kurang tepatnya hasil studi kelayakan, dan tidak tepatnya standarisasi tugas pelaksanaan pelayanan.

Gap 3: Kurangnya Pemenuhan Pelayanan

Gap ini terjadi jika pelaksana tidak mampu menyampaikan pelayanan sebagaimana mestinya seperti yang telah ditetapkan manajemen. Hal ini disebabkan kurangnya pelatihan bagi pelaksana atau beban kerja yang terlalu berat serta peralatan kerja yang kurang tepat.

Gap 4: Pelayanan Tidak Sesuai Dengan Yang Dijanjikan

Harapan konsumen juga dipengaruhi oleh janji-janji yang disampaikan pada saat terjadi komunikasi. Gap ini timbul jika pelayanan yang disampaikan ternyata tidak sesuai dengan yang dijanjikan. Hal ini bisa diakibatkan kurangnya komunikasi horizontal antara sesama pelaksana.

Gap 5: Pelayanan Yang Tidak Memuaskan

Terjadi apabila pelayanan yang dirasakan konsumen tidak seperti yang diharapkan. Penyebabnya adalah satu atau lebih gabungan gap-gap lain. Gap 5 ini dapat diukur dengan menggunakan dimensi kualitas layanan yaitu *Tangible*, *Empathy*, *Reability*, *Responsiveness*, dan *Assurance*.

Kelima dimensi tersebut di atas dapat digunakan untuk mengukur kualitas layanan yang diberikan pada pelanggan/masyarakat. Indikator ini juga dapat digunakan sebagai indikator akuntabilitas layanan secara konkrit, sesuai dengan Keppres no:.... tentang Akuntabilitas

a. Tangible (Kasat Mata)

Tampak fisik atau sesuatu yang kelihatan. Tampak mata, tampak rasa, tampak dengar dari peralatan atau petugas pelayanan serta alat-alat komunikasi dengan pelanggan.

b. Reability

Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah diberikan kepada konsumen. Jasa yang ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta harus dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya.

c. Responsiviness

Kecepatan/keikhlasan untuk memberikan layanan dengan benar.

d. Assurance

Pengetahuan dan keramahan dari para petugas dan kemampuan mereka untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan

E, Empathy

Kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan.

Sementara itu pelayanan prima di sektor publik masih terdapat tata laksana yang digunakan dalam pelayanan umum, dengan sendi-sendi: Kesederhanaan, Kejelasan dan Kepastian, Keamanan, Keterbukaan, Efisien,

Ekonomis, Keadilan yang merata, Ketepatan waktu. Sendi-sendi tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan, yang meliputi prosedur/tata cara pelayanan, antara lain: Mudah, Tidak berbelit-belit, Mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan/Kepastian terhadap: prosedur, persyaratan, unit kerja tarif/biaya, pejabat yang menerima keluhan akan pelayanan yang diberikan dalam suatu organisasi.
- c. Keamanan, yang menyangkut kepastian hukum terhadap apa yang dilayankan oleh suatu organisasi.
- d. Keterbukaan, menyangkut kesederhanaan dan kejelasan pelayanan yang diinformasikan pada masyarakat.
- e. Efisien, yang artinya pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi hendaknya ada pembatasan terhadap persyaratan pada hal-hal yang dianggap penting saja.
- f. Ekonomis, yang artinya pembiayaan yang dibebankan pada masyarakat yang dilayani itu sesuai dengan kewajaran, kemampuan masyarakat umum dan peraturan perundangan yang berlaku. Disamping itu juga ekonomis dalam penyelenggaraan pelayanannya itu sendiri (*total Cost*)

- g. Keadilan, menyangkut jangkauan pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi diharapkan dapat seluas mungkin dan merata, artinya tidak ada wilayah yang dibedakan pelayanannya. Dilihat dari keadilan vertikal dan horizontal.
- h. Ketepatan waktu, yang artinya bahwa pelayanan yang telah dijanjikan sesuai dengan standar yang diberikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

Penyelenggaraan tata laksana pelayanan umum sesuai dengan bentuk dan sifat-sifatnya dapat menggunakan salah satu pola dibawah ini:

- a. Pola Pelayanan Fungsional, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan oleh satu instansi pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
- b. Pola Pelayanan Satu Pintu, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan secara tunggal oleh satu instansi pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan.
- c. Pola Pelayanan Satu Atap, yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan secara terpadu pada satu tempat/lokasi oleh beberapa

instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai kewenangan masing-masing.

- d. Pola pelayanan secara terpusat, yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah lainnya yang terkait dengan bidang pelayanan umum yang bersangkutan.

Perkembangan dewasa ini terdapat beberapa Kabupaten dan Kota yang menggunakan pola pelayanan satu atap, dengan harapan bahwa pelayanan yang diberikan di suatu Kabupaten atau Kota dapat efisien dan efektif sesuai dengan harapan masyarakat. Sejauh ini belum ada suatu penelitian apakah pola yang berkembang saat ini memang memberikan dampak yang positif terhadap pemerintah Kabupaten/Kota dan masyarakat ataukah malah sebaliknya menambah beban pembiayaan, karena seolah-olah terdapat organisasi baru sebagai *front liner*.

Model Pengukuran Kualitas Pelayanan

Pengukuran kualitas layanan adalah gabungan antara dimensi kualitas layanan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi harapan konsumen (masyarakat) (*expected service*). Dimensi kualitas layanan kedalam bentuk

atribut yang lebih operasional dan dituangkan kedalam bentuk pertanyaan dalam kuesioner.

Tingkat kepuasan pelanggan (*Level of Costumer Satisfaction*) didapatkan dengan membandingkan antara tingkat pelayanan yang diterima oleh pelanggan dengan tingkat pelayanan yang diharapkan akan diterima oleh pelanggan.

$$\textit{Level of Costumer Satisfaction} = \frac{\textit{Perceived Quality Services}}{\textit{Expected Quality Services}}$$

Dengan rumus ini maka akan dapat diketahui pada aspek mana sebenarnya yang menyebabkan harapan pelanggan tidak sesuai dengan kenyataan yang diterimanya, sehingga akan lebih mudah mencari tingkat kepuasan pelanggan dalam suatu waktu tertentu.

Ada beberapa unsur yang dapat menentukan apakah pelanggan puas atau tidak terhadap layanan, seperti diagram dibawah ini :

Model Perbaikan Kualitas Pelayanan

Dalam buku *Quality of Service Concept*, perbaikan kualitas pelayanan dapat diaplikasikan dalam evaluasi hasil pengukuran.

Gambar 2.3. Model Perbaikan Kualitas Pelayanan

Customer Complain Handling Strategy

Strategi penanganan keluhan (komplain) dari pelanggan karena ketidakpuasan terhadap layanan yang diterimanya. Ada 4 aspek yang harus diperhatikan dalam penanganan yang efisien merubah keluhan atau komplain dari tidak puas menjadi pelanggan yang menjadi puas dan loyal yaitu :

Empati terhadap pelanggan yang marah

Kecepatan dalam pengambilan keputusan

Kewajaran (keadilan) dalam pemecahan masalah

Kemudahan untuk menghubungi pemberi layanan

Service Performance Strategy: kepuasan tidak berhenti pada satu titik. Setiap masyarakat setelah tercapai harapannya, maka dalam jangka waktu tertentu akan muncul lagi harapan yang lebih tinggi sesuai dengan kaidah tingkat kebutuhan Maslow

Pola Pelayanan Satu Pintu, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan secara tunggal oleh satu instansi pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan.

MEMBANGUN PELAYANAN PRIMA

Pelayanan yang diberikan ini agar dapat diterima oleh masyarakat konsumen, maka ada beberapa strategi untuk menciptakannya antara lain dengan menanamkan visi pada setiap segmen, baik para penyelenggara layanan maupun konsumen itu sendiri.

1. Pentingnya Visi dalam Membangun Pelayanan Prima

Visi adalah suatu gambaran ideal yang ingin dan memungkinkan untuk dicapai oleh suatu organisasi dimasa yang akan datang, yang diciptakan melalui konsensus dari seluruh anggota organisasi dan tidak memiliki batas waktu

a. Karakteristik Visi

- 1.) Diciptakan melalui konsensus
- 2.) Bentuk-bentuk image ideal di masa yang akan datang, yang mempengaruhi mental model orang-orang untuk berhasrat mencapainya.
- 3.) Menggambarkan sesuatu yang mungkin, tidak perlu harus dapat diperkirakan

- 4.) Memberikan arah dan fokus untuk pencapaiannya
- 5.) Mempengaruhi orang-orang untuk menuju ke misi
- 6.) Tidak memiliki batas waktu

2. Pentingnya Misi Dalam Pelayanan Prima

Misi merupakan suatu pernyataan aktivitas atau kegiatan yang akan dicapai oleh organisasi. Dalam organisasi yang bersifat privat biasanya merupakan pernyataan bisnis dalam perusahaan. Isi dari suatu misi adalah suatu pernyataan usaha dari suatu organisasi yang berisi alasan-alasan kegiatan/aktivitas/ bisnis tentang keberadaan organisasi/perusahaan, tidak menyatakan ukuran suatu hasil, tetapi memberikan dasar untuk pengambilan keputusan penetapan tujuan yang tepat serta alokasi sumber daya organisasi. Suatu misi juga mendefinisikan kegiatan-kegiatan usaha sekarang dan dimasa mendatang dalam bentuk produk, skor, pelanggan, alasan-alasan dan pasar.

a. MISI MEMPUNYAI CIRI-CIRI:

- 1.) Menyatakan alasan-alasan bisnis tentang keberadaan perusahaan itu.
- 2.) Tidak menyatakan suatu hasil
- 3.) Tidak ada batas waktu atau pengukuran

- 4.) Memberikan basis untuk pembuatan keputusan tentang alokasi sumber-sumber daya dan penetapan tujuan yang tepat.
- 5.) Mendefinisikan kegiatan atau bisnis sekarang dan yang akan datang dalam bentuk produk, skor, pelanggan, alasan-alasan, dan pasar.

3. SASARAN (GOALS)

- a. Merupakan hasil-hasil yang akan dicapai
- b. Menggambarkan keadaan ideal yang ingin dicapai pada beberapa waktu mendatang, di mana waktu mendatang tidak dapat diidentifikasi secara pasti
- c. Konsisten terdefinisi serta berkaitan secara langsung dengan visi dan misi
- d. Memberi petunjuk untuk pembuatan keputusan dan tindakan sehari-hari
- e. Tidak perlu berkaitan dengan hasil-hasil yang dapat diukur

4. TUJUAN (OBJECTIVE)

Merupakan pernyataan yang menunjukkan bagaimana tindakan dan hasil-hasil yang diinginkan itu tercapai. Menunjukkan rencana untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan.

- a. Berfokus pada isu-isu organisasi yang kritis dan merupakan terobosan-teobosan dari perusahaan
- b. Menggambarkan aktivitas-aktivitas yang diselesaikan untuk mencapai sasaran
- c. Mengidentifikasi waktu spesifik, kapan hasil-hasil itu dapat dicapai atau tidak
- d. Dapat diubah, apabila perlu, untuk kemajuan menuju sasaran yang telah ditetapkan.
- e. Hal-hal yang harus diperhatikan dalam merumuskan Visi Organisasi:
 - f. Singkat, sederhana, dan jelas
 - g. Menarik
 - h. Mudah diingat
 - i. Sesuai dengan nilai-nilai perusahaan
 - j. Terkait dengan kebutuhan pelanggan

- k. Bersifat mendorong (melibatkan) orang-orang untuk melaksanakannya
- l. Inspirasional
- m. Deskripsi dari suatu kondisi ideal
- n. Memberikan arah bisnis di masa yang akan datang
- o. Memberikan kriteria pembuatan keputusan yang jelas
- p. Tidak memiliki batas waktu (selalu *Up-to-date*)

5. Proses Perumusan Visi

Delapan langkah proses penciptaan VISI:

Langkah 1: Mengumpulkan Input

Langkah 2: Melakukan Brainstorming

Langkah 3: Menyeleksi ide-ide yang terkumpul

Langkah 4: Mengembangkan Draft tentang Pernyataan

Langkah 5: Memperbaiki Pernyataan Visi Perusahaan

Langkah 6: Menguji Kriteria

Langkah 7: Memperoleh Persetujuan Organisasi melalui Manajemen Puncak

Langkah 8: Mengkomunikasikan dan melakukan Upacara Penetapan Visi Organisasi

POLA PELAYANAN TERPADU (PELAYANAN SATU ATAP)

Pola pelayanan terpadu (Satu Atap), sesuai dengan Surat Menko WasbangPAN No. 56/1998 dan Surat Edaran Mendagri No. 503/125/PUOD, telah mulai dilaksanakan. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah dan meningkatkan kualitas pelayanan itu sendiri. Program Pelayanan Terpadu bertujuan untuk:

1. Memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam memproses satu jenis pelayanan yang terkait dengan kewenangan instansi lain.
2. Mendapatkan pelayanan dengan memproses yang lebih sederhana dan terkoordinasi dalam satu gedung/kantor.
3. Menghindari dari biaya pengurusan yang lebih besar karena mendapatkan pelayanan dalam satu lokasi.

Program Pelayanan Terpadu ini telah diawali dengan sambutan yang baik dan positif dan dimulai oleh Pemerintah Daerah Gianyar-Bali dan Tangerang-Jawa Barat. Kemudian saat ini telah mulai banyak berkembang di daerah. Pola pelaksanaannya ada kecenderungan yang sama di tiap daerah. Maka sebagai pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan, dituntut secara terus-menerus untuk mengembangkan kerja pelayanan yang dilakukan.

Pengembangan kinerja tersebut dapat diawali dengan pertanyaan-pertanyaan:

1. Apakah pelayanan yang kita berikan telah sesuai dengan tuntutan masyarakat?
2. Apakah pelayanan yang kita berikan telah memenuhi standar yang dibuat?
3. Apakah pelayanan yang diberikan telah efektif, efisien, dan ekonomis?
4. Siapakah yang menentukan ukuran-ukuran tersebut (nomor 1 sampai dengan 3), apakah pemerintah sendiri ataukah bersama-sama dengan masyarakat.

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dalam konteks pengembangan UPT tersebut, maka pelayanan dapat diklasifikasikan berdasarkan pada biaya yang dikeluarkan: *Non Cost Recovery* dan *Cost Recovery*. Pelayanan terhadap jenis-jenis layanan yang dibiayai oleh APBN/APBD seperti KTP, SIM/STNK, IMB (*Non Cost Recovery*) dilakukan oleh unit struktural Penerimaan jasa layanan (leges) ini tidak dapat menutup biaya yang dikeluarkan. Sedangkan pelayanan terhadap jenis-jenis layanan yang termasuk dalam klasifikasi *Cost Recovery* dapat dilakukan oleh Badan

Usaha (misalnya: jasa pelayanan angkutan, air minum, solid waste, telekomunikasi, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya) atau Unit Pelayanan Teknis/Non Unit Pelayanan Teknis, melalui mekanisme swadana.

Melihat dari perbedaan pembiayaan tersebut, prospek pembentukan masing-masing unit pelayanan dapat diperhitungkan dengan lebih jelas. Sementara itu, Pola Pelayanan Terpadu yang dilakukan dapat memanfaatkan strategi peningkatan kualitas layanan dengan Benchmarking, Reengineering, Management By Objective, Gugus Kendali Mutu dan Pengendali Mutu Terpadu.

Benchmarking, yaitu proses pengukuran pelayanan yang dilakukan secara terus menerus dengan menggunakan pesaing terkuat atau terkemuka, berpengalaman sebagai pembanding, kemudian kita terapkan sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada.

Reengineering: (Rekayasa ulang). Kita mencoba meninjau kembali terhadap apa yang telah berjalan dan kemudian menyempurnakan sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada.

Management By Objective: Bahwa mutu/kualitas dapat ditingkatkan melalui kerjasama dimana perbaikan itu dari seluruh organisasi.

Penutup

Pelayanan prima dapat digunakan dalam segala bentuk pelayanan dan dalam membangunnya juga dapat melakukan dengan berbagai strategi. Prinsip yang utama dalam pelayanan prima adalah memberikan kepuasan terhadap pelanggan, namun tidak berarti bahwa pelayanan harus mengikuti keinginan pelanggan belaka, akan tetapi harus dipertimbangkan adanya keseimbangan antara kemampuan dan tuntutan pelanggan. Oleh karenanya standar pelayanan, manusia yang melaksanakan serta alat yang digunakan termasuk proses, secara terus menerus dibangun dan dievaluasi merupakan kunci utama. Untuk itu dalam pelayanan perlu secara terus menerus menanamkan:

- a. Visi pada setiap segmen, baik para penyelenggara layanan (organisasi) maupun konsumen itu sendiri. Pentingnya Visi bagi organisasi memberikan arah atau kerangka kerja menuju suatu nilai dan kepercayaan Organisasi. Pernyataan Visi dan Misi suatu organisasi dapat memainkan peranan yang sangat penting dalam strategi pengembangan sistem kualitas. Disamping itu juga dapat memberikan identitas organisasi dan pemahaman terhadap arah bisnis atau kegiatan pelayanan

yang ingin dituju. Pada organisasi publik seringkali Visi, Misi ini tidak nampak dalam organisasi, yang ada adalah tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh organisasi dapat dijadikan dasar untuk merumuskan Visi dan Misi.

- b. Merumuskan strategi yang mengacu pada Visi untuk menumbuhkan keikutsertaan masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya.
- c. Mempunyai sasaran dan tujuan organisasi pelayanan yang jelas agar dapat diukur tingkat keberhasilannya.
- d. Mempunyai ukuran-ukuran yang jelas dalam setiap pelayanan yang disesuaikan dengan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat sekitarnya, serta perubahan sosial dan ekonomi yang mempengaruhinya.
- e. Menciptakan keterbukaan sesuai dengan tuntutan *good governance* terhadap ukuran-ukuran keberhasilan dan kualitas pelayanan yang diberikan.

Perubahan tuntutan yang terus menerus dari masyarakat dan penyelenggara layanan, merupakan proses *learning organization* yang tidak dapat dihindari.

Bandung, 8 Agustus 2001.

Endang Wirjatmi Trilestari

Daftar Pustaka

- Alabrow, Martin, (Alih bahasa: Karim M Rusli) Birokrasi, Pt Tiara Wacana, Yogya, 1989.
- Amin, Tatang M. *Pokok-pokok Teori Sistem*, Jakarta, Rajawali Press, 1992.
- Aoki, Masahiko and Gustafsson, Bo and Williamson, Oliver E, *The Firm an a Nexus of Treaties*, London, Sage Publication Ltd., 1990.
- Baldrige, Malcolm. *Profiles of Malcolm Baldrige Award Winners*, Massachusetts 02194, Published by Allyn & Bacon, 1992.
- Barney, Jay b Ouchi Wiliam G. *Organizational economics, Toword a New Paradigm for Understanding and Studying Organization*, San Francisco, London, Jossey - Bass Publisher, 1988.

- Bromley, Daniel W., *Economic Interests and Institution*, New York Basil Blackwell Ltd, 1986.
- Collis, John and Jones Philip, *Public Finance and Public Choice, Analitical Perpective*, London, Mc Graw - Hill International Editionas, 1992.
- Davey, K.J. (diterjemahkan oleh Ammanullah dkk) *Pembiayaan Pemerintahan Daerah, Praktek-praktek Internasional dan relevansinya bagi dunia ketiga*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia, 1988.
- Devas, Nick, Binder Brian, Boath, Avenue, Davey Kesmeth, Kelly Ray, (diterjemahkan oleh Masri Mais) *Keuangan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia, 1987.
- Douma, Sytse & Schreuder, Hein, *Economic Approaches to Organizational*, Nem York, Prentice Hall International Ltd, 1991.
- Elliassen, Kjell A and Kooiman, Jan (ed) *Managing Public Organizations*, London, Sage Publications Ltd, 1993,
- Farnham, David and Sylvia Horton (ed) *Managing The New Public Service*, London, Mac Millan, 1993.
- Frederickson, H Goerge, (terjemahan Al Ghosei Usman) *Administrasi Negara Baru*, Jakarta, LP3ES, 1988.

- Harbunangin, Butje & Harahap Pardamean Ronitua, *111 hal Penting Tantang ISO 9000*, Jakarta, PT Iron Damwin Sentosa, 1995
- Hinton, Tom and Scaeffler, Wini: *Customer Focused Quality*, alih bahasa Aji Suroso, Jakarta, Penerbit Hanilarang, 1996.
- Lean, Iaian Mc., *Public Choice an Introduction*, New York, 1987.
- Love Lock, Chistopheer H, *Managing Service, Marketing, Operations and Human Resources*, Singapore, Prentice Hall, 1992.
- Olson, Mancur, *The Logic Of Collective Action*, London, Harverd Colliege, 1971.
- Osborn, David and Gaebler, Ted, *Reinventing Government*, New York, A Plume Book, 1993
- Stewart, John, *Understanding The Management Of Local Government*, London, Longman Group UK Ltd., 1988.
- Vrye, Catherine De, *Good Service is Good Business, 7 simple Strategies for Success*, Australia, Prentice Hall, 1994.

