

***COPING BEHAVIORS OLEH STREET-LEVEL BUREAUCRATS
DALAM PELAYANAN KESEHATAN MASYARAKAT
DI KOTA MAKASSAR***

***COPING BEHAVIOURS BY STREET-LEVEL BUREAUCRATS
IN PUBLIC HEALTH SERVICE IN MAKASSAR CITY***

ABDUL MAHSYAR



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2013

***COPING BEHAVIORS* OLEH *STREET-LEVEL BUREAUCRATS*
DALAM PELAYANAN KESEHATAN MASYARAKAT
DI KOTA MAKASSAR**

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi
Ilmu Administrasi Publik**

Disusun dan diajukan Oleh:

ABDUL MAHSYAR

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2013

DISERTASI

**COPING BEHAVIOR OLEH STREET-LEVEL BUREAUCRATS
DALAM PELAYANAN KESEHATAN MASYARAKAT
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

ABDUL MAHSYAR

Nomor Pokok P0900308011

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi
pada tanggal **28 Agustus 2013**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Tim Promotor,



Prof. Dr. H. Rakhmat, MS.
Promotor



Prof. Dr. H. Sulaiman Asang, MS.
Kopromotor



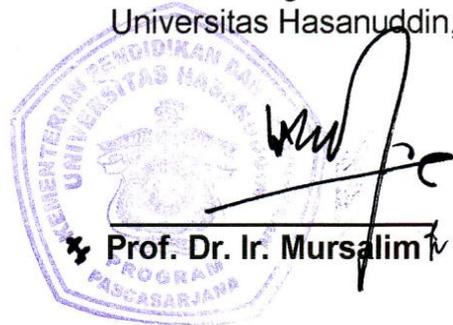
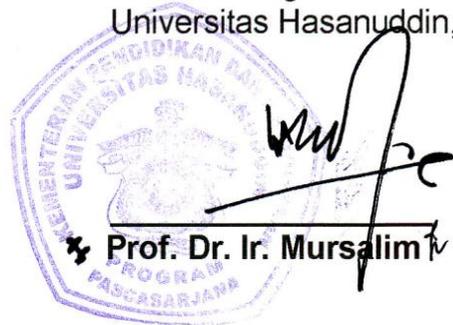
Dr. Hj. Hasniati, S.Sos., M.Si.
Kopromotor

Ketua Program Studi
Ilmu Administrasi Publik,



Prof. Dr. Suratman, M.Si.

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Ir. Mursalim

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Abdul Mahsyar
Nomor Pokok : P0900308011
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

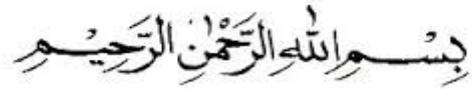
Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 28 Agustus 2013

Yang menyatakan,

Abdul Mahsyar

PRAKATA



Segala usaha yang dilakukan oleh setiap insan manusia tidak akan berarti apa-apa jika motivasinya diluar untuk berbuat kebajikan bagi sesama yang diridhoi oleh Allah Subhanahuwata'ala. Usaha yang tidak mengenal lelah yang dilakukan oleh penulis dalam menyelesaikan karya tulis berupa disertasi ini tidak lain termotivasi oleh janji Allah Subhanahuwata'ala sebagaimana firman-Nya, bahwa *"Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat"* (Q.s. Al-Mujadalah : 11). Alhamdulillah Rabbil Alamin, segala puji bagi Allah yang maha kuasa dan Maha mengetahui, atas segala thaufik dan hidayah-Nya sehingga usaha penyelesaian disertasi ini dapat terwujud.

Pengkajian terhadap elemen-elemen Ilmu administrasi publik sudah banyak dilakukan oleh para ahli yang dapat disaksikan pada tersedianya berbagai teori tentang administrasi publik yang sudah tersaji dihadapan kita. Kekayaan teori-teori dalam administrasi publik tersebut, sehingga penulis sebagai salah satu bagian kecil dari penggiat dari ilmu ini tertarik untuk mengkaji sekeping bagian teori dari ilmu administrasi publik khususnya yang berkaitan dengan perilaku organisasi atau tepatnya perilaku manusia dalam memberikan pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan kesehatan pada Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas).

Perkembangan studi ilmu administrasi publik yang dapat ditelusuri dalam paradigmanya yang telah menetapkan lokus dan fokus kajiannya, sebagaimana diketahui lokus menunjukkan keberadaan ilmu dan fokus menunjukkan kajian dari ilmu tersebut. Lokus Ilmu administrasi publik adalah *public interest* (kepentingan publik) dan *public affair* (urusan publik) sedangkan fokus administrasi publik adalah mengkaji teori-teori organisasi dan manajemen khususnya yang diterapkan dalam lembaga-lembaga publik.

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan merupakan salah satu fokus kajian dalam manajemen publik. Dimana kebijakan penyelenggaraan pelayanan kesehatan ini merupakan salah satu wujud daripada kepentingan publik dan merupakan urusan publik. Tidak semua warga negara mampu melayani dirinya atau memilih jenis pelayanan kesehatan sesuai dengan kebutuhan. Oleh sebab itu untuk jenis layanan publik pada bidang kesehatan warga masyarakat masih banyak menggantungkan harapannya kepada pemerintah. Melihat situasi seperti itu, tidak sedikit politisi dan pejabat publik yang memanfaatkan peluang-peluang ini dengan menjanjikan pelayanan kesehatan yang “gratis” untuk meraih simpati rakyat dalam rangka merebut dan mempertahankan jabatannya (politik/birokrasi).

Penelitian ini memfokuskan pada salah satu bentuk perilaku yang sering muncul atau dilakukan oleh para birokrat khususnya pada tataran *street-level bureaucrats*, bentuk perilaku yang sering muncul tersebut adalah *coping behaviors*. Lipsky menyebut bahwa *coping behaviors* ini merupakan cara yang dilakukan oleh birokrat untuk mengendalikan, mengatasi,

menyelesaikan, mengalihkan masalah atau mengkondisikan sesuatu keadaan organisasi supaya tujuan organisasi tercapai. Lipsky mengatakan bahwa posisi *street-level bureaucrats* sebagai ujung tombak dari pada rangkaian kebijakan pemerintah. *Street-level Bureaucrats* ini setiap saat bersinggungan atau bersentuhan langsung dengan warga masyarakat yang notabene menjadi penerima dari setiap kebijakan publik yang dilahirkan oleh para elit politik maupun birokrasi. Dalam penelitian ini berupaya mengidentifikasi bentuk-bentuk *coping behaviors* oleh *street-level bureaucrats* dan respon warga masyarakat yang menerima pelayanan terhadap *coping behaviors* aparat pelaksana layanan kesehatan pada Puskesmas di Kota Makassar.

Selesainya penulisan disertasi ini merupakan kesyukuran bagi penulis, namun disadari sepenuhnya bahwa mustahil karya tulis ini berwujud seperti sekarang jika tidak mendapatkan arahan, bimbingan, “teguran halus” yang selalu mengingatkan, dan tempaan dari Tim Promotor masing-masing Bapak Prof. Dr. H. Rakhmat, M.S. (Promotor), Bapak Prof. Dr. H. Sulaiman Asang, M.S. (Kopromotor), beserta Ibu Dr. Hj. Hasniati, S.Sos., M.Si. (Kopromotor), atas segala perhatiannya, dan kerelaannya meluangkan waktu dalam membimbing dan berdiskusi dengan penulis dihaturkan banyak terima kasih, semoga Allah SWT melimpahkan pahala atas segala kebaikannya.

Kesempatan yang baik ini, penulis menyampaikan terima kasih tak terhingga kepada seluruh pengajar Program Doktor Administrasi Publik Program Pascasarjana Fisip Universitas Hasanuddin, kepada para

Mahaguru dan Mahaterpelajar, masing-masing Bapak Prof. Dr. H. Mappa Nasrun, M.A., Bapak Prof. Dr. A.R. Paembonan, M.S., Bapak Prof. Dr. H. Rakhmat, M.S., Bapak Prof. Dr. H. Sulaiman Asang, M.S., Bapak Prof. Dr. Sangkala, M.Si., Bapak Prof. Dr. Suratman, M.Si., Bapak Prof. Deddy T. Tikson, Ph.D., Bapak Dr. Alwi, M.Si., dan Bapak Dr. Muhammad Rusdi, M.Si. atas segala transferan ilmu yang diberikan selama proses studi, tidak hanya itu para mahaguru dan mahaterpelajar telah memberikan pencerahan dan keteladanan akademik.

Kepada segenap Tim Penguji disampaikan banyak terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya masing-masing Bapak Prof. Dr. Haselman, M.Si., Dr. Muhammad Rusdi, M.Si., Dr. Suryadi Lambali, M.Si., sebagai penguji internal, dan Dr. H. Muttaqin, MBA. sebagai penguji eksternal yang telah meluangkan waktu untuk mengoreksi, memberi kritik dan saran, arahan dan masukan yang sangat berharga sehingga disertasi ini bisa tampil layak sebagai karya ilmiah.

Ucapan terimakasih dan penghargaan yang sama disampaikan kepada segenap pimpinan Universitas Hasanuddin, Rektor (Prof. Dr. dr. Idrus A. Paturusi, Sp.B., Sp.BO), Direktur Program Pascasarjana (Prof. Dr. Ir. Mursalim), Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Prof. Dr. H. Hamka Naping, M.A.), dan Ketua Program Doktor Ilmu Administrasi Publik (Prof. Dr. Suratman, M.Si.), yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan pada level tertinggi (doktoral). Dan terimakasih pula disampaikan kepada segenap staf tata usaha pascasarjana Unhas atas

segala bantuan, pelayanan yang menyenangkan dan fasilitas yang diberikan dalam berbagai kesempatan selama penulis menempuh studi.

Kepada segenap informan penelitian yang tidak sempat disebutkan satu persatu disampaikan banyak terima kasih atas segala informasi yang telah diberikan, dan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kota Makassar beserta staf, dan Kepala UPTD Puskesmas se Kota Makassar atas izin pelaksanaan penelitian dan kesediaan memberikan informasi dan data sekunder yang dibutuhkan. Begitu pula dengan para staf Puskesmas para dokter, tenaga paramedis, dan staf administrasi yang banyak memberikan bantuan data dan informasi selama penelitian.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Koordinator Kopertis Wilayah IX atas izin untuk melanjutkan studi pada jenjang doctoral, dan rekomendasi untuk memperoleh Beasiswa BPP-DN Program Doktor dari Ditjen Dikti Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. dan kepada segenap pimpinan Universitas Muhammadiyah Makassar, Rektor Dr. H. Irwan Akib, M.Pd. atas perkenan izin untuk melanjutkan studi, Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Makassar (Prof. Dr. H. M. Ide Said D.M., M.Pd.) yang selama ini sebagai pimpinan yang banyak memberikan pengertian, kerjasama, dan motivasi, Dekan FISIP Universitas Muhammadiyah Makassar (Dr. H. Muhlis Madani, M.Si.) sebagai pimpinan fakultas dan lebih dari itu sebagai sahabat, saudara/kakak, dan partner kerja menyenangkan dan mengayomi atas segala dukungan, motivasi serta perhatian kepada penulis untuk menyelesaikan studi, Ketua Jurusan Ilmu

Administrasi Negara, Burhanuddin, S.Sos., M.Si. atas segala pengertiannya jika saya melalaikan tugas mengajar dalam masa studi, dan kepada segenap rekan sejawat pada Fisip dan Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Makassar atas kerjasamanya diucapkan banyak terima kasih. Dan tidak terlupakan rekan kerja (staf) pada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Makassar, Drs. M.Yasin Tawakal (KTU), Aslan, Ida, Pipit dan Ahmad yang selalu menuntaskan pekerjaan sehingga tugas-tugas saya selaku ketua program Magister Administrasi Publik tetap dapat terlaksana dengan baik dan lancar selama saya menempuh studi. Semoga Allah Swt melimpahkan pahala atas segala kebaikannya.

Terkhusus kepada sahabat/saudara mahasiswa program doktor ilmu administrasi publik Universitas Hasanuddin angkatan 2008 masing-masing Subhan, La Mansur, A. Fahsar (Pak Bupati), Awat, Sulaeman, Alam, Ajis, Samson, Syofyan, Ibrahim, Syamsudduha, Maimuna, Fitriani, dan Arfan yang merupakan rekan seperjuangan dalam suka dan duka dalam mengarungi samudra ilmu dan serangkaian proses perkuliahan, diskusi-diskusi, debat, strategi-strategi untuk lolos dalam lubang jarum ujian mata kuliah sungguh sangat luar biasa, pertemanan yang tulus yang tidak mengenal sekat-sekat strata sosial maupun jabatan sungguh mengagumkan, dan kalian adalah sahabat terbaik.

Segenap keluarga penulis terutama kepada kedua orang tua (Ayahanda Abdul Madjid dan Ibunda Hj. St. Aisyah) dan juga kedua orang-tua/mertua (Alm. H. Sulaiman Ismail, dan Hj. Nurhayati) dan semua saudara

kandung dan saudara Ipar yang senantiasa mendoakan dan memompa semangat penulis untuk menyelesaikan studi. Teristimewa istri saya yang terkasih Ir. Asniati, atas segala cinta, perhatian, pengorbanan yang tulus dan upaya memotivasi penulis yang tidak mengenal lelah, serta kepada putri-putra kami (Sheila Shafira, Sheren Shalsabila, Shafin Shaki Sharfaras) dimana dalam rentang waktu yang cukup panjang sebagian waktunya bersama-sama telah tersita dan perhatian yang mungkin kurang oleh kesibukan orang tuanya dalam studi dan terutama saat-saat penyusunan disertasi ini. Iringan doa dan semangat yang selalu diberikan menjadi suplemen penguat dalam berjuang untuk menyelesaikan tugas akademik yang sangat berat ini. Dan kepadanya disertasi ini didedikasikan sebagai bagian kecil dari keteladanan menuju kemuliaan kehidupan dunia dan diakhirat kelak.

Kendati segala kemampuan terbaik penulis telah dikerahkan untuk lebih cermat dalam mengkaji, menganalisis, dan memaparkan temuan-temuan hasil penelitian ini ternyata masih juga ditemukan kekurangan dan ketidaksempurnaan, namun disadari sepenuhnya bahwa dalam berilmu pengetahuan tidak ada kesempurnaan yang dapat didapatkan sehingga masih terbuka ruang-ruang yang luas untuk mengembangkan ilmu pengetahuan ini. Ketidaksempurnaan tulisan ini lebih disebabkan oleh banyak faktor terutama masih minimnya pengetahuan penulis terhadap kayanya konsep dan teori-teori administrasi publik, selain dari pada itu hal ini merupakan konsekuensi daripada fenomena sosial dalam administrasi publik

yang senantiasa dinamis terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Olehnya itu segala kekurangan penulis dalam penulisan disertasi ini sangat diharapkan dapat diminimalkan dengan adanya kritikan dan saran yang konstruktif sehingga tulisan ini dapat bermanfaat bagi yang membutuhkan.

Terakhir kepada seluruh pihak yang tidak sempat disebutkan namanya satu persatu, saya menghaturkan banyak terima kasih atas segala perhatian dan bantuannya serta do'a dalam mendukung saya selama studi dan proses penyusunan disertasi. Dan permohonan maaf sebesar-besarnya jika ada kesalahan saya yang terjadi tanpa disadari selama dalam proses studi. Semoga Allah Subhanahuwata'ala mencatatnya sebagai amal ibadah kepada bapak, ibu, saudara, kerabat semuanya. Amien.....

Bangkala Village Makassar, 28 Agustus 2013

Penulis

Abdul Mahsyar

ABSTRAK

ABDUL MAHSYAR. *Coping Behaviors* oleh *Street-Level Bureaucrats* dalam Pelayanan Kesehatan Masyarakat di Kota Makassar (dibimbing oleh Rakhmat, Sulaiman Asang, dan Hasniati).

Penelitian ini bertujuan menjelaskan secara deskriptif bentuk *coping behaviors* oleh *street-level bureaucrats* ketika berinteraksi dengan warga masyarakat pada saat penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Puskesmas dalam wilayah Kota Makassar dan respon warga masyarakat terhadap *coping behaviors* yang dilakukan oleh petugas pelayanan pada tataran *street-level bureaucrats*.

Penelitian ini dilaksanakan dengan lokus pada enam Puskesmas di Kota Makassar dengan memerhatikan perbedaan karakteristik organisasi dan lingkungan tempat pelayanan dilaksanakan. Unit analisisnya adalah aparat pelaksana pelayanan pada Puskesmas. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode naturalistik. Sumber data diperoleh dari informan yang terdiri atas petugas pelayanan kesehatan, warga masyarakat, dan pimpinan instansi terkait. Data penelitian diperoleh melalui wawancara, observasi langsung dan partisipatif, dan data sekunder diperoleh dari dokumen yang ada pada instansi Dinas Kesehatan Kota Makassar, dan Puskesmas, dan Kantor Walikota Makassar. Analisis data melalui tahapan reduksi data, penyajian data, pengambilan kesimpulan, dan verifikasi data.

Hasil penelitian menunjukkan terdapat keragaman bentuk *coping behaviors* yang dilakukan oleh *street-level bureaucrats* pada saat memberikan pelayanan yang dikelompokkan pada dua model perilaku, yakni perilaku mendistribusikan atau menjatah layanan, dan perilaku memodifikasi konsep tentang pekerjaan. Respon warga terhadap *coping behaviors* cukup beragam dan tidak ada respon yang sangat ekstrim seperti menolak atau menerima secara mutlak, tetapi sifatnya kondisional. Hasil penelitian menegaskan bahwa konsep Lipsky tentang perilaku *street-level bureaucrats*, terutama *coping behaviors* yang ditampilkan dalam menyikapi pekerjaannya dapat berbeda pada situasi dan kondisi dengan tempat lainnya, hal ini sangat bergantung pada lingkungan di mana kalangan birokrat itu bekerja.

Kata kunci: perilaku, *coping behaviors*, *street-level bureaucrats*



ABSTRACT

ABDUL MAHSYAR. *Coping Behaviours by Street-Level Bureaucrats in Public Health Service in Makassar City (supervised by Rakhmat, Sulaiman Asang and Hasniati).*

The research aimed to elaborate descriptively the forms of the coping behaviours by the street-level bureaucrats when interacting with the community members at the moment of the health service implementation in Public Health Centres (PHC's) in Makassar City area, and to explain the community members responses on the coping behaviours carried out by the service officials on the street-level bureaucrats.

The research was conducted in six PHC's in Makassar City by considering the characteristic differences of organization and environment where the services were carried out. Analysis units in the research were the coping behaviours by street-level bureaucrats. The research used the qualitative approach and naturalistic method. Data were obtained from the informants who comprised the health service officials, community members, management of the related instances. The data were collected through an interview, direct and participative observation. The secondary data were obtained from the existing documents in the Health Office, PHC's, and the Office of Makassar Mayor. The data were analysed through the stages of data reduction, data presentation, conclusion taking, and data verification.

The research result indicates that there are various forms of the coping behaviours carried out by the street-level bureaucrats when they give the services which can be grouped into two behaviours models i.e. the behaviours of distributing or rationing the services, and modifying the concept concerning the occupation. The community members responses on the *coping behaviours* are sufficiently various and there is no very extreme response such as refusing or accepting absolutely, but conditional. The research result clarifies that Lipsky's concept concerning the behaviour of the street-level bureaucrats primarily the coping behaviours presented in treating their occupation can be different in the situation and condition with the other places. This is very dependent on the environment where the bureaucrats work.

Key-words: Behaviour, coping behaviours, street-level bureaucrats.



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	xiii
<i>ABSTRACT</i>	xiv
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xix
DAFTAR GAMBAR	xx
DAFTAR LAMPIRAN	xxi
DAFTAR ISTILAH, SINGKATAN DAN AKRONIM	xxii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Fokus Permasalahan.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
A. Teori Perilaku dan Birokrasi.....	13
1. Konsep dan Teori Perilaku	13
2. Dimensi-dimensi Pembentuk Perilaku individu dalam Organisasi	19
3. Teori Birokrasi	32
4. Perilaku Birokrat dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik	41
B. Teori <i>Street-Level Bureaucracy</i> dan <i>Coping Behaviors</i>	57
1. Konsep dan Pengertian <i>Coping Behaviors</i>	57
2. Teori Michael Lipsky tentang <i>Street-Level Bureaucracy</i>	60
3. <i>Coping Behaviors</i> oleh <i>Street-Level Bureaucrats</i>	67

C.	Dimensi Pelayanan Publik dalam Perspektif Administrasi Publik.....	72
1.	Teori Pelayanan Publik	72
2.	Perspektif Administrasi Publik dalam Pelayanan Publik	90
3.	Konsep Etika dan Etika dalam Pelayanan Publik	109
4.	Teori Kualitas dan Kualitas Pelayanan Publik	122
D.	Lembaga Pelayanan Kesehatan.....	142
1.	Tinjauan Beberapa Model Pelayanan Kesehatan	142
2.	Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas).....	145
E.	Hasil Penelitian Terdahulu.....	152
F.	Kerangka Pemikiran	159
BAB III	METODE PENELITIAN.....	163
A.	Pendekatan dan Jenis Penelitian	163
B.	Deskripsi Fokus Penelitian	166
C.	Lokasi Tempat Penelitian, Waktu dan Fokus Studi dan Unit Analisis.....	168
D.	Data yang Diperlukan	175
E.	Sumber Data dan cara Menentukan Informan.....	176
F.	Teknik dan Instrumen Pengumpulan Data.....	180
G.	Rancangan dan Analisis Data	182
BAB IV	DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN	186
A.	Karakteristik Wilayah Kota Makassar	186
1.	Keadaan Geografis dan Pemerintahan	186
2.	Keadaan Wilayah dan Penduduk	188
B.	Profil Penyelenggara Pelayanan Kesehatan Pusat Kesehatan Masyarakat	192
1.	Sejarah dan Perkembangan Puskesmas	192
2.	Struktur Organisasi dan Tata Kerja Puskesmas.....	195
3.	Fungsi dan Tugas Pokok Puskesmas	201
4.	Kedudukan dan Jaringan Pelayanan Puskesmas	209

5. Asas Penyelenggaraan Puskesmas.....	212
6. Pembiayaan Puskesmas.....	219
C. Profil Pelaksanaan Pelayanan Puskesmas di Kota Makassar	223
1. Organisasi Puskesmas di Kota Makassar	223
2. Keadaan Puskesmas dan Penyebarannya di Kota Makassar.....	225
3. Cakupan dan Jenis Pelayanan Puskesmas	229
4. Ketenagaan Puskesmas di Kota Makassar.....	244
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	259
A. Bentuk <i>Coping Behaviors</i> oleh <i>Street-Level Bureaucrats</i> dalam Pelayanan Kesehatan Masyarakat di Puskesmas ..	259
1. Mendistribusikan atau Menjatah Layanan (<i>Rationing Service</i>).....	264
a. Perilaku Membatasi Layanan.....	267
b. Perilaku Menjatah Layanan	272
c. Perilaku Memberi Perlakuan Khusus	277
d. Perilaku Mengabaikan	280
e. Perilaku Memberi Prioritas	289
2. Memodifikasi Konsep tentang Pekerjaan	294
a. Perilaku Memodifikasi Pekerjaan Sesuai dengan Kemampuan	294
b. Perilaku Pemanfaatan Sumber Daya Manusia secara Maksimal.....	302
c. Perilaku Mengurangi atau Tidak Melaksanakan Beberapa Program.....	305
d. Perilaku Menyederhanakan Kegiatan	308
e. Perilaku Memaksakan Kepatuhan Pelanggan (Biaya Psikologis)	310
B. Respon Warga Pengguna Layanan Puskesmas terhadap <i>Coping Behaviors</i> oleh <i>Street-Level Bureaucrats</i>	314

1.	Mendistribusikan atau Menjajah Layanan	315
a.	Perilaku Membatasi Layanan.....	315
b.	Perilaku Menjajah Layanan.....	318
c.	Perilaku Memberi Perlakuan Khusus	321
d.	Perilaku Mengabaikan.....	323
e.	Perilaku Memberi Prioritas	325
2.	Memodifikasi Konsep tentang Pekerjaan	327
a.	Perilaku Memodifikasi Pekerjaan Sesuai dengan Kemampuan.....	328
b.	Perilaku Pemanfaatan Sumber Daya Manusia secara Maksimal	330
c.	Perilaku Mengurangi atau Tidak Melaksanakan Beberapa Program.....	332
d.	Perilaku Menyederhanakan Kegiatan	335
e.	Perilaku Memaksakan Kepatuhan Pelanggan (Biaya Psikologis).....	337
C.	Pembahasan	342
1.	Bentuk <i>Coping Behaviors</i> oleh <i>Street-Level Bureaucrats</i> dalam Pelayanan Kesehatan Masyarakat di Puskesmas.....	343
2.	Respon Warga Pengguna Layanan Puskesmas terhadap <i>Coping Behaviors</i> oleh <i>Street-Level Bureaucrats</i>	365
D.	Proposisi Penelitian	379
BAB VI	PENUTUP.....	381
A.	Simpulan.....	381
B.	Saran.....	383
	DAFTAR PUSTAKA.....	386
	RIWAYAT HIDUP	396
	LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	400

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbedaan asas pelayanan publik dengan pelayanan swasta	83
Tabel 2.2	Perbandingan <i>perspektif old public administration, new public management</i> dan <i>new public service</i>	93
Tabel 2.3	Penelitian terdahulu tentang bentuk-bentuk perilaku <i>street-level bureaucracy</i> dalam pelayanan publik	157
Tabel 3.1	Nama puskesmas dan kriteria penetapan sumber data.....	170
Tabel 4.1	Jumlah kelurahan dan luas wilayah menurut kecamatan di Kota Makassar	187
Tabel 4.2	Persentase luas wilayah kecamatan dan jumlah penduduk di Kota Makassar	189
Tabel 4.3	Jumlah rumah tangga dan rata-rata anggota rumah tangga menurut kecamatan di Kota Makassar (Data Tahun 2010)...	191
Tabel 4.4	Hubungan dan tata kerja Puskesmas dengan unit kerja lain dan <i>stakeholders</i> yang terkait.....	197
Tabel 4.5	Jumlah Puskesmas dan penyebarannya menurut kecamatan di Kota Makassar	226
Tabel 4.6	Keadaan sarana dan jaringan pelayanan Puskesmas di Kota Makassar (Data Tahun 2009)	231
Tabel 4.7	Keadaan Puskesmas dan cakupan pelayanannya menurut lokasi kecamatan dan jumlah kelurahan di Kota Makassar ..	232
Tabel 4.8	Data kunjungan warga ke Puskesmas di Kota Makassar	240
Tabel 4.9	Keadaan pegawai Puskesmas di Kota Makassar menurut pangkat/golongan kepegawaian	246
Tabel 4.10	Keadaan pegawai Puskesmas di Kota Makassar menurut tingkat pendidikan	250
Tabel 4.11	Keadaan ketenagaan organik Puskesmas pada lokasi penelitian	256
Tabel 5.1	Respon warga terhadap <i>coping behaviors</i> pada perilaku mendistribusikan atau menjatah layanan	372
Tabel 5.2	Respon warga terhadap <i>coping behaviors</i> pada perilaku memodifikasi konsep tentang pekerjaan.....	378

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Elemen-elemen dalam menjelaskan perilaku	20
Gambar 2.2	Variabel yang mempengaruhi perilaku dan prestasi individu	21
Gambar 2.3	Karakteristik perilaku individu dalam organisasi	23
Gambar 2.4	Model perilaku birokrasi.....	44
Gambar 2.5	Segi tiga pelayanan publik.....	139
Gambar 2.6	Model kerangka pikir penelitian	162
Gambar 3.1	Alur proses tahapan penelitian menurut pendekatan kualitatif	185
Gambar 4.1	Bagan organisasi UPTD Puskesmas.....	225

DAFTAR LAMPIRAN

1	Daftar Nama Informan	401
2	Foto Dokumentasi Penelitian.....	404
3	Perizinan Penelitian.....	415

DAFTAR ISTILAH, SINGKATAN DAN AKRONIM

ASKES, Asuransi Kesehatan adalah jenis pembiayaan dalam pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh badan usaha milik negara yang mengelola pembiayaan kesehatan warga masyarakat.

Behaviors, perilaku yang ditampilkan oleh birokrat.

Birokrat, adalah pegawai atau aparat pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan kepada publik

Coping adalah istilah yang digunakan untuk menunjuk pada pengertian menanggulangi, mengatasi, menguasai situasi, atau mengalihkan keadaan.

Coping Behaviors, adalah perilaku yang ditampilkan oleh aparat pelayanan kesehatan untuk menanggulangi, mengatasi, menguasai situasi atau mengalihkan keadaan ketika petugas pelayanan diperhadapkan pada situasi keterbatasan sumber daya dalam memberikan pelayanan kepada warga masyarakat.

DPRD, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

IASMO Bebas, adalah tagline politik salah satu pasangan calon walikota Makassar pada Pilkada/Pilwalkot Kota Makassar Periode 2009-2014

Jamkesda, Jaminan Kesehatan Daerah adalah program bantuan sosial untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan hampir miskin yang pendanaannya dijamin oleh daerah. Jamkesda diberikan kepada warga yang belum memperoleh Jamkesmas.

Jamkesmas, Jaminan Kesehatan Masyarakat adalah program bantuan sosial untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan hampir miskin.

Kadis, Kepala Dinas.

KK, Kartu Keluarga.

KTP, Kartu Tanda Penduduk.

LSM, Lembaga Swadaya Masyarakat.

NPM, singkatan dari *New Public Management* atau manajemen publik baru.

NPS, singkatan dari *New Public Service* atau pelayanan publik baru.

OPA, singkatan dari *Old Public Administration* atau administrasi publik klasik.

Pemkot, Pemerintah Kota.

Pemprov, Pemerintah Provinsi.

Perda, Peraturan Daerah.

PHC, *Public Health Services* adalah istilah dari kata bahasa Inggris untuk menunjukkan pemakaian istilah yang sama pada akronim Puskesmas (Pusat Kesehatan Masyarakat).

PKK, Program Kesejahteraan Keluarga.

PKL, Praktek Kerja Lapang adalah siswa atau mahasiswa yang magang kerja pada Puskesmas sebagai persyaratan penyelesaian studinya.

PKM, Pusat Kesehatan Masyarakat, bentuk akronim lain dari Puskesmas.

Posyandu, Pos Pelayanan Terpadu adalah salah satu unit pelayanan pada Puskesmas yang melaksanakan kegiatan keterpaduan beberapa program biasanya ditempatkan pada kelurahan/desa atau RW untuk mendekatkan pemberian pelayanan kepada warga.

Puskesmas, Pusat Kesehatan Masyarakat adalah Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan yang memberikan pelayanan kesehatan kepada warga masyarakat.

PUSTU, Puskesmas Pembantu adalah unit layanan Puskesmas yang ditempatkan pada salah satu kelurahan/desa untuk mendekatkan pelayanan kepada warga masyarakat.

PUSLING, Puskesmas Keliling adalah unit pelayanan Puskesmas yang sifatnya mobile (bergerak) yang bertujuan untuk menjangkau warga masyarakat yang bermukim jauh dari Puskesmas induk.

RSUD, Rumah Sakit Umum Daerah.

SKPD, Satuan Kerja Perangkat Daerah.

SOP, Standar Operasional Prosedur.

Street-Level Bureaucracy, istilah yang digunakan untuk menunjukkan instansi pemerintah yang berinteraksi dan memberikan pelayanan langsung kepada warga masyarakat

Street-Level Bureaucrats, istilah yang digunakan untuk menunjukkan pegawai/aparat yang bekerja pada Puskesmas dan berhadapan langsung dengan warga masyarakat sebagai pelayan publik.

UGD, Unit Gawat Darurat.

UKS, Usaha Kesehatan Sekolah.

UNDP, *United Nations Development Programme* adalah salah satu lembaga pada PBB yang bergerak dalam bidang pembangunan.

UPTD, Unit Pelaksana Teknis Dinas adalah unit kerja terdepan dari satuan kerja perangkat daerah.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan studi administrasi publik telah mengalami kemajuan yang cukup pesat, perkembangan bidang ilmu ini ditandai pada perubahan paradigma atau perspektifnya yang membuktikan bahwa bidang ilmu ini sangat dinamis. Mengenai perspektif administrasi publik tersebut, Denhard dan Denhard (2003:28-29) telah menjelaskan paradigma administrasi publik atas tiga perspektif yakni perspektif *old public administration*, *new public management*, dan *new public services*.

Pelayanan publik merupakan salah satu bidang kajian utama dalam administrasi publik, fokus kajian ini menjadi penting sebab terlihat pada setiap perubahan paradigma administrasi publik dalam teori-teori yang ada selalu fokus studinya diarahkan pada aspek pelayanan. Kondisi ini tidak dapat disangkal dalam kajian administrasi publik yang menjadikan negara/pemerintah sebagai lokus studinya. Dimana indikator keberhasilan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya dapat diukur pada kemampuan pemerintah memberikan pelayanan berkualitas kepada warga-negara dalam berbagai aspek kebutuhannya. Pelayanan publik dipandang sangat urgen dalam kajian administrasi publik karena aspek ini merupakan salah satu isu pokok dan permasalahan penting yang sering dibahas dalam agenda reformasi administrasi publik disamping aspek lainnya seperti etika administrasi publik, kinerja dan akuntabilitas publik (Mariana, et.al, 2010:9).

Pelayanan merupakan tugas pemerintah selain fungsi mengatur (Thoha, 2007:10). Sekalipun terdapat sederetan peraturan normatif dalam penyelenggaraan pelayanan publik, namun kualitas pelayanan masih berada pada tataran harapan - *das sollen* (apa yang seharusnya) belum sampai pada tingkat kenyataan - *das sein* (apa yang senyatanya). Dari keadaan tersebut tidak mengherankan pada tataran empiris menunjukkan kondisi lapangan dalam pelaksanaan pelayanan publik masih menuai berbagai keluhan, hujatan, kritikan dan kekecewaan warga masyarakat kepada birokrat penyelenggara pelayanan terutama yang dilaksanakan sendiri oleh birokrasi.

Berdasarkan pada beberapa kajian terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dijumpai berbagai kelemahan dalam pelaksanaannya. Kelemahan ini teridentifikasi pada dua aspek yakni dari sisi pola penyelenggaraannya dan dari sisi sumber daya manusianya (Kumorotomo, 2001:266; Dwiyanto, 2005:21). Dari aspek penyelenggaraannya, pelayanan publik masih memiliki kelemahan antara lain: (1) kurang responsive, (2) kurang informatif, (3) kurang *accessible*, (4) kurang koordinasi, (5) birokratis, (6) kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat, dan (7) inefisiensi. Sedangkan dari sisi sumber daya manusianya kelemahan utamanya adalah berkaitan dengan profesionalisme, kompetensi, *emphaty* dan etika. Selain itu beberapa pendapat yang menilai bahwa kelemahan sumber daya manusia aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan disebabkan oleh sistem kompensasi yang rendah dan tidak tepat sasaran (Mahsyar, 2011:85).

Pentingnya pelayanan publik karena fungsi pemerintah ini termasuk pelayanan konstitusional, sehingga menjadi kewajiban pemerintah untuk melaksanakan. Data World Bank tahun 2004 mencantumkan klausul konstitusi pada beberapa negara di dunia menyebutkan bahwa negara harus memberikan berbagai fasilitas kepada warga negara. Dari konstitusi 165 negara di dunia ditemukan terdapat 116 yang mengatur hak warganegara untuk memperoleh pendidikan, 73 diantaranya mengatur hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan, dan 29 konstitusi yang mengatur hak warga negara untuk pelayanan kesehatan gratis (Nurmandi, 2010:34).

Dalam manajemen sektor publik, sektor kesehatan merupakan salah satu bagian yang mendapat perhatian karena termasuk salah satu pelayanan dasar bagi masyarakat, selain itu pelayanan kesehatan ini termasuk unik karena sektor kinerjanya sulit diukur secara ekonomis saja karena sangat sarat dengan aspek sosial kemasyarakatan. Oleh sebab itu pelayanan sektor kesehatan ini masih memerlukan peran pemerintah, karena status kesehatan warganegara selalu menjadi prioritas nasional dan merupakan pelayanan dasar yang esensial. World Bank sendiri masih mengkategorikan sektor ini sebagai sektor yang masih memerlukan peran pemerintah, karena sifat barang dan jasanya sebagai *social goods* (Widaningrum, 2009:356).

Kualitas pelayanan publik yang ditampilkan oleh birokrasi belum menunjukkan hasil yang menggembirakan semenjak dilaksanakannya reformasi penyelenggaraan pemerintahan. Indikasi rendahnya kualitas pelayanan tersebut dapat dilihat pada masih adanya berbagai keluhan dari

masyarakat terkait dengan pelayanan yang diperoleh dari aparat pemerintah. Hasil penelitian Dwiyanto (2005:252) pada tiga Provinsi di Indonesia termasuk Provinsi Sulawesi Selatan memperlihatkan di daerah ini sebanyak 55,3% dari 300 responden yang disurvei ternyata masih sering mengeluh terkait dengan layanan publik yang diperoleh dari aparat pemerintah.

Rendahnya kualitas pelayanan publik yang terjadi disebabkan oleh banyak faktor. Dari beberapa kajian yang ada teridentifikasi dua aspek penyebab yaitu faktor organisasi dan perilaku pegawai penyelenggara pelayanan publik. Dari segi organisasi terlihat masih terjadi kesenjangan antara kebijakan yang ideal dengan implementasinya karena tidak didukung oleh ketersediaan sumber daya baik manusia maupun sumber daya lainnya. Adanya keterbatasan tersebut biasanya aparat melakukan penyesuaian (*coping*) supaya tugas pelayanan tetap dapat terlaksana.

Terkait dengan perilaku penyesuaian (*coping behaviors*) yang dilakukan oleh *street level bureaucrats* dalam penyelenggaraan pelayanan publik, Lipsky (1980:81) telah menjelaskan dalam bukunya "*Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*", bahwa aparat terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat seringkali menghadapi dilema. Pada satu sisi mereka diharuskan memberikan pelayanan terbaik, namun pada sisi yang lain mereka menghadapi kenyataan bahwa pelayanan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan standar tertinggi pengambilan keputusan, karena mereka mengalami keterbatasan seperti tidak memiliki waktu yang cukup, informasi, atau keterbatasan sumber daya lainnya yang diperlukan untuk merespon dengan benar terhadap berbagai

kebutuhan pelayanan dari masyarakat. Keterbatasan sumber daya seringkali kurang diperhitungkan para pembuat kebijakan.

Penelitian yang dilakukan oleh Lipsky (1980:87) terkait dengan kelahiran teori ini dilaksanakan dengan mengambil lokus pada kebijakan-kebijakan sosial di Amerika Serikat. *Coping Behaviors* juga telah diidentifikasi dalam beberapa studi di Amerika Serikat, sebagaimana disebutkan oleh Winter (2002:4-5) terdapat beberapa hasil studi yang telah dilakukan antara lain oleh Brodtkin, Meyers, Glaser, dan Mac Donald, Meyers dan Vorsanger. Dari berbagai hasil studi yang ada terkait dengan *coping behaviors* ini, Lipsky mengatakan bahwa sikap dan perilaku *street-level bureaucrats* dipengaruhi oleh norma-norma masyarakat dimana mereka bekerja.

Coping behaviors pada dasarnya merupakan salah satu bentuk fenomena dalam pelayanan khususnya dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat. Beberapa bentuk perilaku birokrasi dalam pelaksanaan pelayanan seperti patuh dan taat pada peraturan, sangat ketat pada mekanisme dan prosedur kerja sesuai tuntutan birokrasi, namun belum berorientasi pada pelayanan masyarakat. Keadaan demikian dapat dikatakan bahwa perilaku aparat dalam pelayanan publik masih menjalankan nilai-nilai *old public administration*. Pada kondisi tersebut aparat dalam melaksanakan tugasnya lebih mengedepankan kepatuhan pada hukum, kepatuhan pada atasan sehingga cenderung proinstitusi ketimbang *pro-public interest*.

Pengkondisian pegawai yang bekerja dengan mengedepankan aturan-aturan dalam organisasi penyelenggara pelayanan publik, justru

membentuk karakter aparatur yang cenderung proseduralis dan lebih responsif terhadap organisasi ketimbang pada masyarakat yang menjadi target group layanannya. Seperti halnya dalam pelaksanaan pelayanan di Puskesmas dimana petugas pelayanan dalam melaksanakan tugasnya belum berorientasi klien, ini disebabkan karena Puskesmas diposisikan sebagai unit birokrasi ketimbang sebagai unit pelayanan (Ruby, 2011:3).

Sikap dan perilaku birokrat dalam bekerja seperti itu tidak sedikit membuat kekecewaan bagi pasien di Puskesmas, misalnya pasien dari keluarga miskin yang ditolak berobat karena tidak memiliki atau tidak membawa kartu berobat gratis khusus keluarga miskin. Berdasar pada keadaan tersebut idealnya pelayanan publik dapat diberikan tanpa terikat pada ketentuan-ketentuan yang birokratis.

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan pada Puskesmas di Kota Makassar, secara empiris masih ditemukan, dan didengar berbagai keluhan yang disampaikan masyarakat, misalnya sikap arogansi dari petugas, mengabaikan pelanggan (menelantarkan pasien), bertindak tidak adil dan bentuk perilaku yang kurang menyenangkan lainnya.

Berbagai bentuk *coping behaviors* yang dilakukan oleh petugas pelayanan kesehatan dapat saja menguntungkan warga masyarakat (berefek positif) namun terdapat juga perilaku aparat yang mengecewakan warga masyarakat. Sebagai contoh dapat dilihat kasus penolakan pasien oleh petugas salah satu Puskesmas di Kota Makassar seperti ilustrasi berikut "*Gara-gara bergosip ditelepon, pegawai (seorang suster) salah satu Puskesmas di Makassar menolak pasiennya. Karena ditolak, XX (25 thn)*

*terpaksa pindah berobat ke dokter praktik. XX mendatangi puskesmas tersebut bersama istri dan membawa anaknya, XY (5 bulan) karena panas tinggi, usai magrib. Awalnya ia diminta menunggu oleh suster tersebut. Tapi berselang 15 menit kemudian XX tidak direspon sedikitpun olehnya. Ia malah sibuk menelepon sambil sesekali tertawa layaknya orang bergosip. Merasa tidak mendapat pelayanan baik, XX emosi. Si Suster juga emosi. "pergiko dari sini. Tidak berdarahji anakmu toh," kata XX menirukan ucapan suster tersebut", (Koran Tribun Timur, Kamis, 18 Nopember 2010), perilaku demikian timbul karena petugas (perawat) yang ada tidak sanggup memberikan pelayanan medis karena berbagai faktor, seperti dokter tidak ada di tempat, atau petugas tidak memiliki kemampuan memberikan tindakan medis. Perilaku yang ditunjukkan itu tidak lain bentuk *coping behavior* yakni penghindaran dan pengabaian.*

Selain keluhan terhadap antrean pelayanan, masyarakat juga mengungkapkan keluhannya terhadap keterlambatan dokter, keramahan petugas, prosedur berbelit-belit, waktu pelayanan, fasilitas toilet, dan diskriminasi pelayanan. Selain itu pasien juga kurang memperoleh informasi terkait dengan kesehatan atau penyakitnya termasuk informasi mengenai obat dari petugas yang memeriksa (Fajar online diakses pada Hari Sabtu tanggal 6 Pebruari 2011, Pukul 14.44 WITA).

Berbagai macam bentuk sikap dan perilaku aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang kurang memuaskan juga digambarkan oleh Prottas sebagaimana dikutip oleh Nurmandi (2010:137) melalui studi yang dilakukan pada birokrasi pelayanan sosial untuk warga negara yang

tidak mampu, hasil penelitiannya menemukan bahwa perilaku aparat pelayanan di tingkat bawah sangat tergantung pada perilaku klien yang dilayani. Bilamana kliennya sangat menuntut, agresif dan banyak mengetahui tentang pelayanan, perilaku aparat cenderung kurang responsif. Namun jika perilaku kliennya kooperatif, perilaku aparat cenderung responsive.

Perilaku birokrat untuk mengatasi keterbatasan sumber daya organisasi yang ada, maka *street-level bureaucracy* melakukan *coping behaviors*. *Coping behaviors* tidak lain adalah perilaku penyiasatan yang dilakukan oleh *street level bureaucrats* dalam mengatasi masalah organisasi yang terkait dengan pelaksanaan pelayanan. *Coping behaviors* yang ditunjukkan oleh *street-level bureaucracy* dapat bermacam-macam bentuknya tergantung pada organisasi pelayanan tempat mereka bekerja.

Sebagaimana dikemukakan oleh Weatherley dan Lipsky yang dikutip oleh Winter (2002:5) bahwa masalah yang cukup universal dihadapi oleh *street level bureaucracy* adalah keterbatasan sumber daya yang cukup kronis dan serius yang kadangkala tidak dapat memenuhi tuntutan masyarakat yang dilayani. Pada keadaan tersebut *street level bureaucracy* memberi respon secara sadar terhadap konflik yang dihadapi dengan melakukan mekanisme *coping* bawah sadar. Lebih lanjut dikatakan bahwa ada beberapa trik yang dilakukan oleh *street level bureaucrats* seperti mencoba mengurangi permintaan untuk layanan mereka dengan membatasi informasi tentang pelayanan, membiarkan klien menunggu, membuat akses

sulit, dan memaksakan berbagai biaya psikologis lain pada klien. Mekanisme lain yang dilakukan pada kasus pelayanan yang berbeda adalah menetapkan prioritas diantara tugas-tugas dengan berkonsentrasi pada sejumlah klien yang dipilih. Pada kasus lain sebagaimana dijelaskan oleh Lipsky, bahwa *coping behaviors* yang dilakukan oleh *street level bureaucrats* adalah memilih melayani klien yang paling mungkin berhasil dalam hal kriteria keberhasilan birokrasi sekalipun klien yang dimaksud tidak terlalu membutuhkan pelayanan dibandingkan dengan klien yang lainnya.

Teori yang dikemukakan oleh Lipsky tentang *street-level bureaucracy* menurut penjelasan Winter (2002:2) bahwa teori tersebut lebih banyak mengungkap atau mengidentifikasi daripada menjelaskan pola *coping behaviors*. Dengan demikian teori ini belum mampu menawarkan atau memberikan saran mengenai bagaimana mengurangi *coping* dalam organisasi penyelenggara pelayanan.

Coping behaviors yang ditampilkan oleh petugas pelayanan kesehatan di Puskesmas pada khususnya kadang-kadang muncul sesuai dengan kondisi dan situasi tertentu, perilaku tersebut dapat saja “positif” maupun negatif (misalnya mempersulit, cuek, tidak peka, tidak memberi informasi, pembiaran, menghindar atau yang berbentuk positif seperti memberikan tindakan pelayanan minimal). Sehubungan dengan fenomena tersebut, pola sikap dan perilaku yang ditampilkan oleh petugas pelayanan kesehatan seperti halnya di Puskesmas selalu menarik untuk dijadikan objek studi.

Salah satu alasan dari studi pada puskesmas ini karena institusi ini merupakan lembaga pelayanan dasar pada bidang kesehatan sehingga

banyak warga masyarakat khususnya masyarakat lapisan bawah yang menggantungkan pelayanan kesehatannya pada lembaga ini. Selain itu pelayanan kesehatan ini merupakan pelayanan yang unik karena sangat bersentuhan dengan perasaan seperti rasa ketenangan dan ketentraman hati, sehingga untuk mencapai kepuasan warga masyarakat dari pelayanan yang diterima sangat bergantung pada perilaku individu yang ditampilkan birokrat ketika berinteraksi dengan warga masyarakat yang dilayani.

Urgensi kajian terhadap pelayanan masyarakat pada sektor kesehatan khususnya pelayanan pada Puskesmas di Kota Makassar ini karena peningkatan kualitas pelayanan sudah menjadi agenda politik pemerintah dengan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sementara pada sisi yang lain masih dijumpai berbagai kelemahan dalam pelaksanaannya khususnya pada tataran *street level bureaucrats*. Sehubungan dengan fenomena yang dipaparkan di atas, terutama adanya kesenjangan teoritis dalam ilmu administrasi publik pada konteks pelayanan publik yang sudah demikian majunya dibandingkan dengan praktek-praktek secara pragmatis dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia pada umumnya, maka hal ini yang menarik penulis mengkaji topik penelitian tersebut.

B. Fokus Permasalahan

Sesuai latar belakang masalah di atas, dapat diidentifikasi permasalahan penelitian yang dirumuskan dalam pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimana bentuk *coping behaviors* yang dilakukan oleh *street-level bureaucrats* pada saat proses pelayanan di Puskesmas dalam wilayah Kota Makassar?

2. Bagaimana respon warga masyarakat penerima layanan terhadap *coping behaviors* yang ditampilkan oleh *street-level bureaucrats* pada saat pelaksanaan pelayanan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan hal-hal sebagai berikut:

1. Bentuk-bentuk *coping behaviors* yang dilakukan *street-level bureaucrats* saat proses pemberian pelayanan di Puskesmas dalam wilayah Kota Makassar.
2. Respon warga masyarakat penerima layanan terhadap *coping behaviors* yang ditampilkan oleh *street-level bureaucrats* pada saat pelaksanaan pelayanan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis:
 - a. Secara teoritis diharapkan dapat memperkaya konsep dan teori yang berkaitan dengan perilaku birokrasi dan pelayanan publik khususnya model-model *coping behaviors* dalam pelayanan kesehatan.
 - b. Secara metodologis, hasil penelitian ini memberikan penjelasan tentang kontribusi beberapa teori yang dapat digunakan dalam mengkaji perilaku *street-level bureaucrats* dalam pelayanan publik. Kegunaan lainnya adalah sebagai alternatif sumber rujukan atau referensi bagi peneliti yang berminat pada kajian perilaku birokrasi.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran ilmiah yang dapat dijadikan rujukan bagi pembuat kebijakan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan kesehatan pada Puskesmas terutama dalam membuat kebijakan dan melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.
- b. Secara praktis sebagai bahan informasi dan dapat menjadi rujukan bagi petugas pelayanan puskesmas dalam memberikan pelayanan yang berkualitas dan memuaskan kepada masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Perilaku dan Birokrasi

1. Konsep dan Teori Perilaku

Perilaku keorganisasian merupakan bidang ilmu yang mempunyai pengaruh besar dalam menentukan efektivitas organisasi. Perilaku keorganisasian mempelajari tentang interaksi manusia di dalam organisasi yang meliputi suatu studi tentang perilaku, struktur dan proses dalam organisasi (Gibson, et.al, 1996:8). Oleh sebab itu, kajian perilaku terhadap organisasi publik menjadi kajian utama selain pada aspek kajian lain seperti proses maupun struktur organisasi.

Organisasi sangat penting dalam kehidupan manusia, hal ini disebabkan karena ada tujuan-tujuan pribadi dari setiap orang yang tidak dapat dicapai tanpa melalui organisasi. Tujuan-tujuan tersebut dapat bermacam-macam, misalnya kebutuhan pendidikan, memperoleh pelayanan kesehatan, dan lainnya. Organisasi dicirikan oleh perilakunya yang terarah pada tujuan. Tujuan dan sasaran organisasi dapat dicapai lebih efisien dan efektif melalui tindakan-tindakan individu dan kelompok yang diselenggarakan dengan persetujuan bersama (Gibson, et.al., 1996:7).

Ada tiga nama besar yang merupakan penggagas dan berpengaruh kuat terhadap studi perilaku organisasi ini sebagaimana dikemukakan oleh Rivai dan Mulyadi (2010:175-176) yakni Adam Smith dari hasil studinya pada

tahun 1776, Charles Babbage pada dekade 1832, dan Robert Owen sekitar tahun 1825. Smith telah memberikan kontribusi yang sangat penting dengan doktrin ekonominya yaitu spesialisasi bidang kerja atau pembagian tugas. Dari pandangan Smith disimpulkan bahwa dengan pembagian kerja dan spesialisasi pekerjaan yang diberikan kepada karyawan akan meningkatkan produktivitas organisasi.

Sementara pandangan Babbage (Rivai dan Mulyadi, 2010:175) yang mengembangkan pandangan Adam Smith tentang spesialisasi dan pembagian kerja tersebut menyebutkan beberapa keuntungan dari kedua gagasan itu yakni mempersingkat waktu yang diperlukan untuk mempelajari pekerjaan; menghemat pemborosan materil; memungkinkan untuk menghasilkan tingkat keterampilan yang tinggi; dan memungkinkan kemampuan untuk membandingkan keterampilan seseorang dan bakat fisik dengan tugas-tugas tertentu.

Sedangkan pandangan Robert Owen (dalam Rivai dan Mulyadi, 2010:176) memberikan kontribusi bagi studi perilaku organisasi ini terlihat pada perhatiannya terhadap manusia dalam organisasi. Owen mengkritik praktek-praktek yang dilaksanakan dalam industri khususnya di pabrik-pabrik yang merendahkan harkat dan martabat para pekerja, misalnya terjadinya kekerasan, jam kerja yang tidak manusiawi, eksploitasi pekerja anak, dan upah kerja yang tidak adil. Kritik Owen yang lain adalah investasi yang dilakukan oleh industri dalam pembelian mesin-mesin disebutkannya jauh

lebih baik jika dana yang besar itu digunakan untuk investasi sumber daya manusia dengan meningkatkan kualitasnya. Perkembangan selanjutnya dalam studi perilaku ini dapat dilihat pada berbagai kajian-kajian tentang organisasi yang selanjutnya berimplikasi terhadap teori perilaku organisasi.

Hasil kajian para pakar tersebut selanjutnya dapat diklasifikasikan kedalam beberapa fase dan perspektif perkembangan teori organisasi. Robbins (1994:34-35) mengemukakan evolusi teori organisasi atas beberapa kerangka waktu dengan mengklasifikasi atas beberapa tipe yaitu tipe 1: teori-teori klasik (1900-1930), tipe 2: teori-teori humanistik (1930-1960), tipe 3: teori-teori kontingensi (1960-1975), dan tipe 4: teori-teori politis (1975-sekarang). Hampir sama dengan pengklasifikasian teori organisasi yang dikemukakan Robbins, Shafritz dan Ott (1987:6) mengklasifikasikan teori organisasi atas beberapa periodisasi yaitu: (1) *classical theory*, (2) *neoclassical theory*, (3) *modern theory*; (4) *contingency theory*, dan (5) *power and politics theory*. Sedangkan Mary Jo Hatch (1997:114) mengemukakan perkembangan teori organisasi atas beberapa perspektif yaitu: (1) *classical – era 1900an*; (2) *modern – era 1950an*; (3) *symbolic-interpretive – era 1980an*; dan *post moderen – era 1980an*.

Pada dasarnya aspek perilaku manusia dan etika menjadi salah satu pendekatan dan tema sentral dalam studi administrasi publik (Rakhmat, 2009:113). Pernyataan tersebut dilatarbelakangi oleh pendapat Simon (1997)

yang memperkenalkan suatu teori mengenai perilaku rasionalitas dalam pengambilan keputusan organisasi.

Determinan perilaku dalam organisasi yang terdiri atas perorangan (individu), kelompok, dan struktur. Oleh sebab itu dalam kajian perilaku organisasi dapat dilakukan dengan tiga tingkat analisis yaitu tingkat individu, kelompok dan organisasi formal (Ivancevich, et.al., 2006:11), selanjutnya permasalahan yang terjadi dalam organisasi dapat dianalisis dengan merujuk pada tiga determinasi kajian tersebut.

Pada tingkat individu, kejadian-kejadian yang ada dalam organisasi dianalisis dalam hubungannya dengan perilaku seseorang dan interaksi kepribadian dalam suatu situasi dimana setiap individu dalam organisasi membawa sikap, nilai dan pengalaman masa lalu yang berbeda. Pada tingkat kelompok, perilaku kelompok dipengaruhi oleh dinamika kelompok, regulasi dan nilai-nilai yang dianut oleh kelompok. Sedangkan analisis pada tingkat organisasi, struktur dan posisi seseorang dalam organisasi membawa pengaruh pada setiap interaksi sosial dalam organisasi (Rivai dan Mulyadi, 2010:172).

Terkait dengan tingkat analisis dalam studi perilaku tersebut, maka fokus kajian yang dilakukan dalam studi ini adalah berada pada tingkatan analisis perilaku individu dalam organisasi, yang secara khusus mengkaji tentang perilaku individu dalam penyelenggaraan pelayanan pada organisasi publik yakni penyelenggaraan pelayanan kesehatan masyarakat pada level

pelaksana pelayanan di tingkat Puskesmas (Pusat Kesehatan Masyarakat).

Perilaku menyangkut tingkah laku manusia dalam suatu organisasi. Konsep perilaku sudah banyak ahli yang memberikan batasan. Hersey dan Blanchard (1986:15) mengatakan bahwa perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan, artinya perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu, tetapi tujuan tersebut tidak selamanya diketahui secara sadar oleh yang bersangkutan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa satuan perilaku yang utama adalah aktivitas. Nyatanya, semua perilaku merupakan suatu rangkaian aktivitas.

Hersey dan Blanchard (1986:16) lebih lanjut menguraikan bahwa untuk memperkirakan perilaku yang tercermin dari aktivitas-aktivitas, perlu diketahui motif atau kebutuhan seseorang yang menimbulkan sesuatu aktivitas pada saat tertentu. Motif adalah ikhwal mengapanya perilaku. Motif adalah kalanya diartikan sebagai kebutuhan, keinginan, dorongan, ataupun gerak hati dalam diri seseorang. Menurut esensinya, motif merupakan dorongan utama aktivitas yang merupakan satuan terkecil dari perilaku.

Batasan lainnya mengenai perilaku dapat dilihat dari pandangan Ndraha (2005:33) yang memberikan perbedaan pengertian antara perilaku dengan sikap. Menurutnya perilaku adalah operasionalisasi dan aktualisasi seseorang atau suatu kelompok dalam atau terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan (masyarakat, alam, teknologi, atau organisasi), sementara sikap adalah operasionalisasi dan aktualisasi dari pendirian.

Pengertian perilaku sebagaimana yang dikemukakan oleh Gibson, et.al. (1996:52) menjelaskan pengertian perilaku seseorang pegawai adalah fungsi dari individu (i), organisasi (O), dan variabel psikologis (P), pengertian tersebut diformulasi dalam rumus:

$$B = f(I, O, P)$$

dimana: B adalah *behavior*, f adalah *function*, I adalah *individual*, O adalah *organization*, dan P adalah *psycology*.

Pengertian lain tentang perilaku adalah merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya (Thoha, 2002:34). Thoha sendiri membuat formulasi psikologi tentang perilaku ini dengan menyederhanakan model dari Gibson yaitu: dimana P adalah $P = f(I, L)$ adalah fungsi, I adalah individu dan L adalah lingkungan.

Sesuai dengan formulasi tersebut dapat dijelaskan bahwa perilaku seseorang tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan oleh beberapa variabel yang terkait dengan lingkungan artinya perilaku terbentuk sebagai fungsi interaksi antara individu dengan lingkungannya. Oleh karena itu perilaku individu dapat saja berbeda antara individu yang satu dengan individu lainnya termasuk yang terjadi dalam organisasi. Perilaku dari seseorang tersebut bergantung pada motif yang ada dalam dirinya.

Pendapat Winardi (2004:196-200) tentang perilaku disebutkan bahwa perilaku merupakan sebuah fungsi yang dapat ditentukan oleh variabel individual, variabel organisatoris, dan variabel psikological. Variabel individual

meliputi kemampuan dan keterampilan, latar belakang demografi. Variabel organisatoris meliputi sumber-sumber daya, kepemimpinan, struktur dan desain pekerjaan. Sedangkan variabel psikologikal meliputi sikap, kepribadian dan motivasi.

Individu membawa ke dalam tatanan organisasi berupa kemampuan, kepercayaan, pribadi, pengharapan, pengalaman. Sebuah perilaku manusia sangat ditentukan oleh adanya sifat dasar manusia disamping faktor lingkungan. Dalam dunia organisasi, manusia mempunyai posisi yang sentral dan menentukan, sehingga dalam aktivitasnya memperlihatkan tingkah lakunya untuk mencapai suatu tujuan (Rakhmat, 2009:113-114).

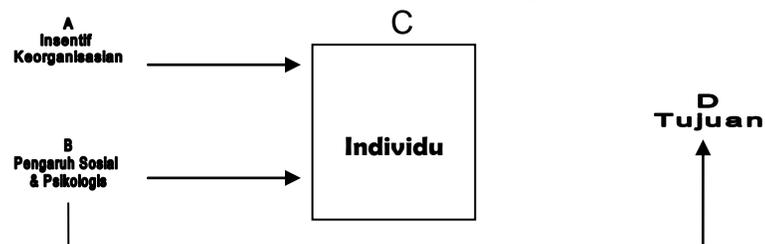
Sesuai dengan beberapa pendapat tentang konsep perilaku yang dijelaskan oleh beberapa ahli, menunjukkan bahwa makna perilaku adalah segala hal yang dilakukan oleh seseorang dan kelompok tertentu yang meliputi nilai dan kepercayaan serta keyakinan yang membentuk dan mempengaruhi mereka bertindak dalam dan keluar lingkungan mereka (Thoha, 2002:37).

2. Dimensi-dimensi Pembentuk Perilaku Individu dalam Organisasi

Sesuai dengan pendapat para ahli tentang pengertian dan batasan perilaku sebagaimana diterangkan di atas, menunjukkan terdapat beberapa pendapat yang menyebutkan bahwa banyak variabel yang mempengaruhi perilaku individu.

Penjelasan teori tentang perilaku yang dikemukakan oleh Bryant dan White (1987:104) dapat dijadikan acuan untuk menjelaskan perilaku organisasi. Menurutnya terdapat tiga model perilaku yaitu (1) model rasional, model ini memusatkan perhatian pada individu anggota dan tujuan-tujuannya; (2) model sosiologis atau sosial-psikologis, pendekatan ini memeriksa berbagai faktor yang mempengaruhi sikap maupun perilaku individu, serta cara perilaku mempengaruhi sikap; (3) model pembangunan atau model hubungan manusiawi, model ini merepresentasikan jenis-jenis tujuan yang dikejar oleh manusia, dan menekankan pentingnya cara-cara untuk merancang organisasi sedemikian rupa sehingga dapat memancing motif-motif yang lebih dikehendaki dari manusia. Hubungan dari ketiga Model tersebut digambarkan oleh Bryant dan White sebagai berikut:

Gambar 2.1: Elemen-elemen dalam menjelaskan perilaku



Sumber : Bryan dan White (1987:106)

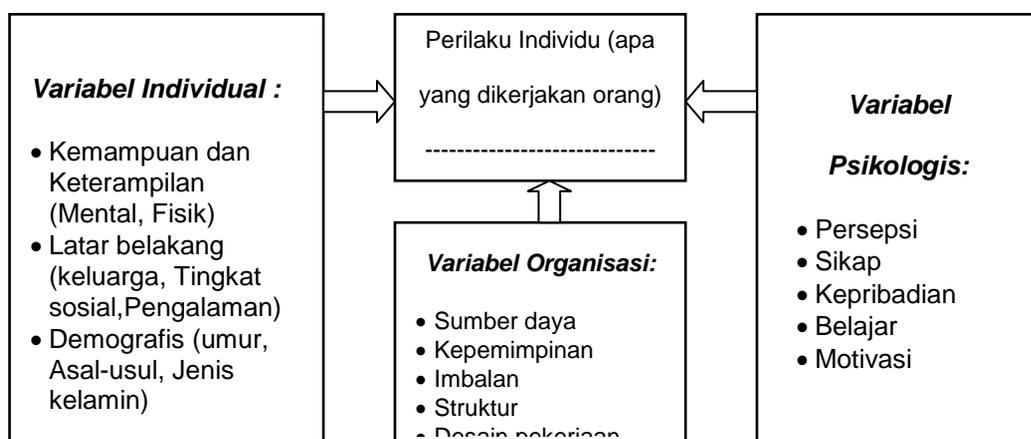
Berdasarkan gambar 1 di atas, dapat dijelaskan bahwa model rasional dan model hubungan manusia menitikberatkan A, C, D. sedangkan model-model sosial dan psikologis menitikberatkan pada B, C, D. sesuai dengan model tersebut menunjukkan bahwa terdapat banyak faktor yang

mempengaruhi perilaku individu yakni dapat bersumber dari organisasi sendiri maupun dari pengaruh sosial dan psikologis. Dan dari elemen-elemen tersebut dapat dijelaskan perilaku.

Berdasarkan pada model sosial-psikologis dalam menjelaskan perilaku, Bryant dan White (1987:112), menyebutkan terdapat delapan determinan pembentuk perilaku administratif yaitu lingkungan, teknologi, struktur sosial, peristiwa dan kejadian, nilai-nilai, sikap-sikap, emosi, peran dalam organisasi. Sedangkan dalam model rasional, motivasi merupakan faktor utama yang mempengaruhi individu dalam berperilaku dalam organisasi.

Terkait dengan hal itu, Gibson, et.al (1996:51-52) mengatakan bahwa perilaku manusia amat kompleks untuk dijelaskan dengan suatu penyamarataan yang dapat diterapkan untuk semua orang. Secara sederhana kompleksitas faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku individu dijelaskan oleh Gibson, et.al. (1996:52) dalam gambar berikut:

Gambar 2.2: variabel yang mempengaruhi perilaku dan prestasi individu



Sumber : Gibson, et.al., 1996.

Berdasarkan gambar 2 di atas, Gibson menjelaskan bahwa Perilaku yang menghasilkan pekerjaan merupakan keunikan masing-masing orang, sedangkan proses yang melandasinya sama bagi setiap orang.

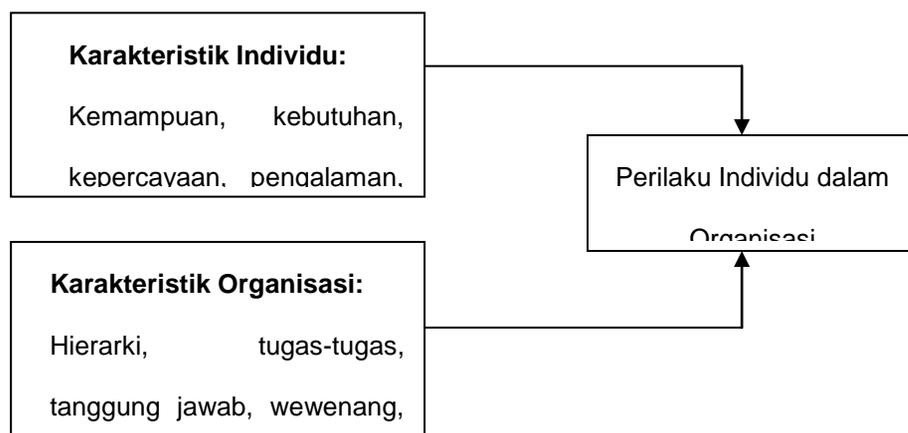
Sesuai dengan hasil riset yang dikembangkan dalam waktu yang lama mengenai studi perilaku ini, akhirnya disepakati bahwa: (1) perilaku timbul karena sesuatu sebab; (2) perilaku diarahkan kepada tujuan; (3) perilaku yang bisa diamati dapat diukur; (4) perilaku yang tidak langsung dapat diamati (seperti berpikir, berpersepsi) juga penting dalam mencapai tujuan; dan (5) perilaku bermotivasi (Gibson, 1996:53).

Faktor-faktor tersebut berbeda-beda pada setiap manusia, oleh sebab itu perilaku yang muncul dari setiap orang dapat saja berbeda. Karena banyaknya faktor yang mempengaruhi perilaku manusia dalam suatu organisasi maka seringkali suatu organisasi menghadapi kesulitan didalam menciptakan sebuah keadaan yang dapat mengarahkan tercapainya efektivitas pelaksanaan tugas dan tanggung jawab (Rakhmat, 2009:114).

Faktor keorganisasian yang mempengaruhi perilaku individu termasuk kedalam aspek lingkungan. Lingkungan dalam organisasi terdiri atas lingkungan eksternal dan lingkungan internal. Dalam perspektif administrasi negara lingkungan eksternal ini oleh Riggs sebagaimana dikutip oleh Rakhmat (2009:116) disebut sebagai ekologi administrasi. Aspek

lingkungan tersebut merupakan salah satu determinan penting determinan pembentuk perilaku seseorang. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa perilaku individu adalah suatu fungsi dari interaksi antara individu dengan lingkungannya. Individu membawa tatanan dalam organisasi berupa kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan pengalaman, dan lainnya. Sementara itu karakteristik individu akan dibawa memasuki suatu lingkungan baru yaitu organisasi. Organisasi sendiri memiliki karakteristik seperti hierarki, tugas dan wewenang, tanggung jawab, reward system, pengendalian, dan lainnya. Selanjutnya karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik organisasi yang akan mewujudkan perilaku individu dalam organisasi (Rivai dan Mulyadi, 2010:230). Pola hubungan tersebut divisualisasikan dalam gambar berikut:

Gambar 2.3. Karakteristik perilaku individu dalam organisasi



Sumber: Rivai dan Mulyadi (2010:231)

Terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, dalam aktivitas ini terdapat dua atau lebih orang yang terlibat atau saling berinteraksi yakni

interaksi antara individu dalam organisasi (birokrat) dengan individu atau masyarakat yang memperoleh pelayanan. Dalam interaksi tersebut akan terjadi perilaku penyelenggara pelayanan yang mana perilaku tersebut bukan saja ditentukan atau dipengaruhi oleh faktor internal dari pegawai seperti kemampuan dan keterampilan, latar belakang pribadi dan demografis serta aspek psikologis, tetapi juga faktor eksternal yang bersumber dari masyarakat. Selain aspek individual yang mempengaruhi perilaku, pengaruh lain bisa juga berasal dari faktor organisasi dimana kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik tersebut berlangsung. Faktor keorganisasian ini antara lain dapat berupa regulasi, kewenangan dan prosedur. Oleh sebab itu kedua elemen yang terlibat dalam pelayanan (penyelenggara maupun masyarakat yang dilayani) tidak dapat mengabaikan faktor keorganisasian dimaksud.

Berdasarkan pandangan tentang faktor pembentuk perilaku individu dalam organisasi, secara umum dapat dikategorikan atas dua dimensi yang membentuk perilaku individu yaitu dimensi internal individu dan dimensi eksternal individu. Kedua dimensi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Dimensi internal individu, yang termasuk dalam dimensi ini, jika merujuk pendapat Gibson, et.al. (1996:52) terdiri atas kemampuan dan keterampilan yang meliputi mental dan fisik, latar belakang yang meliputi keluarga, tingkat sosial dan pengalaman, dan faktor demografis yang meliputi umur, asal-usul dan jenis kelamin. Sedangkan faktor

psikologisnya meliputi persepsi, sikap, kepribadian, belajar dan motivasi. Pendapat dari Robbins (2008:47-54) menjelaskan dimensi individu terdiri atas kemampuan meliputi kemampuan intelektual dan fisik, dan karakteristik-karakteristik biografis meliputi usia, gender, ras, dan masa kerja/jabatan. Sedangkan Ivancevich, et.al. (2006:83) mengemukakan dimensi individu adalah kepribadian, sikap, persepsi, dan kemampuan dan keterampilan.

Berdasarkan berbagai dimensi yang disebutkan di atas, berikut dapat dijelaskan beberapa dimensi yang relevan dengan studi ini, yaitu:

- 1) Kemampuan dan keterampilan; dimensi ini dalam diri individu memainkan peran sangat penting dalam membentuk perilaku terutama terkait dengan performance individu dalam organisasi. Robbins (2008:52-53) memberi pengertian kemampuan (*ability*) sebagai kapasitas seseorang individu untuk melakukan beragam tugas dalam suatu pekerjaan. Kemampuan adalah sebuah penilaian terkini atas apa yang dapat dilakukan seseorang. Lebih lanjut Robbins mengklasifikasi kemampuan ini atas kemampuan intelektual dan kemampuan fisik. Selain kedua kemampuan tersebut, juga terdapat kemampuan emosional (EQ) dan kemampuan spiritual (SQ) (Rivai dan Mulyadi, 2010:234). Sedangkan keterampilan secara spesifik diartikan sebagai kompetensi yang berhubungan dengan

tugas yang bersifat teknis baik yang bersifat fisik maupun nonfisik seperti keterampilan berkomunikasi.

- 2) Latar belakang; dalam hal ini latar belakang dapat mempengaruhi perilaku individu terdiri atas latar belakang keluarga, kelas sosial, dan pengalaman. Perbedaan karakteristik latar belakang keluarga maupun kelas sosial misalnya dapat berpengaruh terhadap pelaksanaan pekerjaan terutama pelaksanaan pelayanan publik. Individu atau pegawai yang berasal dari latar belakang keluarga dan kelas sosial yang lebih tinggi dalam memberikan pelayanandibandingkan dengan orang yang dilayani cenderung menimbulkan rasa enggan dari kedua pihak, apalagi jika kedua pihak tersebut masih memegang atau dipengaruhi nilai-nilai budaya feodalistik seperti pada umumnya yang terjadi dalam masyarakat di Indonesia.
- 3) Sikap; dimensi ini tidak lain determinan utama perilaku, karena sikap adalah kecenderungan bertindak atau tidak terhadap objek (*inner behavior*). Sikap juga merupakan kesiapan mental yang diorganisasikan lewat pengalaman yang mempunyai pengaruh kepada tanggapan seseorang terhadap orang lain dan situasi yang berhubungan dengannya. Krech, Crutchfield dan Ballanchey sebagaimana dikutip oleh Mangkunegara (Mangkunegara, 2005:15) mengemukakan pengertian sikap sebagai suatu sistem peng-

evaluasi yang positif dan negatif, perasaan emosi, kecenderungan bertingkah laku pro atau kontra terhadap objek. Sikap mengandung tiga aspek, yaitu aspek kognitif, aspek afektif, dan aspek konatif.

- 4) Kepribadian; Kepribadian seseorang ialah seperangkat karakteristik yang relatif mantap, kecenderungan dan perangai yang sebagian besar dibentuk oleh faktor keturunan dan oleh faktor-faktor sosial, kultural dan lingkungan (Gibson, et.al., 1996:70). Perangkat variabel tersebut yang menentukan persamaan dan perbedaan perilaku individu. Sementara Robbins (2008:126-128) menyebutkan faktor penentu kepribadian seseorang ada tiga yaitu keturunan, lingkungan dan situasi.

Faktor pembentuk kepribadian yang bersumber dari Keturunan, aspek ini merujuk kepada faktor-faktor yang ditentukan pada saat pembuahan. Sosok fisik, daya tarik wajah, kelamin, temperamen, komposisi otot dan refleks, tingkat energi merupakan karakteristik yang umumnya dianggap sebagai atau sama sekali atau sebagian besar dipengaruhi oleh siapa kedua orang tuanya.

Faktor lingkungan dalam hal ini terkait dengan pengaruh aspek kultur dimana seseorang itu dibesarkan, norma-norma diantara keluarga, teman-teman dan kelompok-kelompok sosial serta pengaruh-pengaruh lain yang dialami, membentuk kepribadian seseorang.

Faktor situasi mempengaruhi dampak keturunan dan lingkungan terhadap kepribadian. Kepribadian seseorang individu sekalipun umumnya stabil dan konsisten, namun dapat berubah dalam situasi yang berbeda. tuntutan yang berbeda dari situasi yang berlainan memunculkan aspek-aspek yang berlainan dari kepribadian seseorang. Oleh sebab itu faktor situasi merupakan hal penting dalam membentuk kepribadian.

- 5) Kebutuhan dan motivasi, Gibson, et.al. (1996:95) menjelaskan bahwa motivasi berhubungan erat dengan perilaku. sedangkan Hersey dan Blanchard (1986:15) mengemukakan bahwa perilaku pada dasarnya berorientasi tujuan. Dengan kata lain perilaku individu pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk memperoleh tujuan tertentu.

Dimensi kebutuhan dan motivasi ini dalam berbagai pandangan para ahli merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Motivasi muncul karena adanya kebutuhan seseorang yang harus dipenuhi. Kebutuhan tidak lain adalah kekurangan yang dialami oleh individu pada waktu dan kondisi tertentu. Kekurangan dapat bersifat fisik, psikologis, atau sosiologis. Kebutuhan-kebutuhan tersebut merupakan pemicu dari respon perilaku.

Dari berbagai teori tentang motivasi, Gibson, et.al., (1996:95) mengategorikan atas 2 jenis teori yakni teori kepuasan dan teori proses. Teori kepuasan berasumsi bahwa terdapat faktor-faktor

dalam diri seseorang yang menggerakkan, mengarahkan, mendukung dan menghentikan perilaku. Oleh sebab itu untuk memenuhi kepuasan tersebut, maka perlu dipenuhi kebutuhan individu. Berbeda halnya dengan teori kepuasan yang memusatkan perhatian dalam diri individu, teori proses menguraikan dan menganalisis bagaimana perilaku itu digerakkan, diarahkan, didukung dan dihentikan. Oleh sebab itu faktor yang dapat membentuk perilaku dapat bersumber dari luar yang memotivasi pegawai.

Berdasar pada teori ini kita dapat menjelaskan perbedaan-perbedaan dalam intensitas perilaku, misalnya perilaku yang lebih intens sebagai hasil dari tingkat motivasi yang lebih tinggi, dan juga untuk menunjukkan arah tindakan seseorang. Oleh sebab itu perbedaan motivasi menyebabkan perbedaan perilaku. Bentuk perilaku dari seseorang yang diharapkan oleh organisasi bukan hanya semangat atau gairah kerjanya namun juga harus didukung oleh kemampuan, sehingga jika motivasi saja yang ada tanpa ada kemampuan maka tujuan-tujuan organisasi juga sulit tercapai. Seperti yang dijelaskan oleh Robbins (2008:208) bahwa motivasi merupakan faktor-faktor dasar yang turut menentukan kinerja seseorang. Oleh sebab itu dikatakan bahwa motivasi merupakan kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi yang

dikondisikan oleh kemampuan dan upaya itu dalam memenuhi beberapa kebutuhan individual.

- b. Dimensi eksternal individu, terdapat beberapa dimensi yang membentuk perilaku individu yang bersumber dari luar diantaranya adalah variabel organisasi, lingkungan dan budaya setempat. Adapun penjelasan dari dimensi tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Faktor organisasi, dimensi ini dapat mempengaruhi perilaku individu, sebagaimana diketahui dalam organisasi formal misalnya terdapat beberapa karakteristik organisasi seperti hirarki, tugas, wewenang, tanggungjawab, sistem insentif dan penghargaan, desain pekerjaan, keteraturan, dan pengawasan. Hal tersebut turut berpengaruh terhadap perilaku anggota organisasi dalam melaksanakan tugasnya.

Organisasi muncul dengan sejumlah mekanisme pengendalian yang formal dan informal, membentuk, mengarahkan dan menghambat perilaku anggota-anggotanya. Demikian pula sistem dokumentasi yang formal yang dimiliki oleh hampir semua organisasi, secara tidak langsung membatasi dan membentuk perilaku para pekerjanya, seperti kebijakan, prosedur aturan, uraian tugas, dan instruksi tugas (Robbins, 2008:2009).

- 2) Faktor lingkungan, ada beberapa pendapat mengenai lingkungan organisasi. Hersey dan Blanchard (1986:150) menyebut lingkungan organisasi terdiri atas pemimpin, para pengikut pemimpin itu, atasan,

rekan sejawat, organisasi, dan tuntutan pekerjaan. Pemahaman lingkungan organisasi sebagaimana disebutkan di atas tidak lain adalah lingkungan individu dalam organisasi. Di luar daripada itu terdapat lingkungan eksternal organisasi. Sedangkan Bryant dan White (1987:114) mengatakan bahwa dalam konteks model sosial-psikologis, istilah lingkungan mempunyai konotasi-konotasi yang luas, seperti ekonomi, sosial maupun fisik. Dampak lingkungan bagi organisasi sebagaimana dikatakan oleh Bryant dan White sedemikian kuatnya sehingga tidak lagi dianggap sebagai variabel melainkan suatu ketentuan yang diterima.

Secara umum lingkungan dapat didefinisikan sebagai segala sesuatu yang berada di luar batas organisasi. Menurut Robbins (2008) lingkungan organisasi terdiri atas lingkungan khusus dan lingkungan umum, lingkungan aktual dan lingkungan yang dipersepsikan.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa lingkungan eksternal organisasi dapat mempengaruhi perilaku individu. Dalam konteks makro, lingkungan umum misalnya dapat mempengaruhi penyelenggaraan pelayanan masyarakat. Misalnya dengan adanya peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan pelayanan, maka kedua komponen yang berinteraksi dalam pelayanan, baik pelaksana

maupun orang yang dilayani harus tunduk pada regulasi pelayanan yang ada. Tidak sedikit dari beberapa aturan yang ada dapat menghambat penyelenggaraan pelayanan.

- 3) Faktor budaya, dimensi ini dalam organisasi pada dasarnya dapat dimasukkan menjadi bagian lingkungan organisasi, baik secara internal dan eksternal. Secara internal terdapat budaya organisasi, dan secara eksternal terdapat budaya yang terdapat pada lingkungan eksternal organisasi yang dapat berpengaruh terhadap organisasi.

Pengaruh budaya terhadap organisasi telah banyak menjadi obyek kajian para ahli. Riggs (1987) berpendapat bahwa faktor budaya masyarakat khususnya di negara-negara berkembang dapat menghambat efektifitas penyelenggaraan birokrasi, sekalipun demikian terdapat juga budaya masyarakat yang sebenarnya mendukung dan relevan dengan prinsip-prinsip birokrasi.

Menurut Thoha (2002) bahwa pengaruh budaya terhadap organisasi tidak lain disebabkan karena nilai-nilai budaya lokal yang dianut oleh masyarakat setempat yang turut mempengaruhi perilaku individu dalam organisasi dibawa serta masuk kedalam organisasi dan hal ini turut mempengaruhi perilaku individu dalam menjalankan peranannya sebagai anggota organisasi.

Berdasarkan penjelasan yang diuraikan tersebut, menunjukkan bahwa terdapat beberapa dimensi-dimensi yang dapat membentuk perilaku individu dalam organisasi. Sehingga hal tersebut diasumsikan bahwa perilaku

birokrat dalam menjalankan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat tidak terlepas dari faktor pembentuk perilaku tersebut.

3. Teori Birokrasi

Istilah birokrasi (*bureaucracy*) itu sendiri diyakini pertamakali dicetuskan oleh seorang fisiokrat dan pemikir ekonomi politik Vincent de Gournay pada tahun 1745. Pada awalnya, istilah ini digunakan dalam artian peyoratif yaitu untuk menyebut bentuk pemerintahan yang dijalankan oleh para pejabat dan kekuasaan yang terlalu besar yang berada ditangan para pejabat (Etzioni dan Halevy, 2011:13).

Pengertian tersebut di atas merupakan salah satu dari sekian banyak pengertian dari birokrasi. Berbagai asumsi dan pengertian yang diberikan terhadap birokrasi, mengambil contoh dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan misalnya bentuk pelayanan publik yang berbelit-belit, ruwet, terlalu banyak prosedur, membutuhkan waktu yang lama dan berbagai bentuk kesulitan yang dialami seseorang dalam berbagai urusan yang berhubungan dengan organisasi atau lembaga baik lembaga publik maupun privat selalu diklaim bahwa urusan itu terlalu birokratis.

Dalam literatur ilmu sosial, birokrasi umumnya dipandang sebagai aktor yang sekedar menerapkan kebijaksanaan yang telah diputuskan di tempat lain. Namun kalau diperhatikan pengalaman berbagai masyarakat, terutama di Dunia Ketiga, kita akan mendapati bahwa birokrasi tidak hanya

mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, tetapi juga kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan (Mas'ood, 1994:68).

Pengertian birokrasi selain daripada itu, sering juga dimaknai sebagai organisasi yang tidak efisien, pegawainya malas, pejabatnya dianggap sewenang-wenang dan dianggap terlalu banyak ikut campur dalam kehidupan sosial dan menyalahgunakan kekuasaannya. Juga dipandang kegiatan-kegiatan yang dilakukan birokrasi adalah demi kepentingan birokrasi itu sendiri dan menindas serta menghambat kegiatan dalam bidang-bidang lainnya dalam kehidupan masyarakat (Etzioni dan Halevy, 2011:13).

Pengalaman ini tidak sepenuhnya benar dan tidak pula sepenuhnya dapat disalahkan, karena bagi masyarakat, apapun yang diperolehnya dari aparat pemerintah yang sering disebut sebagai birokrat itulah yang disebut dengan proses birokrasi, yang dalam bahasa sehari-hari telah menjadi satu julukan yang menunjukkan inefisiensi dan inefektifitas pemerintahan. Padahal definisi dan makna birokrasi yang sebenarnya tidaklah seperti itu. Birokrasi dalam keseharian juga selalu dimaknai sebagai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan publik.

Berdasarkan pada berbagai terminologi maupun definisi tentang birokrasi, maka untuk memahami makna atau pengertian birokrasi dapat ditelusuri pada beberapa pendapat para pakar yang telah meletakkan dasar konseptual dan teoritis tentang makna dan hakekat birokrasi itu.

Martin Albrow (1989:81-103) menyebutkan bahwa terminologi birokrasi dalam literatur administrasi publik dan ilmu politik sering dipergunakan beberapa pengertian. Sekurang-kurangnya terdapat tujuh pengertian seperti yang terkandung dalam istilah birokrasi ini, yaitu:

- a. *Rational organization* (organisasi yang rasional)
- b. *Organizational inefficiency* (ketidakefisienan organisasi)
- c. *Rule of officials* (pemerintahan oleh para pejabat)
- d. *Public administration* (administrasi negara)
- e. *Administration by officials* (administrasi oleh pejabat)
- f. *Type of organization with specific characteristic and quality as hierarchies and rules*, (bentuk organisasi dengan ciri-ciri dan kualitas tertentu seperti hirarki dan peraturan-peraturan).
- g. *An essential quality of modern society* (salah satu ciri yang esensial dari masyarakat moderen).

Dari berbagai macam pengertian yang sering muncul dalam term birokrasi di atas, dapat disistematisasikan dalam tiga kategori, yaitu: (1) birokrasi dalam pengertian yang rasional atau baik (*bureau-rationality*); (2) birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (*bureau pathology*), (3) birokrasi dalam pengertian netral (*value-free*) (Santoso, 1993:14).

Konsep birokrasi dalam pengertian yang rasional dapat ditemui dalam beberapa tulisan seperti konsep Hegelian *Bureaucracy* dan Weberian *Bureaucracy*. Konsep ini melihat bahwa birokrasi sebagai institusi yang

menjembatani antara negara yang memmanifestasikan kepentingan umum dan civil society yang memmanifestasikan kepentingan khusus dalam masyarakat. Dalam konsep ini Hegel (dalam Santoso, 1993:15) beranggapan bahwa melalui birokrasi negara secara apriori melayani kepentingan umum, karena ia merupakan sintesis dari pertentangan-pertentangan individu yang subyektif dan tidak rasional.

Sementara pandangan yang melihat terminologi birokrasi sebagai suatu penyakit (*bureau phatology*) dapat dilihat pada beberapa tulisan yang dikemukakan antara lain dari pandangan Karl Marx yang dikenal dengan konsep *Marxian Bureacracy*. Dalam terminologi ini birokrasi dianggap sebagai organisasi yang kejam yang mempunyai aturan yang aneh-aneh, dan sewenang-wenang, dan menindas, bahkan Crocier dalam penelitiannya tentang birokrasi di Perancis mengatakan bahwa organisasi birokratik adalah suatu organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahan-kesalahan (Santoso, 1993:18).

Selain mengandung pengertian *bureau-rationality* dan *bureau-ptiology* seperti dikemukakan di atas, birokrasi juga diartikan dalam pengertian *value-free*, yaitu dalam pengertian yang terbatas dan tidak terkait dengan pengertian baik dan buruk. Pengertian yang terbatas ini sejalan dengan istilah *governmental bureaucracy* seperti dipakai oleh Almond dan Powel (Santoso, 1993:19). Pengertian birokrasi dalam hal ini adalah sekumpulan tugas dan

jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal.

Bagi Max Weber (1864-1920) sebagai salah seorang tokoh pencetus konsep birokrasi mengatakan bahwa birokrasi bukan istilah yang merendahkan tetapi merupakan suatu tipe organisasi yang modern dan secara teknis efisien. Dalam Schultz (2004: 39), Max Weber adalah seorang sosiolog Jerman yang mendefinisikan Birokrasi dalam bukunya yang berjudul *The Theory of Social and Economic Organization*. Birokrasi adalah “*These organizational qualities include a high degree of job specialization, a hierarchical authority structure with limited areas of command and responsibility, and impersonality of relationships between and among organizational members*”.(Kualitas organisasi ini mencakup spesialisasi pekerjaan tingkat tinggi, struktur otoritas hirarki dengan wilayah komando dan tanggung jawab terbatas, dan hubungan impersonal di antara dan dalam lingkup anggota organisasi). Dari pengertian tersebut terlihat pandangan Weber tersebut termasuk kedalam golongan yang memandang birokrasi dalam pengertian yang rasional.

Definisi yang dikemukakan oleh Weber tersebut selanjutnya dijadikan dasar oleh David Schultz untuk membangun definisi birokrasi dalam bukunya yang berjudul *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (2004: 39) yang dikatakannya bahwa “*Bureaucracy is a common term used to describe the system by which the business of government is carried*

out by departments, each under the control of a chief. In fact, when citizens transact business with their government, they would consider their point of contact as a bureau, and the person in charge of this bureau as a bureaucrat". (Birokrasi adalah sebuah terminologi umum yang digunakan untuk menjelaskan sistem di mana urusan pemerintah dilaksanakan oleh setiap departemen yang berada di bawah pengawasan seorang kepala. Kenyataannya, ketika warga negara melakukan transaksi urusan dengan pemerintahnya, mereka menganggap kontak utamanya sebagai sebuah biro, dan orang yang memungut biaya di biro ini sebagai seorang birokrat).

Konsep birokrasi Weber sebagaimana dikemukakan di atas dikenal dengan tipe ideal birokrasi (*ideal type of bureaucracy*), yang oleh Farazman (2009:52) dikatakan bahwa "*Weberian model, referring to any organization of modern society with several ideal characteristics such as unity of command, clear line of hierarchy, division of labor and specialization, record keeping, and merit system for recruitment and promotion, and finally, rules and regulations to govern relationship and organizational performance*". (Model Weberian, mengacu kepada organisasi masyarakat modern apa saja dengan beberapa karakteristik ideal seperti kesatuan komando, garis hirarki yang jelas, pembagian tenaga kerja dan spesialisasi, dokumentasi, dan sistem yang patut dalam hal rekrutmen dan promosi, dan akhirnya, aturan dan regulasi untuk menentukan hubungan dan kinerja organisasi).

Dari berbagai definisi dan pengertian tentang birokrasi, secara jelas menggambarkan bahwa birokrasi merupakan tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis itulah yang disebut dengan birokrasi.

Jadi jelas keliru jika birokrasi itu dimaknai sebagai bentuk organisasi yang berbelit-belit, inefisien, inefektif, tidak terkoordinasi dan tidak tersistematis atau tidak dapat diprediksi (*unpredictable*). Karena dari definisi birokrasi menurut ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa birokrasi itu merupakan bentuk pengorganisasian banyak orang dalam suatu tugas atau pekerjaan secara sistematis, dan terkoordinasi agar tugas atau pekerjaan tersebut dapat diselesaikan secara efektif, efisien, dan *predictable*.

Bagi Weber suatu birokrasi berarti: presisi, kecepatan, kepastian, kesinambungan, kebijaksanaan, dan pengurangan pergeseran dalam organisasi. Dengan mengambil data dari kondisi birokrasi di Jerman dan Inggris Weber menyusun sebuah model birokrasi dengan ciri-ciri sebagai berikut (Santoso, 1993:14; Etzioni, 2011:42-43):

- a. Spesialisasi fungsi. Tugas dipecah-pecah ke dalam bagian-bagian yang merupakan unsur-unsur pokok, dan tiap bagian tersebut merupakan pekerjaan resmi pekerja tersebut.

- b. Hirarki. Tiap manajer mempunyai wewenang untuk memerintah yang diperlukan dalam melaksanakan tugas kewajibannya. Setiap jabatan yang lebih rendah berada di bawah perintah jabatan yang lebih tinggi.
- c. Individu-individu ditunjuk untuk menduduki posisi dalam birokrasi melalui suatu ujian dan dipromosikan berdasarkan kompetensi.
- d. Tugas-tugas resmi dilakukan secara impersonal.
- e. Adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar-standar formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya.
- f. Spesifikasi tentang hubungan antara spesialis. Hubungan-hubungan antara para manajer dan departemen dinyatakan secara jelas.

Selanjutnya Schultz (2004:39) mengemukakan karakteristik yang paling penting tentang birokrasi dengan mengatakan bahwa: "*Other important characteristics of bureaucratic organizations include the recruitment of officials based on ability and technical knowledge, and the fact that employees—regardless of their level within the organization—have no personal ownership rights. Under feudal organizations, employees followed rules, but these rules were based on tradition. In a bureaucratic organization, employees follow rules based on public laws and public policies as adopted by officials elected by the citizens they serve.*" (Karakteristik penting organisasi birokratis lainnya mencakup rekrutmen pegawai berdasarkan kemampuan dan pengetahuan teknis, dan fakta bahwa para pekerja (tanpa memperhatikan tingkatan mereka dalam organisasi) tidak mempunyai hak

kepemilikan personal. Di bawah organisasi yang feodal, para pegawai mengikuti aturan, tetapi aturan-aturan ini didasarkan atas tradisi. Dalam sebuah organisasi birokratis, para pegawai mengikuti aturan yang berdasarkan hukum publik dan kebijakan publik seperti yang diadopsi oleh para pejabat terpilih melalui warga negara yang mereka layani).

Secara eksplisit, Weber sebenarnya memberikan suatu analisis fungsional birokrasi, mendeskripsikan suatu analisis struktur sosial dengan cara memperlihatkan bagaimana setiap elemen-elemennya memberikan kontribusi terhadap presistensi dan efektivitas operasi-operasi birokrasi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disarikan beberapa nilai dan kepercayaan yang merupakan ciri dan landasan teori-teori klasik tentang organisasi dan manajemen. Nilai dan kepercayaan yang dimaksud ialah rasionalitas, legalitas, efisiensi, impersonaliti, kesempurnaan, spesialisasi, kausalitas, integritas, kerja keras, rentang kendali yang terbatas, disiplin, dan ketatertiban (peraturan dan prosedur harus dilaksanakan secara benar) atas dasar prinsip-prinsip umum yang baku, garis komando dan sentralisasi dalam pengambilan keputusan.

Berdasarkan konsep dan terminologi birokrasi sebagaimana dikemukakan di atas menunjukkan bahwa birokrasi lebih banyak dimaknai sebagai organisasi pemerintah yang terikat dengan peraturan-peraturan dan segala tindakannya bersifat legalistik, dan bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pengertian ini senada dengan yang

dikemukakan oleh Santoso (1993:14) mengenai birokrasi yakni keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga non-departemen, baik di pusat maupun di daerah, seperti ditingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa atau kelurahan.

Karena banyaknya fungsi daripada birokrasi ini, maka tugas pokok dan misi yang mendasari birokrasi dapat dibedakan atas tiga kategori (Abdullah, 1991:45), yaitu:

- a. Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah. Tugas birokrasi ini lebih bersifat *regulatif-function*.
- b. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, industri, pendidikan. Fungsi pokoknya adalah *development-function* atau *adaptif-function*.
- c. Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah *service* atau pelayanan langsung kepada masyarakat.

Dari ketiga kategori birokrasi dalam organisasi pemerintahan tersebut, salah satu diantaranya yakni birokrasi pelayanan sejalan dengan yang dikemukakan oleh Osborne (2004), Sinambela (2006), Dwiyanto (2006)

bahwa birokrasi adalah merupakan institusi moderen yang wajib ada dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*). Birokrasi pelayanan sebagaimana dimaksudkan di atas adalah yang berhubungan langsung dengan tema kajian ini yakni penyelenggaraan pelayanan kesehatan masyarakat. Sekalipun tugas pemerintahan dalam bidang kesehatan juga termasuk kedalam bagian daripada birokrasi pembangunan yakni pembangunan bidang kesehatan, namun pembangunan dalam hal ini lebih dimaknai sebagai pelaksanaan program-program seperti pembangunan sarana dan prasarana fisik maupun pengembangan sumber daya manusia. Sedangkan pelayanan oleh birokrat lebih bermakna pada interaksi yang dilakukan oleh birokrat dengan warga masyarakat dalam memberikan pelayanan sebagai perwujudan daripada hasil-hasil pembangunan khususnya pada bidang kesehatan.

4. Perilaku Birokrat dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Konsep birokrat dalam konteks kajian ini diartikan sebagai orang yang bekerja pada institusi atau lembaga pemerintahan. Di Indonesia sendiri pengertian ini mengikut pada konsep birokrasi sebagai organisasi pemerintah, sehingga orang atau pegawai yang bekerja dalam lembaga birokrasi tersebut disebut sebagai birokrat atau pegawai pemerintah.

Birokrasi pelayanan publik adalah lembaga pemerintah yang sehari-hari selalu bersentuhan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan kewajiban pokok pemerintah (birokrasi negara) untuk menyediakan dan menyelenggarakannya. Dalam kegiatan berpemerintahan sehari-hari yang diutamakan adalah pelayanan sehingga pelayanan merupakan hal penting yang mesti menjadi perhatian serius setiap lembaga birokrasi pemerintah.

Keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik ikut ditentukan oleh perilaku aparatnya dalam mengemban misi sebagai pelayan masyarakat, namun dalam kenyataannya pelaksanaan pelayanan publik belum optimal karena tidak tersedianya aparat pelayanan yang profesional, berdedikasi, akuntabel dan responsif serta loyal terhadap tugas dan kewajibannya sebagai abdi negara dan pelayanan masyarakat.

Perilaku birokrat yang ditunjukkan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merupakan cerminan daripada perilaku birokrasi tersebut secara institusional. Sehingga hal tersebut merupakan kondisi utama bagi terciptanya iklim yang mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat. Cara pandang birokrasi terhadap pelayanan dan kualitasnya sangat menentukan tindakan yang akan diambil dan kelancaran pelayanan yang diberikan oleh organisasi.

Penelusuran kepustakaan tentang perilaku birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (1991:185), bahwa konsep ini jarang ditemui dalam literatur barat, yang sering digunakan adalah konsep perilaku organisasi (*organizational behavior*) atau perilaku administrasi (*administratif behavior*)

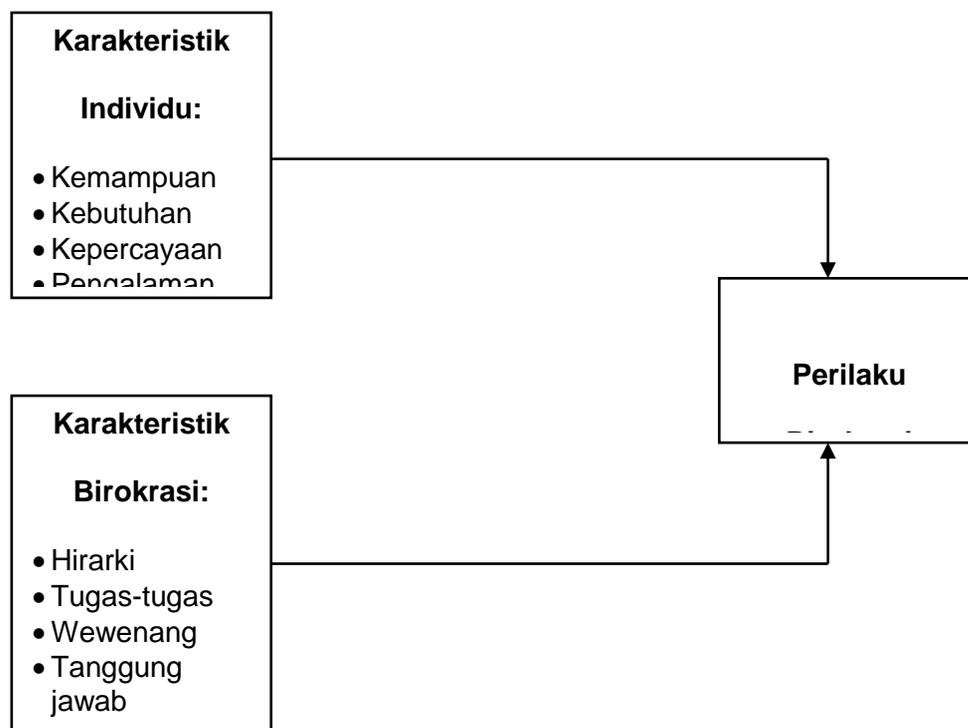
yang digunakan oleh Simon. Thoha menggunakan istilah perilaku birokrasi untuk memberikan penekanan tentang bagaimana sikap dan aktivitas birokrasi yang cocok dengan lingkungannya. Lebih lanjut dijelaskan bahwa, birokrasi merupakan sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga usaha pencapaian tujuan organisasi yang ada tetap bisa efektif.

Sifat-sifat rasionalitas inilah sebenarnya merupakan esensi utama dari birokrasi dalam menjalankan fungsinya. Ketika rasionalitas ini hilang, maka fungsi birokrasi tidak lagi berjalan sebagaimana mestinya. Rasionalitas dalam birokrasi sangat dipengaruhi oleh perilaku individu atau manusia yang berada dalam birokrasi tersebut.

Sebagaimana telah dijelaskan di depan, menurut Thoha bahwa perilaku merupakan fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya. Dari definisi tersebut mengandung pengertian bahwa perilaku seseorang itu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya. Lebih lanjut dijelaskan oleh Thoha (1991:186) bahwa perilaku birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut.

Adapun model perilaku birokrasi sebagai hasil interaksi antara individu dengan lembaga birokrasi digambarkan oleh Thoha (1991:187) sebagaimana dapat dilihat pada gambar 2.4. Berdasarkan model interaksi karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi yang menyebabkan terjadinya perilaku birokrasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Thoha tersebut, dijelaskan bahwa dalam organisasi birokrasi terdapat individu-individu yang membawa karakteristiknya masing-masing yang berbeda antara individu yang satu dengan lainnya ke dalam tatanan birokrasi, seperti kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman. Karakteristik tersebut terbawa oleh individu setiap memasuki suatu lingkungan baru termasuk birokrasi atau organisasi lainnya.

Gambar 2.4. Model perilaku birokrasi



Sumber: Thoha, (1991:187).

Sementara birokrasi sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik sendiri. Karakteristik tersebut menurut Thoha (1991:187) meliputi adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hirarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas dalam jabatan tertentu, adanya wewenang dan tanggung jawab, adanya sistem penggajian tertentu, adanya sistem kontrol dan lain sebagainya. Interaksi dari kedua elemen tersebut yang menyebabkan munculnya perilaku birokrasi yang juga memiliki karakteristik sendiri.

Hampir sama dengan model perilaku birokrasi yang digambarkan di atas, Supriatna (1997:47) secara lebih spesifik menunjukkan bahwa perilaku birokrasi pemerintahan sebagai hasil interaksi antara karakteristik individu/aparat dengan karakteristik birokrasi. Adapun karakteristik individu/aparat meliputi kemampuan fisiologi (fisik dan mental), kemampuan psikologis (persepsi, sikap, kepribadian dan motivasi), dan kemampuan lingkungan (keluarga, kelas sosial dan budaya). Sedangkan karakteristik birokrasi terdiri atas struktur dan hirarki kekuasaan, pembagian tugas dan wewenang, sistem dan prosedur formal, hubungan impersonal, sistem karier dan promosi, sistem penggajian, manajemen dan kepemimpinan, komunikasi, koordinasi dan interaksi.

Sesuai dengan pandangan Thoha dan Supriatna di atas dapat dikatakan bahwa faktor determinan utama dalam penyelenggaraan pelayanan baik pada sektor publik maupun dalam pelayanan privat adalah manusia yang memberikan pelayanan. Manusia memegang posisi strategis yang menentukan efektif atau berhasilnya penyelenggaraan pelayanan. Sebaik apapun regulasi yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik, jika manusia atau aparat penyelenggara pelayanan tidak baik, maka penyelenggaraan pelayanan tersebut tidak akan mencapai sasarannya yakni memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Perilaku birokrasi sebagaimana dijelaskan diatas merupakan fungsi interaksi antar faktor individu dengan lingkungan. Adanya pengaruh aspek lingkungan tersebut seperti faktor sosio-kultural memberi implikasi berbeda terhadap perilaku individu dalam birokrasi terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh sebab itu aspek sosio-kultural ini tidak dapat diabaikan keberadaannya. Pendapat ini ditegaskan oleh Jreisat (1989:35-40) dari hasil kajian yang dilakukan untuk mengkaji perbandingan pola perilaku birokrat di Negara Arab Saudi dan Amerika Serikat dengan mengadopsi teori motivasi “dua faktor” dari Herzberg, menemukan bahwa aspek yang paling memotivasi birokrat di Negara Arab Saudi adalah karena ingin memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, sementara birokrat di Amerika Serikat memberikan pelayanan kepada masyarakat merupakan kesempatan menggunakan pengetahuan dan keterampilan. Pada kajian tersebut

disimpulkan bahwa faktor individu tetap berpengaruh terhadap birokrat. Namun perbedaan motivasi yang terjadi, lebih banyak disebabkan oleh sosio-kultural yang berlaku pada dua negara tersebut (Hasbi, 2008:151).

Aspek perilaku aparat ini di Indonesia pada khususnya seringkali menghambat efektifnya penyelenggaraan pelayanan, hasil studi Dwiyanto (2003:5) yang meneliti tentang kinerja pelayanan publik menempatkan unsur manusia ini sebagai salah satu aspek yang menyebabkan rendahnya kualitas kinerja pelayanan publik. Variabel yang dijadikan parameter oleh Dwiyanto dalam penelitiannya yakni efisiensi, efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan, dan besar kecilnya rente birokrasi.

Salah satu tugas birokrasi pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan publik, yakni sebuah kegiatan pemenuhan kebutuhan dasar warga masyarakat (Hasniati, 2010). Organisasi publik dibentuk atau didirikan karena adanya kebutuhan masyarakat yang akan dilayani. Sama halnya dengan organisasi bisnis dibentuk karena adanya kebutuhan masyarakat yang merupakan peluang bisnis. Meskipun birokrasi publik memiliki karakteristik yang berbeda dengan organisasi bisnis, tetapi dalam menjalankan misi, tujuan dan programnya menganut prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, dan menempatkan masyarakat sebagai stakeholder yang harus dilayani secara optimal.

Pandangan tentang perilaku birokrasi sebagaimana dijelaskan di atas, dapat dimaknai bahwa kultur birokrasi yang seharusnya lebih menekankan

pada pelayanan publik, namun hal itu tidak dapat dilakukan secara efektif oleh birokrasi di Indonesia pada khususnya sehingga masih banyak masyarakat yang kecewa terhadap pelayanan birokrasi terutama yang terkait dengan perilaku birokrasi penyelenggara pelayanan publik.

Statemen tersebut dipertegas dalam temuan Dwiyanto (2002) yang menjelaskan bahwa hal demikian disebabkan oleh dua faktor yakni faktor struktural dan kultural. Pertama, secara struktural kondisi tersebut merupakan implikasi dari sistem politik orde baru yang menempatkan birokrasi tidak lebih dari sekedar instrumen politik kekuasaan daripada agen pelayanan publik. Sekalipun reformasi politik dan birokrasi telah dilakukan sejak lebih dari satu dasa warsa yang lalu, namun perilaku tersebut masih saja sering dijumpai terutama dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Kedua, secara kultural, tidak efektifnya penyelenggaraan pelayanan publik lebih disebabkan karena akar sejarah kultural feodalistik birokrasi yang mengakar dalam budaya Indonesia. Seperti masih banyak terlihat diadopsinya kultur budaya priyayi yang sangat bersifat paternalistik.

Menurut Ismail (2009:12) bahwa aktualisasi dari sistem nilai priyayi (borjuis) membawa efek psikologis pada aparat birokrasi. Sehingga hal ini mengakibatkan birokrasi beserta aparatnya mengasumsikan sebagai pihak yang harus dihormati oleh masyarakat.

Terkait dengan hal tersebut, dijelaskan oleh Dwiyanto (2002) bahwa mental priyayi yang melekat pada sebagian aparat birokrasi sehingga membuat birokrasi tidak merasa berkewajiban untuk memberikan pelayanan

kepada masyarakat karena birokrasi bukan sebagai pelayan, melainkan justru masyarakatlah yang harus melayani dan mengerti keinginan birokrasi. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Nurmandi (2010:134) bahwa birokrasi patrimonial masih sangat mewarnai birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Pada organisasi yang patrimonial, pola pelayanan akan sangat berorientasi pada pelayan dan bukan pada pelanggan.

Apa yang dikemukakan di atas, jauh sebelumnya sudah dijelaskan oleh Riggs (1998) dalam bukunya yang mengupas tentang teori masyarakat prismatic, dijelaskan bahwa birokrasi di negara berkembang seperti halnya Indonesia, masyarakatnya ditandai oleh ciri masyarakat sedang dalam proses transisi dari masyarakat tradisional menuju masyarakat moderen, dalam birokrasinya ditandai oleh karakteristik seperti birokrasi yang paternalistik, formalistik, tumpang tindih (*over lapping*), nepotisme dan mekanistik. Dalam birokrasi pemerintahan seperti itu masih dapat dijumpai berbagai bentuk perilaku yang orientasinya pada status, struktur yang statis dan mekanistik, sikap mental yang kental dengan seremonial dan sloganisme, kurang profesional, dan poliferasi birokrasi yang ditandai dengan budaya birokrasi paternalistik, sehingga akan menjadi penghambat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Birokrasi semacam itu dinamakan oleh Riggs sebagai "*Sala Model*".

Terkait dengan perilaku birokrasi yang tidak efektif dalam menyelenggarakan pelayanan, dalam konteks term birokrasi sebagaimana telah dijelaskan di atas, hal tersebut termasuk kedalam pengertian birokrasi

sebagai patologi (Santoso, 1993:14). Patologi birokrasi bisa juga diartikan sama dengan penyakit birokrasi. Ismail (2009:13) mengartikan patologi birokrasi sebagai persoalan atau permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan akibat kinerja birokrasi tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan publik secara optimal. Patologi birokrasi dapat saja berwujud misalnya para agen pemerintah atau para birokrat tidak mampu memberikan kepuasan publik (Teruna, 2007).

Sementara Siagian (1994:91) menyebutkan salah satu bentuk patologi birokrasi yaitu disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, dan juga dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif. Selanjutnya dikemukakan bahwa perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus bersifat adil, peduli, disiplin, peka dan tanggung jawab. Dan apabila hal tersebut tidak terlaksana, maka terjadilah disfungsional birokrasi atau *mal-administration*. Kedua hal tersebut dalam terminologi birokrasi disebut sebagai patologi birokrasi.

Berkenaan dengan kinerja birokrasi yang buruk, secara detail ruang lingkup patologi birokrasi dijelaskan oleh Smith sebagaimana dikutip oleh Ismail (2009) dengan memetakan atas dua konsep patologi yaitu:

- a. *Disfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang jelek sehingga tidak mampu mewujudkan

kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusional.

- b. *Mal-administration*, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korup, tidak sensitif, arogan, misinformasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada didalam birokrasi.

Mal-administrasi sebagaimana dijelaskan oleh Hartono, dkk (2003) dalam buku Panduan Investigasi untuk ombudsman Indonesia memberikan pengertian tentang mal-administrasi sebagai perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif, dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta, tidak masuk akal, atau tidak berdasarkan tindakan *unreasonable, unjust, oppressive, improper* dan diskriminatif.

Pendapat Masthuri yang dikutip oleh Hasniati (2010) mengklasifikasi bentuk dan jenis mal-administrasi atas enam kategori, diantara kategori tersebut yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan secara langsung, seperti pelaksanaan pelayanan kesehatan yaitu (1) mal-administrasi yang

terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, tindakan ini dapat berwujud seperti penundaan berlarut, tidak menangani, dan melalaikan kewajiban; (2) bentuk mal-administrasi yang mencerminkan keberpihakan, implikasi dari bentuk ini adalah menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi, wujudnya dapat berupa persekokongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak; (3) bentuk mal-administrasi yang mencerminkan pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan, seperti pelanggaran undang-undang, perbuatan melawan hukum; (4) mal-administrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan yang diberikan pejabat publik kepada masyarakat, seperti diluar kompetensi, tidak kompeten, intervensi, dan penyimpangan prosedur; (5) bentuk mal-administrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik, seperti bertindak sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, bertindak tidak layak/tidak patut; (6) bentuk mal-administrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi secara aktif, seperti permintaan imbalan uang.

Segala bentuk mal-administrasi seperti dijelaskan di atas berpeluang besar untuk terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan, hal ini disebabkan karena proses penyelenggaraan pelayanan kesehatan dilakukan secara langsung dimana pihak pemberi pelayanan selalu berhadapan (kontak langsung) dengan pihak yang dilayani. Berbeda halnya dengan jenis pelayanan lain seperti pelayanan administratif dimana pihak penyelenggara

layanan dengan pihak yang dilayani dapat saja tidak melakukan kontak langsung dalam proses layanan sehingga dapat diterapkan model pelayanan melalui sistem *electronic government (E-Gov)*. Seperti dikatakan Hasniati (2010) bahwa praktek-praktek yang memberi peluang dan mengakibatkan terjadinya mal-administrasi memang dimungkinkan dalam penyediaan layanan melalui kontak langsung.

Statement tersebut terbukti dari hasil studi Prottas terhadap birokrasi pelayanan sosial untuk warga negara yang tidak mampu, ditemukan bahwa perilaku aparat pelayan di tingkat bawah sangat tergantung pada perilaku klien yang dilayani. Bilamana kliennya sangat menuntut, agresif dan banyak mengetahui tentang pelayanan, perilaku aparat cenderung kurang responsif. Sebaliknya, bilamana perilaku kliennya kooperatif, perilaku aparat cenderung responsif. Dalam kasus ini perilaku aparat pada tingkat bawah akan cenderung menghindar pada situasi dan kondisi pelayanan publik dimana kliennya sangat agresif dan menuntut, sebaliknya perilaku mereka akan lebih responsif dan ramah pada klien yang kurang menuntut (Nurmandi, 2010:128).

Wujud perilaku birokrat dalam pelayanan publik seperti dikemukakan di atas adalah salah satu bentuk dari mal-administrasi, dan segala bentuk mal-administrasi tersebut sesungguhnya merupakan wujud daripada patologi birokrasi. Istilah patologi birokrasi telah disebut oleh Osborne dan Gaebler, Sinambela, Mazur, Koll, Peregudov, dan Prasojo. Bentuk patologi tersebut

ditinjau dari perspektif perilaku birokrat merefleksikan bahwa birokrat sebagai pemilik kewenangan menyelenggarakan pemerintahan tentu memiliki kekuasaan relatif yang sangat rentan terhadap dorongan untuk melakukan hal-hal yang menguntungkan diri dan kelompoknya yang diwujudkan dalam berbagai perilaku buruk. Dikaitkan dengan patologi birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam perspektif perilaku, maka yang dijadikan indikator adalah berbagai perilaku buruk dari birokrat itu sendiri.

Pandangan Perry sebagaimana dikutip oleh Nurmandi (2010:134) dalam penelitiannya membedakan tiga motif birokrat organisasi publik dalam memberikan pelayanan publik, yaitu motif instrumental, motif normative, dan motif afektif, berikut penjelasannya:

- a. Motif instrumental mengacu kepada motif berpartisipasi dalam formulasi kebijakan publik, komitmen pada program publik untuk identifikasi pribadinya, dan advokasi pada kepentingan khusus, misalnya kepentingan pribadi atau kelompok.
- b. Motif normative mengacu kepada kehendak untuk melindungi kepentingan umum, loyalitas dan tugas pada pemerintah dan keadilan sosial.
- c. Motif afektif menunjukkan pada komitmen pada kepentingan umum dan patriotisme.

Sementara itu, James Q. Wilson (dalam Nurmandi, 2010:135) membagi tiga kategori birokrat dalam organisasi pelayanan publik secara hirarkis yakni operator, manajer dan eksekutif. Ketiga kategori birokrat tersebut

memiliki perbedaan sikap dan perilaku dalam memberikan pelayanan atau melaksanakan tugas kesehariannya. Dalam organisasi publik birokrat yang paling sering berhadapan langsung dengan masyarakat yang dilayani adalah yang berada pada hirarki terbawah yakni operator.

Adapun jenis perilaku birokrat bawah dalam menjalankan tugasnya. Sebagaimana dijelaskan oleh Wilson, yaitu mendefinisikan tugas sebagai goal, tugas dalam situasi tertentu yang berdasarkan pada tugas sehari-hari, mendefinisikan tugas sebagai harapan kelompok. Pada yang terakhir ini, perilaku organisasi publik tidak lebih sebagai jumlah dari perilaku rasional yang mementingkan diri sendiri. Dalam situasi tertentu, solidaritas kelompok menjadi sumber motivasi dari penentu dalam mendefinisikan tugas yang dapat dilakukan atau yang tidak dilakukan. Dapat pula dalam mendefinisikan tugas, birokrat mendasarkan pada pengalaman sebelumnya (Nurmandi, 2010:135).

Apa yang dikemukakan oleh Wilson dari hasil penelitiannya dapat dicatat bahwa sikap aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat tergantung kepada sikap mereka pada evaluasi sejauh mana *reward* dan *pinalti* (hukuman) yang diperoleh dari tindakan yang dilakukan. Dengan kata lain apakah tindakan dalam memberikan pelayanan kepada seorang anggota masyarakat akan memperoleh ganjaran yang cukup baik berupa materiil maupun immateriil. Sebaliknya bilamana aparat melihat

bahwa perilakunya akan memperoleh hukuman maka cenderung akan menghindar.

Pemerintah sebagai penanggungjawab pelayanan publik menempati posisi strategis dan sangat menentukan, hal tersebut tidak lain disebabkan karena pemerintah memiliki hak monopoli terhadap pelayanan-pelayanan tertentu. Sehubungan dengan itu sehingga aspek kemampuan dan perilaku menjadi determinan penting yang menentukan keberhasilan pelayanan (Rakhmat, 2009:123). Terkait dengan hal itu, menurut Said, 1993 (dalam Rakhmat, 2009:123-124) terdapat tiga kondisi perilaku aparatur pemerintah yang perlu diciptakan dalam rangka meningkatkan pelayanan, yaitu: (1) terbuka, yakni bahwa perilaku aparatur pemerintah dalam sistem administrasi yang ada perlu transparan terutama terhadap pengelolaan pelayanan masyarakat; (2) manfaat, yaitu keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dapat mendatangkan manfaat bagi kepentingan seluruh masyarakat, sekalipun kemanfaatan tersebut tidak selalu sama dengan makna keuntungan yang bersifat ekonomi; (3) berkelanjutan, yakni perilaku aparatur pemerintah dalam kegiatan pelayanan publik hendaknya berlangsung secara kontinyu berhubungan dengan masyarakat, dan dengan perilaku aparatur yang baik diharapkan mampu membuka diri berkomunikasi dengan masyarakat.

Penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, Pasal 34 secara tegas disebutkan perilaku yang harus ditampilkan aparat dalam

memberikan pelayanan publik terdapat 15 poin bentuk perilaku, yaitu: (1) adil dan tidak diskriminatif, (2) cermat, (3) santun dan ramah, (4) tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut, (5) profesional, (6) tidak mempersulit, (7) patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar, (8) menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara, (9) tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, (10) terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan, (11) tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik, (12) tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat, (13) tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki, (14) sesuai dengan kepatutan, (15) tidak menyimpang dari prosedur.

Berdasarkan penjelasan yang diuraikan di atas Keseluruhan perilaku birokrasi sesungguhnya tercermin pada pelayanan yang diberikan kepada seluruh masyarakat. Kewajiban birokrasi dalam memberikan pelayanan masyarakat tidak lain karena pemberian pelayanan adalah salah satu wujud daripada fungsi dari pemerintahan. Sebagaimana dijelaskan oleh Moenir (1995:41) bahwa hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apapun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan. Sedangkan

Rasyid (2002:71) mengatakan bahwa pemenuhan kegiatan kebutuhan masyarakat berkenaan dengan hak-hak dasar dan hak pemberian yang wujudnya dapat berupa jasa dan layanan. Pelayanan tidak lain adalah fungsi hakiki dari pemerintah.

B. Teori *Street-Level Bureucracy* dan *Coping Behaviors*

1. Konsep dan Pengertian *Coping Behaviors*

Secara etimologi istilah *coping* berasal dari kata bahasa Inggris yakni *cope*. Dalam Kamus Bahasa Inggris-Indonesia (Echols dan Sadily, 1990:147) disebutkan kata *cope* sebagai kata kerja *intransitif* yang memiliki beberapa arti yakni menanggulangi, mengatasi, atau menguasai. Sebagai kata kerja dasar (*infinitives*) kata *cope* dalam pemaknaan sebagai kegiatan yang sedang berlangsung berubah menjadi kata *coping* (penambahan *ing* dibelakang kata *cope* digunakan untuk menyatakan suatu perbuatan atau keadaan yang masih atau sementara berlangsung).

Berdasarkan tinjauan etimologis dari kata *cope* tersebut dalam penggunaan konsep ini pada kegiatan manajemen atau untuk menyatakan suatu keadaan atau kegiatan yang sedang berlangsung maka konsep yang digunakan adalah *coping*. Istilah *koping* (*coping*) dalam beberapa literatur banyak dijumpai penggunaannya pada literatur tentang psikososial. Dari beberapa penjelasan tentang konsep *coping* ini dapat diketahui bahwa *coping* tidak lain adalah perilaku yang dilakukan oleh

individu untuk menanggulangi, mengatasi atau menguasai keadaan tertentu. Dapat juga dimaknai sebagai pengalihan sesuatu masalah atau situasi yang dihadapi.

Penggunaan istilah *coping* ini pada konsep psikososial seperti yang dijelaskan oleh Smet (1994) bahwa *coping* adalah cara atau perilaku yang dilakukan individu untuk menghindari atau mengalihkan perasaan hati yang menekan atau stres. Sementara Stuart dan Laraia (2005) mendefinisikan *coping* sebagai upaya perilaku dan kognitif seseorang dalam menghadapi ancaman fisik dan psikososial.

Fleming, et.al (1984) mengartikan *coping* sebagai respon terhadap stres, yaitu apa yang dirasakan, dipikirkan dan dilakukan oleh individu untuk mengontrol, mentolerir dan mengurangi efek negatif dari situasi yang dihadapi. *Coping* adalah cara yang dilakukan oleh individu dalam menyelesaikan masalah, menyesuaikan diri dengan perubahan, atau respon terhadap situasi yang mengancam. Upaya individu dapat berupa perubahan cara berpikir (kognitif), perubahan perilaku atau perubahan lingkungan yang bertujuan untuk menyelesaikan stres yang dihadapi. *Coping* yang efektif akan menghasilkan adaptasi.

Berdasarkan definisi dan pengertian tentang coping tersebut, dapat disimpulkan bahwa coping adalah mekanisme atau cara yang digunakan individu dalam menanggulangi, mengatasi, menyelesaikan atau mengalihkan

masalah, menguasai atau mengatasi perubahan yang dihadapi atau beban yang diterima dan situasi yang mengancam baik secara kognitif maupun perilaku. Terdapat macam-macam mekanisme *coping* yang sering digunakan oleh individu dalam mengatasi masalah yang dihadapi.

Mekanisme *coping* adalah cara yang dilakukan individu dalam menyelesaikan masalah, menyesuaikan diri dengan perubahan, serta respon terhadap situasi yang mengancam (Keliat, 1999). Pendapat dari Stuart dan Laraia (2005) menjelaskan bahwa mekanisme *coping* adalah suatu keadaan dimana seseorang harus bisa menyesuaikan diri terhadap masalah yang dihadapinya. Sementara menurut Lazarus dan Folkman sebagaimana dikutip oleh Friedman (2003) dijelaskan bahwa mekanisme *coping* merupakan suatu perubahan yang konstan dari usaha kognitif dan tingkah laku untuk menata tuntutan eksternal dan internal yang dinilai sebagai hal yang membebani atau melebihi sumber daya individu.

Berdasarkan pengertian dan definisi tersebut dapat dikatakan bahwa mekanisme *coping* merupakan reaksi individu ketika menghadapi suatu tekanan dan bagaimana individu tersebut menanggulangi, menguasai atau mengatasi tekanan yang dihadapi. Dalam konteks organisasi, mekanisme *coping* dapat juga diartikan sebagai perilaku pemecahan masalah yang bertujuan untuk meredakan ketegangan dalam melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat.

Mekanisme *coping* menurut penggolongannya dapat dibagi menjadi dua (2), seperti dijelaskan oleh Stuart dan Laraia (2005) yaitu:

a. Mekanisme *coping* positif (adaptif)

Mekanisme *coping* ini mendukung fungsi integrasi, pertumbuhan, belajar mencapai tujuan. Kategorinya adalah berbicara dengan orang lain, memecahkan masalah secara efektif, atau berbagai aktivitas konstruktif.

b. Mekanisme *coping* negatif (*mal-adaptif*)

Mekanisme *coping* yang sifatnya menghambat fungsi integrasi, memecah pertumbuhan, menurunkan otonomi dan cenderung menguasai lingkungan. Kategorinya adalah dapat dilihat seperti pada aktivitas bekerja berlebihan, atau perilaku menghindar.

Penggunaan konsep *coping* ini dalam literatur administrasi publik, sepanjang penelusuran dalam studi pustaka yang dilakukan belum banyak ahli yang menggunakan istilah konsep ini. Lipsky yang mula-mula memunculkan teori *street-level bureaucracy* sudah mengidentifikasi dalam penyelenggaraan pelayanan oleh *street-level bureaucrat* kadangkala memunculkan mekanisme *coping* pada perilaku pelayanan yang dilaksanakan. Studi selanjutnya seperti yang dilakukan oleh Winter juga melihat *coping behaviors* yang dilakukan oleh *street-level bureaucrats* dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan sosial. Studi Winter ini menggunakan pendekatan sebagaimana yang digunakan oleh Lipsky, hanya

saja dijelaskan oleh Winter (2002) terkait dengan *coping behaviors* ini bahwa Lipsky berhasil mengidentifikasi bentuk-bentuk *coping* itu tetapi belum sampai menganalisis lebih jauh faktor yang menyebabkan munculnya *coping behaviors* tersebut.

2. Teori Michael Lipsky tentang *Street-Level Bureaucracy*

Michael Lipsky dalam bukunya *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* yang diterbitkan pada tahun 1980 mendefinisikan konsep *street-level bureaucrats*. Dalam Bahasa Indonesia konsep *street-level bureaucrats* dialihbahasakan ke dalam bahasa Indonesia oleh beberapa penulis dengan berbagai istilah seperti birokrat garis depan, birokrat jalanan, dan petugas pelaksana tingkat lapangan. Karena tidak adanya konsep yang sama yang digunakan untuk menterjemahkan konsep *street-level bureaucracy* sebagaimana yang dimaknai oleh Lipsky dan untuk menghindari pengaburan makna, maka dalam tulisan ini tetap digunakan konsep sebagaimana bahasa aslinya yakni *street-level bureaucrats* untuk menunjukkan pengertian konsep yang sama dengan individu-individu (birokrat) pelaksana pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang bersentuhan langsung dengan warga masyarakat ketika melaksanakan pekerjaannya sebagai aktor pelaksana tugas kedinasan (birokrasi).

Street-level bureaucracy dipahami sebagai *public service workers who inter-act directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work*. Dalam pandangan Lipsky

(1980:3) disebutkan bahwa *bureaucrats who not only deliver but actively shape policy outcomes by interpreting rules and allocating scarce resources. Through their day-to-day routines and the decisions they make, these workers in effect produce public policy as citizens experience.*

Berdasarkan pengertian tersebut dapat dijelaskan bahwa *street-level bureaucracy* sebagai pegawai publik yang berinteraksi secara langsung dengan masyarakat dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yang mana dalam melaksanakan pekerjaannya seringkali memiliki kebijaksanaan sendiri dalam bentuk diskresi. Mengacu pada pengertian tersebut, ada beberapa pegawai-pegawai publik yang dicontohkan oleh Lipsky sebagai *street-level bureaucrats* yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat seperti pekerja pada lembaga pendidikan (guru), petugas kepolisian, atau pegawai-pegawai yang bersentuhan langsung dengan kesejahteraan masyarakat termasuk dalam hal ini adalah petugas pemberi layanan kesehatan pada pusat pelayanan kesehatan Masyarakat seperti dokter, perawat, petugas administrasi kesehatan, dan lain-lain.

Street-level bureaucracy sebagaimana dijelaskan oleh Winter (2002:2) adalah bidang kerja yang berinteraksi langsung dengan warga dalam menerapkan dan melaksanakan kebijakan publik. Oleh sebab itu para *street-level bureaucrats* ini merupakan aktor penting dalam proses implementasi kebijakan. Sebagaimana dijelaskan oleh Winter bahwa sebuah

kebijakan hanyalah berupa kertas jika tidak dilaksanakan atau disampaikan oleh aparat birokrasi kepada warga masyarakat.

Penjelasan Lipsky (1980:4) mengenai *street-level bureaucracy* ini dikatakan bahwa sebagai aktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik dan berinteraksi dengan masyarakat yang dilayani, para birokrat ini memiliki banyak pola perilaku dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sementara pola perilaku tersebut tidak seragam dan berbeda-beda antara instansi maupun antara individu satu dengan yang lain dalam membuat kebijakan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Lebih lanjut dijelaskan oleh Lipsky bahwa sikap dan perilaku *street-level bureaucrats* dipengaruhi oleh norma dan budaya masyarakat dimana *street-level bureaucrats* tersebut bekerja.

Tugas pekerjaan yang dilaksanakan oleh *street-level bureaucrats* adalah pekerjaan yang bersifat teknis sehingga kebijakan-kebijakan yang diambil terkait dengan implementasi kebijakan adalah yang bersifat teknis juga. Pada umumnya pola pekerjaan *street-level bureaucrats* bersifat rutin, dan sehari-hari cenderung menghadapi pekerjaan yang sama. Pola interaksi dengan warga cukup intens sehingga hubungan antara petugas dengan warga masyarakat cukup dekat dan bahkan kadang-kadang terus bersentuhan langsung setiap hari. Misalnya saja petugas kesehatan yang bekerja di Puskesmas secara berkala atau setiap saat dapat berinteraksi dengan warga masyarakat karena pilihan masyarakat pada Puskesmas

sebagai tempat berobat berlangsung secara relatif tetap, karena biasanya warga yang berobat pada Puskesmas adalah mereka yang menetap di wilayah Puskesmas bersangkutan.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan mengenai konsep *Street-Level Bureaucracy* menunjukkan bahwa ruang lingkup *street-level bureaucracy* ini mencakup semua tingkatan organisasi yang berada pada level paling dasar dari sebuah struktur organisasi birokrasi atau berada pada tataran *lower management*. Sehingga dengan posisi seperti ini, maka *street-level bureaucracy* memiliki substansi layanan yang diberikan selalu berinteraksi langsung dengan warga masyarakat yang dilayaninya.

Pejabat atau pegawai yang menempati posisi pada tataran *street-level bureaucrats* ini umumnya memiliki keahlian yang cukup strategis dan bukan hanya melaksanakan tugas formal rutin, tetapi juga menjadi mediator antara masyarakat dengan organisasi pemberi layanan secara umum. Sehubungan dengan itu *performance* organisasi dalam perspektif pelayanan publik sangatlah ditentukan oleh sejauhmana *street-level bureaucracy* ini mampu menerjemahkan berbagai kepentingan dan keinginan atau kebutuhan masyarakat terhadap birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Pendapat lain dari teori *street-level bureaucrats* menjelaskan bahwa sebagian besar dari masyarakat tidak membaca peraturan perundang-undangan dari sebuah kebijakan, sehingga diantara masyarakat yang ada sering menyangka bahwa apa yang dikerjakan dan diputuskan oleh *street-*

level bureaucrats dalam memberikan pelayanan adalah sudah sesuai aturan yang berlaku. Sekalipun beberapa kebijakan yang dilaksanakan itu sebenarnya melanggar atau menyimpang dari aturan yang ada. Namun perilaku *street-level bureaucrats* tersebut dinilai oleh masyarakat sebagai hukum atau aturan yang berlaku.

Kenyataannya seringkali dijumpai sebuah kebijakan mengalami perubahan atau distorsi dari apa yang dirumuskan sebelumnya. Pada situasi inilah peran *street-level bureaucrats* menjadi pengambil keputusan yang penting (Lipsky, 1980:82). Sebagai pengambil keputusan, posisi *street-level bureaucrats* seringkali harus melakukan diskresi ketika menghadapi suatu masalah yang berkaitan dengan tugas pekerjaannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Menurut Lipsky (1980:82) bahwa peran *street-level bureaucrats* sebagai pengambil kebijakan berkaitan dengan dua hal, yakni: (1) terkait dengan tugas mereka dalam melayani masyarakat dimana mereka berinteraksi, dan (2) terkait dengan kebijakan yang diambil oleh lembaga (agen) yang diwakilinya.

Diskresi pada dasarnya merupakan bentuk katup pengaman yang dapat digunakan oleh *street-level bureaucrats* dalam mengatasi kesenjangan kebijakan terutama yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dengan kebutuhan riil masyarakat di daerah yang lebih dinamis. Masih sering dijumpai adanya kebijakan atau peraturan yang dioperasionalkan di daerah yang ternyata kurang sesuai dan tidak menjawab kebutuhan masyarakat.

Selain daripada itu keterbatasan-keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh *street-level bureaucracy* juga kadangkala luput dari perhatian para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Memang tidak dapat dihindari kesiapan sumber daya selalu terbatas karena tidak ada kebijakan yang dapat mengidentifikasi semua kemungkinan yang bisa terjadi dalam penerapannya, dimana penyelenggaraan pelayanan sifatnya sangat dinamis.

Terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, pemanfaatan ruang diskresi oleh birokrat menjadi penting, karena faktor keterbatasan yang sering muncul pada saat pelaksanaan pelayanan yang sulit diidentifikasi dan dihindari. Sebagaimana disebutkan oleh John Locke (dalam Astuti, 2009:31) bahwa diskresi merupakan persyaratan untuk menjalankan pemerintahan yang efektif dan efisien. Ia menegaskan bahwa untuk pelayanan publik kadangkala diperlukan kewenangan diskresi yang tidak diatur dalam undang-undang atau kebijakan tertentu bahkan bisa jadi bertentangan dengan peraturan yang ada. Kewenangan diskresi diperlukan karena tidak ada undang-undang atau peraturan yang mampu mengantisipasi setiap kejadian dan konsekuensi-konsekuensi yang tidak diinginkan. Tindakan diskretif yang diambil oleh pejabat birokrasi tidak lain untuk memecahkan permasalahan yang timbul khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Rendahnya kualitas pelayanan publik ini antara lain disebabkan oleh masih rendahnya profesionalisme birokrasi sehingga tidak mampu memanfaatkan ruang diskresi yang seharusnya dapat digunakan demi

meningkatkan responsivitas terhadap tuntutan masyarakat (Astuti, 2009:29). Perlunya pemanfaatan ruang diskresi ini khususnya dalam pelayanan publik terutama oleh *street-level bureaucrats*, hal ini tidak terlepas daripada tuntutan warga masyarakat akan tindakan pelayanan yang cepat dan efisien dari aparat penyelenggara layanan.

Penyelenggaraan pelayanan oleh *street-level bureaucrats* kadangkala menemui hambatan atau sering muncul kendala yang dihadapi oleh petugas penyelenggara layanan yang disebabkan oleh ketersediaan sumber daya yang terbatas, adanya regulasi yang memberikan batasan bertindak, dan lain sebagainya. Sebagaimana dijelaskan oleh Lipsky (1980:84) bahwa para birokrat yang berada pada *front liner* seringkali bekerja dengan sumber daya yang tidak memadai dalam beberapa keadaan dimana permintaan (*demand*) akan selalu meningkat untuk memenuhi penawaran (*supply*) layanan/jasa. Dalam pelayanan publik, khususnya pemberian pelayanan dasar seperti pelayanan kesehatan, biasanya masyarakat tidak mau tahu keterbatasan para birokrat sehingga mau tidak mau supaya pelayanan berjalan efektif atau terlaksana apa adanya maka biasanya *street-level bureaucrats* melakukan upaya-upaya pengendalian untuk mengatasi dan menanggulangi masalah terkait dengan pekerjaannya (*coping*).

3. *Coping Behaviors* oleh *Street-level Bureaucrats*

Street-level bureaucrats menempati posisi strategis dalam mengimplementasikan kebijakan. Sebagaimana diketahui implementasi kebijakan merupakan perwujudan daripada artikulasi kepentingan warga masyarakat yang telah diproses melalui formulasi kebijakan oleh berbagai *stakeholders* yang terlibat. Sebagian besar diantara kebijakan publik yang dirasakan langsung oleh warga masyarakat adalah melalui pelayanan publik.

Peran *street-level bureaucrats* sebagai pelaksana pelayanan publik seringkali menghadapi dilema. Sebagaimana diketahui dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada umumnya terkait dengan berbagai aspek seperti jumlah dan variasi kelompok masyarakat yang dilayani, begitu juga dengan reaksi kelompok sasaran yang dilayani sedemikian cepat. Sementara pada sisi yang lain, pada umumnya *street-level bureaucrats* merasa bahwa sumber daya yang tersedia tidak mampu untuk mencukupi kebutuhan permintaan yang ditujukan kepadanya (Weatherley dan Lipsky, dalam Winter 2002:2).

Pandangan Lipsky tentang perilaku *street-level bureaucracy* dalam melaksanakan tugas pekerjaannya bahwa pada umumnya mereka selalu mencoba untuk melakukan pekerjaan yang baik dalam beberapa cara dan memenuhi persyaratan. Namun pada sisi yang lain *street-level bureaucracy* menghadapi dilema untuk menyatakan bahwa masalah *street-level bureaucracy* merupakan salah satu dari pengambil keputusan dalam kondisi

ketidakpastian dimana keputusan yang memuaskan tentang alokasi sumber daya harus didapatkan secara pribadi maupun organisatoris. Konteks kerja pada *street-level bureaucracy* menunjukkan pengembangan mekanisme dalam menyediakan layanan yang memuaskan dalam konteks di mana kualitas, kuantitas, dan tujuan khusus layanan tetap dibatasi.

Berbagai permasalahan yang dihadapi oleh *street-level bureaucracy* tersebut, untuk mengatasinya para *street-level bureaucracy* membuat sejumlah kesepakatan untuk mengatasi kekurangan yang ada dengan menggunakan berbagai trik atau cara, seperti mencoba mengurangi permintaan atas layanan mereka dengan melakukan pembatasan informasi tentang pelayanan, membiarkan klien menunggu, membuat akses terhadap pelayanan menjadi sulit, dan memaksakan berbagai biaya psikologis yang lain bagi klien (Winter, 2002:2). Terkait dengan hal tersebut Lipsky (1980) mengatakan bahwa tugas atau pekerjaan dalam suatu pengertian adalah tidak mungkin dilakukan dengan hal yang ideal atau sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat, pada level implementasi kebijakan berbagai masalah dapat terjadi seperti terbatasnya sumber daya. Oleh sebab itu *street-level bureaucrats* selalu berupaya bagaimana mencapai tujuan pekerjaan dengan sumber daya yang tidak memadai, kontrol yang lemah, obyektivitas yang tidak menentu dan mengurangi fakta-fakta yang ada.

Perilaku birokrat seperti dicontohkan di atas merupakan strategi *coping* yakni suatu bentuk penyesuaian atau pengalihan yang dilakukan oleh aparat dalam memberikan pelayanan kepada warga masyarakat untuk

menyembunyikan kelemahan atau keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Bentuk strategi *coping* dalam pelayanan yang lain adalah menjatah pelayanan dengan memberikan prioritas kegiatan yang dikonsentrasikan pada pembatasan jumlah klien yang dipilih, kasus-kasus, dan solusi (Lipsky, 1980). Sementara Winter (2002:3) menambahkan teori Lipsky dengan menggabungkannya dengan gagasan yang dikemukakan oleh March dan Simon tentang hukum *Gresham*, yakni menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang lebih dikuasai dan telah diprogram dengan baik melalui perencanaan yang matang.

Menurut Lipsky (1980:82) *street-level bureaucrats* cenderung memberi prioritas bagi kegiatan yang mudah dilakukan, kasus-kasus rutin yang telah diprogramkan dengan mengorbankan kegiatan yang lebih kompleks, yang tidak diprogramkan, dan kasus-kasus yang memakan waktu yang banyak. Demikian pula untuk program-program kegiatan yang dianggap mendesak dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat biasanya lebih diprioritaskan dibandingkan dengan kegiatan-kegiatan preventif atau pencegahan, dan kegiatan yang tidak terjangkau dan tidak bisa dicapai, atau kegiatan-kegiatan yang memerlukan tindak lanjut. Pada kenyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa *street-level bureaucrats* tidak ingin mengambil resiko yang terlalu besar terhadap apa yang dilakukannya. Umumnya mereka melakukan kegiatan yang lebih mudah dilaksanakan dan tidak memerlukan perhatian yang lebih serius.

Faktor penyebab *street-level bureaucrats* melakukan *coping behaviors* tersebut, sebagaimana dikatakan oleh Lipsky (1980:83) adalah karena para *street-level bureaucrats* bekerja dengan sumber daya yang tidak memadai dalam beberapa keadaan dimana permintaan akan selalu meningkat untuk memenuhi penawaran layanan/jasa. Oleh sebab itu mereka tidak pernah bisa bebas dari implikasi batasan-batasan secara signifikan. Dalam menghadapi keterbatasan-keterbatasan sumber daya tersebut, *street-level bureaucrats* memiliki kebijaksanaan yang luas dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumber daya sesuai keterbatasan yang ada. Dalam penerapan sumber daya terhadap pekerjaan, mereka dihadapkan pada ketidakpastian yang bersumber dari konflik atau tujuan yang tidak jelas yang memberikan petunjuk tidak merata atas pekerjaan mereka. *Street-level bureaucrats* juga dihadapkan pada ketidakpastian lain yang timbul dari kesulitan-kesulitan dalam mengukur dan mengevaluasi hasil kerja.

Bentuk *coping behaviors* lainnya yang dilakukan *street-level bureaucrats* adalah menguasai klien dalam rangka membuat proses menjadi gampang, secara berangsur-angsur membangun persepsi klien yang lebih sinis, dan memodifikasi tujuan-tujuan program agar lebih mudah dicapai. Sebaliknya *coping behaviors* yang fungsional dapat membuat lingkungan kerja yang dapat dikendalikan. Lipsky (1980) mengatakan bahwa *coping* yang tidak fungsional yang secara sistematis menyimpang dan menghambat implementasi dan keberhasilan mencapai tujuan kebijakan.

Bangun teori yang dikemukakan oleh Lipsky dalam teori *street-level bureaucracy* yang didalamnya menjelaskan tentang *coping behaviors* ini lebih kuat dalam mengidentifikasi daripada menjelaskan pola perilaku *coping*. Teori ini sebenarnya tidak dibangun berdasarkan hasil penelitian empirik yang sistematis, tetapi hanya menggunakan beberapa contoh empiris dari literatur penunjang dalam rangka menjelaskan argumen teoritisnya. Oleh sebab itu, maka teori tersebut tidak sepenuhnya berhasil dalam menjelaskan mengapa *coping behaviors* tersebut dapat terjadi, dan mengapa pulaterjadi protes atau komplain terhadap birokrat yang tidak melakukan *coping behaviors* pada kasus-kasus pelayanan tertentu. Pada kenyataannya seringkali warga masyarakat memberikan stigma terhadap birokrasi pemerintah atas pelayanan yang mereka lakukan. Padahal tidak semua *street-level bureaucrats* melakukan perilaku-perilaku yang merugikan masyarakat yang dilayaninya. Masih banyak juga birokrat yang menjalankan tugasnya dengan baik dan mengikuti aturan yang ada.

Meskipun *street-level bureaucrats* diperhadapkan pada keterbatasan sumber daya dalam memberikan pelayanan dan juga keterbatasan kewenangan dalam membuat keputusan terkait dengan pekerjaan mereka, tetapi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan birokrasi, maka birokrat harus melakukan berbagai cara seperti melalui mekanisme *coping* tersebut.

Berbagai hasil penelitian mengenai birokrasi pelayanan publik khususnya berkaitan dengan peran *street-level bureaucrats* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di Indonesia menunjukkan adanya patologi dan stigma birokrasi pelayanan publik. Secara empirik gejala tersebut menurut Islamy (1999:17) terlihat pada:

- a. Aparat birokrasi garis depan (pelayanan) lebih menampilkan diri sebagai majikan daripada aparat pelayanan.
- b. Aparat pelayanan lebih berorientasi pada status quo daripada peningkatan pelayanan.
- c. Aparat pelayanan lebih memusatkan pada kekuasaan daripada keinginan untuk melakukan perubahan (terutama kapasitas diri).
- d. Aparat pelayanan lebih mementingkan prosedur daripada substansi.
- e. Aparat pelayanan lebih mementingkan diri sendiri daripada masyarakat yang harus dilayani.

Munculnya berbagai tuntutan dan masalah terkait dengan pelayanan publik tersebut, telah mendorong berbagai pihak terutama pimpinan birokrasi pemerintah untuk melakukan redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi peran birokrasi publik dalam memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Upaya ini tidak lain untuk memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik dikenal dengan istilah profesionalisme pelayanan publik yang pada akhirnya nanti menciptakan pelayanan prima (*service excellent*).

C. Dimensi Pelayanan Publik dalam Perspektif Administrasi Publik

1. Teori Pelayanan Publik

Konsep atau terminologi pelayanan berasal dari bahasa Inggris yakni *service*. Menurut DeVrye (2001:6) bahwa ada dua pengertian yang terkandung dalam istilah *service* tersebut yakni “...*the attendance of an inferior upon a superior* atau “*to be useful*” pengertian pertama mengandung unsur ikut serta atau tunduk dan pengertian kedua mengandung suatu kebermanfaatan atau kegunaan. Pengertian kedua dari pendapat DeVrye tersebut sejalan dengan pendapat Davidow dan Uttal (1989:19) yang memberikan pengertian lebih luas tentang *service* ini yaitu “.....*whatever enhances customer satisfaction*”. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pelayanan merupakan suatu usaha untuk mempertinggi kepuasan pelanggan.

Davidow dan Uttal (1989:19) memberi pengertian pelayanan sebagai aktivitas/manfaat yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Sifat tidak berwujud dalam pelayanan berarti pelayanan itu hanya dapat dirasakan.

Normann sebagaimana dikutip Trilestasi (2001) menyebutkan bahwa, pelayanan adalah proses sosial, dan manajemen merupakan kemampuan untuk mengarahkan proses-proses sosial. Lebih lanjut Normann memberikan karakteristik pelayanan bahwa pelayanan merupakan suatu produksi yang sifatnya tidak dapat diraba, berbeda dengan barang produksi lain (barang industri yang berwujud). Hal yang sama dikemukakan oleh Kotler (Lukman,

1999:27) bahwa pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindakan sosial. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena kejadiannya bersamaan dan terjadi ditempat yang sama.

Pengertian pelayanan sudah banyak didefinisikan oleh beberapa pakar lainnya dengan melihat dari berbagai sudut pandang. Dalam literatur manajemen dijumpai setidaknya empat lingkup definisi konsep pelayanan (Sugandi, 2011:121) yaitu: Pertama, *service* menggambarkan berbagai subsektor dalam kategorisasi aktivitas ekonomi atau lingkup industri, pelayanan dalam hal ini mencakup kegiatan-kegiatan antara lain seperti transportasi, finansial, perdagangan ritel, personal service, kesehatan, pendidikan dan layanan publik. Kedua, *service* dipandang sebagai produk intangible dalam hal ini berada dalam lingkup penawaran produk hasil pelayanan ini lebih berupa aktivitas ketimbang obyek fisik, meskipun kenyataannya bisa saja berupa produk fisik dilibatkan, misalnya makanan dan minuman di restoran dan pesawat pada jasa penerbangan. Ketiga, *service* yang merefleksikan proses, yang mencakup penyampaian produk utama, interaksi personal, kinerja dalam arti luas, serta pengalaman layanan. Keempat, *service* dipandang sebagai sebuah sistem yang terdiri atas dua komponen utama,

yakni *service operation* yang kerap kali tidak tampak atau tidak diketahui keberadaannya oleh pelanggan dan *service delivery* yang biasanya tampak atau diketahui pelanggan sering disebut juga dengan istilah *front office*.

Sebelum sampai kepada pemahaman tentang pelayanan publik ada baiknya diuraikan terlebih dahulu mengenai makna publik dalam pelayanan publik yang dapat dipahami melalui penelusuran konsep publik itu sendiri. Secara etimologi istilah publik berasal dari bahasa Inggris "*public*" yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai (Badudu, dalam Sinambela, 2008:5). Menurut Nurmandi (2010:1), dalam perkembangannya istilah publik dapat dilihat secara historis atau latar belakang munculnya dan aplikasinya di dalam manajemen publik. Dalam perkembangan ilmu administrasi publik, konsep publik bermakna luas daripada hanya *government* (pemerintah).

Terminologi publik oleh Frederickson (1997:21) diberikan pengertian sebagai "*.....the public as a political community the polis in which all citizens (that is adult males and nonslaves) participated*. Artinya, publik tidak lain adalah suatu komunitas politik dimana seluruh warga negara atau masyarakat berpartisipasi didalamnya. Konsep publik ini selanjutnya berkembang di negara Inggris moderen dimana publik diberikan pengertian bahwa "*....the public to mean all the people in a society, without distinguish between them*" kedua pengertian tersebut saling memperkuat pengertian

publik atau masyarakat, yakni semua penduduk tanpa kecuali dalam suatu komunitas yang ikut berpartisipasi di dalam pemerintahan.

Frederickson (1997:30-52) secara lebih mendalam memberikan pengertian publik dengan mengemukakan lima perspektif yaitu:

a. *The public as interest groups (the pluralist perspective)*

Perspektif pluralis ini menekankan bahwa publik dapat dipahami sebagai kelompok kepentingan, dalam konteks ini pengertian publik lebih banyak ditemukan dalam pandangan ilmuwan politik yang memaknai bahwa publik adalah kelompok kepentingan (*public interest*), misalnya dapat dilihat dalam bentuk artikulasi kepentingan, maupun agregasi kepentingan. Dalam negara demokrasi yang majemuk, kelompok-kelompok kepentingan ini melakukan aliansi dengan partai politik untuk mengartikulasikan kepentingannya.

b. *The public as rational chooser (the public choice perspective)*

Perspektif publik tentang pilihan rasional dikembangkan oleh Buchanan dan Tullock. Pada perspektif ini mereka mengembangkan model ekonomi untuk memformulasikan perilaku individu dalam sistem politik. Salah satu karya yang menerapkan model Buchanan dan Tullock adalah Down (Frederickson, 1997:34-35) pada perilaku birokrasi didalam mengkalkulasi preferensi pribadinya. Teori Down tentang instansi pemerintah disebutkan bahwa: (1) menekankan *benefit* positif pada kegiatan instansi pemerintah dan mengurangi biaya; (2) menunjukkan

bahwa perluasan pelayanan instansi akan lebih memenuhi harapan dan pengiritan akan kurang memenuhi harapan; (3) instansi lebih memberikan pelayanan pada kepentingan masyarakat dalam arti luas daripada yang spesifik; (4) menekankan pada efisiensi pada instansi tingkat atas; dan (5) menekankan pada prestasi dan kemampuan dan mengabaikan kegagalan dan ketidakmampuan. Pandangan Down selanjutnya menegaskan bahwa ideologi birokrasi publik lebih ditandai dengan loyalitas yang lebih pada organisasi dan keamanan jobnya daripada melayani publik.

c. *The public as represented (the legislative perspective)*

Perspektif legislatif ini juga diambil dari beberapa pendapat dari ilmuwan politik yang melihat bahwa publik adalah pihak yang diwakili oleh politisi (*elected officials*). Pada perspektif ini kepentingan publik diasumsikan telah diwakili oleh wakilnya yang duduk di lembaga legislatif (perwakilan). Kelemahan utama perspektif ini adalah pada kenyataannya politisi tidak menyuarakan kepentingan publik, dan politisipun tidak pernah melibatkan masyarakat didalam perumusan kebijakan.

d. *The public as customer (the service-providing perspective)*

Pada perspektif ini publik dipandang sebagai pelanggan daripada pelayanan publik. Lipsky (1980) mengembangkan konsep *street level bureaucracy*, untuk menunjukkan interaksi yang erat antara aparat pelayanan publik dengan masyarakat yang dilayani. Namun, Lipsky pun

mensinyalir bahwa birokrasi lebih melayani kepentingannya daripada kepentingan masyarakat, dan *street level bureaucracy* lebih memfungsikan dirinya sebagai kelompok kepentingan. Pada perspektif ini kelemahan yang terlihat adalah aktualisasi kepentingan publik kurang diperhatikan ketimbang dengan pengutamaan kepentingan kelompok. Sekalipun demikian dalam pembahasan manajemen publik pengertian dari perspektif ini lebih banyak digunakan.

e. *The public as citizen.*

Perspektif ini memandang publik sebagai warga negara. Sebagai warga negara, seseorang tidak hanya mewakili kepentingan individu namun juga kepentingan publik. Model-model partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lebih banyak menerapkan perspektif ini.

Berdasarkan pandangan Frederickson tentang publik di atas, juga menjadi dasar oleh Denhard dan Denhard (2003) yang menyebutkan bahwa publik sebagai *citizen* merupakan akar daripada manajemen pelayanan publik perspektif baru (*new public service*). Sedangkan publik diasumsikan sebagai pelanggan lebih merupakan akar dari pelayanan publik dalam perspektif lama yang berasal dari paradigma manajemen publik.

Perkembangan teoritis tentang publik tersebut menunjukkan bahwa penggunaan istilah publik telah muncul dari studi tentang sistem politik pada tahun 1960-an yang melihat publik sebagai kepentingan yang merupakan input dari sistem politik yang ada dalam sebuah negara. Kepentingan

dibedakan menjadi dua jenis dalam bagian input yakni tuntutan dan dukungan. Sedangkan dalam studi pelayanan publik, isu publik menjadi semakin penting sejak tahun 1980-an, pada saat mana nilai-nilai keadilan, pemerataan, non-diskriminasi menjadi nilai-nilai penting didalam *public policy* (Nurmandi, 2011:4).

Berdasarkan penjelasan pada kedua terminologi di atas yaitu pelayanan dan publik, sehingga dapat memberikan dasar pemahaman untuk memberikan pengertian terhadap pelayanan publik. Pelayanan publik dalam konteks kajian administrasi publik merupakan kajian baru dimana sebelumnya *public administration* dalam pandangan tradisional (*old public administration*) yang lebih fokus kepada kelembagaan yakni negara, dengan adanya pergeseran paradigma dalam administrasi publik tersebut sehingga fokus administrasi publik ini pada pelayanan publik tidak lain untuk melihat sejauhmana hubungan atau pengaruh lembaga negara dengan kepentingan publik (Islamy, 1998).

Istilah pelayanan publik (*public service*) dalam konteks ke-Indonesia-an, penggunaannya dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat, oleh sebab itu ketiga istilah tersebut dipergunakan secara *interchangeable*, dan dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar. Memang dijumpai beberapa definisi yang berbeda dari penggunaan konsep tersebut namun makna yang ada dalam definisi itu pada dasarnya memiliki kesamaan.

Selain perbedaan pengertian pelayanan publik dengan pelayanan masyarakat tersebut, pengertian pelayanan publik telah banyak didefinisikan dan diberikan pengertian oleh banyak pakar. Roth (1987:1) mendefinisikan pelayanan publik sebagai “*any services available to the public whether provided publicly (as is a museum) or privately (as is restaurant meal)*”. *Any service* yang dimaksudkan oleh Roth tersebut adalah berkaitan dengan semua barang dan jasa dalam pelayanan. Pelayanan publik yang dimaksud adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau individu dalam bentuk barang dan jasa kepada masyarakat baik secara individu maupun kelompok atau organisasi.

Pandangan lain tentang pelayanan publik yang mengkaitkan pengertian pelayanan publik dengan organisasi penyelenggaranya dikemukakan oleh Sutopo dengan menamakan pelayanan umum yaitu segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian tersebut, jelas menunjukkan bahwa pelayanan publik adalah pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintah, Savas (1987:62) menyebutnya sebagai *government service* (pelayanan pemerintah). Terminologi pelayanan pemerintah oleh Savas didefinisikan sebagai pemberian pelayanan oleh agen pemerintah melalui

pegawainya (*the delivery of service by a government agency using its own employees*).

Selanjutnya dalam Oxford Dictionary dijelaskan pengertian *public service* sebagai “*a service such as transport or health care that a government or an official organization provides for people in general in particular society*”. Pengertian yang luas tentang pelayanan publik identik dengan *public administration* yaitu berkorban atas nama orang lain dalam mencapai kepentingan publik (Perry, 1989:625).

Dalam konteks ini pelayanan publik lebih dititik beratkan kepada bagaimana elemen-elemen administrasi publik seperti *policy making*, desain organisasi, dan proses manajemen dimanfaatkan untuk mensukseskan pemberian pelayanan publik, dimana pemerintah merupakan pihak provider yang diberi tanggung jawab (Keban, 2008).

Pelayanan publik sebagai domain daripada administrasi publik, maka dalam penyelenggarannya supaya terlaksana dengan tertib perlu dibuat suatu peraturan terkait dengan pelaksanaannya. Di Indonesia berbagai peraturan telah dibuat berkaitan dengan pelayanan publik yakni mulai peraturan setingkat menteri sampai peraturan terakhir berupa undang-undang yakni Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik.

Secara konstitusional berdasarkan pada Undang-Undang R.I. Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pelayanan publik diberikan pengertian sebagai 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.

Selanjutnya dalam undang-undang tersebut menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan penyelenggara pelayanan publik adalah 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. Sedangkan pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja didalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat dapat saja dilakukan oleh organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sering dinamakan dengan istilah pelayanan umum. Sekalipun pelayanan umum dapat juga diberikan oleh organisasi swasta, hanya saja pemberian pelayanan umum oleh pihak swasta terbatas adanya, dan disertai dengan beberapa regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah.

Penyelenggaraan pelayanan publik memang menjadi area dimana aparat pemerintah paling banyak bersentuhan dengan kepentingan dan kebutuhan publik, sehingga lembaga birokrasi pemerintahlah yang paling

banyak melaksanakan kegiatan ini. Adapun ciri-ciri pokok pelayanan publik menurut Purwoko (2007:147) adalah:

- a. Pelayanan untuk *pure public goods* (barang dan jasa utama/murni) seperti pertahanan-keamanan dan perlindungan lingkungan hidup. Pelayanan jenis ini diselenggarakan oleh pemerintah dan tidak dapat dilaihan kepada organisasi swasta dengan mekanisme pasar.
- b. Penyediaan pelayanan publik untuk barang ataupun jasa yang mengandung eksternalitas positif dan menguntungkan masyarakat secara keseluruhan, dan bukan anggota masyarakat secara individual juga lebih tepat diselenggarakan oleh pemerintah. Misalnya pelayanan kesehatan seperti imunisasi anak untuk penyakit menular.
- c. Kegiatan pelayanan publik yang bersifat monopoli seperti penyediaan air, dan pelayanan infrastruktur lain akan lebih efisien diselenggarakan oleh organisasi tunggal (*single firm*). Oleh karena itu, organisasi swasta seringkali kurang tepat sebagai penyelenggara kegiatan seperti ini.

Perbedaan pokok azas pelayanan publik dengan pelayanan swasta digambarkan oleh Purwoko (2007:185-186) sebagai berikut:

Tabel 2.1. Perbedaan Azas Pelayanan Publik dengan Pelayanan Swasta

No	Pelayanan Publik	Pelayanan Swasta
1	Berdasarkan regulasi pemerintah	Berdasarkan keputusan rapat pemegang saham atau dewan komisaris/direksi
2	Memerlukan manajemen ekonomi secara nasional	Berdasarkan sinyal/harga pasar, misalnya tingkat harga saham/uang dunia.
3	Keputusan pemerintah relatif terbuka;	Keputusan relatif terbatas pada

	menekankan pada keterwakilan	organisasi yang bersangkutan
4	Memerlukan stakeholders yang lebih luas	Penekanan pada shareholders dan manajemen
5	Memiliki nilai dan tujuan yang beragam: a) pelayanan; b) kepentingan publik; c) pemerataan; d) profesionalisme; e) partisipasi masyarakat; f) tukar-imbang (trade-off) yang lebih kompleks.	Memiliki nilai dan tujuan yang relatif terbatas.
6	Sumber pokok berdasarkan pajak.	Sumber daya pokok berdasarkan keuntungan perusahaan dan pinjaman.
7	Akuntabilitas publik yang luas	Akuntabilitas publik yang terbatas
8	Bertanggung jawab pada kekuasaan politik dan berdasarkan kerangka waktu.	Tidak bergantung pada kekuasaan politik, dan relatif tidak berdasarkan kerangka waktu.
9	Memiliki tujuan-tujuan sosial	Tujuan pokoknya meraih keuntungan
10	Indikator kinerjanya lebih kompleks dan sarat dengan debat.	Berdasarkan ukuran-ukuran kuantitatif ekonomi.
11	Implementasi kebijakannya lebih kompleks.	Implementasi kebijakannya lebih sederhana.

Sumber: Purwoko, et.al., 2007.

Alasan mendasar mengapa pelayanan publik harus diberikan adalah karena adanya *public interest* atau kepentingan publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki tanggung jawab atau *responsibility*. Dalam memberikan pelayanan ini pemerintah diharapkan secara profesional melaksanakannya, dan harus mengambil keputusan politik secara tepat mengenai siapa mendapat apa, berapa banyak, dimana, kapan, dan sebagainya (Keban, 2008).

Pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah sebagai bentuk tanggung jawab negara kepada warga masyarakat, karena masyarakat umumnya tidak mampu memenuhi segala kebutuhannya kecuali dilaksanakan secara kolektif. Misalnya penyediaan pelayanan penyelenggaraan pendidikan, pelayanan kesehatan, pelayanan keamanan dan lain-lain.

Londsdale dan Eyendi (1991:3) mengemukakan pengertian pelayanan publik adalah *something made available to the whole of population, and it involves thing people can not provide for themselves, i.e: people must act collectively*. Selanjutnya Londsdale menilai bahwa pelayanan publik sebagai pemenuhan kebutuhan yang dilakukan untuk seluruh masyarakat guna kesejahteraan sosial. Dari definisi tersebut memberikan ciri bahwa pelayanan publik diselenggarakan karena setiap orang tidak dapat menyediakan kebutuhannya sendirimelainkan harus disediakan secara berkelompok.

Organisasi publik dalam menyediakan pelayanan kepada warga menurut sifat layanan yang disediakan sebagaimana dijelaskan oleh Kusdi (2009:47-48) yang mengutip pendapat Webb, ada tiga jenis layanan yaitu:

- a. Pelayanan regulatif, pelayanan ini bertujuan untuk mengendalikan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Disini mencakup institusi lembaga pemasyarakatan, pusat-pusat krisis, dinas pengaturan lalu lintas, badan-badan pengawasan lingkungan hidup.
- b. Pelayanan adaptif, pelayanan jenis ini bertujuan untuk menangani permasalahan-permasalahan sosial tertentu dalam masyarakat, seperti kenakalan remaja, pengangguran, orang lanjut usia, dan lain-lain.
- c. Pelayanan biasa, adalah pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan biasanya bernilai ekonomis sehingga dikenakan tarif tertentu untuk

memperolehnya. Jenis pelayanan ini mencakup rumah sakit, sekolah, asuransi, dana pensiun, dan lain-lain.

Terkait dengan jenis-jenis pelayanan tersebut, penyelenggaraan pelayanan publik dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dijelaskan ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif. Jenis-jenis pelayanan tersebut meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

Penyelenggaraan pelayanan publik memiliki ciri khas yang dapat dilihat pada prinsip-prinsip pelayanan publik. Menurut Whitfield (2001:254) yang mengambil contoh manajemen pelayanan publik yang diselenggarakan di beberapa negara seperti Australia, Amerika Serikat, Portugal, Inggris dan Selandia Baru menemukan terdapat sepuluh prinsip pelayanan publik yakni:

- a. *Selflessness (motivated by service rather than by profit, commitment and degree of altruism and attraction to serve the public)*
- b. *Integrity (commitment to the organization's values and objectives)*
- c. *Objectivity (impartial judgment and assessment and clarity in communication)*
- d. *Accountability (acceptance of legitimacy of the political institutions and processes, serving collective and community needs).*

- e. *Participation and involvement (civil society and labour involvement in design, planning and policy making processes).*
- f. *Openness (transparency and responsiveness).*
- g. *Honesty (highest standards of probity and conduct)*
- h. *Leadership (high standards and fiscal responsibility)*
- i. *Equality (respecting cultural diversity and commitment to justice and fairness)*
- j. *Competence (using skills and experience for the public good with a commitment to training and service improvement).*

Berdasarkan prinsip-prinsip pelayanan publik tersebut di atas secara jelas menunjukkan bahwa karakteristik khas pelayanan publik terlihat pada aspek-aspek seperti mengedepankan kepentingan umum dan motivasi pelayanan bukan untuk mencari keuntungan melainkan untuk kepentingan publik; komitmen terhadap nilai-nilai dan tujuan organisasi; tidak memihak; dapat dipertanggungjawabkan; keterlibatan masyarakat dan segenap petugas pelayanan mulai dari desain pelayanan, perumusan kebijakan, dan proses; keterbukaan dalam arti transparan dan tanggap; kejujuran; kepemimpinan dengan menerapkan standar-standar dan pertanggungjawaban fiskal; kesetaraan dalam arti tidak membedakan dan komitmen terhadap hukum dan keadilan; dan kompetensi yakni menggunakan keterampilan, kecakapan dan pengalaman untuk kepentingan publik.

Sehubungan dengan prinsip-prinsip pelayanan publik yang dikemukakan di atas, lebih lanjut Whitfield (2001:254) menjelaskan bahwa manajemen pelayanan publik yang baru dan khas harus berpusat pada:

- a. The effectiveness of service, investment and the process of provision, not just on results;*
- b. Participatory governance, not more consultation;*
- c. Participatory management inclusive of frontline staff and trade unions;*
- d. Commitment to the improvement of in-house service by redesign and valuing staff, not by outsourcing, competitive tendering or making markets;*
- e. Accountability to users, civil society and labour, not merely to business;*
- f. Implementation of equalities, social justice and environmental sustainability as an integral part of public service provision, not as lip-service to promote corporate image;*
- g. Integrated management and organisational structures, not divisive separation or purchaser and provider functions.*

Sesuai dengan penjelasan tersebut menunjukkan bahwa perhatian manajemen pelayanan publik berpusat pada efektivitas pelayanan, investasi dan penyediaan bukan hanya pada hasil, adanya partisipasi pemerintah tidak hanya sebatas konsultasi, adanya manajemen partisipasi dari segenap stakeholders, komitmen untuk perbaikan, akuntabilitas bagi pengguna baik masyarakat atau petugas pelayanan tidak hanya untuk kepentingan bisnis,

pelaksanaan pelayanan dengan mengedepankan kesetaraan, keadilan sosial dan kelestarian lingkungan, tidak hanya lip service untuk mempromosikan citra organisasi, dan keterpaduan manajemen dan struktur organisasi.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah, pada umumnya pemerintah menetapkan suatu regulasi terhadap barang publik maupun barang setengah publik. Barang dan jasa dalam pelayanan publik oleh Olson dan Mc.Lean sebagaimana dikuti oleh Trilestasi (2004) dikategorisasi kedalam dua kelompok besar yaitu barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Kedua jenis barang ini memiliki karakteristik yang berbeda. Adapun karakteristik barang publik dapat dilihat dari definisi tentang barang publik yang dikemukakan oleh Mc.Lean yakni "*a pure public goods is defined as a good requiring indivisibility of production and consumption, non rivalness, and non-excludability*".

Berdasarkan definisi Mc.lean tersebut dapat dijelaskan bahwa barang publik memiliki ciri yaitu penggunaan yang tidak bersaing (*non-rivalry*) dan tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian (*non-excludability*). Dalam hal konsumsi barang publik dikonsumsi secara bersama-sama dan setiap orang tidak dapat dicegah untuk mengkonsumsinya, selain itu tidak dapat dipisahkan antara konsumen dan produsen. Akibatnya tidak ada seorangpun yang mau memproduksi, sehingga tidak mengundang adanya persaingan (Trilestari, 2004).

Hal yang berbeda dengan barang privat yakni barang yang memiliki *excludability* dan daya saing tinggi. Konsumen atau orang yang memanfaatkan jelas, sehingga mudah dikenakan biaya. Peruntukannya dibatasi hanya kepada konsumsi yang dapat diidentifikasi. Produksi dan konsumsi barang swasta bersifat kompetitif atau adanya rivalitas, sehingga harga pasar mudah ditentukan oleh produsen dan konsumen. Adanya mekanisme pasar dalam penyediaan barang privat menyebabkan persediaan secara efisien dapat dilakukan oleh pasar (Nurmandi, 2010:24).

Dilihat dari sektor permintaan (*demand*) oleh masyarakat kedua jenis barang tersebut ditentukan oleh selera konsumen. Perbedaannya, jika barang privat sektor persediaan (*supply*) ditentukan oleh produsen yang bertujuan mencari untung (*profit motive*), persediaan barang publik ditetapkan berdasarkan atau melalui proses politik. Diantara keduanya terdapat barang privat yang memiliki nilai strategis sehingga mengundang campur tangan pemerintah untuk mengelolanya. Disisi lain terdapat juga barang publik yang diminati oleh pihak swasta (*privat*) untuk mengelolanya (Rochadi, 2008:14).

Adapun aspek pemanfaatan atau penggunaan barang, barang publik dan barang privat memiliki perbedaan. Pemanfaatan barang publik oleh konsumen dapat dinilai secara berbeda, tergantung pada kondisi pasar dan tingkat teknologi. Misalnya dalam pelayanan kesehatan oleh Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) dapat dipersepsikan sebagai pelayanan yang baik, apabila tingkat persaingan pelayanan kesehatan di suatu daerah

tidak kompetitif, atau tidak ada pilihan lain. Masyarakat sangat tergantung kepada pelayanan kesehatan yang disediakan oleh pemerintah karena tidak memiliki alternatif lain dalam memperoleh pelayanan. Sebaliknya bilamana terdapat pelayanan kesehatan lain seperti dari pihak swasta misalnya poliklinik dokter praktek, atau klinik kesehatan lainnya, maka masyarakat memiliki pilihan yang beragam, sehingga persepsi terhadap penggunaan jenis pelayanan dapat saja berbeda.

Melihat pengertian dan definisi pelayanan publik tersebut menunjukkan bahwa fungsi pelayanan publik adalah salah satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Fungsi ini juga diemban oleh BUMN/BUMD dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa atau barang publik. Sehubungan dengan penjelasan di atas, dapat dimaknai bahwa pelayanan publik memiliki implikasi terhadap masalah sosial, ekonomi, dan politik.

2. Perspektif Administrasi Publik dalam Pelayanan Publik

Perkembangan studi administrasi publik dapat ditelusuri melalui perkembangan paradigmatik terhadap ilmu ini, sebagian dari ilmuwan administrasi publik menyebut pergeseran paradigma tersebut sebagai perspektif administrasi publik. Sebagaimana diketahui ilmu administrasi publik telah mengalami perkembangan dan kemajuan yang sedemikian pesat

seiring dengan perkembangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat termasuk kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Seiring dengan perkembangan studi administrasi publik, dari berbagai literatur yang ada dapat diketahui bahwa perubahan-perubahan paradigmatis daripada administrasi publik tersebut tidak lain sebagai bentuk kemajuan dan perkembangan studi dari disiplin ilmu ini yang tidak lain sebagai bentuk pengaruh lingkungan sosial budaya, kemasyarakatan, politik, perkembangan dan kemajuan ekonomi, serta pengaruh perkembangan dan kemajuan teknologi komunikasi.

Beberapa literatur ilmu administrasi publik dapat ditelusuri perkembangan ilmu ini antara lain melalui perkembangan paradigmatisnya atau tepatnya pergeseran paradigma (Keban, 2008:31). Nicolas Henry (1995:31-65) mengungkapkan bahwa berdasarkan pada fokus dan lokus daripada disiplin ilmu administrasi publik telah terjadi lima paradigma yaitu: paradigma pertama (1900-1926) dikenal sebagai paradigma dikotomi politik dan administrasi; paradigma kedua (1927-1937) disebut sebagai paradigma prinsip-prinsip administrasi; paradigma ketiga (1950-1970) adalah administrasi negara sebagai ilmu politik; paradigma keempat (1956-1970) yaitu administrasi publik sebagai ilmu administrasi; dan paradigma kelima (1970-sekarang) disebut sebagai administrasi publik sebagai administrasi publik.

Pergeseran paradigmatik ilmu administrasi publik tersebut juga dapat ditelusuri dari berbagai pandangan para ahli, diantaranya dijelaskan oleh George H. Frederickson. Pada tahun 1970an, Frederickson memunculkan model Administrasi publik Baru (*New Public Administration*). Paradigma ini merupakan kritik terhadap paradigma administrasi publik lama yang cenderung mengutamakan pentingnya nilai ekonomi seperti efisiensi dan efektivitas sebagai tolok ukur kinerja administrasi negara. Menurut paradigma Administrasi publik baru, administrasi publik selain bertujuan meraih efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan juga mempunyai komitmen untuk mewujudkan manajemen publik yang responsif dan berkeadilan (*social equity*).

Tahun 1980 – 1990an muncul paradigma baru dengan berbagai macam sebutan seperti '*managerialism*', '*new public management*', '*reinventing government*', dan sebagainya (Thoha, 2008; Keban, 2008). Paradigma administrasi negara yang lahir pada era tahun 1990an pada hakekatnya berisi kritikan terhadap administrasi model lama yang sentralistik dan birokratis. Ide dasar dari paradigma semacam NPM dan *Reinventing Government* adalah bagaimana mengadopsi model manajemen di dunia bisnis untuk mereformasi birokrasi agar siap menghadapi tantangan global.

Perkembangan selanjutnya pada tahun 2003, muncul paradigma *New Public Service* (NPS) yang dikemukakan oleh Denhardt dan Derhardt. Paradigma ini mengkritisi pokok-pokok pemikiran paradigma administrasi negara pro-pasar. Ide pokok paradigma NPS adalah mewujudkan

administrasi negara yang menghargai citizenship, demokrasi dan hak asasi manusia. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan publik, untuk memberikan gambaran tentang perkembangan paradigma dalam teori administrasi publik, pembahasan teoritis ini dibatasi pada tiga paradigma yaitu Paradigma administrasi publik klasik atau *Old Public Administration*, Paradigma *New Public Management*, dan Paradigma *Governance/New Public Service*. Untuk jelasnya dapat dilihat dalam Tabel 2.2.

Perkembangan administrasi publik sebagaimana dapat dilihat pada tiga perspektif yang dimulai dari *old public administration* (OPA), *new public management* (NPM), dan *new public service* (NPS) menunjukkan adanya perbedaan mendasar dari masing-masing perspektif tersebut yang secara khusus jika dikaitkan dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Pada pendekatan OPA yang dasar epistemologinya banyak dipengaruhi oleh teori-teori politik, maka dalam konteks pelayanan publik perspektif ini melihat kepentingan publik diterjemahkan secara politis dan tercantum dalam berbagai aturan. Dalam penyelenggaraan pelayanan publiknya dilaksanakan melalui mekanisme kontrol internal, sehingga menutup pintu terhadap adanya kritik dan oposisi terhadap pelayanan yang dilakukan. Paradigma ini membawa konsekuensi pelayanan publik berjalan pada level akuntabilitas yang rendah, sebab hanya mengakui evaluasi internal saja.

Tabel 2.2. Perbandingan perspektif *old public administration*, *new public management* dan *new public service*

Perspective	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
<i>Primary theoretical and epistemological foundations</i>	<i>Political theory, social and political commentary augmented by halva social science</i>	<i>Economic theory, more sophisticated dialogue based on positivist social science</i>	<i>Democratic theory, varied approaches to knowledge including positive, interpretive, and critical</i>
<i>Prevailing rationality and associated models of human behavior</i>	<i>Synoptic rationality, "administrative man"</i>	<i>Technical and economic rationality "economic man" or the self-interested decision maker</i>	<i>Strategic or formal rationality, multiple tests of rationality (political, economic, and organizational)</i>
<i>Conception of the public interest</i>	<i>Public interest is politically defined and expressed in law</i>	<i>Public interest represents the aggregations of individual interests</i>	<i>Public interest is the results of a dialogue about shared values</i>
<i>To whom are public servants responsive</i>	<i>Clients and constituents</i>	<i>Customers</i>	<i>Citizens</i>
<i>Role of government</i>	<i>Rowing (designing and implementing policies focusing on a single, politically defined objective)</i>	<i>Steering (acting as a catalyst to unleash market forces)</i>	<i>Serving (negotiating and brokering interests among citizens and community groups creating shared values)</i>
<i>Mechanism for achieving policy objectives</i>	<i>Administering programs through existing government agencies</i>	<i>Creating mechanisms and incentive policy objectives through private and nonprofit agencies</i>	<i>Building coalitions of public, nonprofit, and private agencies to meet mutually agreed upon needs</i>
<i>Approach to accountability</i>	<i>Hierarchical administrators are responsible to democratically elected political leaders</i>	<i>Market driven-the accumulation of self-interests will result in outcomes desired by broad groups of citizens (or cutomers)</i>	<i>Multifaceted-Public servants must attend to law, community values, political norms, professional standards, and citizen interests</i>
<i>Administrative discretion</i>	<i>Limited discretion allowed administrative officials</i>	<i>Wide latitude to meet entrepreneurial goals</i>	<i>Discretion needed but constrained and accountable</i>
<i>Assumed organizational structure</i>	<i>Bureaucratic organizations marked by top down authority within agencies and control or regulation of clients</i>	<i>Decentralized public organizations with primary control remaining within the agencies</i>	<i>Collaborative structures with leadership shared internally and externally</i>
<i>Assumed motivational basis of public servants and administrators</i>	<i>Pay and benefits, civil service protections</i>	<i>Entrepreneurial spirit, ideological desire to reduce size of government</i>	<i>Public service, desire to contribute to society</i>

Sumber: Denhardt and Denhardt (2003: 28-29).

Sementara paradigma NPM memandang kepentingan publik sebagai agregasi dari kepentingan pribadi hal ini terjadi karena perpektif ini banyak dipengaruhi oleh teori-teori ekonomi dan manajemen bisnis. Sehingga

paradigma ini beranggapan bahwa pelayanan publik dapat berjalan dengan baik, jika publik didudukkan sebagai *customer*. *Customer* merupakan icon penting dalam paradigma NPM. Paradigma ini meyakini bahwa ketika organisasi publik mulai menganggap bahwa publik adalah sama dengan *customer* maka aparat pemerintah pun seharusnya sudah mulai mendudukkan diri sebagai alat pemuas *customer* tersebut. Simplikasi yang terjadi dalam NPM pun ternyata tidak sepenuhnya benar, sebab publik berbeda dengan *customer* yang ada pada sektor swasta. Pelayanan pada aras pelanggan bermakna, harus ada input atas pelayanan yang diberikan, dan ini bisa berasas kepada *profit oriented* (Indiahono, 2009:163). Padahal dalam pelayanan publik tidaklah selalu demikian, sebab terdapat jenis pelayanan publik yang tidak bermuatan keuntungan seperti sekolah, pelayanan kesehatan masyarakat, panti jompo, pertahanan keamanan, dan kebersihan. Sehingga, paradigma ini oleh Denhardt dan Denhardt (2003) dianggap tidak mungkin membawa publik memperoleh kepuasan dalam pelayanan publik.

Paradigma NPM yang mengadakan simplikasi *public (citizen) as customer*, memperoleh banyak kritikan sehingga muncullah paradigma baru yang disebut new public service (NPS). Perspektif ini banyak dipengaruhi oleh teori-teori demokrasi yang melihat kepentingan publik tidak lain merupakan hasil dialog tentang nilai yang diakui bersama. Paradigma NPS ini menyatakan bahwa pelayanan publik dapat berjalan dengan baik manakala publik didudukkan sebagai publik. *Public (citizen) as public*, setiap warga

negara adalah publik yang berhak mendapatkan pelayanan publik secara baik. Sedangkan, pemerintah berkewajiban mendesain pelayanan yang bermuara kepada kepuasan publik. Untuk menuju hal tersebut pemerintah dapat membuat pelayanan publik secara lebih baik melalui mekanisme demokrasi yang dimiliki pemerintah.

Berdasarkan beberapa pandangan bahwa administrasi publik dalam menyelenggarakan pelayanan harus lebih mengedepankan kepentingan masyarakat, maka hal itu terjawab dengan munculnya perspektif baru dalam administrasi publik yang terkait dengan pelayanan publik yaitu *new public service (NPS)* yang digagas oleh Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt. Ada beberapa prinsip dari paradigma ini dimana administrasi publik harus:

- a. Melayani warga masyarakat bukan pelanggan
- b. Mengutamakan kepentingan publik
- c. Lebih menghargai kewarganegaraan daripada kewirausahaan
- d. Berpikir strategis, dan bertindak demokratis
- e. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah
- f. Melayani daripada mengendalikan
- g. Menghargai orang, bukannya produktivitas semata.

Prinsip-prinsip yang dikemukakan dalam perspektif NPS tersebut tidak lain merupakan kritik terhadap NPM yang menggunakan pendekatan bisnis dalam sektor publik, dan mereduksi warga negara sebagai konsumen. Kritik terhadap NPM tersebut yang melahirkan perspektif NPS yang

memandang bahwa pelayanan publik merupakan hubungan antara lembaga publik secara keseluruhan dengan *citizen* secara keseluruhan. Sehingga pelayanan publik tidak hanya selalu merespon pelanggan tetapi lebih berfokus pada membangun hubungan baik dengan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antar warga negara.

Berdasarkan pandangan tersebut, maka dapat dikatakan dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut perspektif *new public service* yaitu pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Oleh sebab itu tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Ini mengandung arti bahwa karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat (Subarsono, 2005:144).

Pergeseran paradigma administrasi publik sebagaimana terlihat dalam uraian di atas tidak lain merupakan konsekuensi daripada orientasi administrasi publik yang mengalami perubahan yakni dari pendekatan negara (*state*) menuju kepada pendekatan masyarakat (*citizens*) yang lebih berorientasi kepada pelayanan. Adanya perubahan tersebut otomatis memiliki implikasi secara keseluruhan terhadap administrasi publik, hal inilah yang memunculkan istilah reformasi administrasi. Menurut Caiden, United

Nations, Leemans bahwa reformasi administrasi publik adalah usaha untuk melakukan perubahan terhadap administrasi publik (Simatupang dan Bake, 2011:259).

Perubahan dalam administrasi publik tersebut dapat dibedakan menjadi dua yaitu: (1) *administrative reform or improvement of an incremental nature*, yakni perubahan yang berkaitan dengan perubahan struktur, fungsi, proses, atau prosedur administrasi dengan tujuan untuk memperkuat kapasitas administrasi pemerintah; dan (2) *major administrative reform*, yang berkaitan dengan perubahan yang ada dalam administrasi publik. Perubahan yang dilakukan antara lain berkaitan dengan perubahan paradigma administrasi publik itu sendiri, inovasi organisasi, pembangunan institusi, perbaikan teknologi manajemen dan reformasi sistem administrasi secara luas (Simatupang dan Bake, 2011:259).

Paradigma lama administrasi publik yang banyak dikritik karena lebih birokratis, lamban dan tidak efisien, dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Oleh sebab itu jika berbicara tentang efisiensi maka mau tidak mau kita akan berbicara mengenai manajemen. Dengan demikian upaya yang dilakukan oleh para pakar administrasi publik dalam melakukan reformasi administrasi publik ada beberapa yang mengadopsi teori-teori manajemen yang dipakai dalam administrasi bisnis untuk diterapkan dalam administrasi publik, hal ini banyak dilakukan oleh pendukung perspektif *New Public Management*.

Sekalipun demikian antara organisasi publik dengan organisasi bisnis dalam tataran praktis memiliki perbedaan terutama dalam ukuran kinerja dan kegiatan manajemennya. Menurut Parsons (1995:9) kriteria atau ukuran bagi organisasi publik dalam setiap kegiatannya adalah kesejahteraan sosial (*social welfare*). Artinya, dengan segenap sumber daya yang ada padanya, pengelola organisasi publik dituntut menyediakan sebaik-baiknya pelayanan yang dibutuhkan masyarakat, berbeda halnya dengan organisasi bisnis dituntut untuk menghasilkan keuntungan sebesar-besarnya. Hal yang sama juga dikatakan oleh Anthony dan Herzlinger bahwa organisasi publik bertujuan menghasilkan *best possible services with available resources*, sehingga kinerjanya selayaknya diukur dengan kemampuan dalam memproduksi dan menyediakan pelayanan yang ditugaskan kepadanya (dalam Kusdi, 2009:55).

Masalah yang lebih umum ditemukan dalam organisasi publik adalah lemahnya manajemen dalam pelayanan publik. Disini harus diakui bahwa organisasi publik sering kali tidak efisien dan tidak efektif dalam proses penyediaan layanannya, dibandingkan swasta. Hal tersebut terjadi menurut Lovell (1994:151) bahwa birokrasi pemerintahan hingga saat ini umumnya masih didominasi oleh dorongan dari stimulus eksternal, serta lebih menekankan prosedur dan aturan-aturan. Artinya, kelemahan-kelemahan administrasi publik selama ini dibanding administrasi bisnis adalah dikarenakan sifatnya yang reaktif. Aparat pelayanan publik baru bereaksi jika ada suatu

masalah, padahal respons semacam ini acapkali sudah terlambat. Tidak jarang permasalahan yang ada telah mencapai stadium yang akut sehingga sulit untuk diurai dan diselesaikan dengan baik (Kusdi, 2009:56).

Mekanisme kerja administrasi publik yang terkesan lamban dan birokratis sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang cepat, dan efisien. Berdasarkan keadaan tersebut Lovell (1994) menyarankan agar mekanisme kerja seperti itu diubah dengan mekanisme baru yang disebut *conversion process*, dimana peraturan-peraturan dan prosedur tidak lagi menjadi penghambat yang kaku dan bersifat mengikat, melainkan sekedar sebagai pedoman untuk memecahkan berbagai permasalahan yang timbul di masyarakat. Oleh sebab itu, aparat birokrasi pemerintahan sebaiknya harus lebih menitikberatkan pada aktivitas pemecahan masalah secara kreatif dan pencarian solusi, daripada penegakan aturan-aturan semata. Titik berat pada sifat proaktif ini diperlukan agar organisasi publik dapat mendeteksi secara dini adanya masalah-masalah sebelum berkembang menjadi lebih parah. Terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, Lovell (1994) menyarankan perlunya badan-badan publik menyusun suatu strategi pelayanan (*service strategy*) sebagai dasar untuk memperbaiki kinerjanya dimasa mendatang.

Seiring dengan perubahan-perubahan sistem politik pada setiap negara termasuk Indonesia yang menerapkan sistem demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, maka mau tidak mau sistem administrasi

publik juga harus menyesuaikan diri terhadap kondisi politik yang ada. Bertolak dari argumen tersebut, maka pemerintah harus mendesain pelayanan publik yang dikelola secara demokratis. Pemerintah harus merubah orientasinya dari *political authority* menuju *political commitment* yang salah satunya adalah *customers oriented* atau *customer perspective* atau pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan dan kebutuhan publik (Utomo, 2003).

Beberapa teori yang memberi kontribusi terhadap perubahan penyelenggaraan pelayanan publik yang berorientasi kemasyarakatan atau pelayanan yang demokratis diantaranya adalah teori *governance*, Menurut Chema sebagaimana dikutip oleh Keban (2008:38) esensi dari paradigma ini adalah memperkuat interaksi antar ketiga aktor yakni pemerintah, swasta dan masyarakat dalam mempromosikan *people-centered development*.

Teori ini memandang bahwa peran aktor pemerintah (*public sector*), swasta (*private sector*) dan masyarakat (*civil sector*) tidak lagi dipandang dalam kaca mata birokrasi yang hirarkis, tetapi sebagai mitra kerja atau jaringan (*network*) yang memiliki peran dan kesempatan yang sama dalam menyediakan layanan publik (Achmad, 2010:129). Atau dengan kata lain *governance* adalah suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial dan politik dikelola melalui interaksi antara masyarakat, pemerintah dan sektor swasta (Keban, 2008:38).

Paradigma *governance* ini mengutamakan mekanisme dan proses dimana para warga masyarakat dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, memediasi berbagai perbedaan-perbedaannya, dan menjalankan hak dan kewajibannya. Pemerintah diharapkan dapat memainkan perannya dalam menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sementara sektor swasta memainkan perannya dalam menciptakan lapangan pekerjaan, dan pendapatan, sedangkan masyarakat madani (*civil society*) menyelenggarakan interaksi sosial dan politik secara sehat.

Perkembangan teori *governance* ini mendapat perhatian yang cukup besar dari berbagai negara melalui UNDP dengan menggunakan istilah *good governance*. Model *good governance* dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dipaksakan kepada negara-negara berkembang atau penerima bantuan negara-negara donor ini untuk membenahi birokrasinya di negaranya. Menurut Rondinelli (dalam Keban, 2008:38) karakteristik *good governance* dari UNDP ini meliputi:

- a. *Participation* yaitu bahwa semua orang harus diberi kesempatan untuk bersuara dalam pengambilan keputusan baik langsung atau melalui institusi perantara yang mewakili kepentingannya.
- b. *Rule of law* yaitu bahwa aturan hukum harus adil dan ditegakkan tanpa pandang bulu, termasuk hukum yang mengatur hak-hak asasi manusia.
- c. *Transparency* yaitu bahwa keterbukaan harus dibangun diatas aliran informasi yang bebas. Berbagai proses, intitusi dan informasi harus dapat diakses oleh semua orang yang berkepentingan.

- d. *Responsiveness* yaitu bahwa institusi-institusi dan proses yang ada harus diarahkan untuk melayani para pemangku kepentingan atau stakeholders.
- e. *Consensus orientation* yaitu bahwa harus ada proses mediasi untuk sampai kepada konsensus umum yang didasarkan atas kepentingan kelompok, dan sedapat mungkin didasarkan pada kebijakan dan prosedur.
- f. *Equility* yaitu bahwa semua orang (baik laki-laki maupun wanita) memiliki kesempatan yang sama untuk memperbaiki dan mempertahankan kesejahteraannya.
- g. *Effectiveness dan efficiency* yaitu bahwa proses dan institusi-institusi yang ada sedapat mungkin memenuhi kebutuhan masyarakat melalui pemanfaatan terbaik (*best use*) terhadap sumberdaya-sumber daya yang ada.
- h. *Accountability* yaitu bahwa para pengambil keputusan di instansi pemerintah, sektor publik dan organisasi masyarakat madani (*civil society*) harus mampu mempertanggungjawabkan apa yang dilakukan dan diputuskannya kepada publik sekaligus kepada para pemangku kepentingan.
- i. *Strategic vision* yaitu bahwa para pemimpin dan masyarakat publik harus memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang terhadap pembangunan manusia, dengan memperhatikan latarbelakang sejarah, dan kompleksitas sosial budaya.

Berdasarkan beberapa paradigma yang diuraikan di atas jelas menunjukkan bahwa dalam beberapa dasawarsa terakhir telah terjadi perubahan orientasi administrasi publik secara cepat. Hal ini tidak lain disebabkan

oleh beberapa aspek baik oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, semakin luas dan besarnya kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang semakin dinamis, perubahan dalam kehidupan politik dan ekonomi, maupun globalisasi.

Kegagalan yang dialami oleh suatu negara telah disadari sebagai akibat dari kegagalannya dalam merespon perubahan paradigma administrasi publik (Keban, 2008:39). Sementara paradigma *good governance* ini telah menjadi *role model* yang diterapkan oleh negara-negara donor atau lembaga keuangan internasional khususnya yang tergabung dalam UNDP terhadap negara-negara berkembang yang menerima donasi dari UNDP tersebut, model *good governance* ini menjadi alasan bagi lembaga donor atau mengkaitkan jika akan memberikan bantuan kepada negara-negara berkembang pada khususnya untuk mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahannya. Disisi lain bagi masyarakat sendiri penerapan *good governance* merupakan sesuatu yang dirindukan sebab mereka akan dapat memiliki kualitas pemerintahan yang lebih baik. Banyak diantara masyarakat yang membayangkan bahwa dengan memiliki praktik *governance* yang lebih baik maka kualitas pelayanan publik menjadi semakin baik, dan pemerintah semakin peduli pada kepentingan warga (Dwiyanto, 2005:1).

Pelayanan publik ini sering dikatakan sebagai titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance*, seperti dijelaskan oleh Dwiyanto (2005:20) karena beberapa alasan yakni: pertama, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi

dengan lembaga-lembaga non-pemerintah. Kedua, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Ketiga, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance* yakni negara, swasta, dan masyarakat sipil.

Penerapan *good governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas. Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas kepada pemerintah, begitu juga sebaliknya.

Apalagi dalam era dimana warga dapat menggunakan hak-hak politiknya secara demokratis untuk menentukan nasib sebuah rezim dengan cara memilih, maka legitimasi kekuasaan akan sangat ditentukan oleh penilaian warga sebagai pengguna jasa terhadap kemampuan sebuah rezim. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, warga bangsa yang merasa tidak puas terhadap pelayanan yang diselenggarakan oleh sebuah rezim atau penguasa pada berbagai strata juga memiliki banyak cara untuk menghukum rezim penguasa tersebut. Cara tersebut menurut Dwiyanto (2005:24) terbentang luas mulai dari tidak menggunakan pelayanan, mengajukan protes pada penguasa, mengajukan mosi tidak percaya melalui wakil-wakilnya di

lembaga perwakilan, sampai dengan menentukan nasib penguasa ketika pemilu diselenggarakan. Rezim yang gagal menjalankan kewajibannya dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik akan diakhiri kekuasaannya melalui pemilu yang kredibel.

Beberapa implikasi penerapan *good governance* ini khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik diantaranya pelayanan publik yang efisien, responsif, non-partisan, dan partisipatif (Subarsono, 2005:150-158; Purwanto, 2005:193-196). Adapun penjelasan model penyelenggaraan pelayanan tersebut dapat dilihat berikut ini:

a. Pelayanan publik yang efisien

Efisiensi adalah rasio perbandingan terbaik antara input dengan output. Pelayanan publik yang efisien tercapai apabila suatu output dicapai dengan input yang minimal maka tingkat efisiensi semakin baik. Input dalam pelayanan publik dapat berupa dana, tenaga, waktu dan materi yang digunakan untuk menghasilkan atau mencapai suatu output. Artinya harga pelayanan publik harus dapat terjangkau oleh kemampuan ekonomi masyarakat. Di samping itu masyarakat dapat memperoleh pelayanan publik dalam waktu yang relatif singkat dan tidak banyak menggunakan energi. Dengan bantuan perangkat teknologi komputer misalnya, maka proses pelayanan publik dapat dilakukan dengan cepat dan hemat tenaga.

b. Pelayanan publik yang responsif

Responsivitas atau daya tanggap adalah kemampuan organisasi untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat, menyusun prioritas

kebutuhan, dan mengembangkannya ke dalam berbagai program pelayanan. Responsivitas mengukur daya tanggap organisasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi. Serta tuntutan warga pengguna layanan.

Tujuan utama pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan warga pengguna agar dapat memperoleh pelayanan yang diinginkan dan memuaskan. Oleh sebab, penyedia layanan harus mampu meng-identifikasi kebutuhan dan keinginan warga pengguna, kemudian memberikan pelayanan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan warga tersebut. Untuk meningkatkan responsivitas organisasi terhadap kebutuhan pelanggan, terdapat dua strategi yang dapat digunakan, yaitu menerapkan strategi KYC (*Know Your Customers*) dan menerapkan model *citizen's charter*.

Menurut Osborne dan Plastrik (2004:36) *citizen's charter* (kontrak pelayanan) yaitu adanya standar pelayanan publik yang ditetapkan berdasarkan masukan pelanggan, dan birokrasi berjanji untuk memenuhinya. Model ini tidak lain merupakan suatu pendekatan dalam memberikan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan atau pelanggan sebagai pusat perhatian. Ini berarti, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam proses pelayanan. Dengan mengadopsi *citizen's charter*, birokrasi juga harus menetapkan sistem untuk menangani keluhan pelanggan dengan tujuan memperbaiki kinerjanya secara terus menerus.

Citizen's charter membuka kesempatan lahirnya dialog antara pemerintah dengan publik. Sehingga kedua belah pihak mengetahui keterbatasan masing-masing dan mencari solusi dan memberikan yang terbaik guna perbaikan pelayanan (Indiahono, 2009:160).

c. Pelayanan publik yang non-partisan

Pelayanan publik yang non-partisan adalah sistem pelayanan yang memperlakukan semua pengguna layanan secara adil tanpa membedakan berdasarkan status sosial ekonomi, kesukuan, etnik, agama, kepartaian, dan sebagainya. Latar belakang sosial ekonomi pengguna layanan tidak boleh dijadikan pertimbangan dalam memberikan pelayanan. Penyelenggara pelayanan harus berdasarkan asas *equal before the law* (kesamaan di depan hukum). Prinsip ini memberikan akses yang sama bagi semua warga negara di dalam menerima pelayanan publik, sehingga masyarakat dapat merasakan keadilan dan kesetaraan dalam menerima pelayanan publik.

Konsep pelayanan publik yang non-partisan ini sebenarnya sejalan dengan konsep demokrasi dalam pengaturan negara. Demokrasi menuntut adanya persamaan perlakuan dan akses bagi setiap warga negara untuk memperoleh hak-hak mereka. Di samping itu demokrasi menempatkan semua warga negara dalam posisi yang sama di depan hukum, hal yang menonjol dalam prinsip ini adalah kesetaraan.

d. Pelayanan publik partisipatif

Pelayanan publik yang partisipatif sebenarnya merupakan dampak dari pergeseran paradigmatis dari *government* ke *governance*. *Governance* pada hakikatnya mengisyaratkan tentang perlunya pemerintah melibatkan berbagai *stakeholders* di luar pemerintah dalam proses pembuatan berbagai kebijakan yang menyangkut kepentingan publik. Peran pemerintah yang terlalu dominan tidak selamanya menghasilkan pelayanan publik yang prima (Indiahono, 2009:160).

Dalam literatur ilmu politik, partisipasi publik merupakan salah satu indikator penting atau ciri-ciri eksistensi sistem pemerintahan yang demokratis. Partisipasi publik disini tidak hanya sebatas pada keterlibatan masyarakat dalam pemilihan umum, tetapi juga dalam berbagai aktivitas politik lain yang berimplikasi terhadap kepentingan masyarakat banyak. Misalnya, dalam pembuatan kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah. Partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dapat diartikan sebagai pelibatan masyarakat sejak awal dalam merumuskan berbagai hal yang menyangkut pelayanan publik, hal ini berkenaan dengan formulasi kebijakan terkait dengan pelayanan publik, keterlibatan masyarakat dalam hal ini misalnya menentukan jenis pelayanan publik apa yang mereka butuhkan, cara terbaik untuk menyelenggarakan pelayanan publik, mekanisme untuk mengawasi proses pelayanan, dan yang tak kalah pentingnya adalah mekanisme untuk mengevaluasi pelayanan.

Model yang tepat digunakan dalam mewujudkan pelayanan partisipatif ini adalah *citizen's charter*. Sebagaimana telah dijelaskan di

atas, konsep *citizen's charter* menjadi mengemuka paska adanya tuntutan diberinya ruang yang lebih bagi publik untuk berpartisipasi dalam pelayanan publik. Publik dalam *citizen's charter* dapat memberikan tuntutan yang rasional untuk meningkatkan kepuasan publik atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, pemerintahpun diberikan kesempatan untuk memberikan informasi tentang mekanisme dan prosedur pelayanan yang jelas (Indiahono, 2009:161).

Secara khusus di Indonesia, partisipasi publik dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik memperoleh momentum yang tepat seiring dengan berlakunya sistem pemerintahan yang memberikan otonomi kepada daerah-daerah, dimana daerah memiliki keleluasan kewenangan yang lebih besar untuk merancang dan menentukan sendiri jenis pelayanan yang paling dibutuhkan masyarakat.

Sekalipun Indonesia telah menerapkan sistem demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya yang notabene sebenarnya sistem ini juga berimplikasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Namun yang sering dijumpai pada berbagai kasus dalam pelayanan publik termasuk pelayanan kesehatan masih kurang memenuhi harapan publik karena hanya didesain oleh penyedia layanan tanpa pernah menanyakan keinginan, kebutuhan, maupun keluhan para pengguna layanan. Kondisi seperti ini seringkali melahirkan pelayanan publik yang kurang sesuai dengan harapan warga pengguna.

3. Konsep Etika dan Etika Pelayanan Publik

Konsep tentang etika telah banyak dibahas terutama oleh para filosof. Bertens (2000:10) menggambarkan konsep etika dengan beberapa arti, salah satu diantaranya dan biasa digunakan orang adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak. Aristoteles, seorang filsuf besar sebagaimana dikatakan oleh Bertens telah menggunakan kata etika ini dalam menggambarkan filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan.

Secara etimologis, konsep etika berasal dari bahasa Yunani kuno yakni *Ethikos* yang berarti timbul dari kebiasaan, adalah cabang utama dari filsafat yang mempelajari nilai atau kualitas yang menjadi studi mengenai standar dan penilaian moral. Etika mencakup analisis dan penerapan konsep seperti benar, salah, baik, buruk dan tanggung jawab (Indahwardani, 2012).

Istilah etika dalam lingkup filsafat sering diartikan sebagai filsafat moral. Istilah ini dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia karangan Purwadarminta (1985:278) etika dirumuskan sebagai ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral), sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia terbitan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1994:271), istilah etika disebut sebagai: (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral; (2) kumpulan asas atau nilai

yang berkenaan dengan akhlak; dan (3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Berdasarkan berbagai pengertian terhadap konsep etika dari berbagai sumber yang ada, Bertens (2000:10) berkesimpulan bahwa terdapat tiga arti penting etika, yaitu etika (1) sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan sistem nilai; (2) sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan kode etik; dan (3) sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang acap kali disebut "filsafat moral".

Etika dalam kaitannya dengan nilai dan norma, ditemukan dua macam etika (Salam, 1997:3-4), yaitu (1) etika deskriptif, yakni etika yang berusaha menyorong secara kritis dan rasional sikap dan pola perilaku manusia dan apa yang dikejar oleh manusia dalam hidup ini sebagai sesuatu yang bernilai. Etika ini berbicara mengenai fakta apa adanya, yaitu mengenai nilai dan pola perilaku manusia sebagai suatu fakta yang terkait dengan situasi dan realitas konkret yang membudaya; (2) etika normatif, yakni etika yang berusaha menetapkan berbagai sikap dan pola perilaku ideal yang seharusnya dimiliki oleh manusia, atau apa yang seharusnya dijalankan oleh manusia, dan apa tindakan yang seharusnya diambil untuk mencapai apa yang bernilai dalam hidup ini. Etika ini menghimbau manusia untuk bertindak yang baik dan menghindari yang jelek.

Persoalan etika akhir-akhir ini menjadi pembahasan utama dalam menilai kinerja aparatur pemerintah secara umum. Dalam beberapa literatur administrasi publik etika ini terus mendapat sorotan sebagaimana dikutip oleh Astuti dan Supriyanto (2011) bahwa beberapa ahli telah membahas masalah etika dalam administrasi publik ini seperti Cooper, Donahue, dan Berman. Etika dapat menjadi suatu faktor yang mensukseskan tetapi juga sebaliknya menjadi pemicu dalam menggagalkan tujuan kebijakan, struktur organisasi, serta manajemen publik. Sebagaimana disebutkan oleh Henry (1995), dan Frederickson (1997) bahwa perilaku dan orientasi tindakan yang secara riil dilaksanakan oleh para pejabat dan staf di lingkungan birokrasi pemerintah daerah seringkali tidak sesuai dengan ketentuan formal dan nilai-nilai etika pemerintahan yang seharusnya dipegang teguh.

Pengertian etika dalam administrasi publik dijelaskan oleh Chandler and Plano sebagaimana dikutip oleh Keban (2001:5) dalam buku *The Public Administration Dictionary*, bahwa *ethics is the rules or standards governing, the moral conduct of the members of an organization or management profession*. Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa etika administrasi publik tidak lain adalah aturan atau standar pengelolaan yang merupakan arahan moral bagi administrator publik dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat.

Pentingnya dimensi etika dalam administrasi publik inimenurut Keban (2008:165) termasuk dimensi strategis, dimensi ini dapat dianalogikan

sebagai sistem sensor, karena dimensi etika dapat berpengaruh pada dimensi-dimensi lain dari administrasi publik seperti dimensi kebijakan dan manajemen dan sangat mempengaruhi tercapai tidaknya tujuan administrasi publik pada umumnya dan organisasi publik pada khususnya. Khusus dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, perilaku birokrat pemerintah dalam melayani seperti mengabaikan, tidak peduli atau pembiaran, bertindak tidak adil merupakan bentuk atau wujud daripada rendahnya etika aparat dalam memberikan pelayanan.

Pentingnya aparat memegang etika yang dijadikan tuntunan dalam melaksanakan tugas pelayanan, tidak lain karena setiap warga negara tidak akan pernah bisa menghindar dari berhubungan dengan birokrasi pemerintahan. Pada saat yang sama, birokrasi pemerintah adalah satu-satunya organisasi yang memiliki legitimasi untuk memaksakan berbagai peraturan dan kebijakan menyangkut masyarakat dan setiap warga negara. Itulah sebabnya pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah menuntut tanggungjawab moral yang tinggi. Namun sayangnya tanggungjawab moral dan tanggung jawab profesional ini menjadi salah satu titik lemah yang krusial dalam birokrasi pelayanan publik di Indonesia (Kumorotomo, 2005:98).

Hasil laporan *World Development Report* pada tahun 2004 dan hasil penelitian *Governance and Desentralization Survey-GDS* pada tahun 2002

menyimpulkan bahwa kualitas pelayanan publik di Indonesia masih sangat rendah. Buruknya pelayanan publik memang bukan hal baru, fakta di lapangan banyak menunjukkan hal ini. GDS 2002 menemukan tiga masalah penting yang banyak terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Dwiyanto dan Kusmasan, 2003), yaitu:

- a. Besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubungan per-konco-an, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama. Fenomena seperti ini kerap kali dijumpai dan tetap marak terjadi sekalipun dalam peraturan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat menurut Undang-Undang No.28 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan negara yang Bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan, bukannya diskriminasi.
- b. Tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih menyogok (menyuap) dengan biaya tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk mendapatkan kepastian dan kualitas pelayanan sesuai keinginannya.
- c. Rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Ini merupakan konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidakpastian tadi.

Isu tentang etika dalam pelayanan publik di Indonesia kurang dibahas secara luas dan tuntas sebagaimana terdapat di negara maju, meskipun telah disadari bahwa salah satu kelemahan dasar dalam pelayanan publik di Indonesia adalah masalah moralitas. Etika sering dilihat sebagai elemen yang kurang berkaitan dengan dunia pelayanan publik (Keban, 2001:12).

Beberapa literatur dalam administrasi publik atau secara khusus tentang pelayanan publik menjelaskan bahwa etika merupakan salah satu elemen yang sangat menentukan kepuasan publik yang dilayani sekaligus keberhasilan organisasi pelayanan publik itu sendiri (Denhardt, 1988:47). Dalam dunia administrasi publik atau pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan *profesional standards* (kode etik), atau moral atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik.

Berdasarkan konsep etika tersebut dan pelayanan publik yang telah dijelaskan di atas, maka menurut Keban (2008:167) yang dimaksudkan dengan etika pelayanan publik adalah suatu praktek administrasi publik dan atau pemberian pelayanan publik (*delivery system*) yang didasarkan atas serangkaian tuntunan perilaku (*rules of conduct*) atau kode etik yang mengatur hal-hal yang baik yang harus dilakukan atau sebaliknya yang tidak baik agar dihindarkan.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Keban (2008:167) bahwa aspek etika merupakan elemen yang penting diperhatikan dalam setiap fase pelayanan

publik mulai dari penyusunan kebijakan pelayanan, desain struktur organisasi pelayanan, sampai pada manajemen pelayanan untuk mencapai tujuan akhir dari pelayanan tersebut. Dalam konteks ini pusat perhatian ditujukan kepada aktor yang terlibat dalam setiap fase, termasuk kepentingan aktor-aktor tersebut. Pertanyaan yang dapat diajukan terkait dengan etika para aktor yang terlibat dalam pelayanan tersebut misalnya apakah para aktor telah benar-benar mengutamakan kepentingan publik diatas kepentingan-kepentingan yang lain. Untuk mengukur etika para aktor tersebut dapat digunakan standar nilai-nilai moral yang berlaku umum seperti nilai kebenaran, kebaikan, kebebasan, kesetaraan, dan keadilan.

Menurut Keban (2008:169) dalam pelayanan publik, perbuatan melanggar moral atau etika sulit ditelusuri dan dipersoalkan karena adanya kebiasaan masyarakat kita melarang orang membuka rahasia atau mengancam mereka yang mengadu. Sementara itu, kita juga diperhadapkan pada tantangan ke depan yang semakin berat karena standar penilaian etika pelayanan yang terus berubah sesuai dengan perkembangan paradigmanya.

Pemberian pelayanan kepada publik yang dilaksanakan oleh pemerintah hendaknya dilaksanakan secara profesional. Namun pada kenyataannya menunjukkan bahwa pemerintah tidak memiliki tuntunan atau pegangan kode etik atau moral secara memadai. Asumsi bahwa semua pegawai pemerintah atau pejabat dalam pengangkatannya telah dilakukan sumpah jabatan, namun hal itu tidak menjamin para aparat tersebut tidak

melakukan pelanggaran etika. Banyak kasus membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai dan bahkan struktur yang lebih tinggi justru mendikte perilaku seseorang birokrat atau aparat pemerintahan. Birokrat dalam hal ini tidak memiliki independensi dalam bertindak etis.

Pentingnya mengedepankan etika dalam pelayanan publik telah dijelaskan secara mendalam oleh Denhardt (1988) berkenaan dengan lingkungan didalam birokrasi yang memberikan pelayanan itu sendiri. Dalam literatur tentang aliran *human relations* dan *human resources*, telah dianjurkan agar manajer harus bersikap etis, yaitu memperlakukan manusia atau anggota organisasi secara manusiawi.

Penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diketahui pihak penyelenggara pelayanan berhadapan dengan karakteristik masyarakat publik yang terkadang begitu variatif sehingga membutuhkan perlakuan khusus. Pelayanan publik tidak sesederhana sebagaimana dibayangkan, karena 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.

Pemberian pelayanan publik khususnya di Indonesia, pelanggaran moral dan etika dapat diamati mulai dari proses kebijakan publik (pengusulan program, proyek/kegiatan yang tidak didasarkan atas kenyataan atau kebutuhan publik), desain organisasi pelayanan publik (pengaturan struktur, formalisasi, dispersi otoritas) yang sangat bias terhadap kepentingan tertentu, proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa dan kamufase, yang semuanya itu nampak dari sifat-sifat tidak transparan, tidak responsif, tidak akuntabel, tidak adil dan sebagainya (Keban, 2008:176).

Standarisasi etika penyelenggara pelayanan publik di Indonesia sebenarnya sudah diatur dalam berbagai peraturan pemerintah tentang pelayanan publik maupun peraturan pemerintah tentang kepegawaian, hal ini dapat dilihat antara lain pada Kepmenpan Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, Kepmenpan Nomor 63/Kep/M.Pan/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil, dan terakhir adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Kesemua peraturan-peraturan tersebut secara tersurat didalamnya sudah menegaskan tentang etika birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hanya saja yang menjadi persoalan peraturan-peraturan tersebut masih bersifat umum, dalam

penerapan standar etika tersebut belum ditindaklanjuti dalam bentuk etika profesi atau semacam kode etik yang menjadi pegangan setiap aparat dalam melaksanakan pelayanan.

Seringkali terjadi aparat penyelenggara pelayanan publik lebih mengedepankan melaksanakan aturan-aturan formal dalam menyelenggarakan pelayanan secara kaku dan rigid dibandingkan dengan melaksanakan substansi tugas pelayanan masyarakat. Sebagaimana dikemukakan Kumorotomo (2001:129) bahwa aparat dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat hanya menjadi rutinitas tugas-tugas dan penekanan yang berlebihan kepada pertanggungjawaban formal yang mengakibatkan adanya prosedur yang kaku dan lamban, sehingga hal tersebut menimbulkan persepsi masyarakat yang menilai pelayanan birokrasi pemerintahan yang kurang responsive terhadap kebutuhan masyarakat, misalnya yang dipersepsikan masyarakat apabila berhubungan dengan birokrasi berarti berhadapan dengan prosedur yang berbelit-belit, makan waktu, menyebalkan, dan berbiaya tinggi. Hal ini terjadi karena sering juga ada aparat yang memanfaatkan kesempatan dengan menjadikan jabatannya sebagai komoditas, dengan kata lain untuk memperlancar urusan harus disertai dengan biaya-biaya tertentu.

Perspektif etika dalam pelayanan publik dapat diamati pada empat tingkatan atau hirarki dalam perwujudannya, yaitu (1) etika atau moral pribadi yaitu yang memberikan teguran tentang baik atau buruk, yang sangat

tergantung pada beberapa faktor antara lain pengaruh orang tua, keyakinan agama, budaya, adat istiadat, dan pengalaman masa lalu; (2) etika profesi, yaitu serangkaian norma atau aturan yang menuntun perilaku kalangan profesi tertentu; (3) etika organisasi yaitu serangkaian aturan dan norma yang bersifat formal dan tidak formal yang menuntun perilaku dan tindakan anggota organisasi yang bersangkutan ; dan (4) etika sosial, yaitu norma-norma yang menuntun perilaku dan tindakan anggota masyarakat agar keutuhan kelompok dan anggota masyarakat selalu terjaga dan terpelihara (Shafritz dan Russell, 1997:607-608).

Sebagaimana terlihat etika yang sering dikedepankan dalam birokrasi pemerintahan adalah etika organisasi dimana para birokrat atau aparat penyelenggara pelayanan publik selalu berpedoman pada aturan-aturan organisasi baik formal maupun tidak formal yang menuntun perilaku dan tindakannya. Berdasarkan pada hirarki etika yang dijelaskan di atas, menunjukkan bahwa dalam organisasi pelayanan publik khususnya nilai etika dari keempat tingkatan tersebut saling bersaing sehingga para aktor harus pandai-pandai dalam melihat situasi dan kondisi yang terjadi.

Melihat kondisi tersebut dalam menyikapi persoalan moral dan etika dalam pelayanan publik, Keban (2008:175) menyatakan bahwa pada akhirnya kembali kepada tingkatan etika yang paling mendominasi keputusan seorang aktor kunci pelayanan publik. Konflik antara nilai-nilai dari tingkatan etika yang berbeda ini sering membingungkan para pembuat keputusan

sehingga kadang-kadang mereka menyerahkan keputusan akhirnya kepada pihak lain yang mereka percaya atau segani seperti pejabat yang paling tinggi.

Terkait dengan hal tersebut untuk mengefektifkan penerapan etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik dibutuhkan kode etik (Keban, 2008:176). Kode etik pelayanan publik di Indonesia masih terbatas pada beberapa profesi seperti ahli hukum dan kedokteran, namun pada profesi lainnya kode etik ini masih belum ada. Persoalan kode etik pada setiap profesi ini masih terjadi pro dan kontra di tengah-tengah masyarakat, ada yang mengatakan perlu ada namun di lain pihak menilai tidak perlu ada karena adanya pendapat bahwa sesungguhnya di Indonesia sudah memiliki etika yang kedudukannya lebih tinggi dibandingkan nilai etika lain misalnya etika keagamaan, maupun budaya atau adat istiadat. Namun tidak dipungkiri bahwa nilai etika tersebut dalam lingkup birokrasi seringkali dilanggar oknum aparat. Hal ini terjadi karena disebabkan tidak adanya sanksi bagi pelanggar nilai etika dimaksud, sementara di satu sisi bagi aparat yang patuh terhadap nilai etika itu justru tidak memperoleh insentif.

Permasalahan dalam penegakan etika dalam pelayanan publik pada khususnya yang terjadi di Indonesia, dalam mengatasinya kita dapat belajar pada negara-negara lain yang memiliki kedewasaan beretika. Di Amerika Serikat, misalnya kesadaran beretika dalam pelayanan publik telah begitu meningkat sehingga banyak profesi pelayanan publik yang telah memiliki

kode etik. Salah satu contoh yang relevan dengan pelayanan publik adalah kode etik yang dimiliki *American Society for Public Administration (ASPA)* yang telah direvisi berulang kali dan terus mendapat kritikan serta penyempurnaan dari para anggotanya. Nilai-nilai yang dijadikan pegangan perilaku para anggotanya antara lain integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, menaruh perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan lain, bekerja profesional, pengembangan profesionalisme, komunikasi terbuka dan transparansi, kreativitas, dedikasi, kasih sayang, penggunaan keleluasaan untuk kepentingan publik, memberi perlindungan terhadap informasi yang sepatutnya dirahasiakan, dukungan terhadap sistem *merit* dan program *affirmative action*.

Persoalan etika dalam administrasi publik selalu mengemuka dan menarik untuk didiskusikan, hal ini juga sangat dipengaruhi oleh beberapa pandangan pada ahli tentang etika. Menurut Denis Thompson (Shafritz, 1997), di dalam administrasi publik terdapat isu etika yang kontroversial dan dilematis, yaitu etika netralitas dan etika struktur. Etika netralitas menuntut seorang administrator untuk netral, artinya menerapkan prinsip etika sesuai kebijakan organisasi atau sebagaimana diputuskan oleh organisasi, dan tidak boleh menerapkan prinsip etika yang dianutnya. Etika seperti ini menuntut loyalitas tinggi bagi seorang administrator, dan menyangkal otonomi beretika.

Sementara itu, etika struktur menyatakan bahwa organisasi atau pimpinan organisasi lah yang bertanggung jawab atas semua keputusan dan

kebijakan yang dibuat, dan bukan individu aparat. Karena itu, bila terjadi suatu masalah dalam organisasi sebagai akibat dari keputusan dan kebijakan organisasi, pimpinan harus siap memikul resiko, kalau perlu menarik diri atau berhenti dari pekerjaannya (Keban, 2008:176).

Bagi penyelenggara pelayanan publik dalam praktek pelayanan publik di Indonesia menurut Keban perlu memperhatikan aliran-aliran etika yang ada seperti halnya disebutkan di atas. Selain itu dalam etika terdapat norma-norma yang bersifat absolut dan relatif. Dimana norma absolut merupakan norma etika bersifat universal, untuk itu aparat birokrasi dapat menggunakannya sebagai penuntun tingkah lakunya. Akan tetapi norma-norma tersebut juga terikat situasi sehingga menerima norma-norma tersebut sebaiknya tidak kaku sebab terkadang norma-norma tersebut terikat situasi atau kondisi tertentu. Kelemahan yang terlihat di Indonesia sekarang ini terkait dengan etika tersebut adalah ketiadaan atau kekurangan kode etik. Kebebasan dalam menguji dan mempertanyakan norma-norma moralitas yang berlaku belum ada. Bahkan seringkali kita bersikap kaku terhadap normamoralitas yang sudah ada tanpa melihat perubahan jaman atau situasi.

4. Teori Kualitas dan Kualitas Pelayanan Publik

Teori-teori tentang kualitas telah banyak dibahas dalam berbagai literatur manajemen. Dalam lingkup administrasi publik atau secara khusus dalam organisasi publik pembahasan tentang kualitas terutama kualitas

pelayanan banyak mengadopsi konsep-konsep yang berasal dari teori-teori manajemen tersebut.

Kualitas telah menjadi harapan dan impian bagi semua orang baik yang berada pada posisi konsumen maupun sebagai produsen. Oleh karena itu membicarakan tentang pengertian atau definisi kualitas dapat berbeda makna bagi setiap orang, karena kualitas memiliki banyak kriteria dan sangat tergantung pada konteksnya. Banyak pakar dibidang kualitas yang mencoba untuk mendefinisikan kualitas berdasarkan perspektifnya masing-masing, beberapa diantaranya yang cukup populer adalah yang dikembangkan oleh tiga pakar kualitas, yaitu W.Edwards Deming, Philip B. Crosby, dan Joseph M.Juran (Yamit, 2002:7). Definisi kualitas yang dikemukakan oleh para ahli tersebut yaitu kualitas adalah apapun yang menjadi kebutuhan dan keinginan konsumen (Deming). Sementara Crosby mempersepsikan kualitas sebagai nihil cacat, kesempurnaan dan kesesuaian terhadap persyaratan. Sedangkan Juran mendefinisikan kualitas (mutu) sebagai kesesuaian terhadap spesifikasi (Yamit, 2002:7)

Berbagai definisi tentang kualitas tersebut dapat dikategorikan atas definisi yang bersifat konvensional dan yang bersifat strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti (a) kinerja-*performance*, (b) keandalan-*reliability*, (c) mudah dalam penggunaan-*ease of use*, dan (d) estetika-*esthetics*. Sedang-

kan definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan/masyarakat (*meeting the needs of customers*) (Sinambela, 2008:6).

Menurut Tjiptono (2002:3) meskipun tidak ada definisi mengenai kualitas yang diterima secara universal, namun dari definisi-definisi yang ada terdapat beberapa kesamaan, yaitu dalam elemen-elemen sebagai berikut:

- a. Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan.
- b. Kualitas mencakup produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan.
- c. Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah (misalnya apa yang dianggap merupakan kualitas saat ini mungkin dianggap kurang berkualitas pada masa mendatang).

Berdasarkan elemen diatas Goetsch dan Davis (Tjiptono, 2002:4) mendefinisikan kualitas yang memiliki cakupan lebih luas yaitu: Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Definisi tersebut menegaskan bahwa kualitas bukan hanya menekankan pada aspek hasil akhir, yaitu produk dan jasa tetapi juga menyangkut kualitas manusia, kualitas proses dan kualitas lingkungan. Sangatlah mustahil meng-hasilkan produk dan jasa yang berkualitas tanpa melalui manusia dan proses yang berkualitas. Sedangkan Gaspersz (Lukman,

1999:9) mengatakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok, yaitu:

- a. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
- b. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Berdasarkan definisi dan pengertian kualitas yang beragam sebagaimana telah diuraikan oleh para ahli, hal ini disebabkan karena perbedaan perspektif atau pandangan yang digunakan. Menurut David Garvin, sebagaimana dikutip oleh Tjiptono (2002:24-25) menyebutkan terdapat lima alternatif perspektif kualitas yang biasa digunakan, yakni:

- a. *Transcendental approach*, kualitas dalam hal ini dapat dirasakan atau diketahui, tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionalkan. Sudut pandang ini biasanya diterapkan dalam hal melihat kualitas produk-produk kesenian. Penilaian kualitas demikian ini lebih mengedepankan aspek perasaan atau selera.
- b. *Product based approach*, pada perspektif ini kualitas ditunjukkan pada karakteristik atau atribut yang dapat dikuantifikasikan, dan dapat diukur. Perbedaan dalam kualitas mencerminkan perbedaan dalam jumlah beberapa unsur atau atribut yang dimiliki produk.

- c. *User based approach*, pendekatan ini didasarkan pada pemikiran bahwa kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, dan produk yang paling memuaskan preferensi seseorang merupakan produk yang berkualitas paling tinggi. Perspektif yang subjektif dan *demand-oriented* ini juga menyatakan bahwa pelanggan yang berbeda memiliki kebutuhan dan keinginan yang berbeda pula. Sehingga kualitas bagi seseorang adalah sama dengan kepuasan maksimum yang dirasakannya.
- d. *Manufacturing based approach*, perspektif ini bersifat *supply-based* dan terutama memperhatikan praktik-praktik perkerjasama dan pemanufakturan, serta mendefinisikan kualitas sebagai sama dengan persyaratannya. Dalam sektor jasa, dapat dikatakan bahwa kualitasnya bersifat *operations-derived*. Pendekatan ini berfokus pada penyesuaian spesifikasi yang dikembangkan secara internal, yang seringkali didorong oleh peningkatan produktivitas dan penekanan biaya. Dalam hal ini yang menentukan kualitas adalah standar-standar yang ditetapkan organisasi, bukan pelanggan yang menggunakannya.
- e. *Value-based approach*, pendekatan ini memandang kualitas dari segi nilai dan harga dengan mempertimbangkan trade off antara kinerja dan harga, kualitas didefinisikan sebagai *affordable excellence*. Kualitas dalam perspektif ini bersifat relatif, sehingga produk yang memiliki kualitas paling

tinggi belum tentu produk yang paling bernilai. Akan tetapi yang paling bernilai adalah produk atau jasa yang paling tepat dibeli.

Sesuai dengan pengertian dan definisi kualitas yang dikemukakan di atas, maka kualitas dalam perspektif pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai kondisi proses dan produk pelayanan yang memuaskan sesuai harapan masyarakat dan sesuai pula dengan standar pelayanan dan asas-asas pelayanan publik/pelanggan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kualitas sebuah pelayanan publik sangat ditentukan oleh persepsi dari masyarakat, namun tidak hanya itu karena pelayanan publik adalah suatu pelayanan yang bersifat legalistik, artinya penyelenggara pelayanan juga harus patuh terhadap tata tertib penyelenggaraan pelayanan sebagaimana ketentuan yang berlaku. Oleh sebab itu kualitas pelayanan juga harus sesuai dengan asas, standar, dan perilaku penyelenggara sesuai dengan regulasi yang ada.

Berbagai pemikiran tentang perbaikan birokrasi pemerintah untuk dapat melayani masyarakat secara lebih baik tersebut misalnya: *Reinventing Government* (Osborne & Gaebler, 1992), *Creating A Government That Work Better & Cost Less* (Gore, 1993), *Banishing Bureaucracy* (Osborne & Plastrik, 2004), *The New Public Service* (2003) dan lain-lain. Berbagai pemikiran tersebut, pada akhir-akhir ini berujung pada upaya meningkatkan kinerja birokrasi agar dapat memberikan pelayanan pada publik secara menyeluruh, dapat memuaskan semua pihak tanpa adanya diskriminasi, dan yang utama adalah untuk dapat memberdayakan rakyatnya dan bukan memperdayainya.

Perkembangan terakhir dalam studi administrasi publik terkait dengan pelayanan publik secara lebih jelas dapat ditelaah hasil pemikiran Denhardt & Denhardt (2003:xii), dalam bukunya *The New Public Service*, sebagai berikut: semangat pelayanan publik telah melampaui mereka yang secara resmi bekerja pada instansi pemerintah yang kita kenal sebagai pegawai pelayanan publik. Masyarakat pada umumnya juga berharap dapat berkontribusi. Namun, kesempatan di mana mereka bisa memberikan kemampuannya untuk terlibat cukup terbatas, sebagian, kita berpikir, karena selama beberapa dekade terakhir peran warga negara sangat dibatasi dalam memilih untuk memikirkan orang-orang sebagai pelanggan atau konsumen dibandingkan sebagai warga negara.

Berdasarkan argumentasi Denhardt dan Denhardt tersebut memperlihatkan bahwa efektifnya penyelenggaraan pelayanan publik tidak hanya semata-mata yang berperan adalah pemerintah namun juga perlu keterlibatan masyarakat yang ingin berkontribusi terhadap penyelenggaraan pelayanan. Jadi masyarakat tidak hanya dipandang sebagai pelanggan atau konsumen daripada warga negara. Sejalan dengan hal tersebut dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia telah dibuat sebuah peraturan yakni Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik. Didalam undang-undang tersebut termuat tentang asas-asas dan standar dalam pelayanan publik, dimana didalamnya terbuka ruang bagi warga masyarakat untuk berpartisipasi di dalam pelayanan publik.

Mengenai asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 4 menyebutkan asas-asas pelayanan publik adalah berasaskan pada: (a) kepentingan umum; (b) kepastian hukum; (c) kesamaan hak; (d) keseimbangan hak dan kewajiban; (e) keprofesionalan; (f) partisipatif; (g) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; (h) keterbukaan; (i) akuntabilitas; (j) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; (k) ketepatan waktu; dan (l) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Penyelenggaraan pelayanan yang taat azas tersebut menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik memiliki perbedaan dengan penyelenggaraan pelayanan pelanggan pada sektor privat, dimana pelayanan publik lebih mengedepankan pada aspek kepentingan umum. Sekalipun demikian standar penyelenggaraan pelayanan publik memiliki kesamaan penyelenggaraan pelayanan pada sektor swasta.

Adapun standar pelayanan publik sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 Pasal 21 yaitu meliputi: (a) dasar hukum; (b) persyaratan; (c) sistem, mekanisme, dan prosedur; (d) jangka waktu penyelesaian; (e) biaya/tarif; (f) produk pelayanan; (g) sarana, prasarana, dan/atau fasilitas; (h) kompetensi pelaksana; (i) pengawasan internal; (j) penanganan pengaduan, saran dan masukan; (k) jumlah pelaksana; (l) jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan; (m) jaminan keamanan dan keselamatan

pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan; dan (n) evaluasi kinerja pelaksana.

Terkait dengan adanya asas-asas dan standar dalam penyelenggaraan pelayanan termasuk pelayanan publik, hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan lebih mengedepankan pada kualitas proses. Dan hal tersebut dapat terwujud jika penyelenggara pelayanan maupun penerima pelayanan taat terhadap asas yang ada dan penyelenggara pelayanan patuh pada standar yang telah ditetapkan. Pernyataan yang sama juga ditegaskan oleh Yamit (2002:9), bahwa organisasi yang bergerak dalam bidang jasa dan pelayanan lebih menekankan pada kualitas proses, karena biasanya pelanggan (*customers*) terlibat langsung dalam proses tersebut. Sedangkan organisasi yang menghasilkan produk lebih menekankan pada hasil, karena pelanggan umumnya tidak terlibat secara langsung dalam prosesnya. Untuk itu diperlukan sistem manajemen kualitas yang dapat memberikan jaminan kepada pihak konsumen bahwa produk tersebut dihasilkan oleh proses yang berkualitas (Yamit, 2002:9).

Berdasarkan pada perspektif kualitas tersebut, maka para ahli dapat menetapkan beberapa dimensi untuk menilai kualitas produk barang dan jasa. Mengenai konsep tentang kualitas pelayanan termasuk dalam organisasi publik belum terdapat kesepakatan yang seragam tentang pengertiannya diantara para ahli. Hal ini disebabkan karena perbedaan perspektif dalam memandang kualitas, juga perbedaan lokus maupun fokus riset yang dilaksanakan. Namun sebagai gambaran tentang konsep kualitas

pelayanan secara umum dapat dirujuk pada standar kualitas pelayanan dalam organisasi privat sebagaimana telah dikemukakan oleh banyak pakar diantaranya oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990), Lovelock (1994) dengan mengajukan konsep yang disebut *Servqual*, dan DeVrye (2001) dengan konsep *SERVICE*.

Menurut pandangan Zeithaml, Berry, dan Parasuraman (Yamit, 2002:10) berdasarkan berbagai penelitian terhadap beberapa jenis jasa yang telah dilakukan mereka berhasil mengidentifikasi lima dimensi karakteristik yang digunakan oleh pelanggan dalam mengevaluasi kualitas pelayanan. Secara khusus untuk menilai kualitas produk jasa pelayanan dapat diukur pada kelima dimensi karakteristik kualitas pelayanan yaitu:

- a. *Tangibles* (bukti langsung), yaitu meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
- b. *Reliability* (kehandalan) yaitu kemampuan dalam memberikan pelayanan dengan segera dan memuaskan serta sesuai dengan yang telah dijanjikan.
- c. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
- d. *Assurance* (jaminan), yaitu mencakup kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko ataupun keragu-raguan.

e. *Empaty*, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, dan perhatian dengan tulus terhadap kebutuhan pelanggan.

Sementara Lovelock (1994:179) memberikan argumentasi tentang kualitas pelayanan dengan mengemukakan *the eight petals on the flower of service* sebagai gambaran tentang mutu pelayanan yang baik yang harus dipenuhi yaitu terdiri atas *information, construction, order taking, hospitality, caretaking, exception, billing and payment*. Lovelock mengatakan bahwa mutu pelayanan ditentukan oleh terpenuhinya kedelapan helai bunga pelayanan tersebut yang berlaku umum pada pemberian pelayanan atau produk.

Pendapat lain yang dapat dijadikan rujukan dalam melakukan pengukuran terhadap pelayanan adalah pendapat dari DeVrye (2001:9-16) mengemukakan tujuh jenis strategi sederhana menuju sukses dalam pemberian pelayanan yang disingkat dalam kata *SERVICE*, beberapa hal tersebut yang perlu diperhatikan yaitu: (a) S...*self esteem*-memberi nilai pada diri sendiri; (b) E...*exceed expectations*-melampaui yang diharapkan; (c) R...*recover*-memulihkan; (d) V..*vision*-visi; (e) I..*improvel*-peningkatan; (f) C...*care*-perhatian; (g) E...*empower*-pemberdayaan.

Membandingkan antara ketiga konsep kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Zeithaml, Parasuraman, Berry dengan Lovelock serta DeVrye. Ternyata bahwa apa yang dikemukakan oleh Lovelock pada dasarnya menggambarkan bahwa kualitas pelayanan ditentukan pada prosesnya atau dari sudut rangkaian pemberian pelayanan yang setiap

tahapannya memerlukan suasana atau kondisi tertentu. Sedangkan konsep kualitas pelayanan yang ditawarkan oleh Zeithaml, Parasuraman, Berry lebih mengedepankan pendekatan yang komprehensif atau menyeluruh yang dituntut dari suatu produk atau pelayanan yang diberikan. Sementara konsep yang ditawarkan oleh DeVrye lebih lengkap lagi dengan menambahkan aspek kelembagaan organisasi penyelenggara pelayanan yaitu perlunya penetapan visi pelayanan dan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap organisasi sebagai indikator mutu pelayanan.

Apabila ketiga konsep diatas digabungkan, ternyata konsep kualitas pelayanan secara garis besar tertuju pada empat dimensi yakni:(1) dimensi proses pemberian pelayanan; (2) dimensi luaran pelayanan yakni barang atau jasa; (3) dimensi pemanfaatan berupa kesan atau kepuasan setelah menerima pelayanan, dan keempat pada dimensi organisasi pemberi pelayanan.

Dimensi pertama, yakni proses pemberian pelayanan, terdapat beberapa kondisi yang perlu dipenuhi agar pelayanan dikatakan bermutu yakni, *information, consultation, undertaking, hospitality, caretaking, exceptions, billing and payment*. Pada dimensi kedua, mengenai produk barang atau jasa yang diberikan haruslah *tangibles, realibility*, dalam wujud standar yang harus dipenuhi. Pada dimensi yang ketiga, pemanfaatan terdapat *assurance* dan *empathy*. Pada dimensi keempat, yakni organisasi pemberi pelayanan haruslah memiliki struktur dan kelengkapan peralatan dan tenaga yang mampu memberikan proses pelayanan, dengan terpenuhinya *information,*

consultation, hospitality, caretaking, responsiveness, secara dekat dan kontak langsung dengan penerima pelayanan (Saleh, 2006:127-128).

Sejalan dengan keempat dimensi dalam peningkatan kualitas pelayanan, Schneider and Bowen (1995:2-5) menyebutkan adanya *the three tiers of a winning service organization*, yakni:

- a. *The customer tier*, pada tingkatan ini *customer* memiliki karakteristik yang harus dipahami pemberi layanan seperti *expectation, need, and competencies*. Mutu pelayanan yang diberikan akan ditentukan apakah memenuhi harapan, kebutuhan dan kompetensi dari pelanggan.
- b. *The boundary tier*, berkaitan dengan pertemuan antara *customer* dengan organisasi. Pada level ini terjadi *the moment of truth*.
- c. *The coordination tier*, adalah proses manajemen oleh pimpinan organisasi yang mengatur strategi dan penataan *customer* dan *boundary tier* agar berlangsung sesuai harapan.

Terkait dengan itu, Lenvine (1990:188) mengatakan, produk pelayanan publik di dalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator:

- a. *Responsiveness* adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
- b. *Responsibility* atau *responsibilitas* adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai

dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.

c. *Accountability* adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dari masyarakat.

Teori dan konsep yang terkait dengan analisis penyelenggaraan pelayanan publik seperti dikemukakan oleh beberapa pakar lainnya terdiri atas efisien, efektif, ekonomis, responsive, dan equality (Frederickson, 1997; Savas, 1987; dan Grindle, 1997). Kriteria efisien berhubungan dengan biaya, efektivitas berhubungan dengan ketepatan, dan ekonomis berhubungan dengan biaya penyelenggaraan pelayanan, responsive berkaitan dengan daya tanggap pemberi pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan, dan equity berkaitan dengan kesetaraan atau keadilan yang diterima oleh penerima layanan.

Secara khusus dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan, kualitas pelayanan lembaga pelayanan kesehatan seperti halnya rumah sakit dijelaskan oleh Robert dan Prevost (dalam Rokiah, 1994:11) bahwa mutu pelayanan terkait pada dimensi ketanggapan petugas memenuhi kebutuhan pasien, kelancaran komunikasi antara petugas dengan pasien, keprihatinan serta keramah tamahan petugas dalam melayani pasien dan atau kesembuhan penyakit yang sedang diderita oleh pasien.

Seperti halnya dengan pelayanan jasa lainnya, kualitas pelayanan lembaga kesehatan dapat dilihat pada dimensi kualitas jasa. Pudjirahardjo (dalam Adiwijaya, 2001:19) mengemukakan masalah kualitas pelayanan kesehatan secara umum dapat dilihat pada indikator-indikator yaitu:

- a. *Empathy*, merupakan kemampuan seseorang untuk mengerti sepenuhnya tentang kondisi dan perasaan pasien (konsumen). Petugas memandang melalui pandangan klien, merasakan melalui perasaan klien, kemudian mengidentifikasi masalah klien serta membantu klien mengatasi masalah tersebut. Seseorang yang mempunyai empati akan termotivasi untuk menolong orang lain.
- b. *Reliability*, dalam memberikan pelayanan keterbukaan sangat penting untuk pembentukan rasa percaya pada konsumen. Pelayanan yang diberikan harus sesuai dengan yang dijanjikan.
- c. *Responsiveness* (tanggap), yaitu dalam memberikan pelayanan petugas memberi respon segera pada kondisi pasien yang sedang membutuhkan pertolongan.
- d. *Communication*, yaitu dalam memberikan pelayanan kesehatan petugas mau berdialog dengan pasien dan terbuka untuk menerima keluhan atau tuntutan kebutuhan dari pasien.
- e. *Caring* (pemeliharaan), dalam memberikan pemeliharaan/perawatan pada pelayanan kesehatan bertujuan untuk menentramkan hati, penuh perhatian dan respek terhadap pasien.

Memperhatikan dimensi pelayanan kesehatan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penilaian pasien terhadap mutu pelayanan kesehatan pada dasarnya terkait pada berbagai dimensi yaitu dimensi kompetensi teknis (profesionalisme petugas), hubungan antarmanusia (petugas dan pasien), kenyamanan, keamanan dan kemudahan dalam memperoleh pelayanan.

Perwujudan kinerja organisasi publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik secara berkualitas secara umum telah ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1995 dengan menetapkan indikator-indikator seperti kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu. Indikator-indikator tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Kesederhaan adalah prosedur atau tata cara pelayanan umum harus didesain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan dan kepastian tentang tatacara, rincian biaya layanan dan cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan, dan unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan umum.
- c. Keamanan, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko, dan keragu-raguan. Proses serta

hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.

- d. Keterbukaan, yaitu bahwa pelanggan dapat mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan jelas, yang meliputi informasi tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya, dan lain-lain.
- e. Efisien, yaitu persyaratan pelayanan umumnya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dan produk pelayanan publik yang diberikan. Disamping itu, juga harus dicegah adanya pengulangan di dalam pemenuhan kelengkapan persyaratan, yaitu mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintah lain yang terkait.
- f. Ekonomis, yaitu agar pengenaan biaya pelayanan ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang/jasa dan kemampuan pelanggan untuk membayar.
- g. Keadilan yang merata, yaitu cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
- h. Ketepatan waktu, yaitu agar pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Beberapa pendapat tentang kualitas pelayanan yang telah dikemukakan oleh para ahli pada dasarnya memiliki kesamaan dalam

menetapkan dimensi-dimensi kualitas, perbedaan yang ada hanya sifatnya penambahan atau saling melengkapi dimensi yang ada. Sebagaimana dijelaskan oleh Sinambela (2008:6) bahwa tujuan pelayanan publik adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

- a. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain.
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

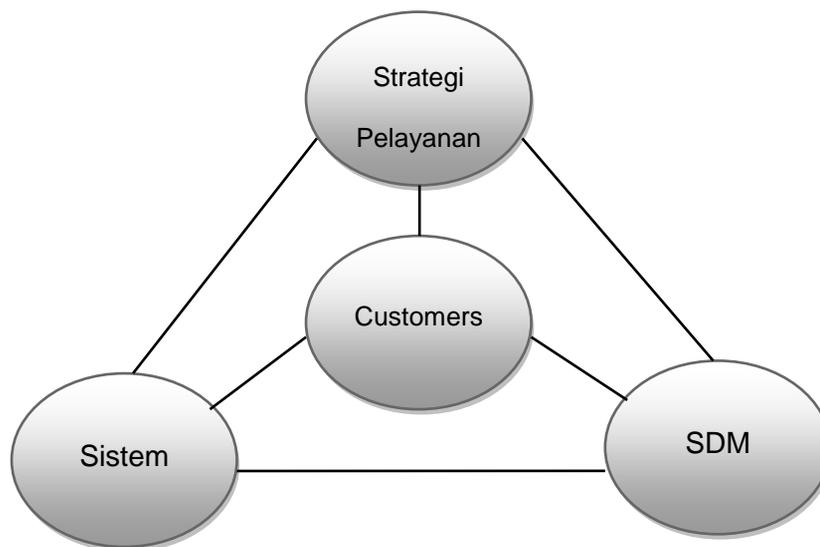
Sehubungan dengan itu, untuk mewujudkan kualitas penyelenggaraan pelayanan yang prima, maka perlu dikembangkan dalam diri penyelenggara pelayanan beberapa prinsip-prinsip pelayanan prima (*service excellence*). Sebagaimana dikemukakan oleh Barata (2003:31-32) terdapat 6 (enam) prinsip yang digunakan untuk mengembangkan pelayanan prima yang dinamakan A6 yaitu: *ability* (kemampuan), *attitude* (sikap), *appearance* (penampilan), *attention* (perhatian), *action* (tindakan), *accountability* (akuntabilitas).

Berbagai perspektif tentang kualitas pelayanan yang telah dijelaskan di atas, maka dapat dikatakan bahwa untuk mewujudkan kualitas pelayanan publik tidak hanya melihat indikator-indikator kualitas pelayanan tetapi terdapat hal-hal yang sangat urgen diperhatikan yakni pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada (Subarsono, 2005:144). Hal yang sama kurang mendapat perhatian dalam penyelenggaraan pelayanan pada sektor privat, sebagaimana diketahui fokus pelayanan privat adalah kepada pelanggan (*customer*).

Pandangan Albrecht dan Zemke (1990:41) mengatakan bahwa kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan (*customers*). Hubungan antara aspek tersebut digambarkan dalam Gambar 2.5.

Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*built in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Selain itu, sistem pelayanan juga harus sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Ini berarti organisasi harus mampu merespons kebutuhan dan keinginan pelanggan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Gambar 2.5. Segi tiga pelayanan publik



Sumber: Albrecht and Zemke (1990:41)

Sementara sumber daya manusia dalam organisasi pelayanan menempati posisi yang sangat urgen karena setiap lembaga pelayanan publik membutuhkan petugas pelayanan yang mampu memahami dan

mengoperasikan sistem pelayanan secara baik. Selain itu, petugas pelayanan juga harus mampu memahami kebutuhan dan keinginan pelanggan.

Sifat, karakter dan jenis pelanggan yang bervariasi membutuhkan strategi pelayanan yang berbeda dan ini harus diketahui oleh petugas pelayanan. Petugas pelayanan perlu mengenal pelanggan dengan baik sebelum dia memberikan pelayanan. Di dalam sistem pelayanan perbankan, cara ini dikenal sebagai strategi *Know Your Customers* (KYC) (Subarsono, 2005:146). Dari pandangan tersebut secara jelas menunjukkan bahwa untuk mewujudkan pelayanan berkualitas yang memberikan kepuasan kepada masyarakat atau pengguna layanan, hal yang terpenting diperhatikan adalah kondisi pelanggan saat mereka dilayani, oleh sebab itu ketentuan-ketentuan baku dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang biasanya lebih mengedepankan keteraturan administratif (legalitas) yang kadang-kadang menjadi penghambat dalam pelaksanaan pelayanan terutama dalam pelayanan kesehatan perlu dikondisikan dengan situasi pada saat pelayanan.

Konsep kualitas bersifat relatif. Sebab penilaian kualitas bergantung pada perspektif yang digunakan untuk menentukan karakteristik pelayanan yang spesifik. Dengan demikian seperti yang ditegaskan oleh Schedler dan Felix (2000:137) bahwa dalam mengukur kualitas pelayanan masyarakatlah yang ditempatkan sebagai penentu kualitas pelayanan sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku. Sehubungan dengan itu pada dasarnya terdapat tiga

orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk, dan proses. Untuk produk jasa pelayanan misalnya, ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan.

Dewasa ini kualitas merupakan bahasan yang sangat penting dalam pelayanan publik. Konsep kualitas menjadi ukuran keberhasilan organisasi. Kualitas tidak hanya untuk lembaga penyelenggara jasa komersial, tetapi juga telah merembes ke lembaga-lembaga pemerintahan yang selama ini resisten terhadap tuntutan akan kualitas pelayanan publik (Trilestari, 2004:41-42).

Suatu pelayanan aparatur yang berkualitas menurut Frederickson (1984) dalam Rakhmat, 2009:108, apabila memenuhi beberapa ciri yaitu bersifat anti birokratis, distribusi pelayanan, desentralisasi dan berorientasi pada klien. Layanan publik merupakan hak masyarakat yang pada dasarnya mengandung prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggungjawab, kelengkapan sarana, dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, keramahan, dan kenyamanan (Sugandi, 2011:124).

Terkait dengan penyelenggaraan pelayanan kesehatan, untuk mengukur kualitas pelayanan tersebut dapat dirujuk pada hasil penelitian Frimpong, Nwanko dan Dason (2010). Hasil penelitian yang dimuat dalam *Journal Public Service Management* yang berjudul *"measuring service quality, believeness, image, and satisfaction with access to public healthcare*

delivery". Temuan penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan layanan kesehatan ditentukan oleh bagusnya kualitas layanan secara interaksi, lingkungan fisik dan hasil dengan kepercayaan layanan disesuaikan dengan tingkat kompetensi, kejujuran, integritas dan terprediksikan dalam memberikan imej layanan yang bagus sesuai dengan reputasi, keberhasilan, keunggulan dan familiar. Layanan yang bernilai akan memberikan tingkat kepuasan sesuai dengan keinginan dan harapan.

D. Lembaga Pelayanan Kesehatan

1. Tinjauan Beberapa Model Pelayanan Kesehatan

Pergeseran paradigmatik dalam administrasi publik juga membawa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Paradigma *governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan membawa konsekuensi pada pendistribusian peran pemerintah dalam pelayanan publik tidak lagi sebagai lembaga yang dominan atau yang memonopoli fungsi pelayanan publik tersebut, namun harus berbagai dengan pihak swasta baik badan-badan internasional, NGO (*non government organization*), maupun institusi lokal pada level komunitas.

Dewasa ini di negara-negara demokrasi barat, ada keinginan besar untuk mengurangi peran negara seluas-luasnya dan memberi peran yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengatur dirinya sendiri. Pandangan ini dikenal dengan tesis *hollowing out of the state* atau pengosongan dan berkurangnya peran negara (Dale, dalam Kusdi, 2009:48). Di sini, negara

cenderung melepas berbagai aktivitas yang sebelumnya menjadi wilayah pengaturannya, baik ke atas pada level nasional maupun ke bawah pada level subnasional atau daerah. Hal ini dilakukan secara konkret melalui kebijakan privatisasi dan desentralisasi.

Konsekuensi dari gagasan *hollowing out of the state* tersebut adalah peran organisasi publik makin dipersempit. Penyediaan barang-barang publik yang sebelumnya menjadi monopoli organisasi publik makin banyak yang diserahkan kepada badan-badan swasta. Sekalipun demikian, berdasarkan pendapat tersebut banyak juga menuai beberapa kritik bahwa penyediaan barang publik yang akan dialihkan kepada pihak swasta perlu dikaji lebih mendalam. Menurut Ralf Dahrendorf (1984) sebagaimana dikutip oleh Kusdi (2009:48) pelayanan publik terbagi ke dalam dua jenis, yaitu: (a) produk dan jasa yang tersedia untuk konsumen, kendati tidak semua orang bisa menikmatinya karena disediakan berdasarkan kemampuan (*ability to pay*); (b) produk dan jasa yang wajib (*entitlement-based*) sebagai hak warga negara tanpa membedakan latar belakang identitas yang harus tersedia dengan distribusi seluas mungkin. Pada kategori pelayanan publik jenis kedua inilah yang bersifat wajib, dengan demikian organisasi publik tidak bisa sepenuhnya digantikan perannya oleh organisasi bisnis.

Ada beberapa bentuk-bentuk kompromistis yang kemudian direalisasikan dalam penyediaan barang-barang publik biasanya mengambil pola kerja sama antara sektor publik dan sektor privat. Salah satu yang paling pesat mengalami perkembangan di bidang kolaborasi sektor publik dan privat

ini adalah pelayanan bidang kesehatan. Menurut Vincent-Jones (2005), dalam analisisnya terhadap sistem pelayanan kesehatan di Inggris dan di daratan Eropa, dewasa ini pilihan-pilihan dalam pelayanan kesehatan terdapat beberapa model yang digunakan (dalam Kusdi, 2009:48-49), yaitu:

- a. Model Pemerintah Murni, yaitu pelayanan kesehatan secara langsung ditangani oleh pemerintah melalui rumah-rumah sakit milik pemerintah, maupun institusi-institusi penyedia layanan kesehatan lain yang dibangun dan dikelola secara murni oleh pemerintah dengan sistem pembiayaan publik.
- b. Model Sistem Setengah-Pasar, yaitu pelayanan melalui mekanisme campuran publik dan swasta (*quasi-market*), dimana pemerintah menjamin penyediaan pelayanan kesehatan sebagian dilakukan pemerintah dan sebagian lagi melalui mekanisme kontrak pelayanan (*purchase-of-service contracting*) kepada badan-badan swasta yang ditunjuk. Tujuannya agar ada kompetisi yang memacu penyedia layanan milik pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Di sini, pemerintah bertindak sebagai pembeli (*purchaser*) atas nama masyarakat, dengan menunjuk seorang pejabat publik dari suatu badan yang khusus mengatur masalah pelayanan kesehatan masyarakat.
- c. Model Sistem Pasar Terbatas atau *Regulated Market*, di mana sarana-sarana pelayanan milik pemerintah diprivatisasi, dan masyarakat harus secara individual membayar setiap pelayanan yang ia gunakan. Tujuannya

untuk memberikan kebebasan memilih (walaupun secara terbatas) kepada pengguna layanan. Tugas pemerintah adalah mengatur agar pelayanan tersebut aman (*safety*), menetapkan standar-standar harga pelayanan, asas-asas pokok dalam pelayanan, dan lain-lain yang menjamin terpenuhinya hak kesehatan masyarakat secara wajar.

- d. Model Sistem Swasta Murni, yaitu penyedia layanan oleh swasta yang diatur dengan peraturan-peraturan pemerintah (khususnya Kementerian Kesehatan dan lembaga profesi medik), sehingga masyarakat sebagai pengguna jasa tetap terjamin dalam koridor pelayanan kesehatan yang aman (*safety*), kendati layanan tersebut bukan disediakan oleh pemerintah. Di sini terjadi kompetisi penuh, dan biasanya pemerintah tidak lagi mengatur harga melainkan diserahkan kepada mekanisme *supply and demand* pasar kesehatan yang saling berkompetisi tersebut.

2. Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas)

Lembaga pelayanan kesehatan yang dikelola oleh pemerintah di Indonesia secara resmi dikenal beberapa jenis lembaga pelayanan kesehatan diantaranya Rumah Sakit Pemerintah dengan berbagai tipenya, Puskesmas suatu singkatan Pusat Kesehatan Masyarakat, dan Balai Pengobatan lainnya yang diperuntukkan bagi penderita penyakit tertentu. Lembaga Puskesmas ini adalah lembaga pelayanan kesehatan yang berada di garis terdepan dalam usaha pemerintah di dalam memastikan layanan kesehatan masyarakat, karena keberadaannya yang sebenarnya dapat di

jangkau secara luas oleh masyarakat, karena tersebar sampai ke pelosok daerah seperti di kecamatan maupun desa atau kelurahan.

Puskesmas diberi batasan sebagai unit organisasi pelayanan kesehatan terdepan yang mempunyai misi sebagai pusat pengembangan pelayanan kesehatan, yang melaksanakan pembinaan dan pelayanan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu untuk masyarakat yang tinggal di suatu wilayah kerja tertentu (Muninjaya, 1999:80). Pengertian lain dari puskesmas sebagaimana dijelaskan dalam Kepmenkes Nomor 128/Menkes/SK/II/2004 tentang Kebijakan Dasar Pelaksanaan Pusat Kesehatan Masyarakat, Puskesmas adalah unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupaten/kota yang bertanggungjawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di satu atau sebagian wilayah kecamatan. Puskesmas didirikan untuk memberikan pelayanan kesehatan dasar, menyeluruh, paripurna, dan terpadu bagi seluruh penduduk yang tinggal di wilayah kerja puskesmas. Program dan upaya kesehatan yang dilaksanakan oleh Puskesmas merupakan program pokok (public health essential) yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Sulaeman, 2009:9).

Wilayah kerja Puskesmas pada mulanya ditetapkan satu kecamatan, kemudian dengan semakin berkembangnya kemampuan dana yang dimiliki oleh pemerintah untuk membangun Puskesmas, wilayah kerja Puskesmas ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk di satu kecamatan, kepadatan dan mobilitasnya. Sehingga dengan keadaan seperti itu dapat saja

didirikan lebih dari satu Puskesmas dalam satu wilayah kecamatan yang disesuaikan dengan kebutuhan. Pada umumnya satu Puskesmas mempunyai penduduk binaan antara 30.000-50.000 jiwa (Muninjaya, 1999:80).

Keberadaan Puskesmas ini sebagai pusat pelayanan kesehatan menjadi harapan masyarakat dalam rangka pemeliharaan kesehatannya dan sebagai tempat berobat dikala mereka tertimpa musibah sakit. Puskesmas menjadi dambaan masyarakat khususnya masyarakat marginal, lembaga pelayanan kesehatan ini menjadi garda terdepan dalam memberikan pelayanan kesehatan karena berbagai program pelayanan kesehatan yang menjadi kebijakan pemerintah harus ditindaki di tempat ini. Oleh sebab itu Puskesmas mempunyai kewenangan dan tanggungjawab memberikan pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat yang secara administratif berdomisili di wilayah kerjanya (Muninjaya, 1999:80).

Keberadaan Puskesmas di Indonesia telah diatur dalam Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 128/Menkes/SK/II/2004 tentang Kebijakan Dasar Pelaksanaan Pusat Kesehatan Masyarakat. Adapun fungsi daripada Puskesmas yaitu: (1) sebagai pusat pembangunan berwawasan kesehatan; (2) pusat pemberdayaan keluarga dan masyarakat; (3) pusat pelayanan kesehatan strata satu yang meliputi pelayanan kesehatan masyarakat (*public goods*), dan pelayanan kesehatan perorangan (*private goods*).Sehubungan dengan itu bentuk pelayanan kesehatan yang diberikan di Puskesmas bersifat menyeluruh (*comprehensive health care cervice*) yaitu pelayanan

kesehatan yang meliputi aspek *promotive*, *preventive*, *curative*, dan *rehabilitative*. Prioritas pelayanan yang dikembangkan oleh Puskesmas lebih diarahkan ke bentuk pelayanan kesehatan dasar (*basic health care services*) yang lebih mengutamakan upaya promosi dan pencegahan (*public health services*) (Muninjaya, 1999:81).

Sementara menurut Ruby (2011:4) peran dari puskesmas yaitu sebagai ujung tombak penyelenggaraan upaya kesehatan tingkat pertama terutama usaha kesehatan masyarakat, pembinaan kesehatan di wilayah kerja, pengawasan kondisi kesehatan di wilayah kerjanya, dan penggerak pembangunan kesehatan di wilayah kerjanya.

Berdasarkan fungsi dan peran dari Puskesmas tersebut, terlihat bahwa peran lembaga ini sangat strategis dan cukup luas, sehingga pelaksanaan pelayanan yang dilakukan dapat mencakup penyelenggaraan layanan di dalam gedung dan di luar gedung (Sudayasa, 2012). Oleh sebab itu petugas Puskesmas sebenarnya tidak hanya berada dalam gedung memberikan pelayanan baik kepada masyarakat yang akan berobat maupun berkonsultasi terhadap masalah kesehatan, namun juga aktivitas petugas Puskesmas dapat berada di luar gedung, misalnya aktivitas melakukan pemantauan kehidupan terkait dengan kesehatan masyarakat, dan melakukan penyuluhan-penyuluhan kesehatan.

Sesuai dengan Kebijakan Dasar tentang Puskesmas yang diatur dalam keputusan Menteri Kesehatan disebutkan terdapat sembilan program pokok kegiatan puskesmas yang mencakup (Sudayana, 2012):

- a. Program promosi kesehatan, meliputi kegiatan penyuluhan kesehatan masyarakat (PKM), sosialisasi program kesehatan, survey perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS), penilaian strata Posyandu.
- b. Program pencegahan penyakit menular (P2M) meliputi kegiatan surveilans terpadu penyakit (STP), pelacakan kasus: TBC, Kusta, DBD, Malaria, Flu Burung, Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA), Diare, Infeksi Menular Seksual (IMS), penyuluhan penyakit menular.
- c. Program Pengobatan, kegiatan pengobatan dapat dilakukan pada dua tempat yakni pengobatan dalam gedung meliputi poli umum, poli gigi (rawat jalan), apotek, unit gawat darurat (UGD), perawatan penyakit (rawat inap), pertolongan persalinan (kebidanan). Sedangkan pengobatan luar gedung meliputi kegiatan rujukan kasus, pelayanan puskesmas keliling.
- d. Program Kesehatan Ibu dan Anak (KIA) :ANC (*Antenatal Care*), PNC (*Post Natal Care*), pertolongan persalinan, rujukan ibu hamil risiko tinggi, pelayanan neonatus, kemitraandukun bersalin, manajemen terpadu balita sakit (MTBS).
- e. Program Kesehatan Reproduksi dan Keluarga Berencana (KB) :pelayanan kesehatan peduli remaja (PKPR), imunisasi calon pengantin (TT Catin), pelayanan KB pasangan usia subur (PUS), penyuluhan KB.

- f. Program Upaya Peningkatan Gizi Masyarakat :penimbangan bayi balita, pelacakan dan perawatan gizi buruk, stimulasi dan deteksi dini tumbuh kembang anak, penyuluhan gizi.
- g. Program Sanitasi dan Kesehatan Lingkungan :pengawasan kesehatan lingkungan: SPAL (saluran pembuangan air limbah), SAMI-JAGA (sumber air minum-jamban keluarga), pemeriksaan sanitasi : TTU (tempat-tempat umum), institusi perkantoran, survey jentik nyamuk (SJN).
- h. Program Pelayanan Kesehatan Komunitas, meliputi kegiatan pelayanan kesehatan mata, kesehatan jiwa, kesehatan lansia, kesehatan olahraga, perawatan kesehatan masyarakat, upaya kesehatan sekolah (UKS).
- i. Program Pencatatan dan Pelaporan merupakan kegiatan administratif terdiri atas sistem pencatatan dan pelaporan terpadu puskesmas (SP2TP) disebut juga sistem informasi dan manajemen puskesmas (SIMPUS).

Program-program pokok Puskesmas sebagaimana terlihat di atas, dapat terselenggara dengan efektif jika didukung oleh sumber daya manusia yang memadai. Ada beberapa petugas yang terlibat dalam pemberian pelayanan puskesmas masing-masing mempunyai peranan yang bisa saling mendukung keberhasilan pelayanan Puskesmas, petugas tersebut adalah:

a. Petugas medis, terdiri atas:

- 1) Dokter Umum, tugas pelayanan yang dilakukan yakni memberi pelayanan medis di poli umum, puskel (Puskesmas keliling), pustu (Puskesmas pembantu), dan posyandu (Pos pelayanan terpadu).

- 2) Dokter Gigi, tugas pelayanan yang diberikan adalah melaksanakan pelayanan medis di poli gigi, puskel Puskesmas keliling), Pustu (Puskesmas pembantu).
- 3) Dokter Spesialis, khusus untuk puskesmas rawat inap bagus juga ada kunjungan dokter spesialis sebagai dokter konsultan, misalnya: dokter ahli anak, kandungan dan penyakit dalam

b. Petugas Para Medis, terdiri atas:

- 1) Bidan, bertugas memberikan pelayanan kesehatan ibu dan anak (KIA), pelaksana asuhan kebidanan.
- 2) Perawat Umum, bertugas dalam pelayanan sebagai pendamping tugas dokter umum, pelaksana asuhan keperawatan umum.
- 3) Perawat Gigi, memberikan pelayanan sebagai pendamping tugas dokter gigi, pelaksana asuhan keperawatangigi.
- 4) Perawat Gizi, memberikan pelayanan penimbangan dan pelacakan masalah gizi masyarakat.
- 5) Sanitarian, memiliki tugas pelayanan secara khusus pelayanan kesehatan lingkungan pemukiman dan institusi lainnya.
- 6) Sarjana Farmasi, memberikan pelayanan kesehatan obat dan perlengkapan kesehatan.
- 7) Sarjana Kesehatan Masyarakat, melaksanakan pelayanan administrasi, penyuluhan, pencegahan dan pelacakan masalah kesehatan masyarakat

c. Petugas Non Medis, terdiri atas:

- 1) Petugas Administrasi, melaksanakan pelayanan administrasi pencatatan dan pelaporan kegiatan puskesmas
- 2) Petugas Dapur, melakukan pelayanan seperti menyiapkan menu masakan dan makanan pasien puskesmas perawatan.
- 3) Petugas Kebersihan, memberikan pelayanan berupa kegiatan kebersihanruangan dan lingkungan Puskesmas.
- 4) Petugas Keamanan, memberikan pelayanan dengan bertugas menjaga keamananpelayanan khususnya ruangan rawat inap
- 5) Sopir, memberikan kegiatan pelayananseperti mengantar, membantu seluruh kegiatan pelayanan puskel di luar gedung puskesmas.

Memperhatikan fungsi dan peran dari Puskesmas tersebut dan perangkat-perangkat tenaga yang dimiliki, maka untuk menciptakan kualitas penyelenggaraan pelayanan harus didukung oleh dua aspek yakni ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas dan ketersediaan sarana serta prasana. Untuk mengefektifkan pelaksanaan fungsi Puskesmas, maka lembaga ini harus membuka diri dari masyarakat. Oleh sebab itu dengan adanya partisipasi dari masyarakat dalam rangka mendukung kegiatan-kegiatan Puskesmas dalam memberikan pelayanan kepada warga masyarakat, maka diharapkan kepuasan masyarakat dari pelayanan publik yang diterima dari Puskesmas dapat terwujud sesuai harapannya.

E. Hasil Penelitian Terdahulu

Beberapa hasil penelitian yang telah dilakukan terkait dengan *street-level bureaucracy* ini yang dapat dijadikan rujukan dari penelitian tentang *coping behaviors street-level bureaucrats* ini, diantaranya adalah:

1. Penelitian Teruna (2007), yang berjudul “Patologi Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah”, dari hasil penelitian disertasi ini bertujuan untuk mengkaji perilaku *street-level bureaucracy* khususnya perilaku yang menyimpang atau patologi yang dilakukan oleh birokrat dalam melaksanakan tugasnya. Hasil penelitian menunjukkan terdapat beberapa bentuk perilaku patologi khususnya dalam hal: (a) proses penyusunan rencana, ditemukan beberapa bentuk perilaku seperti merasa paling tahu atau mengerti, arogan, diskriminatif, subyektif, tidak transparan, meminta imbal jasa (ikut atau menitip kegiatan), lepas tanggungjawab, mempercayai segelintir orang dalam menyortir lembar kegiatan, menerima order. (b) pelaksanaan kegiatan, perilaku patologi yang ditemukan seperti mementingkan angka, mencari aman dan orang yang bisa mengamankan, memainkan praktek administrasi, meminta komisi, arogan, dan (c) evaluasi kegiatan, perilaku yang ditemukan adalah perilaku arogan, diskriminatif, lamban, dan ingin mudah.
2. Hasil kajian Ambar Widaningrum (2006) yang dipaparkan dalam makalah berjudul “*Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of Profiders in Health Centres*”. Penelitian yang dilaksanakan di Kabupaten Purworejo Jawa Tengah dengan obyek penelitian adalah pelayanan kesehatan

masyarakat pada Puskesmas di daerah tersebut. Penelitian yang menggunakan teori Lipsky (1980) tentang *street-level bureaucracy* dengan fokus kajian ini pada peran dari pusat kesehatan masyarakat dalam mengorganisir penyediaan program layanan kesehatan. Penelitian dengan pendekatan kualitatif ini mengumpulkan data dari klien dan staf Puskesmas melalui wawancara *focus group discussion* dan observasi. Hasil penelitian menemukan bahwa kompetensi, orientasi, motivasi dan daya tarik publik pada staff puskesmas adalah penting sebab mereka adalah aktor yang berhadapan langsung dengan kenyataan dan potensi pelanggan.

Hasil penelitian ini juga menemukan bahwa peran *street-level bureaucracy* dalam melaksanakan kebijakan sangat luas, dan menghadapi kenyataan bahwa tidak semua tugas dapat dilaksanakan secara simultan. *Street-level bureaucracy* dalam menghadapi klien dipengaruhi oleh isyarat dan respon dari klien dari kegiatan rutin yang terus berkembang, penafsiran instruksi dan kebijakan yang mereka terima dan pada akhirnya mereka membuat keputusan. Dari hasil studi ini menunjukkan bahwa kesuksesan implementasi kebijakan publik di bidang kesehatan khususnya terhadap masyarakat miskin, peran dari *street-level bureaucracy* dan cara mereka berperilaku benar-benar tidak dapat diabaikan atau sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

3. Penelitian yang mengambil fokus terhadap perilaku pelayanan *street-level bureaucracy* ini dapat juga dirujuk pada penelitian yang dilaksanakan oleh Hasniati (2008), lokus penelitian pada instansi pelayanan surat izin mengemudi di Kantor Satuan Lalu Lintas Polwiltabes Kota Makassar. Penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis serta menginterpretasikan bentuk-bentuk perilaku diferensial dari interaksi *street-level bureaucrats* dengan warga masyarakat. Pendekatan penelitian secara kualitatif fenomenologis dengan pengumpulan data melalui pengamatan, wawancara mendalam dan dokumenter, menemukan bahwa terdapat sepuluh bentuk perilaku diferensial dari hasil interaksi antara gaya-gaya negosiasi *street-level bureaucrats* dengan warga masyarakat yang mencakup perilaku superior, mengabaikan, sebagai calo, mempersulit, mogok, menolak membayar, mencari gampang, melayani, memperlakukan khusus korps tertentu, serta perilaku menyogok. Dari sepuluh bentuk perilaku tersebut terdapat perilaku yang menguntungkan petugas dan warga masyarakat maupun pelaku interaksi. Dari hasil penelitian ini juga menemukan bahwa *street level bureaucrats* adalah aktor dominan penentu perilaku pelayanan sedangkan warga masyarakat berada pada kondisi atau posisi lemah.
4. Kajian Zhan dan Lo (2009), dalam paper yang berjudul "*Contextual Change and Environment Policy Implementation in China: A Longitudinal Study of Street Level Bureaucracy in Ghuangzhou*". Penelitian ini

mengoperasionalkan teori Lipsky dalam implementasi kebijakan publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan publik, *street-level bureaucracy* dipengaruhi oleh beberapa variabel dalam melaksanakan kebijakan yaitu *goal ambiguity* (kemenduaan terhadap tujuan), *administrative authority* (kewenangan administratif), *administrative resources* (sumber daya administratif), dan *governmental and societal stakeholder support* (dukungan stakeholder pemerintah dan stakeholder sosial).

5. Hasil kajian Soren C. Winter (2002) yang dipaparkan dalam makalahnya berjudul "*Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*". Penelitian yang mengoperasionalkan teori dari Lipsky ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dalam menganalisis *coping behaviors* yang dilakukan *street-level bureaucracy* dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan sosial yang ada di Negara Denmark. Penelitian yang dilakukan oleh Winter ini mencoba mengembangkan model konseptual untuk menjelaskan variasi dalam menghadapi kebijakan sosial dan berbagai peraturan yang ada. Penelitian difokuskan pada penerapan undang-undang integrasi pengungsi dan imigran dan kebijakan agroenvironmental. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa perilaku *street-level bureaucracy* dalam menerapkan strategi penanganan terhadap kebijakan maupun peraturan-peraturan secara berbeda dalam skala nasional, hal ini terjadi karena *street-level bureaucracy* merasa beban kerja yang besar dan terjadinya

gap antara permintaan dengan sumber daya. Dalam situasi seperti ini mereka menggunakan kebijakan yang luas untuk menerapkan berbagai mekanisme *coping* dengan berbagai cara seperti mengurangi permintaan klien untuk layanan ransum jasa, rutinitas bekerja dengan mengelompokkan klien dalam kategori standar kasar dan menggunakan aturan praktis untuk memproses pekerjaan tersebut. *Coping mechanism* lainnya yang diterapkan adalah mengendalikan klien, memodifikasi tujuan kebijakan, dan mengembangkan persepsi sinis klien.

Mekanisme *coping* yang dilakukan oleh *street-level bureaucracy* dalam melaksanakan kebijakan tersebut cenderung mendistorsi pelaksanaan kebijakan sosial. Identifikasi *coping behaviors* yang ditemukan dari hasil penelitian ini memiliki kemiripan yang ada di Denmark dengan di Amerika Serikat sebagai negara tempat teori ini pertamakali dikembangkan oleh Lipsky (1980). Hanya saja yang berbeda strategi *coping* yang dijalankan oleh birokrat dari kedua negara itu adalah di Denmark *coping behaviors* birokrat lebih menguntungkan klien, hal ini tidak terlepas daripada kondisi negara ini sebagai negara yang tingkat kesejahterannya lebih baik.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilaksanakan oleh beberapa peneliti sebelumnya dapat diketahui bahwa terdapat keberagaman bentuk perilaku *street-level bureaucracy* dalam pelaksanaan pelayanan publik. Untuk jelasnya perbandingan antara hasil penelitian mengenai perilaku *street-level bureaucracy* dalam pelayanan publik dan faktor yang mempengaruhi *street-*

level bureaucracy dalam penyelenggaraan pelayanan dapat dilihat dalam Tabel 2.3 berikut ini:

Tabel 2.3. Penelitian terdahulu tentang bentuk-bentuk perilaku *street-level bureaucracy* dalam pelayanan publik

No	Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
1	Sakban Rosidi (1998)	Pencemaran Masuk Desa Ladang: Kajian Anatomik Perbenturan Kepentingan dan Pembentukan Tertib Tersasi-Asati antara Pemilik Pabrik Pupuk Cair, Pelaku Pemerintahan Setempat, dan Warga Sekitar	Kajian ini menemukan enam gaya penyiasatan dalam lembaga sosial yaitu kompromi, pertukaran, korupsi, penipuan, percekocokan, dan intimidasi. Sedangkan pada latar keseharian gaya penyiasatan yang muncul berupa persekongkolan, pelanggaran aturan, dan pemberian ancaman.
2	Soren C. Winter (2002)	<i>Explaining Street-level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies</i>	Penelitian yang menganalisis perilaku SLB dalam implementasi kebijakan sosial di Negara Denmark menemukan bentuk-bentuk <i>copingbehaviorsSLB</i> seperti mengurangi permintaan klien, mengklasifikasikan klien, menggunakan aturan praktis, mengendalikan klien, memodifikasi tujuan kebijakan, mengembangkan persepsi sinis klien.
3	Sukadji Budiharjo (2003)	Perilaku Birokrasi dalam Pelayanan Publik (Studi Kasus Perilaku Birokrasi Pemerintahan Kelurahan Teluk Tiran Kecamatan Banjarmasin Barat Kota Banjarmasin)	Hasil penelitian menemukan bahwa nilai dan kode etik birokrat mengacu kepada kepentingan organisasi dibandingkan kepentingan masyarakat, masih menguatnya nilai-nilai tradisional/ primordial sebagai sumber otoritas, birokrasi pelayanan yang dijalankan bersifat formalistik, dan primordial.
4	Ambar Widaningrum (2006)	<i>Street-level Bureaucracy: Dilemmas of Providers in Health Centres</i>	Penelitian yg dilaksanakan di Kabupaten Purworejo Jawa Tengah dengan obyek pelayanan kesehatan di Puskesmas, menemukan bahwa efektifnya pelayanan di Puskesmas sangat ditentukan oleh kompetensi, orientasi, motivasi dan daya tarik publik pada staf Puskesmas sebagai aktor penyelenggara pelayanan yang berhadapan langsung dengan kenyataan dan potensi pelanggan (masyarakat), peran SLB sangat luas, dan

			tidak semua tugas dapat terlaksana secara simultan, birokrat dalam menghadapi klien dipengaruhi oleh isyarat dan respon dari klien, SLB sering membuat keputusan sendiri.
--	--	--	---

Lanjutan Tabel 2.3

No	Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
			Hasil penelitian menyimpulkan bahwa peran SLB dan cara mereka berperilaku tidak dapat diabaikan karena sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.
5	Mada Teruna (2007)	Patologi Birokrasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah	Dari kajian ini mengidentifikasi bentuk-bentuk perilaku menyimpang (patologi) birokrasi pada beberapa kegiatan manajemen pemerintahan, seperti perilaku merasa paling tahu, arogan, diskriminatif, subyektif, tidak transparan, meminta imbal jasa, mencari aman, lamban, dan ingin mudah.
6	Hasniati (2008)	Perilaku Pelayanan Birokrat Garis Depan: Studi tentang Interaksi Birokrasi Kepolisian dengan Warga Masyarakat dalam Pelayanan Surat Izin Mengemudi di Kota Makassar	Hasil penelitian ini berhasil menemukan bentuk-bentuk perilaku dari interaksi SLB dengan warga masyarakat yang disebut perilaku diferensial terdiri dari perilaku superior, mengabaikan, sebagai calo, mempersulit, mogok, menolak membayar, mencari gampang, melayani, diskriminatif, dan menyogok.
7	Xueyong Zhan, et.al (2009)	Contextual Change and Environment Policy Implementation in China: A Longitudinal Study of Street Level Bureaucracy in Ghuangzhou	Penelitian ini lebih fokus pada faktor yang mempengaruhi Street-level Bureaucracy dalam melaksanakan kebijakan yaitu <i>goal ambiguity, administrative authority, administrative resources, dan governmental and societal stakeholder support</i>

Sumber: Diolah dari beberapa sumber hasil penelitian, 2013.

F. Kerangka Pemikiran

Berbagai pandangan mengenai penyelenggaraan pelayanan publik supaya dapat terlaksana secara efisien dan efektif dengan kata lain penyelenggaraan pelayanan publik yang benar-benar dapat memberikan kepuasan bagi warga masyarakat sebagai pihak penerima layanan. Berbagai teori yang telah dikemukakan oleh para ahli yang berkontribusi cukup besar terhadap salah satu fokus kajian administrasi publik tersebut.

Kajian terhadap penyelenggaraan pelayanan publik selalu dikaitkan dengan aspek perilaku manusia baik sebagai individu maupun sebagai bagian daripada organisasi. Manusia dalam organisasi memiliki peran strategis dalam mengefektifkan penyelenggaraan pelayanan publik. Dari berbagai teori perilaku yang ada disebutkan bahwa faktor yang dapat mempengaruhi perilaku individu menurut Gibson meliputi aspek kemampuan dan keterampilan, latar belakang sosial, dan faktor demografis. Faktor-faktor tersebut dapat berbeda antara satu orang dengan orang lainnya, sehingga membentuk perilaku organisasi dari manusia yang ada dalam organisasi merupakan sesuatu yang sulit namun bukan berarti tidak dapat dilakukan.

Perilaku organisasi selalu diarahkan kepada pencapaian tujuan-tujuan organisasi sebagaimana telah ditetapkan sebelumnya oleh pemilik organisasi. Pada organisasi pemerintah, tujuan-tujuan organisasi tersebut ditetapkan melalui sebuah keputusan melalui kebijakan yang diambil oleh negara atau pemerintah. Faktor pembentuk perilaku organisasi selain dari

faktor pembentuk perilaku individu tersebut juga ditentukan oleh faktor yang termasuk dalam variabel organisasi seperti sumber daya, kepemimpinan, penggajian, struktur, dan desain pekerjaan.

Penyelenggaraan pelayanan publik khususnya dalam bidang pelayanan kesehatan berbagai dimensi yang terkait dengan pelayanan tersebut untuk memberikan kepuasan kepada warga masyarakat. Perangkat yang diperlukan untuk penyelenggaraan pelayanan tersebut adalah tersedianya sarana dan prasarana pelayanan yang memadai. Selain daripada itu penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik juga menjadi perhatian dan dianggap sebagai solusi untuk meningkatkan pelayanan.

Efektifnya penyelenggaraan pelayanan termasuk dalam pelayanan publik, dalam struktur birokrasi yang berperan dan sangat menentukan keberhasilan layanan publik adalah *street-level bureaucrats*. Posisi *street-level bureaucrats* sangat urgen karena merekalah yang berhadapan langsung dengan warga masyarakat di lapangan dan menghadapi berbagai dinamika pelayanan publik yang kadangkala sulit diprediksi sebelumnya. Posisi strategis daripada *street-level bureaucrats* tersebut yang mampu meramu pelaksanaan kebijakan di lapangan, hal tersebut disebabkan karena tidak ada kebijakan publik yang sempurna yang mampu mengidentifikasi segala aspek yang mungkin terjadi di lapangan dalam pelaksanaannya.

Berhasilnya penyelenggaraan pelayanan publik harus ada sinergitas antara pihak penyelenggara pelayanan dengan warga yang dilayani termasuk

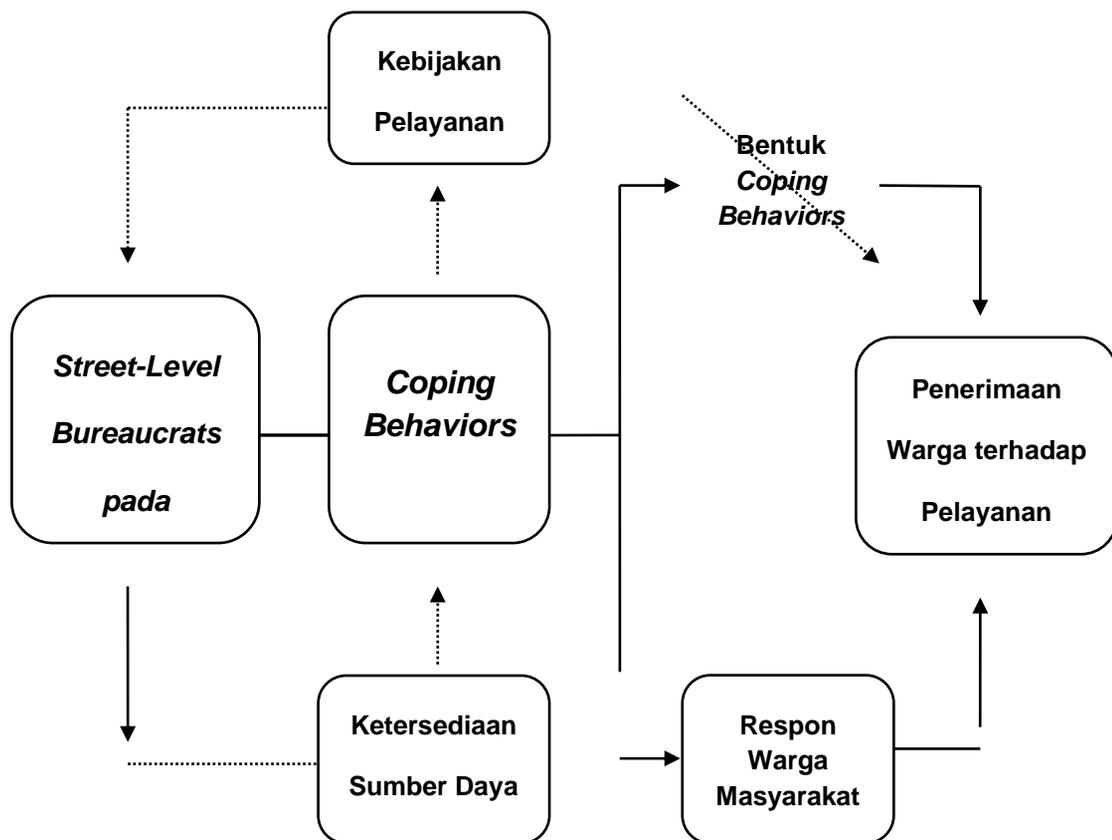
juga dengan elemen lainnya seperti sistem dan strategi pelayanan sebagaimana disebutkan oleh Albrecht dan Zemke. Oleh sebab itu peran *strategis street-level bureaucrats* tersebut adalah melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap kebijakan yang ada supaya dapat dilaksanakan dan diterima oleh warga masyarakat.

Kadangkala *street-level bureaucrats* menghadapi kendala dalam melaksanakan kebijakan yang telah dibuat sementara disatu sisi kebijakan tetap harus dilaksanakan karena dibutuhkan oleh warga, sehingga pada situasi seperti itu para birokrat menghadapi dilema pada dirinya. Untuk mengatasi hal tersebut *street-level bureaucrats* melakukan *coping behaviors* untuk mengendalikan atau mengatasi situasi yang mereka hadapi. Bagi birokrat pelaksanaan tugas pelayanan yang menjadi tanggung jawabnya merupakan sarana untuk menunjukkan kinerjanya, baik secara individu maupun secara organisatoris, dengan demikian *coping behaviors* senantiasa muncul dalam pelaksanaan pelayanan dengan berbagai bentuknya.

Kajian yang memfokuskan pada *fenomena coping behaviors* oleh *street-level bureaucrats* dalam pelayanan kesehatan di Puskesmas ini berupaya menemukan bentuk-bentuk *coping behaviors* dan mengidentifikasi respon warga masyarakat terhadap *coping behaviors* yang ditampilkan oleh penyelenggara pelayanan.

Berdasarkan teori-teori dan konsep mengenai pelayanan publik yang telah dijelaskan di atas, dan berpedoman pada kerangka teori mengenai *street-level bureaucracy* yang dikemukakan oleh Lipsky (1980) maka dapat

disusun kerangka pemikiran penelitian ini dengan mengadaptasi model sistem sebagaimana telah banyak digunakan oleh para peneliti dalam menyusun kerangka penelitian. sebagai berikut:



Gambar 2.6 : Model Kerangka Pikir Penelitian