

DISERTASI

**KINERJA PELAYANAN PUBLIK
(Studi Pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu
Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto)**

***PUBLIC SERVICE PERFORMANCE
(Study at the One Stop Service Investment Office
(DPMPTSP) in Jeneponto Regency)***

MERIYANI

E013192004



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

MAKASSAR

2023

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**KINERJA PELAYANAN PUBLIK (STUDI PADA DINAS PENANAMAN
MODAL DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU (DPMPTSP)
DI KABUPATEN JENEPONTO**

Disusun dan diajukan oleh

MERIYANI

E013192004

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 02 Februari 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Promotor,


Prof. Dr. Hamsinah, M.Si.
Nip. 195511031987022001

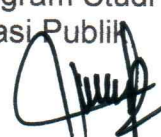
Co. Promotor,


Dr. Hj. Syahribulan, M.Si.
Nip. 196009141987022001

Co. Promotor,


Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.AP.
Nip. 197205072002121001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik


Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
Nip. 197508182008011008



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI DAN PELIMPAHAN HAK CIPTA

Dengan ini saya menyatakan bahwa, disertasi berjudul "KINERJA PELAYANAN PUBLIK (Studi Pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto)" adalah benar karya saya dengan arahan dari komisi pembimbing Prof. Dr. Hamsinah, M.Si sebagai Promotor dan Dr. Syahribulan, M.Si sebagai co-promotor-1 serta Dr. Muhammad Tang Abdullah, M.Si co-promotor-2. Karya ilmiah ini belum diajukan dan tidak sedang diajukan dalam bentuk apa pun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka disertasi ini. Sebagian dari isi disertasi ini telah dipublikasikan di Jurnal Internasional Terindeks Scopus/Setara (International Journal of Early Childhood Special Education (INT-JECS) ISSN: 1308-5581, Vol 14, Issue 03 2022) dengan judul artikel "*Responsibility and Accountability of Service Performance at the One Stop Integrated Service Investment Service (DPMPTSP) in Jeneponto Regency*" dan di Prosiding Bereputasi Internasional (Social Religious and Law, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Undergraduate Conference 2022) dengan judul artikel "*Performance Responsibility Of The One Stop Service and Investment Service In Jeneponto Regency*", serta Jurnal internasional (Journal Dimensie Management and Public Sector, Volume 3, Issue 1, 2022, halaman 041-053) sebagai artikel dengan judul "*Inhibiting Factors in the Implementation of the Non-Cash Food Assistance Program/Basic Food Assistance in Jeneponto Regency*". Dengan ini saya melimpahkan hak cipta dari karya tulis saya berupa disertasi ini kepada Universitas Hasanuddin.

Makassar, Januari 2023



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI DAN PELIMPAHAN HAK CIPTA

Dengan ini saya menyatakan bahwa, disertasi berjudul “KINERJA PELAYANAN PUBLIK (Studi Pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto)” adalah benar karya saya dengan arahan dari komisi pembimbing Prof. Dr. Hamsinah, M.Si sebagai Promotor dan Dr. Syahrubulan, M.Si sebagai co-promotor-1 serta Dr. Muhammad Tang Abdullah, M.Si co-promotor-2. Karya ilmiah ini belum diajukan dan tidak sedang diajukan dalam bentuk apa pun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka disertasi ini. Sebagian dari isi disertasi ini telah dipublikasikan di Jurnal Internasional Terindeks Scopus/Setara (International Journal of Early Childhood Special Education (INT-JECS) ISSN: 1308-5581, Vol 14, Issue 03 2022) dengan judul artikel “*Responsibility and Accountability of Service Performance at the One Stop Integrated Service Investment Service (DPMPTSP) in Jeneponto Regency*” dan di Prosiding Bereputasi Internasional (Social Religious and Law, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Undergraduate Conference 2022) dengan judul artikel “*Performance Responsibility Of The One Stop Service and Investment Service In Jeneponto Regency*”, serta Jurnal internasional (Journal Dimensie Management and Public Sector, Volume 3, Issue 1, 2022, halaman 041-053) sebagai artikel dengan judul “*Inhibiting Factors in the Implementation of the Non-Cash Food Assistance Program/Basic Food Assistance in Jeneponto Regency*”. Dengan ini saya melimpahkan hak cipta dari karya tulis saya berupa disertasi ini kepada Universitas Hasanuddin.

Makassar, Januari 2023

MERIYANI

PRAKATA

Puji dan syukur kehadirat Allah SWT, dengan Asma Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, atas ridho, berkah dan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini dengan judul “Kinerja Pelayanan Publik pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto” sebagai salah satu persyaratan akademik guna penyelesaian Pendidikan Program Doktor Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanuddin. Teriring sholat serta salam kepada junjungan kita Rasulullah Muhammad SAW yang merupakan suri teladan “Uswatun Hasanah” bagi peradaban manusia sepanjang masa.

Judul disertasi ini terinspirasi dari hasil diskusi penulis dengan ibu Prof. Dr. Hamsinah, yang selanjutnya bertindak selaku Promotor. Penentuan Judul Penelitian adalah ketika beliau meminta kami mahasiswa dari Pemda Jeneponto untuk segera mempresentasikan Proposal Judul Penelitian masing-masing. Bertiga; penulis, Mernawaty dan Aspa Muji, kami kemudian meminta waktu khusus untuk berkonsultasi yang pada akhirnya tercetuslah judul “Kinerja Pelayanan Publik” berdasarkan argumen-argumen yang penulis kemukakan perihal kondisi aktual dan dinamika perkembangan Pelayanan Publik saat ini, serta arah yang akan dicapai.

Proses penyusunan disertasi ini sangat mengalami pasang surut dalam penyelesaiannya yang diakibatkan oleh beberapa kondisi yang menyertainya, namun akan menjadi cerita yang amat panjang apabila penulis menuangkannya di sini. Cukup menjadi pengalaman yang berwarna-warni dan yang akan penulis ceritakan dalam obrolan-obrolan lepas sebagai “Success Story of life” meraih gelar “Doktor” bersama adek-adekku seperjuangan mulai dari titik awal saat pernyataan minat kuliah S3 hingga pada titik pencapaian akhir, komitmen teguh pada motto “Maju Bersama, Selesai Bersama,, Semangat..!!” terima kasih adek Mernawaty dan adek Aspa Muji,

Disertasi ini telah berusaha penulis sajikan dengan sebaik mungkin, tentunya berkat bimbingan dan arahan dengan sangat bijaksanan dari tim pembimbing, untuk itu penulis menghaturkan terima kasih dan penghargaan yang tinggi kepada ibu Prof. Dr. Hamsinah, M.Si sebagai Promotor dan ibu Dr. Syahribulan, M.Si sebagai co-promotor-1 serta bapak Dr. Muhammad Tang Abdullah, S.Sos., M.AP. co-promotor-2. Terima kasih penulis haturkan kepada bapak Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS. dari Universitas Brawijaya Malang atas kesediaannya sebagai dosen penguji eksternal; bapak Prof. Dr. Alwi, M.Si. dosen penguji dari Universitas Hasanuddin yang telah memperkaya wawasan pengetahuan penulis dan yang sangat mewarnai isi dari disertasi ini; terima kasih kepada ibu Dr. Hasniati, M.Si. dan bapak Dr. Muhammad Yunus, MA sebagai tim Penguji yang telah memberikan saran bagi penyempurnaan Disertasi ini.

Pada kesempatan ini perkenankan pula saya menghaturkan terima kasih kepada semua pihak terkhusus kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin.

2. Drs Iksan Iskandar Bupati Jeneponto dan Wakil Bupati Jeneponto H. Paris Yasir SE., serta Sekda Jeneponto.
3. Dr. Phil Sukri, S.IP.,M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin
4. Prof. Dr. Alwi, M.Si., selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.
5. Prof. Dr. Muh Akmal Ibrahim, M.Si. selaku Ketua Program Doktor Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.
6. Dosen Pasca Sarjana Program studi Administrasi Publik.
7. Staf Pegawai pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
8. Rekan-rekan mahasiswa di Program Studi S3 Adminstrasi Publik PPS UNHAS Makassar.
9. Para narasumber selaku informan penelitian.
10. Pegawai dan staf Kantor DPMPTSP Kab. Jeneponto.
11. Pegawai dan staf Dinas Ketahanan Pangan
12. Teman-teman lainnya yang tidak sempat disebutkan namanya, namun kesemuanya banyak memberikan bantuan dan dorongan moril kepada penulis.

Penghargaan yang luar biasa patut penulis persembahkan kepada suami tercinta Ir. H. Anwaruddin Munassar M.Si., atas motivasi, perhatian dan pengertian sangat besar, serta keterpenuhan segala kebutuhan selama penulis menempuh pendidikan; Teruntuk anak-anakku terkasih: Muh. Fauzi Perdana Anwaruddin SE dan Muh. Andry Juliano Anwaruddin, penulis persembahkan semangat ini, agar menjadi inspirasi "seorang PEREMPUAN, seorang ISTRI, seorang IBU, seorang PEMIMPIN,, tetapi Ibunda kalian masih penuh semangat menempuh pendidikan,, Barakallah".

Teristimewah kepada kedua orang tua tercinta, Almarhum H.M. Aris Dg. Mananrang dan Almarhumah Hj. Andi Norma Petta Tino, ananda mengirimkan limpahan terima kasih, sembah sujud dan doa terbaik. Teruntuk keluarga besar "ARIS DM": kakak-kakakku, adik-adikku, ponakan, cucu dan cicit, terima kasih atas suportnya yang sering mendiskusikan perkembangan kemajuan pendidikan penulis disetiap acara pertemuan keluarga.

Kepada bapak/ibu dan handai taulan yang berkesempatan membaca disertasi ini, penulis sangat berharap adanya masukan dan saran guna lebih menyempurnakan hal-hal yang kemungkinan luput dari jangkauan pemikiran maupun kesalahan penulis dalam penulisan disertasi ini, agar dapat diimplementasikan dan sebagai informasi yang dijadikan rujukan bagi penelitian selanjutnya.

Makassar, Januari 2023

Meriyani

ABSTRAK

MERIYANI, Kinerja Pelayanan Publik (Studi Pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto) (dibimbing oleh Hamsinah, Syahribulan dan Muhammad Tang).

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan dan menganalisis kinerja pelayanan publik pada DPMPTSP Kabupaten Jeneponto dengan mengkaji berbagai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja sehingga dapat menghasilkan suatu model peningkatan kinerja pelayanan publik pada DPMPTSP Kabupaten Jeneponto. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dalam penelitian yaitu dengan wawancara observasi dan FGD. Penelitian ini menggunakan Analisis Data Kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja pelayanan publik pada DPMPTSP Kabupaten Jeneponto diukur dengan menggunakan indikator a). *Responsiviness* di DPMPTSP terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan/ masyarakat yang mencakup indikator: prosedur, persyaratan, biaya dan waktu pengurusan izin serta penanganan pengaduan. Dari kelima indikator tersebut prosedur, biaya, waktu pengurusan dan penanganan pengaduan berjalan dengan baik, namun persyaratan perlu lebih disederhanakan; b). *Responsibility* Layanan di DPMPTSP terintegrasi dengan regulasi dan prinsip-prinsip layanan publik dan sejauh mana penerapan standar operasional prosedur (SOP) layanan dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan; c). *Accountability* Pada DPMPTSP yakni akuntabilitas kinerja dan anggaran tersedia dan bisa diakses masyarakat Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP). Capaian kinerja organisasi dan realisasi anggaran masih perlu dioptimalkan serta analisis permasalahan dan solusi. Hal ini dimaksudkan untuk dapat mempersiapkan terwujudnya sistem pelaporan yang efektif, transparan dan akuntabel serta berorientasi pada hasil. Dapat disimpulkan model kinerja pelayanan publik yang diterapkan selama ini belum maksimal sehingga diperlukan adanya rekomendasi model peningkatan kinerja yaitu dengan memberikan pelayanan publik yang terukur dari segi responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas serta mengoptimalkan penerapan/penyediaan teknologi, kualitas lingkungan fisik, budaya organisasi, kepemimpinan, pengelolaan sumber daya manusia dan kolaborasi, sehingga dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat penerima layanan.

Kata Kunci : Kinerja Organisasi, Pelayanan Publik dan Model Peningkatan Kinerja

ABSTRACT

MERIYANI, **Public Service Performance (Study at the One-Stop Integrated Service Investment Service (DPMPTSP) in Jeneponto Regency)** (supervised by Hamsinah, Syahribulan, and Muhammad Tang).

This study aims to describe and analyze the performance of public services at DPMPTSP Jeneponto Regency by examining various factors that affect performance to produce a model for improving public service performance at DPMPTSP Jeneponto Regency. This research uses the descriptive qualitative method. Data collection techniques used in this study are interviews and observations. This research uses qualitative data analysis. The results showed that the performance of public services at DPMPTSP Jeneponto Regency was measured by using indicators a). Responsiveness in DPMPTSP to the hopes, desires, aspirations, and demands of service users/community which includes indicators: procedures, requirements, costs, and time for obtaining permits and handling complaints. Of the five indicators, the procedures, costs, processing time, and handling of complaints went well, but the requirements needed to be simplified; b). Service Responsibility at DPMPTSP is integrated with regulations and principles of public services and the extent to which the implementation of service standard operating procedures (SOP) is carried out consistently and sustainably; c). Accountability In DPMPTSP, the accountability of performance and budget is available and accessible to the public. Government Agencies Performance Report (LKjIP). Organizational performance achievements and budget realization still need to be optimized as well as problem analysis and solutions. This is intended to be able to prepare for the realization of an effective, transparent and accountable, and results-oriented reporting system. It can be concluded that the public service performance model that has been applied so far has not been maximized so a recommendation for a performance improvement model is needed, namely by providing public services that are measurable in terms of responsiveness, responsibility, and accountability as well as optimizing the application/providing of technology, quality of the physical environment, organizational culture, leadership, management human resources and collaboration, to provide satisfaction to the service recipient community.

Keywords: Organizational Performance, Public Service, and Performance Improvement Model

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengajuan.....	ii
Halaman Pengesahan.....	iii
Lembar Pernyataan Keaslian Disertasi.....	iv
Prakata	v
Abstrak.....	vii
Abstract.....	viii
Daftar Isi	ix
Daftar Tabel.....	xii
Daftar Gambar.....	xiii
Daftar Lampiran.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	19
1.3. Tujuan Penelitian	20
1.4. Manfaat Penelitian	20
1.4.1. Manfaat Akademis.....	20
1.4.2. Manfaat Praktis.....	20
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik.....	21
2.1.1. <i>Old Public Administrasi (OPA)</i>	21
2.1.2. <i>New Public Management</i>	26
2.1.3. <i>New Public Service</i>	33
2.2. Kinerja Organisasi Publik.....	37
2.2.1. Konsep Kinerja Organisasi Publik	37
2.2.2. Pengukuran Kinerja Organisasi Publik	45
2.2.3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi Publik.....	54
2.3. Pelayanan Publik.....	68
2.3.1. Konsep Pelayanan Publik.....	68

2.3.2.	Kualitas Pelayanan Publik.....	74
2.3.3.	Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik.....	78
2.4.	Prinsip Dasar Organisasi Berkinerja Tinggi.....	82
2.4.1.	Kepemimpinan yang konsisten dan berkelanjutan yang berfokus pada kinerja tinggi.....	84
2.4.2.	Kesediaan Untuk Mengembangkan Ukuran Kinerja.....	84
2.4.3.	Kesediaan Untuk Mengubah Seluruh Organisasi Untuk Memberikan Kualitas Yang Lebih Tinggi Dan Layanan Yang Lebih Tepat Dengan Biaya Yang Sama Atau Dikurangi.....	85
2.4.4.	Kesediaan untuk mengalokasikan sumber daya untuk pembelajaran berkelanjutan.....	85
2.5.	Penelitian Terdahulu.....	87
2.6.	Kerangka Pemikiran.....	95

BAB III METODE PENELITIAN

3.1.	Jenis Penelitian	99
3.2.	Lokasi Penelitian.....	99
3.3.	Fokus Penelitian	99
3.4.	Jenis dan sumber data.....	101
3.5.	Teknik Pengumpulan Data.....	101
3.6.	Informan.....	102
3.7.	Analisis Data	102
3.8.	Keabsahan Data.....	104

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1.	Gambaran Umum Lokasi Penelitian	105
4.2.	Hasil Penelitian	120
4.2.1.	Kinerja Pelayanan pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto.....	121

4.2.2. Penerapan Prinsip Dasar membangun Organisasi Berkinerja Tinggi pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto.....	142
4.3. Pembahasan.....	158
4.3.1. Kinerja Pelayanan pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto.....	158
4.3.2. Penerapan Prinsip-prinsip Dasar membangun Organisasi Berkinerja Tinggi pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto.....	175
4.3.3. Model Pelayanan Berkinerja Tinggi pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto.....	200
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1. Kesimpulan.....	204
5.2. Saran.....	206
Daftar Pustaka	
Lampiran	

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Komparasi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Disertasi.....	87
Tabel 4.1.	SDM Berdasarkan Golongan.....	117
Tabel 4.2.	SDM PNS dan Non PNS berdasarkan jenjang pendidikan	118
Tabel 4.3.	Uraian Pekerjaan SDM Non PNS.....	118
Tabel. 4.4.	Aset DPMPTSP.....	119
Tabel. 4.5.	Jenis Layanan Perizinan dan Non Perizinan di DPMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	122
Tabel 4.6.	Indikator Kinerja Utama DPMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	129
Tabel 4.7.	Perjanjian Kinerja Tahun 2021 Kepala Dinas DPMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	130
Tabel 4.8.	Alokasi Anggaran Program Dinas DPMPTSP Kabupaten Jeneponto Tahun 2021.....	131
Tabel 4.9.	Perjanjian Kinerja Tahun 2021 Bidang Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan DPMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	131
Tabel 4.10.	Alokasi Anggaran Bidang Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan DPMPTSP Kabupaten Jeneponto Tahun 2021.....	132
Tabel 4.11.	Informasi Jenis Kegiatan Dokumen Data dan Informasi Bidang Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan DPMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	133
Tabel 4.12	Anggaran-anggaran Program Bidang Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan DPMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	134
Tabel 4.13	Capaian Kinerja DPMPTSP Kabupaten Jeneponto Tahun 2020.....	138
Tabel 4.14.	Capaian Kinerja Pelayanan Publik DPMPTSP Kabupaten Jeneponto Tahun 2020.....	139
Tabel 4.15	Sasaran Strategis, Indikator kinerja dan Target DPMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	167
Tabel 4.16.	Program dan Anggaran DPMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	168
Tabel 4.17	Sarana dan Prasarana di DPMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	190

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	Laporan Dugaan Maladministrasi, 2019.....	17
Gambar 2.1.	Segitiga Keseimbangan dalam Kualitas Pelayanan.....	74
Gambar 2.2.	Kerangka Pemikiran.....	98
Gambar 3.1.	Komponen-Komponen Analisis Data Model Interaktif.....	103
Gambar 4.1.	Struktur Organisasi DMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	107
Gambar 4.2.	Keperluan Pengurusan Jenis Perizinan.....	120
Gambar 4.3.	Alur Mekanisme Perizinan dan nonperizinan bertribusi DPMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	135
Gambar 4.4.	Alur Mekanisme Perizinan dan nonperizinan tanpa retribusi DPMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	136
Gambar 4.5.	Laman Website DMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	152
Gambar 4.6.	Laman layanan pada website DMPTSP Kabupaten Jeneponto.....	153
Gambar 4.7.	Grafik SDM DPMPTSP Kabupaten Jeneponto Berdasarkan Jenjang Pendidikan.....	155
Gambar 4.8.	Model Eksisting kinerja pelayanan pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto.....	201
Gambar 4.9.	Model Rekomendasi kinerja pelayanan pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto.....	202

DAFTAR LAMPIRAN

1. Daftar Riwayat Hidup
2. Pedoman Wawancara
3. Realisasi Anggaran DPMPTSP Kabupaten Jeneponto Tahun 2020
4. Perjanjian Kinerja selingkung Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Jeneponto
5. Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Jeneponto
6. Peraturan Daerah Kabupaten Jeneponto Nomor 04 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah
7. Peraturan Bupati Jeneponto Nomor 31 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Jeneponto.
8. Peraturan Bupati Jeneponto Nomor 03 Tahun 2017 tentang Pelimpahan Kewenangan Penandatanganan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Jeneponto.
9. Surat Keputusan Bupati Jeneponto Nomor 11 tahun 2019 tentang Pembentukan Tim Teknis Pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tahun Anggaran 2019
10. Peraturan Bupati Jeneponto Nomor 82 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Berusaha Dan Non Perizinan Lingkup Pemerintah Daerah
11. Peraturan Bupati Jeneponto Nomor 66 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Penannaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Adanya tuntutan dan dinamika perkembangan pelaksanaan otonomi daerah serta sejalan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, maka organisasi sektor publik sebagai organisasi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik seharusnya juga disesuaikan. Menurut Juliantara (2005), pemerintah yang baik adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintahan secara baik dan memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat. Hal ini dapat berjalan apabila didasari dengan landasan/aturan perundangan yang adil, serta didukung oleh organisasi dan sumber daya manusia (SDM) yang disiapkan secara efisien. Penjelasan di atas ditambahkan oleh Mahsun (2006) dengan memaparkan bahwa dalam menghadapi era globalisasi dibutuhkan suatu upaya yang dapat menunjang pencapaian efisiensi dan kinerja yang tinggi guna membuahkan daya saing dalam perekonomian internasional yang kompetitif. Bagi perusahaan pemerintah daerah, persaingan yang semakin tajam ini memunculkan beban tugas yang lebih berat, sehingga kinerja organisasi menjadi hal fundamental untuk di jaga dan ditingkatkan.

Kinerja organisasi merupakan indikator tingkatan prestasi yang dapat dicapai dan mencerminkan keberhasilan suatu organisasi, serta merupakan hasil yang dicapai dari perilaku anggota organisasi. Kinerja bisa juga dikatakan sebagai sebuah hasil (*output*) dari suatu proses tertentu yang dilakukan oleh seluruh komponen organisasi terhadap sumber-sumber tertentu yang digunakan (*input*). Selanjutnya, kinerja juga merupakan hasil dari serangkaian proses kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu organisasi. Bagi suatu organisasi, kinerja merupakan hasil dari kegiatan kerjasama diantara anggota atau komponen organisasi dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi.

Organisasi publik muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Kenyataan bahwa organisasi publik memiliki stakeholders yang banyak dan memiliki kepentingan sering berbenturan satu dengan yang lainnya membuat organisasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik dimata para stakeholders juga berbeda-beda. Ada berbagai perspektif dalam melihat kinerja organisasi publik

yang memperlihatkan indikator-indikator yang dipergunakan untuk menyusun kinerja organisasi publik. Secara garis besar, indikator yang dipergunakan untuk melihat kinerja organisasi publik dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan. Pendekatan pertama melihat kinerja organisasi publik dari perspektif pemberi layanan dan pendekatan kedua melihat kinerja organisasi publik dari perspektif pengguna jasa. Pembagian pendekatan atau perspektif dalam melihat kinerja organisasi publik harus dipahami sebagai suatu sudut pandang yang saling berinteraksi satu dengan yang lain. Hal tersebut disebabkan dalam melihat persoalan kinerja organisasi publik terdapat berbagai faktor yang mempengaruhinya secara timbal balik, terutama pengaruh interaksi lingkungan yang dapat mempengaruhi cara pandang birokrasi terhadap publik, demikian pula sebaliknya.

Organisasi Publik dituntut memberikan kualitas, inovasi, layanan kepada masyarakat. Ditambah tekanan fiskal dan tuntutan pemilih untuk kinerja yang lebih baik juga memotivasi perubahan. Semakin banyak orang di pemerintahan bertekad untuk mengubah sistem dan insentif sehingga karyawan yang berdedikasi didorong untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas dalam apa pun yang mereka lakukan. Tren lain, seperti perubahan tenaga kerja dan peningkatan teknologi, juga menyatu untuk membuat perubahan yang diperlukan.

Organisasi pemerintah dituntut untuk berkinerja tinggi. Organisasi berkinerja tinggi adalah kelompok karyawan yang menghasilkan barang atau jasa yang diinginkan dengan kualitas lebih tinggi dengan sumber daya yang sama atau lebih sedikit. Produktivitas dan kualitas mereka terus meningkat dari hari ke hari, minggu ke minggu, dan tahun ke tahun, yang mengarah pada pencapaian misi mereka. Prinsip-prinsip dasar membangun organisasi berkinerja tinggi antara lain: 1). Kepemimpinan yang konsisten dan berkelanjutan yang berfokus pada kinerja tinggi; 2).Kesediaan untuk mengembangkan ukuran kinerja; 3). Kesediaan untuk mengubah seluruh organisasi untuk memberikan kualitas yang lebih tinggi dan layanan yang lebih tepat dengan biaya yang sama atau dikurangi; 4).Kesediaan untuk mengalokasikan sumber daya untuk pembelajaran berkelanjutan (Popovich, M. G, dkk, 1998).

Menurut Surjadi Kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi tercapainya tujuan organisasi berarti bahwa, kinerja suatu organisasi itu dapat dilihat dari tingkatan sejauh mana organisasi dapat mencapai

tujuan yang didasarkan pada tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya (Surjadi,2009) sedangkan Menurut Baban Sobandi Kinerja organisasi merupakan sesuatu yang telah dicapai oleh organisasi dalam kurun waktu tertentu, baik yang terkait dengan *input, output, outcome, benefit*, maupun *impact* (Sobandi, 2006).

Hasil kerja yang dicapai oleh suatu instansi dalam menjalankan tugasnya dalam kurun waktu tertentu, baik yang terkait dengan *input, output, outcome, benefit*, maupun *impact* dengan tanggung jawab dapat mempermudah arah penataan organisasi pemerintahan. Adanya hasil kerja yang dicapai oleh instansi dengan penuh tanggung jawab akan tercapai peningkatan kinerja yang efektif dan efisien. Organisasi pemerintahan menggunakan alat, teori yang digunakan yaitu teori kinerja dengan indikator kinerja organisasi menurut baban sobandi (Sobandi,2006) yakni; Pertama, keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik atau pun non fisik. Suatu kegiatan yang berupa fisik maupun non fisik yang diharapkan dapat dirasakan langsung oleh masyarakat. Kelompok keluaran (*output*) meliputi dua hal. Pertama, kualitas pelayanan yang diberikan, indikator ini mengukur kuantitas fisik pelayanan. Kedua, kuantitas pelayanan yang diberikan yang memenuhi persyaratan kualitas tertentu. Indikator ini mengukur kuantitas fisik pelayanan yang memenuhi uji kualitas.

Kedua, hasil adalah mengukur pencapaian atau hasil yang terjadi karena pemberian layanan.segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung), maka segala sesuatu kegiatan yang dilakukan atau dilaksanakan pada jangka menengah harus dapat memberikan efek langsung dari kegiatan tersebut. Kelompok hasil, mengukur pencapaian atau hasil yang terjadi karena pemberian layanan, kelompok ini mencakup ukuran persepsi publik tentang hasil. Ukuran keluaran disebut sangat bermanfaat jika disajikan secara komparatif dengan hasil tahun sebelumnya, target, tujuan, atau sasaran, norma, atau standar yang diterima secara umum. Efek sekunder dari pelayanan atas penerimaan atau pengguna bisa teridentifikasi dan layak dilaporkan. Ukuran itu mencakup akibat tidak langsung yang signifikan, dimaksud atau tidak dimaksud, positif atau negatif, yang terjadi akibat pemberian pelayanan yang diberikan.

Ketiga, kaitan usaha dengan pencapaian adalah ukuran efisiensi yang mengkaitkan usaha dengan keluaran pelayanan. Berdasarkan pengertian diatas, maka mengukur sumber daya yang digunakan atau biaya perunit keluaran, dan

memberi informasi tentang keluaran di tingkat tertentu dari penggunaan sumber daya, menunjukkan efisiensi relatif suatu unit jika dibandingkan dengan hasil sebelumnya, tujuan yang ditetapkan secara internal, norma atau standar yang bisa diterima atau hasil yang bisa dihasilkan setara. Indikator yang mengaitkan usaha dengan pencapaian, meliputi dua hal. Pertama, ukuran efisiensi yang mengaitkan usaha dengan keluaran pelayanan, indikator ini mengukur sumber daya yang digunakan atau biaya per unit keluaran, dan memberi informasi tentang keluaran ditingkat tertentu dari penggunaan sumber daya di lingkungan organisasi. Kedua, ukuran biaya hasil yang menghubungkan usaha dan hasil pelayanan, ukuran ini melaporkan biaya per unit hasil, dan mengaitkan biaya dengan hasil sehingga manajemen publik dan masyarakat bisa mengukur nilai pelayanan yang telah diberikan.

Keempat, informasi penjelas adalah suatu informasi yang harus disertakan dalam pelaporan kinerja yang mencakup informasi kuantitatif dan naratif. Membantu pengguna untuk memahami ukuran kinerja yang dilaporkan, menilai kinerja suatu organisasi, dan mengevaluasi signifikansi faktor yang akan mempengaruhi kinerja yang dilaporkan. Ada dua jenis informasi penjelas yaitu pertama, faktor substansial yang ada di luar kontrol seperti karakteristik lingkungan dan demografi. Kedua, faktor yang dapat dikontrol seperti pengadaan staf.

Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja adalah merupakan suatu kegiatan yang sangat penting. Penilaian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Ada beberapa pendapat yang mendefinisikan tentang kinerja organisasi publik. Jackson dan Morgan (1978) mengemukakan bahwa kinerja pada umumnya menunjukkan tingkat tujuan yang telah ditentukan sebelumnya yang hendak dicapai. Rue and Byar (1981) menyebutkan bahwa kinerja (*performance*) didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau "*the degree of accomplishment*" atau kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi secara berkesinambungan. Selain itu Bernadin (1998) lebih rinci memberikan batasan mengenai kinerja yakni dampak yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan atau kegiatan selama satu periode waktu tertentu. Cakupan dan cara mengukur indikator kinerja sangat menentukan apakah suatu organisasi publik dapat dikatakan berhasil atau tidak (Keban, 1995).

Keban (1998) menjelaskan bahwa ketepatan pengukuran seperti cara atau metode pengumpulan data untuk mengukur kinerja juga sangat menentukan penilaian akhir kinerja. Pengukuran kinerja mempunyai makna ganda yaitu pengukuran kinerja sendiri dan evaluasi kinerja, dimana untuk melaksanakan kedua hal tersebut terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategis dengan akuntabilitas sehingga suatu pemerintah daerah dapat dikatakan berhasil jika terdapat ukuran- ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian misi. Teknik dan metode yang digunakan dalam menganalisis kinerja kegiatan, yang pertama-tama dilakukan adalah dengan melihat sejauh mana adanya kesesuaian antara program dan kegiatannya. Sementara itu, Bernadin (1998) mengatakan bahwa sistem penilaian kinerja harus disusun dan diimplementasikan dengan suatu prosedur formal standar yang berbasis pada analisis jabatan hasilnya didokumentasikan dengan baik dengan penilai yang memiliki kapasitas dan kompetensi yang dapat dipertanggungjawabkan. Meskipun penilaian kinerja telah berkembang dengan pesat, akan tetapi penggunaan, penilaian kinerja dalam organisasi publik belum berkembang sebagaimana yang telah terjadi dalam sektor swasta.

Berdasarkan data empiris menunjukkan bahwa penilaian terhadap kinerja di organisasi publik belum merupakan tradisi yang populer (Keban,1995) dan bahkan terdapat banyak perbedaan pendapat mengenai kriteria kinerja pelayanan publik (Dwiyanto,1999). Perbedaan pendapat tersebut menurut Dwiyanto (1999) disebabkan tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur akan tetapi juga bersifat multi-dimensional. Banyak pendapat mengenai pengukuran kinerja, menurut LAN (2000) pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan metode Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Metode ini menggunakan indikator kinerja sebagai dasar penetapan capaian kinerja. Untuk pengukuran kinerja digunakan formulir Pengukuran Kinerja (PK). Penetapan Indikator didasarkan pada masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*).

Levine (1990) mengemukakan tiga konsep yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, yaitu *responsiveness*, *responsibility* dan *accountability*. Yang dimaksud *responsiveness* atau responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, menyusun prioritas kebutuhan dan

mengembangkannya ke dalam program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik maka kinerja organisasi publik tersebut dinilai semakin baik.

Responsivitas mengukur daya tanggap organisasi publik terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan warga pengguna layanan. Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi baik yang implisit maupun eksplisit. Semakin jelas organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi dan peraturan serta kebijaksanaan organisasi, maka kinerjanya dinilai semakin baik.

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk kepada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut, karena dipilih oleh rakyat, maka dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, kinerja organisasi publik dinilai baik apabila seluruhnya atau setidaknya sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan rakyat. Semakin banyak tindak lanjut organisasi atas harapan dan aspirasi masyarakat, maka kinerja organisasi publik tersebut dinilai semakin baik. Akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat. Nilai dan norma pelayanan yang berkembang dalam masyarakat tersebut, diantaranya meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak azasi manusia dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa

Kinerja dalam lingkup organisasi adalah hasil kerja yang telah dicapai oleh suatu organisasi dalam melakukan suatu pekerjaan dapat dievaluasi tingkat kinerjanya. Berhasil tidaknya tujuan dan cita-cita dalam organisasi tergantung bagaimana proses kinerja itu dilaksanakan. Kinerja organisasi tidak lepas dari faktor-faktor yang dapat mempengaruhi. Berikut adalah faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi: 1). Teknologi yang meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi. semakin berkualitas teknologi yang digunakan, maka akan semakin tinggi tingkat kinerja organisasi tersebut. 2). Kualitas input atau

material yang digunakan oleh organisasi. 3). Kualitas lingkungan fisik yang meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan, dan kebersihan, 4). Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, 5). Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi. 6). Pengelolaan sumber daya manusia yang meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi dan lainnya (Ruky, 2001).

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja organisasi dalam pencapaian pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh sebuah organisasi atau instansi pemerintahan. Meningkatkan kinerja dalam sebuah organisasi atau instansi pemerintah merupakan tujuan atau target yang ingin dicapai oleh organisasi dan instansi pemerintah dalam memaksimalkan suatu kegiatan yang telah di tetapkan sebelumnya. Berhasil tidaknya tujuan dan cita-cita dalam organisasi pemerintahan tergantung bagaimana proses kinerja itu dilaksanakan. kinerja tidak lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi. Suatu kinerja organisasi dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor pendukung dan penghambat berjalannya suatu pencapaian kinerja yang maksimal faktor tersebut meliputi faktor yang berasal dari intern maupun ekstern.

Penyelenggaraan pelayanan publik menjadi isu yang semakin strategis karena perbaikan pelayanan publik di negara ini cenderung berjalan di tempat, sedangkan implikasinya sebagaimana diketahui sangat luas karena menyentuh seluruh ruang-ruang kepublikan baik dalam kehidupan ekonomi, sosial, politik, budaya dan lain-lain. Pelayanan kepada masyarakat sudah menjadi tujuan utama dalam penyelenggaraan administrasi publik. Dalam bidang ekonomi, buruknya pelayanan publik akan berimplikasi pada penurunan investasi yang dapat berakibat terhadap pemutusan hubungan kerja pada industri-industri dan tidak terbukanya lapangan kerja baru yang juga akan berpengaruh terhadap meningkatnya angka pengangguran. Akibat lebih lanjut dari masalah ini adalah timbulnya kerawanan sosial. Perbaikan pelayanan publik akan bisa memperbaiki iklim investasi yang sangat diperlukan bangsa ini untuk dapat segera keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan.

Dalam berbagai studi yang dilakukan terhadap pelayanan publik ini rupanya tidak berjalan linear dengan reformasi yang dilakukan dalam berbagai sektor sehingga pertumbuhan investasi malah bergerak ke arah negatif. Akibatnya harapan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dapat menolong

bangsa ini keluar dari berbagai krisis ekonomi belum terwujud sesuai dengan harapan. Sementara dalam kehidupan politik, buruknya pelayanan publik berimplikasi dalam terhadap kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Buruknya pelayanan publik selama ini menjadi salah satu variabel penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Krisis kepercayaan tersebut teraktualisasi dalam bentuk protes dan demonstrasi yang cenderung tidak sehat, hal itu menunjukkan kefrustasian publik terhadap pemerintahnya. Sehubungan dengan itu perbaikan pelayanan publik mutlak diperlukan agar image buruk masyarakat kepada pemerintah dapat diperbaiki, karena dengan perbaikan kualitas pelayanan publik yang semakin baik dapat mempengaruhi kepuasan masyarakat sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dibangun kembali.

Dari segi sosial budaya, pelayanan publik yang buruk mengakibatkan terganggunya psikologi masyarakat yang terindikasi dari berkurangnya rasa saling menghargai di kalangan masyarakat, timbulnya saling curiga meningkatnya sifat eksklusifisme yang berlebihan, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpedulian masyarakat baik terhadap pemerintah maupun terhadap sesama. Akibat yang sangat buruk terlihat melalui berbagai kerusuhan dan tindakan anarkis di berbagai daerah. Seiring dengan itu masyarakat cenderung memilih jalan pintas yang menjurus ke arah negatif dengan berbagai tindakan yang tidak rasional dan cenderung melanggar hukum.

Pelaksanaan pelayanan publik pada prinsipnya ditujukan kepada manusia. Sudah menjadi kodratnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Sejak lahirnya manusia sudah membutuhkan pelayanan, sebagaimana dikemukakan Rusli (2004) bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan menurutnya sesuai dengan *life cycle theory of leadership* bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun. Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari pemerintah meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan hal-hal seperti berbelit-belit, lamban, mahal, melelahkan, ketidakpastian. Keadaan demikian terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani.

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang telah ditetapkan (Kurniawan, 2005). Dalam Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, diberikan pengertian publik sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan pengertian pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya (Mohammad, 2003). Berbagai gerakan reformasi publik yang dialami negara-negara maju pada awal tahun 1990-an banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

Hal ini juga ditandai pada berbagai karya ilmiah yang telah ditulis oleh para pakar berkaitan dengan pelayanan publik ini antara lain yang berkembang di Amerika Serikat dengan munculnya paradigma *postbureaucratic* oleh Barzelay bersama dengan Armajani (1992). Pandangan *postbureacratic* berkaitan dengan pelayanan publik terlihat pada penekanan administrasi publik pada hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk dan keterikatan terhadap norma, dan mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir (*outcome*). Kemudian selanjutnya dalam waktu yang hampir bersamaan muncul pula paradigma *reinventing government* yang disampaikan oleh Osborne dan Gaebler (Keban, 2008) kemudian dioperasionalisasikan oleh Osborne dan Plastrik pada tahun 1997 dalam karyanya *Banishing Bureaucracy: The Five Strategiesfor Reinventing Government*.

Paradigma ini juga dikenal dengan nama *New Public Management*, pandangan dari paradigma ini sebenarnya menekankan bahwa pemerintah atau birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat. Mereka menilai bahwa pemerintahan harus mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. *New Public Management* dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi moderen (Vigoda, 2005).

Penjelasan lain terhadap perspektif pelayanan publik dapat dilihat dalam karya J.V. Denhardt dan R.B. Denhardt dalam bukunya *The New Public Service* (2003). Paradigma ini memberikan pandangan yang berkaitan dengan pelayanan yakni bahwa administrasi publik harus melayani warga masyarakat bukan pelanggan, mengutamakan kepentingan publik, dan melayani daripada mengendalikan. Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* yaitu pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Pandangan tersebut mengandung makna karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Selain itu pelayanan publik model baru ini harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud oleh dasar teoritis yang digunakan yaitu teori demokratis yang menjamin adanya persamaan warga negara tanpa membedakan asal-usul, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian (Dwiyanto, 2005).

Terlepas dari berbagai teori, pendekatan, perspektif dan paradigma berkaitan dengan pelayanan publik yang senantiasa berubah untuk menyesuaikan diri dengan dinamika perkembangan kebutuhan masyarakat yang terdapat di negara-negara maju atau pada belahan dunia lainnya. Pergeseran tersebut bertujuan untuk menciptakan suatu kerangka pelaksanaan pelayanan publik yang lebih baik, efisien, responsive, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Bagi negara sedang berkembang termasuk di Indonesia gelombang

tekanan untuk mengubah wajah pemerintahan dan substansi operasi mesin pelayanan publiknya.

Adanya tuntutan perbaikan pelayanan publik tersebut kadangkala menjadi prasyarat utama oleh lembaga-lembaga internasional atau negara-negara donor tersebut dalam memberikan bantuan (*loan*). Seperti IMF dan World Bank, kedua lembaga keuangan yang amat berpengaruh tersebut sejak hampir dua dekade terakhir ini semakin rajin mendesak tuntutan politik terhadap negara-negara berkembang untuk mendevolusikan sistem pemerintahan dan sistem pelayanan publiknya yang monopolistik dengan menganjurkan kebijakan pemerkuatan otonomi daerah, privatisasi sektor publik dan pemberian kesempatan yang luas pada sektor-sektor di luar birokrasi pemerintah (Abdul Wahab, 2000). Menelusuri permasalahan pelayanan publik di Indonesia sebenarnya dapat dilihat pada beberapa periode dalam penyelenggaraan pemerintahan, misalnya dimulai pada masa orde baru dan terakhir periode reformasi.

Pergeseran paradigma dalam pelayanan publik tidak dilepaskan dari perubahan iklim politik yang berimplikasi pada kebijakankebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah. Paradigma reformasi pelayanan publik. Paradigma ini mengkaji ulang peran pemerintah dan mendefinisikan kembali sesuai dengan konteksnya, yaitu perubahan ekonomi dan politik global, penguatan *civil society*, *good governance*, peranan pasar dan masyarakat yang semakin besar dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik. namun dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih ditandai berbagai kelemahan-kelemahan, padahal sudah banyak upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat antara lain perumusan kembali Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang sebenarnya memberikan perluasan kewenangan pada tingkat pemerintah daerah, dipandang sebagai salah satu upaya untuk memotong hambatan birokratis yang acapkali mengakibatkan pemberian pelayanan memakan waktu yang lama dan berbiaya tinggi.

Menurut Albrecht dan Zemke (1985) kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan. Sementara Mohammad (2003) menyebutkan bahwa pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada aspek-aspek seperti bagaimana pola penyelenggaraannya, dukungan sumber daya manusia, dan kelembagaan yang mengelola. Dilihat dari sisi pola

penyelenggaraannya, pelayanan publik di Indonesia masih memiliki berbagai 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. Dilihat dari sisi sumber daya manusianya kelemahan utamanya adalah berkaitan dengan profesionalisme, kompetensi, *emphaty* dan etika.

Kompleksitas ini ditanggapi oleh para teoritis dengan terus mengembangkan ilmu administrasi publik. Denhardt dan Denhardt (2003) mengungkapkan bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik. Perspektif tersebut adalah *old public administration*, *new public management*, dan *new public service*. Berdasarkan perspektif yang dikemukakan oleh Denhardt dan Denhardt sebagai pencetus perspektif baru administrasi publik yakni *new public service*, kedua ahli ini menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *new public management* yang termasyhur dengan *reinventing governementnya*, dan beralih ke prinsip *new public service*. Menurut Denhardt dan Denhardt (2003), administrasi publik harus: 1. Melayani warga masyarakat bukan pelanggan. 2. Mengutamakan kepentingan publik. 3. Lebih menghargai kewarganegaraan dari pada kewirausahaan. 4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis. 5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukansesuatu yang mudah. 6. Melayani daripada mengendalikan. 7. Menghargai orang, bukannya produktivitas semata.

Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah melalui keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) No. 63/KEP/M.Pan/7/2003, telah memberikan berbagai rambu-rambu kepada organisasi publik dalam pemberian pelayanan secara baik. Berbagai prinsip pelayanan, seperti kesederhanaan, kejelasan, kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, dan keadilan yang merata merupakan prinsip-prinsip pelayanan yang harus diakomodasi dalam pemberian pelayanan publik. Prinsip kesederhanaan, misalnya, mempunyai maksud bahwa prosedur pelayanan publik harus didesain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat menjadi mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan (Dwiyanto, dkk., 2002).

Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban pemerintah untuk dapat memberikan pelayanan. Tumbuhnya kesadaran warga

negara untuk dilayani nampaknya sesuai dengan anjuran dan saran dari Keenan (2004) serta Denhardt dan Denhardt (2003) untuk beralih ke prinsip *New Public Service*. Bagi mereka paradigma *the New Public Services* lahir dari kerangka teori "*Democratic Citizenship*" di mana masyarakat dianggap sebagai pemilik kedaulatan. Pengabaian terhadap hak-hak dasar rakyat dalam pelayanan publik, misalnya pelayanan publik yang diserahkan sepenuhnya pada mekanisme pasar, berarti mengabaikan pemilik kedaulatan atas negara.

Kepentingan publik dapat dikembangkan secara lebih baik oleh administrator publik dan masyarakat dari pada dilakukan oleh seorang wirausaha. Sesungguhnya, uang publik yang digunakan untuk melayani masyarakat berasal dari uang yang dibayarkan oleh masyarakat. Implikasinya sebagaimana diketahui sangat luas karena menyentuh seluruh ruang-ruang kepublikan baik dalam kehidupan ekonomi, sosial, politik, budaya dan lain-lain. Dalam bidang ekonomi, buruknya pelayanan publik akan berimplikasi pada penurunan investasi yang dapat berakibat terhadap pemutusan hubungan kerja pada industri-industri dan tidak terbukanya lapangan kerja baru yang juga akan berpengaruh terhadap meningkatnya angka pengangguran. Akibat lebih lanjut dari masalah ini adalah timbulnya kerawanan sosial.

Perbaikan pelayanan publik akan bisa memperbaiki iklim investasi yang sangat diperlukan bangsa ini untuk dapat segera keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan. Sayangnya upaya menuju kepada perbaikan tersebut masih sebatas *lipis service*. Dalam berbagai studi yang dilakukan terhadap pelayanan publik ini rupanya tidak berjalan linear dengan reformasi yang dilakukan dalam berbagai sektor sehingga pertumbuhan investasi malah bergerak ke arah negatif. Akibatnya harapan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dapat menolong bangsa ini keluar dari berbagai krisis ekonomi belum terwujud sesuai dengan harapan. Sementara dalam kehidupan politik, buruknya pelayanan publik berimplikasi dalam terhadap kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Buruknya pelayanan publik selama ini menjadi salah satu variabel penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Krisis kepercayaan tersebut teraktualisasi dalam bentuk protes dan demonstrasi yang cenderung tidak sehat, hal itu menunjukkan kefrustasian publik terhadap pemerintahnya. Sehubungan dengan itu perbaikan pelayanan publik mutlak diperlukan agar image buruk masyarakat kepada pemerintah dapat diperbaiki, karena dengan perbaikan kualitas pelayanan publik yang semakin baik dapat

mempengaruhi kepuasan masyarakat sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dibangun kembali.

Pelayanan publik di Indonesia dinilai masih belum dapat memuaskan pada tahun 2011, Indonesia menempati urutan ke-129 dari 18 negara dalam pelayanan publik. (Laporan Ombudsman Republik Indonesia, Monitoring Kepatuhan Kementerian dalam Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, 2013). Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah selama ini masih dianggap buruk dan kurang efisien dengan prosesnya yang lama serta bertele-tele. Hingga menimbulkan praktik yang tidak sehat di dalamnya, seperti adanya pungutan liar dan percaloan. Masyarakat pun akhirnya ada yang beralih ke praktik tidak sehat tersebut dengan harapan dapat mempercepat proses pelayanan yang diinginkan. Semakin lama praktik ini dianggap wajar oleh masyarakat karena dapat mempermudah proses pelayanan yang sebelumnya terkesan lambat dan membutuhkan waktu lama. Hingga dalam hal ini memerlukan sebuah reformasi untuk mengatasi permasalahan yang memunculkan anggapan masyarakat bahwa birokrasi terkesan lamban dan tidak efisien dalam menanggapi perubahan. Laporan masyarakat terkait pelayanan publik yang kurang baik atau kurang berkualitas dapat disampaikan kepada lembaga pengawasan eksternal yang independen yakni Ombudsman RI. Berdasarkan data laporan pengaduan masyarakat

Pelayanan publik memiliki keterkaitan erat dengan kesejahteraan rakyat, pelayanan publik yang berkualitas tentu saja akan menciptakan kepuasan dari masyarakat, selaku pemanfaat pelayanan publik, sebagaimana telah diatur dengan baik melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa pelayanan publik merupakan 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. Penilaian terhadap pemenuhan standar pelayanan publik dilakukan menggunakan variabel dan indikator berbasis pada kewajiban penyelenggara pelayanan publik dalam memenuhi komponen standar pelayanan publik.

Salah satu wujud dari pelayanan yang berkualitas adalah memberikan kebebasan kepada masyarakat dalam menyampaikan keluhan dan pengaduannya, terutama ketika terjadi kesenjangan antara harapan dan

kenyataan terkait pelayanan yang ada. Menurut Hamsinah (2009) untuk mengurangi atau menghilangkan kesenjangan antara kinerja pelayanan dengan harapan pelanggan perlu dilakukan titik temu antara harapan pelayanan dari pelanggan dengan kenyataan pelayanan yang diberikan dari pemberi pelayanan.

Menurut Yuliantara (2005), pemerintah yang baik adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintahan secara baik dan memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat. Hal ini dapat berjalan apabila didasari dengan landasan/aturan perundangan yang adil, serta didukung oleh organisasi dan sumber daya manusia (SDM) yang disiapkan secara efisien. Senada dengan hal tersebut Mohammad (2006) dengan memaparkan bahwa dalam menghadapi era globalisasi dibutuhkan suatu upaya yang dapat menunjang pencapaian efisiensi dan kinerja yang tinggi guna membuahakan daya saing dalam perekonomian internasional yang kompetitif.

Adanya rambu-rambu pemberian pelayanan yang dijelaskan di atas, pemerintah daerah secara terus-menerus meningkatkan pelayanan publik. Seiring dengan hal itu, tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitaspun terus meningkat dari waktu ke waktu. Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban pemerintah untuk dapat memberikan pelayanan. Keban (2004) serta Denhardt dan Denhardt (2003) mengatakan bahwa administrasi publik harus (1) melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*); (2) mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*); (3) lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*); (4) berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically and act democratically*); (5) menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*); (6) melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*), dan (7) menghargai orang, bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*).

Permintaan pelayanan publik terus meningkat baik secara kuantitas maupun secara kualitas. Hal tersebut terkait dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk, meningkatnya tingkat pendidikan, meningkatnya tingkat kebutuhan, semakin beragamnya lapangan pekerjaan dan semakin bertambah tingkat kesejahteraan masyarakat. Pelayanan publik bukan hanya merupakan persoalan administratif saja tetapi lebih tinggi dari itu yaitu pemenuhan keinginan

dari publik. Oleh karena itu di perlukan kesiapan bagi administrator pelayanan publik agar dapat dicapai kualitas pelayanan baik (Sumartono, 2007).

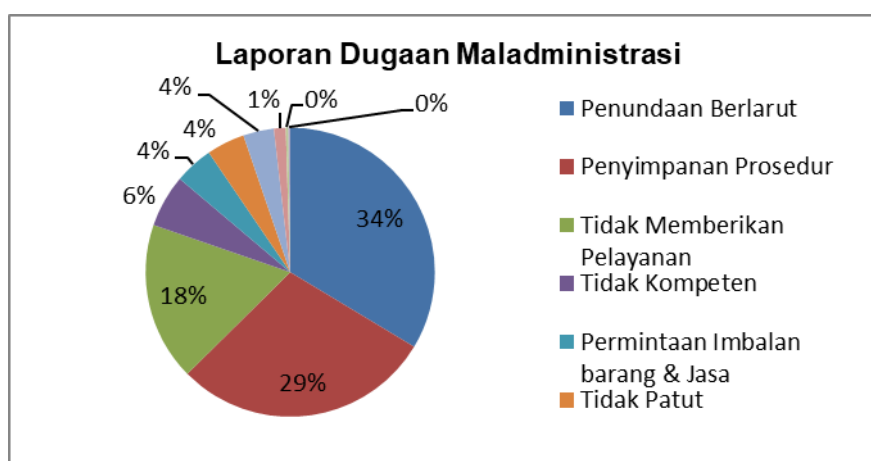
Kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dalam perkembangan publik dewasa ini kalangan masyarakat miskin maupun kalangan dunia usaha sering mengeluhkan buruknya pelayanan publik. Padahal pemerintah telah berupaya memberikan dorongan dalam menyediakan penyelenggaraan pelayanan publik secara optimal. Bahkan untuk menunjukkan bukti keseriusan pemerintah juga telah memperkuat penyelenggaraan pelayanan publik dengan dukungan legalitas yaitu telah dikeluarkan instruksi Presiden No 1 tahun 1995 tentang perbaikan dan peningkatan mutu pelayanan, selain itu adanya Kepmenpan No.63/Kep/M.Pan/7/2003 yang meliputi : (1).Kesederhanaan, (2). Kejelasan (3). Kepastian waktu (4). Akurasi (5). Keamanan (6). Tanggung jawab (7). Kelengkapan Sarana dan Prasarana, (8). Kemudahan akses, (9). Kedisiplinan, (10). Kenyamanan. Prinsip-prinsip pelayanan ini harus diakomodasi dalam pemberian pelayanan publik.

Prinsip kesederhanaan, misalnya mempunyai maksud bahwa prosedur pelayanan publik harus didesain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat menjadi mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan (Dwiyanto,dkk: 2002). Bahkan untuk menunjukkan bukti keseriusan pemerintah, juga telah memperkuat penyelenggaraan pelayanan publik dengan dukungan legalitas yaitu mengeluarkan Undang-Undang No 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik. Selain itu berbagai inovasi dan kreativitas di bangun dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik, namun dalam realitas semakin banyak masyarakat kita yang memberikan respon negatif atau menyatakan rasa tidak puas dengan kinerja pelayanan birokrasi yang dinilai lamban, tidak transparan dan kurang cerdas dalam menangani berbagai masalah yang dihadapi masyarakat (Keban, 2007).

Tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas bukan semakin menurun tetapi justru semakin meningkat. Hampir setiap hari kita baca atau lihat di media elektronik maupun media cetak, masih tingginya tingkat keluhan masyarakat pengguna layanan publik. Hal ini menunjukkan pemerintah

sebagai organisasi publik masih belum sepenuhnya mampu memberikan kinerja pelayanan yang berkualitas. Hasil survey yang dilakukan Universitas Gadjah Mada, secara umum stakeholders menilai bahwa kualitas pelayanan publik mengalami perbaikan setelah diberlakukan otonomi daerah, namun dilihat dari sisi efisiensi dan efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan masih jauh dari yang diharapkan dan masih memiliki berbagai kelemahan. Hal yang sama dikemukakan Mohammad (2006), menyebutkan adanya beberapa kelemahan dalam pelayanan publik, antara lain: kurang responsive, kurang informative, kurang *accessible*, kurang koordinasi, birokratis, kurang mau mendengar keluhan dan inefisiensi.

Penelitian di atas relevan dengan jumlah laporan/pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik pada tahun 2019 ke Ombudsman sebanyak 7.903 laporan, dari laporan tersebut diklasifikasikan substansi laporannya. Adapun top 15 substansi laporan antara lain: agraria/pertanahan, kepegawaian, pendidikan, kepolisian, administrasi kependudukan, ketenagakerjaan, peradilan, perdesaan, perbankan, kesehatan, perizinan (PTSP), perhubungan, listrik dan lembaga pemasyarakatan. Berdasarkan data klasifikasi dugaan maladministrasi, disajikan dalam grafik berikut:



Gambar 1.1. Laporan Dugaan Maladministrasi, 2019
 Sumber: Laporan Tahunan Ombudsman RI, 2019

Dari top 15 substansi laporan masyarakat yang masuk ke ombudsman terkait pelayanan publik salah satunya adalah masalah perizinan. Banyak perizinan yang harus diurus karena perizinan merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk memuai suatu bisnis. Permasalahan perizinan merupakan permasalahan yang sudah ada sejak lama dan bukan merupakan perkara baru.

Bahkan, para pengusaha di Indonesia sudah sejak lama mengeluhkan persoalan terkait perizinan dan birokrasi. Problema ini pun merupakan sudah menjadi permasalahan nasional. Karena masalah pelayanan perizinan, terutama tren maladministrasi sudah banyak terjadi baik di kota maupun kabupaten yang ada di Indonesia.

Mencermati kebutuhan masyarakat terkait perizinan dibutuhkan sistem kerja yang lebih efektif dan efisien dalam menunjang pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat pengguna layanan publik. Turut didukung pula dengan semakin berkembangnya era keterbukaan masyarakat yang mengakibatkan tuntutan yang lebih banyak kepada birokrasi pemerintah dan aparatnya untuk dapat memberikan pelayanan yang prima. Kepuasan masyarakat yang mengakses layanan publik adalah faktor penentu berhasil tidaknya kinerja setiap organisasi publik di mata masyarakat. Oleh karenanya pemahaman terhadap pihak yang berkepentingan atau pelanggan yang dalam hal ini adalah masyarakat luas sangat diperlukan. Penyelenggaraan pola pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan publik harus disesuaikan dengan banyak menggunakan teknologi informasi dan jaringan.

Kebijakan pengembangan dan penyelenggaraan pelayanan perizinan terpadu di Kabupaten Jeneponto pada hakekatnya merupakan salah satu upaya perbaikan kualitas pelayanan perizinan untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat secara berkesinambungan, yang dilaksanakan melalui pembenahan sistem pelayanan perizinan secara menyeluruh, dan terintegrasi dengan strategi maupun kebijakan nasional.

Pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Jeneponto berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Jeneponto Nomor 04 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah dan Peraturan Bupati Jeneponto Nomor 31 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Jeneponto. Perda dan Perbup tersebut menjadi dasar pada pelaksanaan tugas urusan penanaman modal sekaligus dalam menentukan isu strategis sesuai dengan tugas dan fungsi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Jeneponto.

Berdasarkan Peraturan Bupati Jeneponto Nomor 03 Tahun 2017, Adapun Jenis Layanan Jenis pelayanan perizinan dan non perizinan yang

diselenggarakan oleh DPMPTSP Kabupaten Jeneponto antara lain : 1). Izin Mendirikan Bangunan (IMB); 2). SITU/HO; 3). Tanda Daftar Perusahaan (TDP); 4). Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK); 5). Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP); 6). Izin Trayek; 7). Izin Tenaga Kesehatan; 8). Izin Sarana Prasarana Kesehatan; 9). Izin Usaha Perikanan; 10). Izin Lingkungan; 11). Izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH), 12). Izin Penelitian; 13). Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA); 14). Izin Lokasi; 15). Izin Penanaman Modal (IPM); dan 16). Izin Usaha Mikro dan Kecil (IUMK).

Hasil studi pendahuluan ditemukan berbagai permasalahan yang dihadapi DPMPTSP Kabupaten Jeneponto khususnya pada Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan antara lain: 1). Kebutuhan dan kompetensi SDM yang dibutuhkan setiap seksi tidak sama atau berbeda, 2). Jumlah SDM dan sarana teknis juga tidak sebanding dengan jumlah layanan yang dimohon 3). Belum semua layanan menggunakan sistem online sehingga menyebabkan data tidak dapat diperoleh seketika, akibatnya pengambilan kebijakan belum berdasarkan informasi atau data yang cukup; 4). Kebijakan pusat yang selalu berubah dan memerlukan pengkajian dan implementasi kebijakan baru dari daerah sehingga kebijakan pusat tidak selalu dapat direalisasikan oleh daerah; 5). Kualitas pelayanan publik yang belum optimal. Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, penelitian berjudul Kinerja Pelayanan Publik (Studi Pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Jeneponto).

1.2. Rumusan Masalah

Mengacu pada alur pemikiran latar belakang penelitian yang diuraikan, maka dirumuskan beberapa rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Kinerja Pelayanan pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto?
2. Bagaimana Penerapan Prinsip-prinsip Dasar membangun Organisasi berkinerja tinggi pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto?
3. Bagaimana Model Pelayanan Berkinerja Tinggi pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun Tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis kinerja pelayanan pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis Penerapan Prinsip Dasar membangun Organisasi berkinerja tinggi pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis Model Pelayanan Berkinerja Tinggi pada Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Jeneponto.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dari penelitian ini terbagi atas dua yaitu:

1.4.1. Manfaat Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya konsep manajemen berbasis kinerja yang merupakan salah satu bagian reformasi manajemen sektor publik atau yang dikenal dengan istilah NPM (*New Public Management*) dan NPS (*New Public Service*).

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi input bagi perencana dan pelaksana pelayanan publik agar dapat meningkatkan kinerjanya dalam hal pemberian layanan kepada publik. Dari hasil penelitian ini maka pentingnya pemberian pelayanan sehingga menghasilkan kinerja pelayanan publik yang baik, dan diharapkan dapat menemukan dasar konseptual untuk menghasilkan suatu model kinerja dalam pencapaian tujuan serta dapat digunakan sebagai model peningkatan kinerja pelayanan publik menjadi penemuan baru untuk dijadikan sebagai bahan atau patokan atas kinerja yang diharapkan sesuai tujuan organisasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik

2.1.1. *Old Public Administration (OPA)*

Gagasan awal yang dimunculkan Wilson (1887) adalah keprihatinan atas proses pemerintahan yang tengah berlangsung di Amerika yang belum memiliki arah yang jelas pada saat itu. Lebih lanjut Wilson menyatakan bahwa: *"It is getting harder to run a constitution than to frame one"*. Dalam pernyataan ini Wilson seolah-olah ingin mengatakan bahwa melaksanakan kebijakan merupakan proses yang lebih kompleks dibandingkan dengan formulasinya. Oleh karenanya, untuk meningkatkan proses pemerintah perlu dilakukan dua hal:

- 1) Pemerintah harus memfokuskan diri pada implementasi kebijakan.
- 2) Pemerintah harus mengkonstruksikan kewenangan eksekutif yang jelas skema hirarki organisasi dan mencapai tujuan melalui metode yang paling reliabel dan efisien.

Berlandaskan hal tersebut Wilson menyatakan bahwa dibutuhkan sebuah bisnis baru yang mencurahkan perhatian dan dedikasinya secara penuh dalam implementasi kebijakan. Bisnis ini selanjutnya dinamakan Ilmu Administrasi Publik. Tugas utama administrasi publik adalah mengeksekusi kebijakan dan menyediakan pelayanan yang dilakukan oleh administrasi publik yang netral dan profesional yang di supervisi dan bertanggung jawab terhadap para pemimpin politik yang telah dipilih oleh masyarakat melalui mekanisme demokrasi (*elected political leaders*).

Pada sisi lain Wilson mencoba berpikir antisipatif terutama terhadap kemungkinan bahwa politis yang korup akan memberikan tekanan terhadap administrator publik yang mencoba menjalankan tugasnya dalam tersebut, maka Wilson berpendapat perlunya pemisahan antara politik dengan administrasi. Hal ini kemudian dikenal dengan istilah dikotomi politik administrasi.

Ide tersebut kemudian didukung oleh Goodnow dan White (1900) yang menyatakan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi besar yaitu politik yang berurusan dengan kebijakan atau ekspresi kehendak negara dan administrasi yang urusannya adalah mengesekusi kebijakan tersebut. Pernyataan Goodnow dan White mempertegas bahwa dibutuhkan pemilahan yang jelas antara

administrasi dan politik. Administrasi publik cenderung berkonsentrasi pada proses pelaksanaan kebijakan yang merupakan produk dari proses politik sehingga administrasi publik mengambil peranan manakala proses politik sudah berakhir dengan sebuah keputusan politik (kebijakan).

Dalam buku yang ditulis Nicholas Henry (2010) ditegaskan bahwa dikotomi Politik-Administrasi merupakan paradigma pertama dalam perkembangan administrasi publik. Namun dalam prakteknya pemilahan antara politik dan administrasi ternyata sulit untuk dijalankan. Gullick (1993) menyatakan bahwa *“policy and administration could not be separated, that every act of public manager involves a “seamless web of discretion and action.”* Hal ini juga turut dipertegas oleh Appleby (1949) yang secara terbuka menentang dikotomi politik administrasi melalui pendapatnya bahwa *“public administration is policy making”* pada akhirnya memang agak sulit untuk membatasi pengawasan anggota legislatif yang notabene mewakili kepentingan politik dalam proses implementasi kebijakan publik. Demikian sebaliknya sulit pula untuk menyangkal bahwa pada kenyataannya birokrasi yang berinteraksi secara langsung dengan masyarakat mampu memberikan rekomendasi alternatif kebijakan yang cukup berpengaruh dalam proses politik. Situasi ini selanjutnya memberi keyakinan bahwa dikotomi politik-administrasi tidak dapat dipertahankan sepenuhnya. Sehingga pemisahan antara politik dan administrasi dapat dinyatakan sebagai “pemahaman lama” dalam studi administrasi publik. Hal ini menurut Henry (2010) menjadi penanda dari berakhirnya paradigma pertama yakni dikotomi politik administrasi.

Perkembangan selanjutnya konsentrasi kajian administrasi lebih diarahkan pada isu efisiensi. Wilson memberikan penekanan pentingnya efisiensi dalam menjalankan proses pemerintah. Wilson berpendapat bahwa efisiensi dapat di capai melalui kombinasi dan konfigurasi dasar hirarki manajemen administratif. Oleh karenanya efisiensi dalam ranah operasional kegiatan sektor publik kemudian diinterpretasikan sebagai sebuah pencapaian yang dihasilkan melalui struktur hirarki manajemen administratif dimana spesifikasi pekerjaan berlangsung secara unik dan konsisten. Dalam tulisan Henry (2010) pembahasan yang serius mengenai efisiensi merupakan era baru dalam kajian administrasi yang disebutnya paradigma kedua yaitu prinsip-prinsip administrasi.

Kontribusi terbesar yang memperkaya kajian prinsip-prinsip administrasi di mulai oleh Frederick Wilson Taylor (1967) yang dikenal dengan studinya yang bernama Manajemen Ilmiah (*Scientific Management*). Studi ini merupakan

respon terhadap tuntutan munculnya desain organisasi yang dapat mengakomodir perkembangan industrialisasi dan desain pekerjaan pada prinsip-prinsip yang dianggap ilmiah. Taylor mencoba untuk menemukan cara untuk meningkatkan efisiensi melalui pengamatan yang intensif dan pengukuran yang tepat atas proses kerja dan pekerjaan atau yang seringkali disebut waktu dan gerakan (*time and motion*). Tujuan studi ini adalah meningkatkan keuntungan yang dapat diperoleh organisasi melalui peningkatan produktivitas anggota organisasi. Dengan kata lain Taylor mencoba memfokuskan kajiannya pada peningkatan efisiensi produktivitas dengan cara menekan biaya per-unit dari produksi tersebut.

Menurut Taylor ada pula studi yang dilakukan White (1926) Dan Willoughby (1927). Berikut ini adalah sejumlah kesimpulan yang dapat dicapai oleh kedua peneliti tersebut :

1. Meningkatkan efisiensi organisasi melalui penemuan atas konfigurasi terbaik atas struktur organisasi. Hal ini bisa dicapai dengan pembangunan struktur organisasi dan jelasnya kekuasaan serta kewenangan setiap jabatan dalam organisasi.
2. Kepemimpinan yang sukses dalam sebuah organisasi adalah didasarkan pada kepemimpinan yang kuat dengan kekuasaan dan kewenangan untuk mencapai tujuan organisasi.
3. Kategori organisasi yang efisien adalah organisasi memiliki karakteristik kesatuan komando, hirarki otoritas, dan pembagian divisi pekerjaan yang ketat. Tanggung jawab pimpinan adalah menentukan pembagian pekerjaan yang terbaik dan mengembangkan metode koordinasi pengendalian dalam organisasinya.

Konsep yang di kemukakan oleh White dan Willoughby tersebut kemudian dirangkum dalam sebuah akronim klasik yang diintroduksikan oleh Gulick (1937) yaitu POSDCORB. Maksudnya adalah pekerjaan utama pemimpin organisasi publik terdiri dari melaksanakan Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting.

Menurut Gulick dan Urwick (1937) kemudian mencoba menyusun prinsip-prinsip penting dalam administrasi yaitu :

1. Hirarki yaitu alokasi kemampuan, penghargaan, dan kewenangan dalam organisasi. Alokasi ini disusun secara vertical dalam hubungan atasan dengan bawahan dengan rantai komando yang jelas.

2. Kesatuan komando. Arahan diberikan hanya oleh satu individu saja pada setiap level dalam struktur organisasi.
3. Spesialisasi fungsional. Pembagian kerja berdasarkan spesifikasi pekerjaan yang terspesialisasi.
4. Rentang kendali. Konsep yang menjelaskan bahwa hubungan atasan-bawahan akan maksimal jika atasan bertanggungjawab atas aktivitas yang dikerjakan oleh sedikit bawahan saja. Dengan kata lain rentang kendali yang ideal adalah rentang kendali yang pendek.
5. Desain organisasi yang rasional. Pengaturan fungsi organisasi hendaknya rasional yang di dasarkan pada maksud yang jelas, klien yang dilayani, tempat dan proses pelayanan. Selain itu, desain struktur organisasi juga hendaknya memperhatikan cara untuk memaksimalkan komunikasi yang efektif.

Konsep tentang prinsip-prinsip administrasi ini mendapat sanggahan dari sejumlah ahli. Kritik yang cukup diperoleh menohok disampaikan oleh Herbert Simon (1957). Simon berpendapat bahwa dalam prinsip-prinsip administrasi yang dikemukakan Gullick dan Urwick terdapat hal yang saling bertentangan. Dalam penjelasannya Simon menyampaikan bahwa dalam prinsip administrasi dijelaskan bahwa organisasi sebaiknya memiliki rentang kendali yang pendek bila mengharapkan instruksi dapat dikomunikasikan dan dijalankan secara efektif. Artinya dalam prinsip rentang kendali, seorang atasan hanya dapat mengendalikan bawahan dalam jumlah terbatas. Setelah jumlah bawahan bertambah banyak maka proses mengkomunikasikan instruksi akan semakin kacau dan kontrol akan semakin longgar dan tidak efektif. Maka bila sebuah organisasi menerapkan prinsip-prinsip administrasi mereka akan memiliki postur organisasi yang jenjang strukturnya cukup tinggi untuk membatasi jumlah bawahan yang harus tanggung jawab. Tetapi dalam prinsip lainnya dikatakan bahwa organisasi yang ingin memaksimalkan efektivitas komunikasi dan mereduksi distorsi yang sesedikit mungkin. Koreksi yang disampaikan oleh Simon (1957) ini jelas mendekonstruksi kerangka konseptual yang menjadi landasan prinsip-prinsip administrasi.

Simon (1957) kemudian mengungkapkan konsepsinya yang baru tentang efisiensi. Menurut Simon (1957) manusia memiliki derajat rasionalitas yang terbatas. Tetapi mereka dapat membentuk organisasi yang membuat manusia berani untuk menghadapi tantangan masalah yang kompleks dalam hidup

mereka. Lebih lanjut diuraikan Simon (1957) bahwa tendensi untuk membentuk organisasi atau untuk bekerja bersama-sama dalam pengelolaan yang rasional merupakan sebuah konsep yang menjelaskan bahwa manusia adalah makhluk administratif (*administrative man*). Rasionalitas yang dimiliki manusia merupakan pencerahan perhatian terhadap sinkronisasi atas cara-cara yang tepat guna menghasilkan hasil akhir yang diinginkan dalam pandangan ini rasionalitas diasosiasikan sebagai efisiensi. Manusia administratif akan menunjukkan upaya serius sebagai bentuk perilaku rasional untuk mengoperasikan organisasi secara efisien dalam arah untuk mencapai tujuannya.

Kajian administrasi yang berporos pada efisiensi mendapat sejumlah kritik. Kritik Dimock (1936) dianggap sebagai salah satu yang revolusioner yang kemudian dalam buku Henry (2010) menjadi penanda munculnya paradigma ketiga dalam kajian administrasi publik yaitu administrasi publik sebagai politik. Dimock menegaskan bahwa konsentrasi terhadap efisiensi yang terlalu mekanis sebagai *“Coldly calculating and inhuman”*. Menurut Dimock *“successful administration is warm and vibrant. it is human.”* Lebih lanjut dikatakan bahwa *“successful administration is more than a lifeless pawn. it plans, it contives , it philosophizes, it educates, it builds for the community as a whale.”* Pendapat Dimock tersebut mendorong praktek administrasi publik yang lebih humanistic dan lebih kompleks dari sekedar bertumpu pada aspek efisiensi saja yakni dengan memperhatikan dimensi-dimensi penting lainnya seperti keadilan, kemerdekaan, kebebasan, dan persamaan hak. Kondisi ini merefleksikan bahwa nilai-nilai demokrasi telah memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap metode pengukuran keberhasilan dalam administrasi publik. Hal ini dapat ditilik dari sejauhmana keterlibatan masyarakat dalam kanca kepublikan.

Isu efisiensi sebenarnya tidak bisa diabaikan begitu saja karena kita juga harus mempertimbangkan daya dukung sumberdaya terhadap proses pelaksanaan kebijakan. Artinya bila kriteria efisiensi diterapkan pada pengukuran keberhasilan administrasi, maka pada sisi yang lain perlu juga disusun kriteria lainnya seperti derajat responsivitas terhadap kebutuhan publik. Sehingga kacamata pengukurannya menjadi berimbang antara satu nilai dengan nilai yang lainnya yang sama-sama merupakan prioritas penting.

Kritik terhadap Administrasi Publik model klasik juga dapat dilihat dalam kaitannya dengan keberadaan konsep “Birokrasi Ideal” dari Weber. Menurut Prasojo (2003) terdapat setidaknya 2 (dua) titik kritis terhadap Birokrasi Weberian

tersebut, yakni: *pertama*, dalam hubungan antara masyarakat dan negara, implementasi birokrasi ditandai dengan meningkatnya intensitas perundang-undangan dan juga kompleksitas peraturan; *kedua*, struktur birokrasi dalam hubungannya dengan masyarakat seringkali dikritisi sebagai penyebab menjamurnya meja-meja pelayanan sekaligus menjadi penyebab jauhnya birokrasi dari rakyat. Peningkatan intensitas dianggap memiliki resiko dimana pada akhirnya akan menyebabkan intervensi negara yang akan menyentuh semua aspek kehidupan masyarakat dan pada akhirnya menyebabkan biaya penyelenggaraan birokrasi menjadi sangat mahal (Prasojo, 2003). Kritik-kritik sebagaimana tersebut di atas kemudian menyebabkan dukungan bagi adanya Manajemen Publik baru (*New Public Service*).

2.1.2. Pendekatan *New Public Management* (NPM)

New Public Management (NPM) muncul di tahun 1980an khususnya di New Zealand, Australia, Inggris, dan Amerika sebagai akibat dari munculnya krisis negara kesejahteraan. Paradigma ini kemudian menyebar secara luas khususnya di tahun 1990an disebabkan adanya promosi dari lembaga internasional seperti Bank Dunia, IMF, Sekretariat Negara Persemakmuran dan kelompok-kelompok konsultan manajemen. Paradigma NPM ini muncul karena disebabkan oleh sejumlah kekuatan baik di negara maju maupun di negara berkembang sebagaimana digambarkan oleh Larbi (1999). Di negara maju, perkembangan yang terjadi dibidang ekonomi, sosial, politik dan lingkungan administratif secara bersama-sama mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan administrasi publik. Sasaran utama dari perubahan yang diinginkan adalah peningkatan cara pengelolaan pemerintah dan penyampaian pelayanan kepada masyarakat dengan penekanan pada efisiensi, ekonomi dan efektifitas. Faktor-faktor tersebut, oleh Larbi disebutkan sebagai sejumlah faktor yang menyebabkan lahirnya konsep *New Public Management* (NPM).

Faktor pertama adalah munculnya krisis ekonomi dan keuangan yang dialami oleh banyak negara di dunia ini. NPM muncul sebagai bagian dari perhatian akan keseimbangan pembayaran, ukuran pengeluaran publik dan biaya penyediaan pelayanan publik. Krisis keuangan yang terjadi telah menyebabkan adanya intervensi dari lembaga seperti IMF yang kemudian meminta dilakukannya reformasi keuangan. Sejalan dengan ini, peranan aktif

dari negara dalam pengelolaan ekonomi dan dalam penyediaan layanan secara langsung mulai banyak dipertanyakan. Para pengkritik umumnya menyarankan agar ekonomi pasar dibiarkan sendiri untuk menyelesaikan masalahnya tanpa adanya intervensi aktif dari pemerintah. Reaksi yang kemudian banyak dilakukan oleh pemerintah di negara maju adalah dengan membuat pengukuran-pengukuran yang tidak hanya untuk memotong tetapi juga mengawasi pengeluaran publik. Hal ini kemudian dilakukan melalui perjuangan untuk mereorganisasikan dan memodernisasi birokrasi publik dengan menjadikan reformasi pengelolaan sektor publik sebagai agenda politik utama.

Faktor Kedua adalah menguatnya pengaruh ide neoliberal dan kritik terhadap administrasi publik lama. Di akhir tahun 1970an, kelompok neoliberal semakin banyak melakukan kritik mengenai ukuran, biaya dan peran dari pemerintah dan sekaligus meragukan kapasitas pemerintah untuk memperbaiki permasalahan ekonomi. Hal ini dikarenakan negara kesejahteraan telah melakukan monopoli dalam penyediaan pelayanan dan tidak efisien dalam pelaksanaan operasinya. Belum lagi, perhatiannya yang kurang terhadap pelanggan dan tidak berorientasi kepada hasil, karena menurut pandangan neoliberal hanya melalui kompetisi pasarlah efisiensi ekonomi dapat dicapai dan kepada publik diberikan pilihan pasar bebas. Pasar dianggap sebagai alokator sumberdaya yang efektif, mekanisme koordinasi yang efektif, proses pembuatan kebijakan yang rasional, serta mampu mendorong pemikiran yang inovatif dan berwirausaha. Pandangan ini menurut Larbi sangat dipengaruhi oleh pemikiran ekonomi liberal dan teori pilihan publik (*public choices*).

Anjuran dari para pemikir neoliberal di atas nampaknya memang tepat diaplikasikan di negara-negara maju, terutama di negara-negara yang berazas negara kesejahteraan (*welfare state*), karena sistem perekonomian mereka memang telah lama menganut sistem ekonomi rasional. Pola pikir dan budaya rasional menjadi landasan sistem perekonomian mereka, meskipun akhirnya negara-negara maju tersebut juga mengalami beberapa kali depresi ekonomi. Depresi ekonomi inilah yang mengakibatkan hampir semua perusahaan-perusahaan besar dari berbagai negara maju, termasuk perusahaan-perusahaan besar, multi-cooperation, dari negara adi daya USA, melirik dan memindahkan usahanya ke negara-negara berkembang di tahun 1980 dan di akhir tahun 1990an sebagai salah satu strategi survival dan perluasan pasar yang merupakan anjuran dari pandangan neoliberal.

Kemampuan perusahaan-perusahaan dari negara maju melakukan reorganisasi perusahaan tentu tidak sama dengan perusahaan-perusahaan di negara-negara berkembang, seperti Indonesia. Apalagi, perusahaan-perusahaan milik pemerintah di negara-negara berkembang yang masih sangat kuat dipengaruhi oleh budaya patrimonial yang sangat hierarkhis, segala pelaksanaan tugas, program, dan kegiatan harus menunggu dan sesuai dengan peraturan dari pimpinan. Banyak contoh kasus yang bisa menjadi bukti akan ketidak mampuan, kegagalan, lembaga intrenasional IMF dan juga lembaga-lembaga internasional lainnya, (Wiyanto dalam Kompas 8 Desember 2003), untuk merubah dan memajukan perekonomian negara-negara berkembang, termasuk Indonesia sendiri. Malah organisasi keuangan internasional IMF banyak mendapat tudingan sebagai penyebab semakin merajalela dan suburnya budaya korupsi di negara-negara penerima donor, seperti Indonesia. Akibatnya, kondisi perekonomian negara bukannya mengalami *recovery*, perbaikan, tapi malah semakin memburuk yang ditandai dengan lilitan hutang yang terus membengkak seperti yang dialami oleh negara kita, Indonesia.

Manajemen Publik Baru mengacu pada sebuah kluster ide-ide dan praktek kontemporer yang pada intinya, berusaha untuk menggunakan pendekatan sektor dan bisnis swasta ke dalam sektor publik. Manajemen Publik Baru menjadi sebuah model normatif, model yang menandai perubahan yang sangat besar tentang bagaimana kita berpikir tentang peran administrator publik, sifat profesi, dan bagaimana dan mengapa kita melakukan apa yang kita lakukan (Denhardt and Denhardt, 2003)

Dalam Manajemen Publik Baru, manajer-manajer publik ditantang untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk mencapai hasil-hasil atau untuk memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya diberikan oleh pemerintah. Mereka didorong untuk “menyetir, bukan mendayung”, yang berarti bahwa mereka seharusnya mengasumsikan beban pemberian layanannya sendiri, namun jika memungkinkan, seharusnya mendefinisikan program-program yang akan dijalankan oleh orang lain, melalui pemberian kontrak atau rencana lainnya. Kuncinya yakni Manajemen Publik Baru banyak bergantung pada mekanisme pasar untuk memedomani program-program publik. Manajemen Publik Baru bergerak jauh dari model-model tradisional dalam melegitimasi birokrasi publik, seperti usaha perlindungan prosedural dalam diskresi administratif, dan lebih

menyukai “kepercayaan pada pasar dan metode bisnis swasta serta ide-ide yang dituliskan dalam bahasa rasionalisme ekonomi (Denhardt and Denhardt, 2003).

New Public Management secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. Paradigma NPM yang menerapkan prinsip *good governance* menganggap paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat (Keban, 2004)

New Public Management (NPM) sendiri menurut Stoker (2004), pada awalnya memberikan penekanan terhadap bagaimana menjaga biaya yang dikeluarkan dalam penyediaan pelayanan melalui disiplin manajemen yang lebih tangguh seperti melalui efisiensi tabungan, penggunaan target kinerja, serta penggunaan kompetitor untuk memilih penyedia jasa yang paling murah. Namun demikian, sebagai akibat dari pertumbuhan orientasi konsumsi pemerintah dan perdebatan mengenai *reinventing government* menyebabkan munculnya kebutuhan akan daya tanggap dari administrasi publik dan pilihan yang lebih banyak akan penyediaan pelayanan publik dibandingkan hanya fokus terhadap penghematan biaya saja. Dalam pandangan ini, yang dimaksud dengan manajemen yang lebih baik adalah apabila pelanggan ditempatkan sebagai fokus utama perhatian (*putting customers first*).

New Public Management ini telah mengalami perubahan pada berbagai orientasi. Orientasi pertama yang dikenal dengan *the efficiency drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja. Orientasi Kedua, yang disebut sebagai *downsizing and decentralization* yang mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat. Orientasi ketiga yaitu *in search of excellence* yang mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Orientasi terakhir yang dikenal sebagai *public service orientation*. Model terakhir ini menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi ‘user’ dan warga masyarakat. Pemberian otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih oleh masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka,

menekankan *societal learning* dalam pemberian pelayanan publik, dan menekankan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas (Keban, 2004).

Karakteristik utama NPM adalah perubahan di lingkungan birokrasi yang didasarkan pada aturan baku menuju sistem manajemen publik yang lebih fleksibel dan lebih berorientasi pada kepentingan publik. Menurut pandangan manajerialisme, permasalahan birokrasi muncul bukan karena kesalahan atau buruknya Undang-undang, kebijakan, atau program, melainkan permasalahan tersebut muncul terutama karena manajemen yang buruk. NPM memiliki doktrin sebagai berikut: berfokus pada manajemen, bukan kebijakan; debirokratisasi; berfokus pada kinerja dan penilaian kinerja; akuntabilitas berbasis hasil (*result-based accountability*); pemecahan birokrasi publik ke dalam unit-unit kerja; penerapan mekanisme pasar melalui pengontrakan atau *outsourcing* untuk membantu perkembangan persaingan di sektor publik; pemangkasan biaya (*cost cutting*) dan efisiensi; kompensasi berbasis kinerja (*performance-based pay*); dan kebebasan manajer untuk mengelola organisasi. Doktrin tersebut semakin menegaskan bahwa NPM sangat terkait dengan semakin pentingnya pelayanan kepada pelanggan (*customer service*); devolusi; reformasi regulasi; reformasi proses anggaran menuju penganggaran kinerja (Mahmudi, 2005).

Sementara itu, karakteristik NPM menurut Christopher Hood (1991) bahwa konsep *New Public Management* mengandung tujuh komponen utama, yaitu:

- a. Manajemen profesional di sektor publik.
- b. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja
- c. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian *output* dan *outcome*.
- d. Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik.
- e. Menciptakan persaingan di sektor publik.
- f. Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik.
- g. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya.

Pada dasarnya, menurut Thoha (2008), *reinventing government* atau *reinventing bureaucracy* adalah *new public management*, NPM, di mana prinsip-prinsip NPM itu dilaksanakan dalam *reinventing government*. Salah satu aplikasi dari pokok pemikiran NPM adalah *reinventing government* yang merupakan

pemikiran pembaruan administrasi negara dengan memadukan prinsip-prinsip bisnis ke dalam birokrasi pemerintah.

Menurut Thoha (2008), prinsip-prinsip yang terkandung dalam *reinventing government* itu bisa diambil sari patinya untuk perbaikan sistem birokrasi pemerintah Indonesia. Perbaikan sistem birokrasi ini sama halnya dengan upaya pembaruan di bidang birokrasi pemerintah. Mewiraswastakan birokrasi pemerintah bukan berarti setiap pejabat atau petugas diharuskan berdagang berusaha, atau mengajari para pejabat pemerintah untuk berusaha seperti pengusaha. Namun, penekanan upaya dari para pejabat disertai semua komponen instansi publik untuk senantiasa bekerja keras meningkatkan kinerja agar sumber-sumber yang berpotensi ekonomi yang dimiliki oleh instansi pemerintah dari yang tidak produktif bisa berproduksi, dari produksinya yang rendah ditingkatkan menjadi produksi yang lebih tinggi. Oleh karena itu, prinsip *reinventing government* ini adalah mentransformasikan kinerja dunia usaha ke kinerja organisasi pemerintah.

Osborne, menurut Thoha (2008), kemudian menjelaskan lebih jauh tentang prinsip-prinsip yang harus diikuti untuk mewiraswastakan birokrasi pemerintah. Untuk mewiraswastakan birokrasi pemerintah, terdapat sepuluh prinsip yang harus diikuti, yaitu pemerintah harus bersifat katalis; pemerintah milik masyarakat; pemerintah berorientasi misi; pemerintah berorientasi pada hasil; pemerintah berorientasi pada pelanggan; pemerintah berorientasi pada kewiraswastaan; pemerintah bersifat antisipatif; pemerintah melakukan desentralisasi; pemerintah berorientasi pasar; dan pemerintah bersifat kompetitif. Kesepuluh prinsip mewiraswastakan birokrasi pemerintah ini diuraikan lebih luas pada penjelasan berikut ini;

- 1) Pemerintahan katalis; fokus pada pemberian pengarahan. Pemerintah harus menyediakan beragam pelayanan publik, tetapi tidak harus terlibat secara langsung dengan proses produksinya. Sebaiknya pemerintah memfokuskan diri pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diserahkan pada pihak swasta dan/atau sektor ketiga (lembaga swadaya masyarakat dan non profit lainnya);
- 2) Pemerintahan milik masyarakat memberdayakan masyarakat daripada melayani. Pemerintah sebaiknya memberikan wewenang kepada masyarakat sehingga mereka mampu menjadi masyarakat yang dapat menolong dirinya sendirinya (*self-help community*);

- 3) Pemerintah yang kompetitif; menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik. Kompetisi adalah satu-satunya cara untuk menghemat biaya dan meningkatkan kualitas pelayanan dengan kompetisi banyak pelayanan publik dapat ditingkatkan kualitasnya tanpa harus memperbesar biaya;
- 4) Pemerintah yang digerakkan oleh misi; mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi. Apa yang dapat dan tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah diatur dalam mandatnya. Namun tujuan pemerintah bukanlah mandatnya tetapi misinya;
- 5) Pemerintah yang berorientasi hasil; membiayai hasil bukan masukan. Pada pemerintah tradisional, besarnya alokasi anggaran pada suatu unit kerja ditentukan oleh kompleksitas masalah yang dihadapi. Semakin kompleks masalah yang dihadapi, semakin besar pula dana yang dialokasikan. Kebijakan seperti ini kelihatannya logis dan adil, tapi yang terjadi adalah unit kerja tidak punya insentif untuk memperbaiki kinerjanya. Justru, mereka memiliki peluang baru, semakin lama permasalahan dapat dipecahkan, semakin banyak dana yang dapat diperoleh. Pemerintah wirausaha berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif itu, yaitu membiayai hasil dan bukan masukan. Semakin baik kinerjanya semakin banyak pula dana yang akan dialokasikan untuk mengganti semua dana yang telah dikeluarkan oleh unit kerja tersebut.
- 6) Pemerintah berorientasi pada pelanggan; memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi. Pemerintah tradisional seringkali salah dalam mengidentifikasi pelanggannya. Mereka akan memenuhi semua kebutuhan dan keinginan birokrasi, sedangkan kepada masyarakat seringkali menjadi arogan. Pemerintah wirausaha mengidentifikasi pelanggan yang sesungguhnya.
- 7) Pemerintahan wirausaha; mampu menciptakan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan. Pemerintah tradisional cenderung tidak berbicara tentang upaya menghasilkan pendapatan dari aktivitasnya. Padahal, banyak yang bisa dilakukan untuk menghasilkan pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik. Pemerintah wirausaha dapat mengembangkan beberapa pusat pendapatan, seperti: BPS dan Bappeda yang dapat menjual informasi tentang daerahnya kepada pusat-pusat

penelitian, pemberian hak guna usaha kepada pengusaha dan masyarakat, penyertaan modal, dan lain-lain.

- 8) Pemerintah antisipatif; berupaya mencegah daripada mengobati. Pemerintah tradisional yang birokratis memusatkan diri pada produksi pelayanan publik untuk memecahkan masalah publik, serta cenderung bersifat reaktif. Pemerintah wirausaha tidak reaktif tetapi proaktif. Ia tidak hanya mencoba untuk mencegah masalah, tetapi juga berupaya keras untuk mengantisipasi masa depan. Ia menggunakan perencanaan strategis untuk menciptakan visi.
- 9) Pemerintah desentralisasi dari hierarki menuju partisipatif dan tim kerja. Lima puluh tahun yang lalu, pemerintahan yang sentralistis dan hierarkis sangat diperlukan. Pengambilan keputusan harus berasal dari pusat, mengikuti rantai komando hingga sampai pada staf yang paling berhubungan dengan masyarakat dan bisnis. Pada masa itu, sistem tersebut sangat cocok, karena teknologi informasi masih sangat primitif, komunikasi antar lokasi masih lamban, dan aparatur pemerintah masih sangat membutuhkan petunjuk langsung.
- 10) Pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar; mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (system insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan).

2.1.3. Pendekatan *New Public Service* (NPS)

Perkembangan terakhir paradigma Administrasi Publik adalah kombinasi antara *New Public Management* dan *New Governance*. Denhardt dan Denhardt (2000) melakukan kritik terhadap perkembangan paradigma *new public management*. Menurut mereka, penekanan pada semangat pengelolaan sektor publik dengan cara-cara *entrepreneur* dapat menimbulkan pengabaian sumber kekuasaan negara dari pemerintah. Hal ini disebabkan, karena orientasi pelayanan publik lebih ditekankan pada kelompok "*The have*" dan seringkali menyebabkan pengabaian hak-hak kelompok masyarakat "*The have not*". Pelayanan publik yang menekankan pada mekanisme pasar dalam *the new public management* pada akhirnya akan merugikan kepentingan kelompok masyarakat miskin. Oleh karena itu, *the new public services* mencoba untuk menggabungkan dua paradigma sebelumnya. Masyarakat harus memiliki akses

ang besar terhadap pelayanan sehingga dapat meningkatkan kapasitas dan pemberdayaan masyarakat.

Menurut Utomo dan Cendekia (2005), yang mengemukakan kritik Denhardt dan Denhardt di atas menimbulkan sebuah pendekatan yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik. Pendekatan ini terutama menekankan mekanisme yang memberi kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat dalam perencanaan, penyelenggaraan, pengawasan dan evaluasi pelayanan publik. Mekanisme ini juga dapat dimanfaatkan untuk penyaluran, penanganan dan pemanfaatan respon dari konsumen terhadap pelayanan publik.

Denhardt dan Denhardt (2003) kemudian menjelaskan bahwa manajemen Publik Baru mulai mendominasi gagasan dan tindakan di bidang administrasi publik. Manajemen Publik Baru didasarkan pada gagasan bahwa cara terbaik untuk memahami perilaku manusia adalah dengan berasumsi bahwa aktor pemerintah dan lainnya membuat pilihan dan melakukan tindakan berdasarkan kepentingan mereka sendiri. Menurut pandangan ini, peranan pemerintah adalah melepaskan kekuatan pasar sehingga memudahkan pilihan individu dan mencapai efisiensi. Warga dianggap sebagai konsumen dan masalah diatasi dengan memanipulasi insentif. Pegawai negeri diharapkan menjadi pengambil resiko entrepreneurial yang memperoleh “kesepakatan terbaik” dan mengurangi biaya.

Denhardt dan Denhardt (2003) kemudian melanjutkan tentang pengajuan argumen yang disebut dengan Layanan Publik Baru dengan menyatakan bahwa administrator publik harus mulai dengan pengakuan bahwa warga yang terlibat aktif dianggap penting untuk pemerintahan yang demokratis. Kewarganegaraan “tinggi” ini sebagai hal yang penting karena perilaku manusia bukan hanya masalah minat pribadi tetapi juga meliputi nilai, keyakinan dan perhatian kepada orang lain. Warga negara dianggap sebagai pemilik pemerintahan dan mampu bertindak bersama untuk kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, kepentingan publik lebih penting dari pada kumpulan kepentingan pribadi. Layanan Publik Baru mencari nilai-nilai dan kepentingan bersama melalui dialog. Layanan publik itu sendiri dianggap sebagai pengembangan dari kewarganegaraan, yang didorong oleh hasrat untuk melayani orang lain dan mencapai tujuan publik.

Dari sudut pandang ini, bagi Denhardt dan Denhardt (2003), peranan administrator adalah membawa masyarakat “ke meja” dan melayani masyarakat

dalam pola yang mengakui adanya tanggung jawab, etika dan akuntabilitas dalam sistem demokratis. Administrator yang bertanggung jawab harus berusaha untuk melibatkan warga tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga dalam pelaksanaan program untuk mencapai tujuan publik. Hal itu dilakukan tidak hanya untuk membuat pemerintahan bekerja lebih baik tetapi karena disesuaikan dengan nilai-nilai warga masyarakat. Tugas administrator publik bukan hanya mengontrol atau memanipulasi insentif, tetapi melayani. Dalam model ini, keidealan demokratis dan rasa hormat kepada orang lain sudah terkandung dalam interaksi dengan orang lain.

Denhardt dan Denhardt (2003) kembali mengatakan bahwa paradigma *the New Public Services* lahir dari kerangka teori "*Democratic Citizenship*". Dalam kerangka teori ini masyarakat adalah pemilik kedaulatan. Pengabaian terhadap hak-hak dasar rakyat dalam pelayanan publik berarti mengabaikan pemilik kedaulatan atas negara. Konsep *new public management* yang berkembang akhir tahun 1980-an sampai akhir tahun 1990-an, pada prakteknya, mengabaikan rakyat sebagai pemilik kedaulatan karena pelayanan publik diserahkan pada mekanisme pasar. Pemerintah sebagai salah satu cabang kekuasaan negara harus melayani dan memberdayakan masyarakat, sehingga pemilik kedaulatan negara menjadi aktor yang berdaya. Basis penguatan pemberdayaan masyarakat adalah komunitas dan masyarakat madani.

Denhardt dan Denhardt (2003) lebih jauh menjelaskan *the New Public Services* memiliki tujuh dasar pengembangan pelayanan public, yaitu:

- 1) *Serve rather than steer*. Meningkatkan peran birokrat yang dapat membantu dan mengarahkan masyarakat untuk mengartikulasikan dan saling membagi nilai daripada melakukan kontrol terhadap masyarakat. Peran pemerintah bukan hanya sekedar membuat ketentuan dan kebijakan, lebih dari itu bertindak dan melakukan negoisasi, fasilitasi dan menjadi jembatan dalam mengatasi masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat (jika diperlukan bahkan melalui kerjasama antara sektor privat, masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat);
- 2) Kepentingan publik adalah tujuan, bukan hanya sekedar produk. Administrator publik harus dapat membangun kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk menemukan solusi yang cepat melalui pilihan dan preferensi individu, tetapi lebih dari itu harus menghasilkan *shared interest* dan *shared responsibility* dalam masyarakat;

- 3) Berpikir strategik dan bertindak demokratik. Kebijakan dan program akan mencapai hasil yang efektif dan bertanggung jawab apabila dilakukan melalui usaha-usaha kolektif dan proses yang kolaboratif antara pemerintah dan masyarakat;
- 4) Melayani masyarakat, bukan pelanggan. Kepentingan publik merupakan hasil dari dialog tentang *shared values*, bukan hanya merupakan agregasi kepentingan individu. Oleh karena itu, para administrator publik bukan hanya bekerja dalam rangka memberikan pelayanan kepada pelanggan, tetapi lebih banyak berfokus pada upaya untuk membangun kepercayaan dan relasi yang kolaboratif dengan dan di antara masyarakat;
- 5) Akuntabilitas tidaklah sederhana. Administrator publik harus lebih memberikan perhatian lebih kepada masyarakat bukan hanya sebagai pelanggan dalam sebuah pasar. Administrator publik harus berorientasi pada hukum dan konstitusi, nilai-nilai komunitas, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan masyarakat;
- 6) Menghargai masyarakat, dan bukan hanya produktivitas. Organisasi publik dan jaringannya akan bekerja dalam jangka waktu yang panjang, jika ada penghargaan yang tinggi tahun diproses yang kolaboratif dan nilai kepemimpinan yang memberikan penghargaan kepada masyarakat;
- 7) Menghargai masyarakat dan pelayanan publik yang lebih tinggi daripada kewirausahaan. Kepentingan publik dapat dikembangkan secara lebih baik oleh administrator publik dan masyarakat dari pada dilakukan oleh seorang wirausaha. Sesungguhnya, uang publik yang digunakan untuk melayani masyarakat berasal dari uang yang dibayarkan oleh masyarakat.

Penjelasan Denhardt dan Denhardt di atas juga disetujui oleh Keenan (2004) serta lebih dipertegas kembali oleh Denhardt dan Denhardt (2003) dengan menyarankan bahwa untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan Reinventing Government atau New Public Management, sebaiknya beralih ke prinsip New Public Service. Menurut mereka, administrasi publik harus (1) melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*); (2) mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*); (3) lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over*

entrepreneurship); (4) berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*); (5) menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*); (6) melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*), dan (7) menghargai orang, bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*).

Layanan publik Baru, Denhardt dan Denhardt (2003) menyimpulkan, adalah sebuah redefinisi tentang bagaimana memandang orang yang dilayani dan juga perubahan bagaimana memandang diri dan tanggung jawab kita – bagaimana memperlakukan orang lain, bagaimana menentukan tujuan dan sasaran dan bagaimana mengevaluasi diri kita dan orang lain, bagaimana membuat keputusan, dan bagaimana memandang kesuksesan dan kegagalan dan bagaimana memikirkan tentang legitimasi tindakan kita. Hal ini akan memfokuskan kembali perhatian pada keidealan demokrasi dan kepentingan publik sebagai landasan dari segala yang dilakukan.

2.2. Kinerja Organisasi Publik

2.2.1. Konsep Kinerja Organisasi Publik

Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu hal yang penting untuk dapat mengetahui sejauh mana tujuan organisasi tersebut berhasil diwujudkan dalam jangka waktu atau periode tertentu. Secara umum kinerja adalah padanan kata dari “performance”. Konsep kinerja menurut Rue dan Byars (1981) (dalam Keban, 1995 :1) dapat didefinisikan sebagai pencapaian hasil atau *the degree of accomplishment*. Dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Dengan demikian bahwa kinerja merupakan suatu tingkatan sejauh mana proses kegiatan organisasi itu memberikan hasil atau mencapai tujuan.

Kinerja atau *performance* menurut Suyadi Prawirosentono (1999) adalah:

“Hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika”.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dijelaskan bahwa kinerja berhubungan dengan bagaimana melakukan suatu pekerjaan dan

menyempurnakan hasil pekerjaan berdasarkan tanggungjawab namun tetap mentaati segala peraturan-peraturan, moral maupun etika.

Bernardin dan Rusell (1993) menyebutkan bahwa:

“Performance is defined as the record of out comes product on a specified job function or activity during a specified time period (Kinerja merupakan tingkat pencapaian/rekor produksi akhir pada suatu aktivitas organisasi atau fungsi kerja khusus selama periode tertentu)”.

Pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya atau sebagai gambaran mengenai tentang besar kecilnya hasil yang dicapai dari suatu kegiatan baik dilihat secara kualitas maupun kuantitas sesuai dengan visi, misi suatu organisasi yang bersangkutan. Selanjutnya, Prawirosentono (1999) mengatakan bahwa arti kata *performance* merupakan kata benda (*noun*) dimana salah satu “*entry*”nya adalah “*thing done*” (sesuatu hasil yang telah dikerjakan). Berdasarkan hal ini, maka arti *performance* adalah hasil kerja yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Terdapat berbagai ragam pandangan dari para ahli tentang kinerja, misalnya menurut Idris (2006) mengatakan bahwa *performance* atau prestasi kerja adalah hasil yang diinginkan dari pelaku. Dharma (1995) mendefinisikan kinerja sebagai istilah terkini dari prestasi kerja sebagai perwujudan dari kerja yang dilakukan oleh karyawan atau organisasi yang biasanya dipakai sebagai dasar penilaian atas karyawan atau organisasi. Kinerja yang dimaksud adalah sesuatu yang dikerjakan oleh produk/jasa yang dihasilkan seseorang ataupun sekelompok orang.

Hasibuan (1991) menambahkan bahwa prestasi kerja tidak hanya berkaitan dengan kuantitas tetapi juga kualitas pekerjaan yang dapat diselesaikan oleh individu dalam kurun waktu tertentu. Dengan demikian, kinerja, *performance*, dimaksudkan sebagai wujud dari usaha, baik secara kuantitas maupun kualitas, yang dihasilkan oleh seseorang atau suatu organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi yang sering dijadikan bahan penilaian terhadap produsennya. Namun, anggapan kinerja sebagai prestasi kerja yang dihasilkan nampaknya hanya menekankan aspek atau sisi kualitas keberhasilan

saja sehingga melahirkan makna parsial. Padahal, tinjauan kinerja secara kuantitas dan kualitas bisa bermakna sebagai hasil kerja yang kurang, rendah, biasa, buruk, dan sebagainya, seperti dikemukakan Keban (2004) berikut ini.

Kinerja, menurut Keban (2004), harus menggambarkan hasil, bukan kemampuan, cara atau perilaku. Mungkin kemampuan, cara atau perilaku menentukan atau mempengaruhi hasil atau tingkat ketercapaian, tapi bukan menjadi bagian dari hasil tersebut. Kemampuan, cara atau perilaku hanya menjadi faktor penjelas mengapa hasil yang diperoleh mencapai tingkat tertentu.

Pada era reformasi istilah kinerja bagaikan barang komoditi yang laris dijual, atau bagaikan gadis cantik nan molek yang banyak peminatnya, baik oleh mereka dari kalangan praktisi, pemerhati, maupun akademisi. Kendati sesungguhnya belum diketahui dan dipahami secara benar apa yang dimaksud dengan kinerja, bagaimana ukuran (parameter) kinerja, dan bagaimana upaya (strategi) untuk meningkatkan kinerja. Seorang pemimpin (pejabat publik) yang memiliki visi ke depan, harus memahami betul konsep kinerja, bagaimana mengukurnya, dan bagaimana strategi atau perilaku pemimpin yang dapat meningkatkan kinerja anak buah dan organisasinya, (Widodo, 2007).

Selanjutnya, Widodo menjelaskan, bahwa kinerja organisasi (*organizational performance*) dan kinerja individu perorangan (*individual performance*) memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi tidak bisa dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakkan atau dijalankan oleh sekelompok orang yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut. Sementara itu, individu atau sekelompok orang sebagai pelaksana dapat menjalankan tugas, wewenang, dan tanggung jawab dengan baik, sangat tergantung kepada struktur (manajemen dan teknologi) dan sumber daya lain, seperti peralatan dan keuangan yang dimiliki oleh organisasi. Dengan demikian, kinerja lembaga (organisasi) salah satunya ditentukan oleh kinerja sekelompok orang sebagai pelaku organisasi. Sebaliknya, kinerja sekelompok orang sebagai pelaku organisasi ditentukan oleh struktur, peralatan, dan keuangan yang dimiliki oleh organisasi. Sekelompok orang akan mempunyai rasa tanggung jawab dan dapat mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku, dan sepak terjangnya yang dipengaruhi oleh pengetahuan, kemampuan, kecakapan dan harapan-harapan.

Kinerja suatu organisasi, bagi Prawirosentono (199), baik organisasi yang berorientasikan mencari keuntungan maupun organisasi pemerintahan atau

organisasi sosial atau organisasi keagamaan tergantung kepada etos kerja dari peserta organisasi bersangkutan. Misalnya, suatu organisasi perusahaan wajib meraih keuntungan yang besar seperti direncanakan. Kinerja perusahaan tersebut dinilai baik, karena berhasil meraih keuntungan dan proses memperoleh keuntungan tersebut tanpa melanggar peraturan atau hukum yang berlaku. Kinerja perusahaan tersebut seyogyanya merupakan kinerja para individual karyawan perusahaan bersangkutan. Demikian pula, bila suatu organisasi pemerintahan dapat memakmurkan sebagian besar anggota masyarakat, berarti kinerja organisasi pemerintah tersebut baik. Dalam hal inipun, kinerja tersebut akibat dari kinerja berupa etos kerja yang baik dari peserta organisasi pemerintah bersangkutan.

Kinerja dimaknai sebagai sesuatu yang dicapai, prestasi yang diperlihatkan dan kemampuan kerja. Kinerja merupakan indikator keberhasilan personil, tim, atau suatu unit organisasi dalam mewujudkan sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi dengan perilaku yang diharapkan. Adapun definisi kinerja Menurut Tika, kinerja dimaknai sebagai hasil kegiatan seseorang atau kelompok pada suatu organisasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor untuk mencapai tujuan organisasi dalam waktu tertentu. Menurut Mangkunegara, kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang akan diberikan kepadanya. Kinerja (*performance*) sedangkan menurut Mahsun adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan kegiatan atau program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perencanaan strategi organisasi. Kinerja yang ditunjukkan oleh individu sering digunakan untuk menyebut prestasi dan tingkat keberhasilan individu dalam melaksanakan kegiatan organisasi.

Robbin (2003) mendefinisikan kinerja sebagai hasil evaluasi terhadap pekerjaan yang dilakukan individu dibandingkan dengan kriteria yang telah ditetapkan bersama. Sedangkan Prawirosentono (Tosi, A.,dkk, 2020) memaknai kinerja sebagai hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Dalam melakukan pengukuran kinerja, para ahli telah mengemukakan beberapa kriteria pengukuran. Hasibuan (2010) menyatakan bahwa kriteria kinerja meliputi

beberapa aspek yakni Kesetiaan; Hasil kerja; Kejujuran; Kedisiplinan; Kreatifitas; Kerjasama; Kepemimpinan; Kepribadian; Prakarsa; Kecakapan; dan Tanggung jawab. Sedangkan Ruky (2002) mengidentifikasi kriteria kinerja sebagai berikut : kuantitas pekerjaan, kualitas hasil kerja, kejujuran, ketaatan, dan inisiaif.

Definisi di atas menunjukkan bahwa kinerja adalah catatan mengenai akibat-akibat yang dihasilkan pada sebuah fungsi pekerjaan atau aktivitas selama periode tertentu yang berhubungan dengan tujuan organisasi. Kinerja yang ditunjukkan oleh individu pada suatu organisasi merupakan gabungan dari kompetensi, usaha dan kesempatan yang dapat diukur dari akibat yang dihasilkannya. Oleh karena itu, kinerja akan menyangkut karakteristik pribadi yang ditunjukkan oleh seseorang melalui hasil kerja yang telah dan akan dilakukan seseorang.

Pendapat tentang kinerja yang lebih luas dikemukakan oleh Kast dan Rosenzweig (1990), mengatakan kinerja meliputi seluruh tujuan usaha organisasi. Bagi manajer tingkat bawah, kinerja adalah sasaran yang membantu pencapaian keseluruhan misi. Untuk setiap unit organisasi tugas manajemen adalah mencapai kinerja yang diukur dengan nilai penjualan, bagian pasar yang dikuasai, laba, pengembalian atas investasi dan pertumbuhan aktiva. Selain itu, sasaran antara seperti kualitas produk atau kepuasan pelanggan merupakan fokus perhatian manajer. Tugas manajer juga meliputi tanggung jawab sosial untuk isu-isu seperti perlindungan konsumen, tindakan yang positif dan pelestarian lingkungan. Senada dengan pandangan Kast & Rosenzweig (1990), juga menunjukkan bahwa kinerja setiap manajer dan setiap unit sangat ditentukan oleh statusnya dalam jenjang organisasi, lingkup tugas dan wewenangnya.

Kinerja, ternyata, lebih ditujukan pada hasil kerja seseorang yang terkait dengan posisinya yang penting dalam organisasi untuk merealisasikan tujuan-tujuan organisasi. Sejauh mana tujuan-tujuan organisasi bisa diwujudkan melalui kinerja individu bisa dideteksi pada pengukuran lingkup tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu, ada anggapan yang menyatakan bahwa sebenarnya terdapat hubungan yang erat antara kinerja perorangan (*individual performance*) dengan kinerja lembaga (*institutional performance*). Bila kinerja karyawan baik maka kemungkinan besar kinerja perusahaan juga baik. Kinerja karyawan akan baik bila dia mempunyai keahlian (*skill*) yang tinggi, bersedia bekerja karena digaji sesuai dengan perjanjian, mempunyai harapan masa depan yang lebih baik. Gaji

dan harapan merupakan hal yang menciptakan motivasi seorang karyawan bersedia melaksanakan kegiatan kerja dengan kinerja yang baik. Bila sekelompok karyawan dan atasannya mempunyai kinerja yang baik maka akan berdampak pada kinerja perusahaan yang baik pula (Pramirosentono, 1999). Jadi, hubungan antara skill seseorang atau sekelompok orang sebagai kemampuannya untuk menghasilkan kinerja yang baik secara optimal guna merealisasikan tujuan-tujuan organisasi harus ditunjang oleh dorongan motivasi karena imbalan gaji yang menjanjikan masa depan yang cerah. Akan tetapi jika ditelusuri lebih mendalam deskripsi kinerja menyangkut 3 aspek penting yaitu: tujuan, ukuran dan penilaian. Penentuan tujuan dari setiap unit organisasi merupakan strategi untuk meningkatkan kinerja. Tujuan ini akan memberikan arah dan mempengaruhi bagaimana seharusnya perilaku kerja yang diharapkan organisasi terhadap setiap orang. Walaupun demikian, penentuan tujuan saja tidaklah cukup, sebab itu dibutuhkan ukuran apakah seseorang telah mencapai kinerja yang diharapkan. Untuk itu, pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif standar kinerja untuk setiap tugas dan jabatan orang memegang peranan penting dilakukan. Sedangkan, penilaian kinerja secara reguler dikaitkan dengan proses pencapaian tujuan kinerja setiap orang. Tindakan ini akan membuat orang untuk senantiasa berorientasi terhadap tujuan dan berperilaku kerja sesuai dan searah dengan tujuan organisasi yang hendak dicapai.

Pembahasan masalah kinerja organisasi, terlebih dahulu perlu di bahas tentang masalah organisasi. Organisasi merupakan suatu bentuk kerjasama sekelompok manusia atau orang di bidang tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Etzioni,1969). Lebih lanjut Etzioni, menjelaskan bahwa organisasi memiliki ciri-ciri : a) adanya pembagian kerja, kekuasaan dan tanggungjawab berkomunikasi, pembagian yang direncanakan untuk mempertinggi realisasi tujuan khusus, b) adanya satu atau lebih pusat kekuasaan yang mengawasi penyelenggaraan usaha-usaha bersama dalam organisasi dan pengawasan. Usaha tersebut untuk mencapai tujuan organisasi, pusat kekuasaan ini juga harus menunjuk secara terus menerus pelaksanaan organisasi dan menata kembali strukturnya untuk meningkatkan efisiensi. c) pengaturan personil misalnya orang-orang yang bekerja secara tidak memuaskan dapat dipindahkan dan kemudian mengangkat pegawai lain untuk melaksanakan tugasnya.

Menurut Henry (1988) mengatakan bahwa organisasi merupakan suatu koneksitas manusia yang kompleks dan dibentuk untuk tujuan tertentu, dimana

hubungan antara anggotanya bersifat resmi (*impersonal*), ditandai oleh aktivitas kerjasama, terintegrasi dalam lingkungan yang lebih luas, memberikan pelayanan dan produk tertentu dan bertanggungjawab kepada hubungan dengan lingkungannya. Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting. Penilaian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu (Keban, 1995).

Ada beberapa pendapat yang mendefinisikan tentang kinerja organisasi, dapat penulis kemukakan sebagai berikut. Jackson dan Morgan (1978) mengemukakan bahwa kinerja pada umumnya menunjukkan tingkat tujuan yang telah ditentukan sebelumnya, yang hendak dicapai. Rue and Byar, 1981 (dalam Keban,1995) menyebutkan bahwa kinerja (*performance*) didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau “ *the degree of accomplishment* “ atau kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi secara berkesinambungan.

Atmosudirdjo (1997) mengatakan bahwa kinerja juga dapat berarti prestasi kerja, prestasi penyelenggaraan sesuatu (*performance, how well you do a piece of work or activity*). Faustino (1995) memberi batasan mengenai perfomansi adalah suatu cara mengukur kontribusi-kontribusi dari individu - individu anggota organisasi kepada organisasinya.

Bernadin dan Russel sebagaimana dikutip Jones (1991) lebih rinci memberikan batasan mengenai kinerja yakni dampak yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama satu periode waktutertentu. Menurut Peter Jennergen (dalam Steers,1985) pengertian kinerja organisasi adalah tingkat yang menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi organisasi tercapai. Selanjutnya Pamungkas (2000) menjelaskan bahwa kinerja adalah penampilan cara-cara untuk menghasilkan sesuatu hasil yang diperoleh dengan aktivitas yang dicapai dengan suatu unjuk kerja.

Dengan demikian dari konsep yang ditawarkan tersebut dapat dipahami bahwa kinerja adalah konsep utama organisasi yang menunjukkan seberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi dalam rangka pencapaian tujuan.

Memasuki era Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) ternyata memberikan peluang dan tantangan yang sangat besar bagi perekonomian maupun bisnis di Indonesia. MEA yang saat ini telah diterapkan merupakan kerja sama antar negara-negara anggota ASEAN (*Association Southeast Asian Nations*) dalam

mewujudkan kondisi ekonomi yang stabil dan mendorong daya saing para negara anggotanya di kancah perekonomian global. Kondisi ini mengarahkan Indonesia sebagai salah satu anggota ASEAN yang tengah memasuki arena pasar bebas dipaksa harus siap menghadapi persaingan yang lebih kompetitif, baik dalam memperoleh sumber daya maupun menghasilkan produk-produk berkualitas. Hal ini membuat para pebisnis di Indonesia harus memanfaatkan peluang dan menciptakan ide strategis untuk menghadapinya, agar tetap dapat bertahan di lingkungan bisnis global yang semakin dinamis dan tak menentu.

Dalam situasi atau berhadapan dengan lingkungan bisnis global, setiap organisasi atau perusahaan senantiasa berupaya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dari aktivitas-aktivitas operasinya dengan mempertimbangkan berbagai kendala dan kompetitornya. Tujuan akhir merupakan hasil yang dikejar perusahaan melalui eksistensi dan operasinya, antara lain: kesinambungan, keuntungan, efisiensi, kepuasan dan pembinaan karyawan, mutu produk atau pelayanan bagi konsumen, pertanggung-jawaban sosial, kepemimpinan pasar, dan lain sebagainya. Pada organisasi jasa orientasi menjadikan kepuasan pelanggan sebagai pilar utama dalam mewujudkan tujuannya memperoleh laba yang optimal dan berkelanjutan. Pelanggan yang terpuaskan menjadi aset besar untuk kelangsungan hidup organisasi tersebut sehingga perlu dilakukan peningkatan kualitas pelayanan yang ditawarkan demi memenuhi kepuasan pelanggan. Kualitas pelayanan yang dikelola secara baik akan memberikan hasil yang baik untuk memenuhi kepuasan pelanggan². Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kualitas pelayanan dan kepuasan pelanggan merupakan hal penting yang digunakan untuk menilai tingkat kinerja organisasi jasa. Tidak berbeda pada organisasi yang menghasilkan produk atau barang, pembeli menentukan kelangsungan jalannya usaha tersebut. Pembeli sebagai pelanggan harus tetap dijaga melalui pelayanan yang maksimal. Organisasi harus memperhatikan kualitas pelayanan dan kepuasan pelanggannya agar kinerja usaha mereka dapat ditingkatkan.

Untuk mencapai hasil kerja organisasi secara maksimal, setiap organisasi harus berusaha memenuhi tujuannya dengan memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya sambil menjamin keberlanjutan organisasi jangka panjang³. Artinya kinerja organisasi tercapai apabila tugas atau pekerjaan dilakukan secara efektif dan efisien dan tetap relevan dengan keinginan semua pemangku kepentingan (*stakeholder*). Di sini ditekankan komponen utama kinerja organisasi yakni

pemahaman pencapaian tujuan yang sesuai target (efektif) dan menggunakan sumber daya yang relatif sedikit (efisien) sebagai perilaku manajemen operasional.

Kinerja organisasi yang selalu identik dengan keadaan keuangan organisasi, saat ini tidaklah selalu berhubungan dengan nilai finansial yang dicapai di akhir periode dalam usaha organisasi. Berdasarkan pengertian tentang kinerja organisasi dari beberapa sumber yang telah dikemukakan dapat dilihat bahwa penekanan definisi yang diberikan terdapat pada proses dan hasil akhir yang dicapai organisasi pada periode tertentu. Penilaian yang digunakan berbeda-beda tergantung dari perencanaan awal dan arah kerja organisasi baik dari persepsi keuangan maupun non keuangan. Dengan demikian kinerja organisasi dapat dipandang sebagai hasil dari proses yang dilakukan oleh individu-individu yang ada di dalamnya berdasarkan perencanaan yang telah ditetapkan. Organisasi, yang ingin menjadi paling kompetitif terhadap pesaing mereka di pasar, haruslah menetapkan sebuah tujuan sebagai senjata dalam meningkatkan kinerjanya. Tujuan yang tidak saja terarah dengan pencapaian kinerja keuangan namun juga harus mempertimbangkan peningkatan kinerja karyawan, operasional maupun kepuasan pelanggan/publik.

2.2.2. Pengukuran Kinerja Organisasi Publik

Cakupan dan cara mengukur indikator kinerja sangat menentukan apakah suatu organisasi publik dapat dikatakan berhasil atau tidak (Keban,1995). Lebih lanjut Keban menjelaskan bahwa ketepatan pengukuran seperti cara atau metode pengumpulan data untuk mengukur kinerja juga sangat menentukan penilaian akhir kinerja. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan organisasi untuk mencapai tujuannya dapat diukur melalui penilaian kinerja. Penilaian kinerja merupakan usaha untuk mengetahui tingkat keberhasilan sebuah organisasi, ini dapat dilakukan penilaian terhadap kinerja yang telah dilakukannya. Adanya pengukuran kinerja mengindikasikan bahwa ukuran kinerja dirancang untuk mengukur tingkat tujuan yang telah dicapai sesuai perencanaan awal dan untuk membandingkan antara hasil dan rencana sebelumnya.

Kinerja organisasi selain sebagai cerminan keberhasilan atau kegagalan dari suatu perusahaan, juga dapat menggambarkan hasil yang dicapai perusahaan dari serangkaian pelaksanaan fungsi kerja atau aktivitas dalam

periode tertentu. Di sini, penilaian kinerja memiliki nilai penting bagi perusahaan, karena selain digunakan sebagai ukuran keberhasilan dalam periode tertentu, dapat juga dijadikan masukan untuk perbaikan atau peningkatan kinerja perusahaan di masa yang akan datang.

Penilaian kinerja organisasi yang efektif dapat dilakukan dari berbagai sudut pandang atau indikator, Yip *et al.*, (2009) menyarankan beberapa sisi harus dilihat untuk menyeimbangkan hasil penilaian kinerja organisasi seperti penilaian terhadap kinerja karyawan juga dari pihak luar yang menggunakan jasa organisasi. Penilaian Yip *et al.*, ditekankan pada sisi internal organisasi yaitu karyawan dan sisi eksternal organisasi yaitu pelanggan atau pihak ketiga yang terlibat dengan organisasi seperti *supplier* dan pemerintah. Faktor yang tidak kalah penting yang dapat dijadikan dasar kesuksesan sebuah organisasi yaitu dinilai dari sisi strategi yang dilakukan, tujuan yang ditetapkan, struktur, budaya dan penilaian pihak di luar organisasi seperti konsumen, kompetitor, politik, legal serta faktor sosial. Dengan kata lain penilaian kinerja organisasi dapat dilakukan dari sisi penilaian aset yang bersifat *tangible*, *intangible*, serta dari sisi internal maupun eksternal organisasi.

Whittaker (1993) menyebutkan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas (dalam LAN, 2000). Pengukuran kinerja mempunyai makna ganda, yaitu pengukuran kinerja sendiri dan evaluasi kinerja, di mana untuk melaksanakan kedua hal tersebut terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategis dengan akuntabilitas, sehingga suatu organisasi publik dapat dikatakan berhasil jika terdapat bukti-bukti atau indikator-indikator atau ukuran-ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian misi. Teknik dan metode yang digunakan dalam menganalisis kinerja kegiatan, yang pertama-tama dilakukan adalah dengan melihat sejauh mana adanya kesesuaian antara program dan kegiatannya. Program dan kegiatan merupakan program dan kegiatan sebagaimana yang tertuang dalam perencanaan strategis organisasi publik yang bersangkutan.

Menurut Bernadin (1998) mengatakan bahwa sistem penilaian kinerja harus disusun dan diimplementasikan dengan suatu 1) prosedur formal standar; yang 2) berbasis pada analisis jabatan; dan 3) hasilnya didokumentasikan dengan baik; dengan 4) penilai yang memiliki kapasitas dan kompetensi yang

dapat dipertanggung jawabkan. Penilaian kinerja telah berkembang dengan pesat, akan tetapi penggunaan penilaian kinerja dalam organisasi publik belum berkembang sebagaimana yang telah terjadi dalam sektor swasta. Berdasarkan data empiris menunjukkan bahwa penilaian terhadap kinerja di organisasi publik belum merupakan tradisi yang populer (Keban, 1995), dan bahkan terdapat banyak perbedaan pendapat mengenai kriteria kinerja pelayanan publik (Dwiyanto, 1995). Perbedaan pendapat tersebut menurut Dwiyanto (1995) disebabkan tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur akan tetapi juga bersifat multi dimensional.

Banyak pendapat mengenai pengukuran kinerja, Menurut LAN (1999) pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan metode Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Metode ini menggunakan indikator kinerja sebagai dasar penetapan capaian kinerja. Untuk pengukuran kinerja digunakan formulir Pengukuran Kinerja (PK). Penetapan indikator didasarkan pada masukan (*inputs*), keluaran (*output*), hasil(*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Sependapat dengan hal tersebut, Mardiasmo (2001) mengatakan bahwa dalam mengukur kinerja suatu program, tujuan dari masing-masing program harus disertai dengan indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk mengukur kemajuan dalam pencapaian tujuan tersebut. Indikator kinerja didefinisikan sebagai ukuran kuantitatif dan/atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang akan diukur dan dihitung serta digunakan sebagai dasar untuk menilai maupun melihat tingkat kinerja suatu program yang dijalankan unit kerja. Dengan demikian, tanpa indikator kinerja, sulit bagi kita untuk menilai kinerja (keberhasilan atau kegagalan) kebijaksanaan / program/ kegiatan dan pada akhirnya kinerja instansi / unit kerja yang melaksanakan.

Menurut Mardiasmo menjelaskan bahwa pada umumnya sistem ukuran kinerja dipecah dalam 5 (lima) kategori sebagai berikut:

- a. indikator input, mengukur sumber daya yang diinvestasikan dalam suatu proses, program, maupun aktivitas untuk menghasilkan keluaran (*output* maupun *outcome*). Indikator ini mengukur jumlah sumberdaya seperti anggaran (dana), sumber daya manusia, informasi, kebijaksanaan/peraturan perundang-undangan dan sebagainya yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan. Dengan meninjau distribusi

sumber daya, suatu lembaga dapat menganalisis apakah alokasi sumber daya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

- b. indikator output adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari sesuatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan / atau non fisik. Indikator ini digunakan untuk mengukur output yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Dengan membandingkan output yang direncanakan dan yang betul-betul terealisasi, organisasi dapat menganalisis sejauh mana kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana. Indikator output hanya dapat menjadi landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila tolok ukur dikaitkan dengan sasaran-sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Oleh sebab itu, indikator output harus sesuai dengan lingkup dan kegiatan organisasi.
- c. indikator outcome, adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya output (efek langsung) pada jangka menengah. Dalam banyak hal, informasi yang diperlukan untuk mengukur outcome seringkali tidak lengkap dan tidak mudah diperoleh. Oleh karena itu, setiap organisasi perlu mengkaji berbagai pendekatan untuk mengukur outcome dari output suatu kegiatan. Pengukuran indikator outcome seringkali rancu dengan pengukuran indikator output.
- d. indikator benefit, menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator outcome. Benefit (manfaat) tersebut pada umumnya tidak segera tampak. Setelah beberapa waktu kemudian, yaitu dalam jangka menengah atau jangka panjang dari benefitnya tampak. Indikator benefit menunjukkan hal-hal yang diharapkan untuk dicapai bila output dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal (tepat lokasi dan tepat waktu).
- e. indikator impact memperlihatkan pengaruh yang ditimbulkan dari benefit yang diperoleh. Seperti halnya indikator benefit, indikator impact juga baru dapat diketahui dalam jangka waktu menengah atau jangka panjang. Indikator impact menunjukkan dasar pemikiran dilaksanakannya kegiatan yang menggambarkan aspek makro pelaksanaan kegiatan, tujuan kegiatan secara sektoral, regional dan nasional.

Selim & Woodward (dalam Keban, 1995) mengatakan bahwa kinerja dapat diukur dari beberapa indikator antara lain *workload/demand*, *economy*, *efficiency*, *effectiveness*, dan *equity*. Sementara menurut Dwiyanto (2002) ada beberapa

indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik yaitu produktivitas, kualitas pelayanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas.

Untuk dapat mengetahui apa yang menjadi harapan masyarakat serta untuk dapat menilai kualitas pelayanan yang baik, Levine (1990) dalam bukunya yang berjudul *Public Administration; Challenge, Choices, Consequences* membagi tiga dimensi kualitas pelayanan yaitu *responsiveness*, *responsibility* dan *accountability*.

Adapun uraian terkait tiga dimensi tersebut Levine mengemukakan sebagai berikut :

“In describing desirable relationship between public agencies and democratic society, three concepts – responsiveness, responsibility and accountability – repeatedly surface. Some observers use these terms interchangeably. In fact, however, they have different meanings and at times imply contradictory courses of action. These contradiction help make the work of policy makers and public administrators complex and challenging”. (Levine, 1990)

Dari pendapat Levine diatas menjelaskan, bahwa untuk menggambarkan hubungan antara lembaga-lembaga publik sebagai penyelenggara layanan kepada masyarakat selaku pengguna layanan, dapat dilihat melalui tiga konsep yaitu *responsiveness*, *responsibility* dan *accountability*. Dimana ketiga konsep ini dipakai pengamat ataupun ahli secara bergantian, namun pada kenyataannya ketiga konsep ini mempunyai makna yang berbeda dan ketika konsep ini dilaksanakan, juga memiliki perbedaan atau tindakan yang berbeda, inilah yang menjadikan pekerjaan para pembuat kebijakan dan para administrator publik menjadi rumit dan menantang. Lebih lanjut Levine (1990), menjelaskan dimensi kualitas pelayanan *responsiveness*, *responsibility* dan *accountability* sebagai berikut :

1. *Responsiveness*

Levine (1990) menjelaskan tentang *responsiveness* yakni, *“citizens expect civil servants to be responsive to their request and demands”* dari pendapat ini dijelaskan, bahwa masyarakat sebagai pengguna layanan berharap petugas penyelenggara layanan tanggap terhadap permintaan dan tuntutan mereka. Namun Levine (1990) juga menegaskan *“the wants and demands of citizens may be infinite, but the laws and resources of government are clearly finite”* pendapat ini menjelaskan bahwa keinginan dan tuntutan masyarakat ini mungkin tak terbatas, tapi hukum dan

sumber daya dari pemerintah terbatas. Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, menyusun prioritas kebutuhan dan mengembangkannya ke dalam program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik maka kinerja organisasi publik tersebut dinilai semakin baik. Dapat disimpulkan *responsiveness* adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan

2. *Responsibility*

Berkaitan dengan *responsibility* Levine (1990), mengemukakan bahwa : *“While responsiveness that government officials meet the request and demands of citizens, Responsibility implies that they will adhere to the explicit and implicit values of proper administrations and policy”*. Pendapat ini menjelaskan bahwa terdapat perbedaan definisi antara *responsiveness* dengan *responsibility*, dimana dalam *responsiveness* aparat pemerintah sebagai penyelenggara layanan dapat memenuhi permintaan dan tuntutan masyarakat pengguna layanan, sedangkan *responsibility* menyiratkan bahwa aparat pemerintah selaku penyedia layanan akan mematuhi nilai- nilai eksplisit (jelas atau tegas) dan implisit (tersirat) dari administrasi dan kebijakan yang tepat dari instansi pemerintah itu. *Responsibilitas* menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi baik yang implisit maupun eksplisit. Semakin jelas organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi dan peraturan serta kebijaksanaan organisasi, maka kinerjanya dinilai semakin baik. Dapat disimpulkan *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.

3. *Accountability*

Levine mengemukakan pendapat terkait *accountability* sebagai berikut *“Accountability implies that civil servants ultimately must answer to elected*

public officials. It summons up the concept of overhead democracy, a method of controlling civil servants by making them subordinate to the will of elected public officials." (Levine, 1990). Pendapat ini menjelaskan bahwa konsep *accountability* diatas menyiratkan pegawai negeri sipil selaku penyelenggara pelayanan pada akhirnya harus menjawab kepada pejabat publik yang dipilih rakyat. Hal ini merupakan konsep tertinggi dari demokrasi, sebuah metode pengawasan para pegawai negeri sipil dengan membuat mereka tunduk kepada kehendak pejabat politik yang dipilih rakyat. Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk kepada para pejabat politik yang dipilih

oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut, karena dipilih oleh rakyat, maka dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, kinerja organisasi publik dinilai baik apabila seluruhnya atau setidaknya sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan rakyat. Semakin banyak tindak lanjut organisasi atas harapan dan aspirasi masyarakat, maka kinerja organisasi publik tersebut dinilai semakin baik. Akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat. Nilai dan norma pelayanan yang berkembang dalam masyarakat tersebut, diantaranya meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa. Dapat disimpulkan akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Gibson, Ivancevich & Donnelly (1996) memasukkan dimensi waktu yaitu menggunakan ukuran jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang dalam melihat kinerja organisasi publik. Dalam hal ini kinerja pelayanan publik terdiri dari produksi, mutu, efisiensi, fleksibilitas dan kepuasan untuk ukuran

jangka pendek, persaingan dan pengembangan untuk jangka menengah serta kelangsungan hidup.

- 1) Produksi adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
- 2) Mutu adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan client
- 3) Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran (output) dan masukan (input)
- 4) Fleksibilitas adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal.
- 5) Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi.
- 6) Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis
- 7) Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggung jawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumberdaya.
- 8) Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap hidup eksis di dalam menghadapi segala perubahan.

Tujuan penilaian kinerja adalah sebagai alat diagnostic dan proses penilai terhadap pengembangan individu, tim dan organisasi. Manajemen kinerja merupakan suatu proses yang dirancang untuk menghubungkan tujuan organisasi dengan tujuan individu, sehingga kedua tujuan tersebut bertemu. Kinerja juga dapat merupakan tindakan atau pelaksanaan tugas yang diselesaikan oleh seorang dalam kurun waktu tertentu dan dapat diukur. Kinerja dapat diukur dari segi efisiensi, efektifitas, serta kesehatan organisasi. Efisiensi mencakup : administrasi; penganggaran; waktu penyelesaian; tenaga pelaksana program; sarana, alat dan bahan. Sedangkan efektifitas mencakup : lebih sempurna dalam mencapai tujuan, lebih tepat dalam mencapai tujuan, lebih mampu beradaptasi terhadap perubahan, lebih meningkatkan kemampuan belajar organisasi. Manajemen menerapkan Management by Objective (MBO), yaitu suatu proses yang berlandaskan goal setting untuk mewujudkan tujuan organisasi secara keseluruhan, tiap departemen, tiap manajer, serta tujuan dari

setiap karyawan. MBO tidak mengukur perilaku karyawan, namun lebih diutamakan pada sumbangan tiap karyawan dalam mencapai sukses organisasi.

MC Donald & Lawton (1977) mengatakan bahwa penilaian kinerja organisasi dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu dan penilai tersebut juga dapat dijadikan input bagi perbaikan dan peningkatan kinerja organisasi. Adapun indikator mengukur kinerja birokrasi publik meliputi : efisiensi dan efektivitas. Efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam menyelenggaraan pelayanan publik, sedangkan efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi. Penilaian kinerja organisasi juga dapat dilakukan dengan empat cara yaitu (1) tingkat pencapaian kinerja pemangku kepentingan atas pemenuhan kebutuhan mereka seperti kebutuhan pemegang saham, kebutuhan pelanggan atas layanan dan produk, kebutuhan kepuasan kerja karyawan, (2) efektivitas yaitu tingkat seberapa suksesnya organisasi mencapai tujuan yang ditetapkan, (3) efisiensi yaitu tingkat bagaimana organisasi menggunakan sumber daya yang dimilikinya, (4) kinerja finansial yaitu bagaimana organisasi dapat bertahan jangka pendek maupun jangka panjang, dilihat dari tingkat keuntungan, investasi dan sebagainya.

Pengukuran kinerja dari sisi faktor eksternal dapat dilakukan melalui kepuasan *supplier*, kepuasan konsumen, kepuasan institusi keuangan, kepuasan pemerintah, kepuasan asosiasi perdagangan. Sementara penilaian kinerja dari sisi faktor internal dapat dilakukan melalui *sales* dan *marketing*, *research* dan pengembangan, produksi dan operasional, sumber daya manusia, *sales growth*, *return on sales*, *net profit* dan *gross profit*. Pandangan dari berbagai peneliti tentang pengukuran kinerja organisasi sebagian besar menyimpulkan bahwa kinerja organisasi adalah multidimensi yang intinya meliputi berbagai dimensi seperti *profitability*, *operational*, *market-based*, *growth*, *efficiency*, *liquidity*, *size*, *survival*, dan lainnya, dimana masing-masing dimensi mengandung sejumlah indikator.

Metode BSC/*Balance Scorecard* yang dicetuskan oleh Kaplan dan Norton pada 1996 menggunakan empat perspektif yang digunakan untuk mengukur kinerja suatu perusahaan yang dikenal dengan perspektif finansial dan non finansial. Teori ini menjelaskan sebagai berikut.

1. Perspektif keuangan memandang kinerja organisasi dari sudut pandang profitabilitas, tercapainya target keuangan yang direncanakan organisasi. Perspektif ini terdiri dari: pertumbuhan pendapatan, pertumbuhan produktivitas, penghematan biaya dan pemanfaatan aktiva.
2. Perspektif proses bisnis internal bertujuan untuk mengungkapkan segenap proses baru yang harus dikuasai dengan baik oleh perusahaan. Perspektif ini meliputi: meningkatkan inovasi, proses operasi, pelayanan purna jual.
3. Perspektif pelanggan, merupakan indikator bagaimana pelanggan organisasi dan sebaliknya, ini dapat diketahui dari tingkat kepuasan pelanggan yang dimiliki. Perspektif ini meliputi kepuasan pelanggan, akuisisi pelanggan (sejauh mana perusahaan dapat menarik pelanggan), retensi pelanggan, pangsa pasar, kemampuan pelanggan.
4. Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan. Bersumber dari faktor sumber daya manusia dan prosedur organisasi yang berperan dalam pertumbuhan jangka panjang. Perspektif ini meliputi meningkatkan kapabilitas personil, meningkatkan kapabilitas sistem informasi serta motivasi, pemberdayaan dan keselarasan.

Selanjutnya pengukuran *balance scorecard* ini dipercaya sebagai penilaian kinerja yang paling objektif dan lengkap dari berbagai sudut pandang, baik itu dari internal maupun eksternal organisasi dari sisi keuangan dan non-keuangan. Kemudian Kaplan dan Norton menguraikan metode ini sangat baik sebagai implementasi dari strategi organisasi menjadi *action* yang diterapkan dalam operasional. Dengan kata lain pengukuran kinerja perusahaan dapat dilakukan dengan menggabungkan atau mengombinasikan ukuran finansial dan non-finansial. Pengukuran kinerja usaha pada aspek finansial dapat menggunakan ukuran: pertumbuhan laba, pertumbuhan pendapatan, tingkat pengembalian investasi, tingkat pengembalian penjualan dan lain-lain. Sementara pengukuran finansial umumnya lebih objektif, *simple*, mudah dipahami, dan dihitung.

2.2.3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi Publik

Beberapa pandangan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi publik, yang dipengaruhi oleh ruang dan waktu, dapat ditemui dari

berbagai kepustakaan yang berusaha menggambarkan kinerja organisasi publik. Suatu organisasi, terlepas dari bagaimana bentuknya organisasi tersebut, apapun tujuan yang akan dicapai, selalu mengharapkan sasaran / target yang telah ditetapkan akan dapat tercapai semaksimal mungkin. Untuk mencapai target tersebut, banyak faktor yang dapat mempengaruhinya.

Muljarto (1977), menyatakan bahwa organisasi bukanlah sistem yang tertutup (*close system*) melainkan organisasi tersebut akan selalu dipaksa untuk memberi tanggapan atas rangsangan yang berasal dari lingkungannya. Pengaruh lingkungan dapat dilihat dari dua segi: *pertama*, lingkungan eksternal yang umumnya menggambarkan kekuatan yang berada di luar organisasi seperti faktor politik, ekonomi dan sosial, *kedua* adalah lingkungan internal yaitu faktor-faktor dalam organisasi yang menciptakan iklim organisasi dimana berfungsinya kegiatan mencapai tujuan.

Higgins (1985) dalam Salusu (1996) menyatakan bahwa ada dua kondisi yang dapat mempengaruhi kinerja organisasi, yaitu kapabilitas organisasi yaitu konsep yang dipakai untuk menunjuk pada kondisi lingkungan internal yang terdiri atas dua faktor strategik yaitu kekuatan dan kelemahan. Kekuatan adalah situasi dan kemampuan internal yang bersifat positif, yang memungkinkan organisasi memiliki keuntungan strategik dalam mencapai sasarannya; sedangkan kelemahan adalah situasi dan ketidakmampuan internal yang mengakibatkan organisasi tidak dapat mencapai sasarannya. Kedua faktor ini saling berkaitan dan saling mempengaruhi.

Menurut Ruky (2001), mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh langsung terhadap tingkat pencapaian kinerja organisasi adalah sebagai berikut:

- 1) Teknologi yang meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi, semakin berkualitas teknologi yang digunakan maka akan semakin tinggi tingkat kinerja organisasi tersebut.
- 2) Kualitas input atau material yang digunakan oleh organisasi.
- 3) Kualitas lingkungan fisik yang meliputi keselamatan kerja, penataan ruang dan kebersihan.
- 4) Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan.
- 5) Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi.

- 6) Pengelolaan sumber daya manusia yang meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi dan lainnya.

Faktor yang juga perlu diperhitungkan dalam melihat kemampuan internal organisasi antara lain : struktur organisasi, sumberdaya baik dana maupun tenaga, lokasi, fasilitas yang dimiliki, integritas seluruh karyawan dan integritas kepemimpinan. Kondisi yang kedua adalah lingkungan eksternal, yang terdiri atas dua faktor stratejik, yaitu peluang dan ancaman atau tantangan. Peluang sebagai situasi dan faktor-faktor eksternal yang membantu organisasi mencapai atau bahkan bisa melampaui pencapaian sasarannya; sedangkan ancaman adalah faktor-faktor eksternal yang menyebabkan organisasi tidak dapat mencapai sasarannya.

Dalam mengamati lingkungan eksternal, ada beberapa sektor yang peka secara stratejik, artinya bisa menciptakan peluang, atau sebaliknya merupakan ancaman. Perkembangan teknologi misalnya, peraturan perundang-undangan, atau situasi keuangan, dapat saja memberi keuntungan atau kerugian bagi organisasi. Tetapi yang jelas, menurut William Cohen (David, 1989) ialah bahwa peluang dan ancaman hadir pada setiap saat dan senantiasa melampaui sumber daya yang tersedia. Artinya, kekuatan yang dimiliki organisasi selalu berada dalam posisi lebih lemah dalam menanggulangi ancaman, bahkan dalam mengejar dan memanfaatkan peluang sekalipun.

Menurut Steers (1980) menyatakan bahwa faktor-faktor yang menyokong keberhasilan akhir suatu organisasi dapat ditemukan dalam empat kelompok umum. Keempat kelompok umum tersebut adalah:

- a. Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi organisasi. Yang dimaksudkan dengan struktur adalah hubungan yang relatif tetap sifatnya seperti dijumpai dalam organisasi, sehubungan dengan susunan sumber daya manusia. Struktur adalah cara unik suatu organisasi menyusun orang-orangnya untuk menciptakan sebuah organisasi. Dengan demikian pengertian struktur meliputi faktor-faktor seperti luasnya desentralisasi pengendalian, jumlah spesialisasi pekerjaan, cakupan perumusan interaksi antar pribadi, dan seterusnya. Jadi, keputusan mengenai cara bagaimana orang-orang akan dikelompokkan untuk menyelesaikan pekerjaan. Dilain pihak, yang dimaksud dengan teknologi adalah mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran jadi. Teknologi dapat memiliki berbagai bentuk, termasuk variasi-variasi dalam

proses mekanis yang digunakan dalam produksi, variasi dalam bahan yang digunakan dan variasi dalam pengetahuan teknis yang dipakai untuk menunjang kegiatan menuju sasaran.

- b. Karakteristik lingkungan, mencakup dua aspek yaitu pertama adalah lingkungan ekstern, yaitu semua kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi (contoh: kondisi ekonomi dan pasar, peraturan pemerintah), yang kedua, adalah lingkungan intern, yang dikenal sebagai iklim organisasi meliputi macam-macam atribut lingkungan kerja (contoh: pekerja sentris, orientasi pada prestasi) yang sebelumnya telah ditunjukkan mempunyai hubungan dengan segi-segi tertentu dari efektivitas, khususnya atribut-atribut yang diukur pada tingkat individual (contoh: sikap kerja, prestasi).
- c. Karakteristik pekerja, perhatian harus diberikan kepada perbedaan individual antara para pekerja dalam hubungannya dengan efektivitas. Pekerja yang berlainan mempunyai pandangan, tujuan, kebutuhan dan kemampuan yang berbeda-beda. Variasi sifat manusia ini sering menyebabkan perilaku orang berbeda satu sama lain, walaupun mereka ditempatkan di satu lingkungan kerja yang sama. Lagi pula perbedaan-perbedaan individual ini dapat mempunyai pengaruh yang langsung terhadap dua proses yang penting, yang dapat berpengaruh nyata terhadap efektivitas. Yaitu rasa keterikatan terhadap organisasi atau jangkauan identifikasi para pekerja dengan majikannya, dan prestasi kerja individual. Tanpa rasa keterikatan dan prestasi, efektivitas adalah mustahil.
- d. Kebijakan dan praktek manajemen, peranan manajemen dalam prestasi organisasi, meliputi variasi gaya, kebijakan dan praktek kepemimpinan dapat memperhatikan atau merintangai pencapaian tujuan. Peran manajer memainkan peran sentral dalam keberhasilan suatu perusahaan melalui perencanaan, koordinasi, dan memperlancar kegiatan yang ditujukan ke arah sasaran. Kewajiban mereka untuk menjamin bahwa struktur organisasi konsisten dengan dan menguntungkan untuk teknologi dan lingkungan yang ada. Lagipula adalah tanggungjawab mereka untuk menetapkan suatu sistem imbalan yang pantas sehingga para pekerja dapat memuaskan kebutuhan dan tujuan pribadinya sambil mengejar sasaran organisasi. Dengan makin rumitnya proses teknologi dan makin

rumit dan kejamnya keadaan lingkungan, peranan manajemen dalam mengkoordinasi orang dan proses demi keberhasilan organisasi tidak hanya bertambah sulit, tapi juga menjadi semakin penting artinya.

Joedono (1974) mengatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja sebuah organisasi antara lain meliputi : 1) faktor kualitas SDM, 2) struktur organisasi, 3) teknologi 4) pimpinan dan masyarakat, 5) bentuk kepemimpinan. Menurut Bryson (1995) faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi bukan semata bersifat internal seperti input proses manajemen, tetapi juga lingkungan eksternal. Walaupun faktor lingkungan eksternal ini sering kali berada diluar jangkauan intervensi organisasi, namun mengingat keterpengaruhannya yang cukup signifikan terhadap kinerja organisasi, maka kiranya faktor lingkungan eksternal tetap harus menjadi perhatian dalam upaya peningkatan kinerja suatu organisasi. Lebih lanjut Bryson menyatakan bahwa Perkembangan di lingkungan internal dan eksternalnya, tentunya kembali pada spesifikasi permasalahan yang dihadapinya, apakah permasalahan itu pada aspek inputnya atau aspek proses manajemennya, yang kemudian pada sisi mana dari aspek tersebut yang paling diprioritaskan kembali untuk dibenahi, baru kemudian dapat ditentukan upaya-upaya relevan yang dapat dilakukan guna meningkatkan kinerja organisasi tersebut. Lebih lanjut Bryson menjelaskan bahwa, untuk lebih meningkatkan kinerja organisasi tersebut secara teoritis menyeluruh aspek-aspek yang berpengaruh terhadap kinerja, Pertama aspek-aspek input atau sumberdaya (*resources*) antara lain : (1) Pengawasan Sumber Daya Manusia; (2) anggaran; (3) sarana dan prasarana;(4) informasi; (5) budaya organisasi. Kedua, hal yang berkaitan dengan proses manajemen dalam organisasi seperti : (1) proses perencanaan; (2) proses pengorganisasian; (3) proses pelaksanaan; (4) proses penganggaran; (5) proses pengawasan; (6) proses evaluasi dan sebagainya. Setiap aspek tersebut mempunyai potensi yang sama untuk muncul sebagai faktor dominan yang mempengaruhi kinerja organisasi, baik berpengaruh dalam arti negatif (menjadikan lemahnya kinerja), maupun yang positif (meningkatkan kinerja). Disamping faktor internal tersebut, perlu juga diperhatikan aspek-aspek lingkungan eksternal yang secara langsung maupun tidak ikut mempengaruhi kinerjanya, seperti perubahan-perubahan kondisi politik,ekonomi,sosial budaya dan teknologi, juga pihak-pihak yang terkait dengan penyediaan input, misalnya wajib pajak dan para pembuat kebijakan dan sebagainya.

Goggin (1990) menyatakan bahwa kapasitas organisasi dapat memberi kontribusi pada keberhasilan implementasi. Kemampuan organisasi akan dipengaruhi (produk dari) tiga hal pokok yaitu: struktur organisasi, personel (*human resources*) dan finansial. Tiga hal tersebut bervariasi antara satu daerah dengan daerah lain. Lebih lanjut Goggin menjelaskan bahwa meskipun suatu kebijakan telah dirumuskan dengan jelas (yang memungkinkan untuk diimplementasikan secara mudah) akan tetapi mungkin saja bisa gagal oleh kelemahan struktur organisasi atau kelemahan sistem. Struktur yang ketat dan tersentralisir akan mendukung kepatuhan. Jika semua dalam kondisi sama (struktur, dsb) maka keberhasilan implementasi nampaknya akan sangat tergantung pada karakter dari tujuan kebijakan itu sendiri, jumlah staf yang memadai, ahli, dan mempunyai motivasi tinggi akan mempermudah proses konversi pesan kebijakan menjadi realita. Hal ini akan lebih berhasil lagi apabila juga didukung oleh kondisi finansial yang memadai.

Menurut Goggin dan Joedono bahwa struktur organisasi, sumber daya manusia dan finansial berpengaruh terhadap kinerja organisasi. Ketiga faktor tersebut bukan merupakan faktor yang berdiri sendiri. Untuk lebih jelasnya, maka dapat dikemukakan sebagai berikut:

2.2.3.1. Struktur Organisasi

Struktur organisasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi, sebagaimana pendapat Goggin(1990), Higgins(1985), Steers(1980), Joedono(1974) dan Jones(1995). Numberi (2000) menyatakan bahwa struktur organisasi merupakan unsur yang sangat penting karena struktur organisasi akan menjelaskan bagaimana kedudukan, tugas, dan fungsi dialokasikan di dalam organisasi. Hal ini mempunyai dampak yang signifikan terhadap cara orang melaksanakan tugasnya (bekerja) dalam organisasi. Lebih lanjut Numberi menjelaskan bahwa ketika arah dan strategi organisasi secara keseluruhan telah ditetapkan serta struktur organisasi telah didesain, maka hal yang perlu diperhatikan adalah bagaimana organisasi tersebut melakukan kegiatan atau menjalankan tugas dan fungsinya.

Hasibuan (1996) mengemukakan bahwa struktur organisasi adalah suatu gambar yang menggambarkan tipe organisasi, pendepartemenan

organisasi, kedudukan dan jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan, garis perintah dan tanggungjawab, rentang kendali dan istem pimpinan organisasi. Sedangkan The Liang Gie (dalam Malayu,1980) menyatakan bahwa struktur organisasi adalah kerangka yang mewujudkan pola tetap dari hubungan-hubungan diantara bidang-bidang kerja, maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan dan peranan masing-masing dalam kebutuhan kerjasama.

Menurut Hadari Nawawi (dalam Kaho, 1988) ditinjau dari tujuannya, organisasi dapat dirumuskan sebagai "...a system of action" atau sebagai sistem kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama. Sedangkan ditinjau dari strukturnya, organisasi dapat dirumuskan sebagai susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugas, dan hubungan-hubungan satu sama lain dalam rangka pencapaian tujuan tertentu. (Piffner, dalam Kaho, 1988).

Flippo (1987) menyatakan bahwa hasil langsung dari proses organisasi adalah penciptaan struktur organisasi. Struktur adalah kerangka dasar dari hubungan formal yang telah disusun. Maksud dari struktur itu adalah untuk membantu dalam mengatur dan mengarahkan usaha-usaha yang dilakukan dalam organisasi sehingga dengan demikian usaha-usaha itu terkoordinir dan konsisten dengan sasaran organisasi. Lebih lanjut Flippo menyatakan bahwa terdapat beberapa bentuk (tipe) dasar struktur organisasi, yaitu struktur lini, struktur lini dan staf, struktur fungsional, struktur proyek.

Kaho (1988), menyatakan bahwa untuk mewujudkan suatu organisasi yang baik serta efektif dan agar struktur organisasi yang ada dapat sehat dan efisien, maka dalam organisasi tersebut perlu diterapkan beberapa asas atau prinsip organisasi. Dengan perkataan lain, organisasi yang sehat, efektif, efisien adalah organisasi yang dalam pelaksanaan tugas-tugasnya mendasari diri pada asas-asas organisasi tertentu. Asas-asas organisasi terdiri dari : 1) rumusan tujuan dengan jelas, 2) pembagian pekerjaan, 3) pelimpahan/pendelegasian wewenang, 4) koordinasi, 5) rentangan kontrol, 6) kesatuan komando.

Struktur Organisasi adalah sistem formal dari aturan dan tugas serta hubungan otoritas yang mengawasi bagaimana anggota organisasi bekerjasama dan menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan

organisasi (Jones, 1995). Perhatian sebuah organisasi terhadap bentuk struktur organisasi dapat membantu organisasi untuk mempersatukan, meningkatkan kemampuan organisasi untuk mengatur dan mengendalikan keanekaragaman, menghasilkan barang dan jasa, efektivitas organisasi, mengintegrasikan dan memotivasi fungsi-fungsi dan anggotanya, dan membawa organisasi ke arah yang lebih baik.

Menurut Jones (1995) mengemukakan bahwa ada tiga pendekatan terhadap struktur organisasi. *Pertama*, pendekatan manajemen untuk merespon tantangan yang dihadapi, dimana struktur organisasi dibagi menjadi struktur mekanistik dan struktur organik. Struktur mekanistik mengurangi peranan dan tanggungjawab anggota organisasi. Otoritas pengambilan keputusan yang sentralistis dibentuk dari atas ke bawah secara hierarkis. Sub ordinasi diawasi secara tertutup dan arus informasi secara vertikal. Dalam sebuah struktur mekanistik peranan ditetapkan secara jelas. Sedangkan struktur organik lebih fleksibel dimana anggota organisasi mempunyai inisiatif untuk dapat merubah dan beradaptasi secara cepat ke dalam kondisi yang berubah. Struktur organik memberikan kesempatan untuk budaya yang dapat mengadakan antisipasi dan mempunyai stabilitas dan menghindarkan pengelompokan.

Kedua, pendekatan efektivitas pengambilan keputusan dan komunikasi. Struktur organisasi terdiri dari struktur organisasi yang pipih dan runcing. Struktur organisasi yang pipih memiliki sedikit hierarki sedangkan struktur organisasi yang runcing memiliki hierarki yang banyak. Rantai komando yang panjang mengakibatkan komunikasi antar pimpinan dengan bawahan akan memakan waktu yang lebih lama. Pengambilan keputusan menjadi lambat yang akan berakibat pada kelambanan dalam merespon keinginan pelanggan dan pesaing. Berlawanan dengan struktur organisasi yang pipih para manajer lebih memiliki otoritas dan dapat lebih menciptakan motivasi dalam peranan yang seimbang.

Ketiga, pendekatan spesialisasi dan koordinasi, yang terdiri dari struktur organisasi fungsional, divisional, dan matriks. Tujuan dibentuknya suatu organisasi dengan struktur fungsional atau divisional adalah agar dapat dengan mudah mendayagunakan keterampilan dan sumber dayanya. Sebagai spesialisasi struktur organisasi fungsional dapat

meningkatkan keterampilan dan memperbaiki tugas dan kemampuan daya saing organisasi.

Struktur organisasi matriks adalah penggabungan antara jalur vertikal sebagai pertanggungjawaban fungsional dan jalur horizontal sebagai pertanggungjawaban produksi. Organisasi dengan struktur matriks dikembangkan karena berbagai macam fungsi organisasi dan spesialisasi yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi. Struktur organisasi matriks sangat pipih, dengan hierarki yang minimal dan fungsi serta otoritas yang terdesentralisasi.

Sarwoto (1978) menyatakan bahwa dalam kehidupan sehari-hari kita banyak menjumpai pelbagai macam organisasi. Ada empat bentuk organisasi yaitu 1) organisasi garis (*line organization*), dalam organisasi ini tugas-tugas perencanaan, pengendalian dan pengawasan berada disatu tangan dan garis kewenangan (*line authority*) langsung dari pimpinan kepada bawahan, 2) organisasi garis dan staf (*line and staff organization*), pada umumnya digunakan untuk organisasi yang besar, daerah kerjanya luas dan mempunyai bidang-bidang tugas yang beraneka ragam serta rumit, 3) organisasi fungsional (*functional organization*), adalah organisasi yang disusun berdasarkan sifat dan macam-macam fungsi yang harus dilaksanakan. 4) organisasi panitia (*committee organization*), pada umumnya dibentuk dalam waktu yang terbatas untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu. Lebih lanjut Sarwoto mengatakan bahwa struktur organisasi akan nampak lebih jelas dan tegas apabila dituangkan dalam bagan organisasi dan akan memberikan pengertian yang mudah mengenai organisasi yang bersangkutan.

Menurut Ancok (2001) harus disadari bahwa pembentukan suatu organisasi baik devisi SDM maupun devisi lainnya senantiasa memperhatikan struktur organisasi, karena akan sangat mempengaruhi perilaku pegawai. Organisasi dengan struktur yang kaku dan birokratik akan menghambat tumbuhnya kreativitas pegawai. Selain itu pengambilan keputusan menjadi sangat lamban, dan komunikasi antar unit organisasi menjadi berkurang. Organisasi yang kaku dan terkotak-kotak seringkali menimbulkan pemborosan, karena sumber daya (SDM dan fasilitas) tidak dapat dipakai bersama-sama.

Keban (1995) menyatakan bahwa isu terpenting bagi seorang administrator publik adalah bagaimana menentukan design struktur organisasi yang tepat untuk mencapai tujuan organisasi publik tertentu. Struktur organisasi adalah kerangka yang menunjukkan batas-batas suatu organisasi formal dan dalam hal apa organisasi tersebut beroperasi. Lebih lanjut Keban menjelaskan bahwa struktur organisasi sangat menentukan dinamika organisasi. Secara teoritis, suatu bentuk struktur organisasi sangat ditentukan oleh berbagai macam faktor sebagaimana menurut teori kontingensi, yaitu ukuran organisasi, perbedaan dalam unit-unit organisasi, stabilitas lingkungan, tujuan organisasi itu sendiri, karakteristik tugas-tugas yang ada dalam organisasi, karakteristik tenaga kerja, dan pendekatan serta gaya management yang dianut.

Sesuai dengan pendapat di atas, Siagian (1995) menyatakan bahwa kebijakan dan strategi yang telah ditetapkan dilaksanakan dalam konteks organisasional. Artinya, organisasi merupakan wahana dan wadah melalui dan dalam mana berbagai kegiatan dilaksanakan. Ada dua segi yang biasanya mendapat sorotan dalam membahas organisasi dalam kaitannya dengan pelaksanaan suatu kebijaksanaan dan strategi yaitu struktur dan proses. Struktur ialah hubungan formal antara peranan dan tugas yang harus dimainkan dan dilaksanakan, pendelegasian wewenang, arus informasi baik secara vertikal maupun horizontal, kesatuan arah, kesatuan komando, deliniasi tugas dan tanggungjawab yang jelas. Lebih lanjut Siagian menjelaskan bahwa struktur organisasi yang tidak sesuai dengan tuntutan operasional dapat menjadi penghalang terhadap implementasi yang lancar. Dengan demikian gabungan antara struktur yang tepat dan proses yang terintegrasi merupakan salah satu jaminan lancarnya implementasi.

Gogin (dalam Effendi:2002) menyatakan bahwa struktur organisasi yang "*hierarchically integrated*" akan lebih memungkinkan implementasi berhasil, karena komunikasi akan lebih berjalan lancar dan kedekatan unit-unit organisasi dan personel. Implementasi oleh intraorganisasi akan lebih berhasil dibanding interorganisasi (O'Toole, 1983). Jumlah organisasi yang terlibat akan menentukan keberhasilan implementasi (Kelman, 1984). Gogin menjelaskan bahwa yang menyangkut struktur organisasi adalah:

1. Kebijakan yang secara teknis tidak memerlukan adaptasi dan perubahan, struktur yang sederhana lebih cocok dipilih. Untuk kebijakan yang memerlukan adaptasi struktur yang kompleks akan lebih cocok.
2. Perlunya lembaga (agen) tunggal pelaksana implementasi. Agen tunggal akan mendukung integrasi hierarki akan tetapi mengurangi fleksibilitas.
3. Penyertaan LSM / swasta. Propinsi / Kabupaten sering tidak mungkin melaksanakan kebijakan sendiri, mereka kadang membutuhkan LSM dan bahkan swasta dalam implementasi kebijakan tertentu.
4. Perlunya lead agency yang memiliki kewenangan untuk melakukan peran koordinasi (integrasi).

Effendi (2002), menyatakan bahwa dalam administrasi negara faktor organisasi mendapat perhatian yang sangat besar. Betapa pentingnya peranan organisasi sebagai instrumen yang pokok untuk melaksanakan pencapaian tujuan kolektif dari administrasi negara. Masalah organisasi mencakup lima aspek, yaitu legitimasi, struktur, prosedural/ proses termasuk manajemen, SDM dan Teknologi.

Penataan kelembagaan termasuk struktur organisasi, sebaiknya dapat menerapkan manajemen modern sebagai salah satu kecenderungan global (Numberi,2000). Adapun prinsip-prinsip manajemen modern terdiri dari :

- a. berorientasi kepada konsumen atau pelanggan
- b. menggunakan teknik-teknik yang lebih ilmiah dalam analisis dan pengambilan keputusan
- c. bersifat jaringan kerja
- d. bekerja di dalam tim
- e. organisasi sebagai sistem terbuka
- f. desentralisasi.

Oganisasi pemerintah harus semakin diarahkan menuju kelembagaan yang semakin mampu, fleksibel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dewasa ini. Memperhatikan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka kebijakan organisasi pemerintah diarahkan pada reformasi kelembagaan menuju organisasi masa depan yang bercirikan:

1) Visi dan misi organisasi jelas

Visi dan misi yang jelas, akan dapat disusun organisasi yang benar-benar sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan terutama mampu menyeimbangkan antara kemampuan sumber daya organisasi dengan kebutuhan nyata masyarakat

2) Organisasi flat atau datar

Dengan organisasi yang berbentuk flat atau datar berarti struktur organisasi tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hierarki, organisasi cukup memiliki satu layer di bawah pucuk pimpinan

Dengan bentuk organisasi seperti itu maka proses dalam organisasi akan dapat dilakukan dengan cepat karena dengan penghematan layer dalam struktur organisasi, maka waktu yang kurang diperlukan akan tereduksi

3) Organisasi ramping atau tidak banyak pembidangan

Dengan organisasi yang berbentuk ramping, maka jumlah pembidangan secara horisontal dapat ditekan seminimal mungkin sesuai dengan beban dan sifat tugasnya, sehingga span of control-nya berada pada posisi ideal

4) Organisasi jejaring (*network Organization*)

Dalam era globalisasi dewasa ini, harus ditumbuhkan organisasi jejaring, karena organisasi seperti inilah yang mampu melakukan aktifitas organisasi secara cepat dan efisien. Organisasi yang tidak memanfaatkan networking, cepat atau lambat akan ditinggalkan pelanggan, tertinggal karena kalah bersaing. Untuk itu berbagai kalangan menilai bahwa organisasi yang sukses adalah "*small organization, large networking*"

5) Strategi organisasi pembelajar (*Learning Organization*)

Suasana perubahan yang sangat cepat dewasa ini, diperlukan organisasi yang mampu mentransformasikan dirinya untuk menjawab tantangan-tantangan dan kesempatan yang timbul akibat perubahan tersebut. Proses transformasi atau belajar dari setiap unsur dalam organisasi tersebut kita kenal sebagai "organisasi pembelajar". Pada akhirnya organisasi yang cepat belajar akan mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan yang terjadi.

6) Organisasi banyak diisi jabatan-jabatan profesional

Hal ini terkait dengan bentuk organisasi yang flat dengan layer struktural yang minimal, maka sejalan itu organisasi lebih banyak diisi oleh pejabat-pejabat profesional atau fungsional yang bekerja berdasarkan kompetisi

profesional di bidang tertentu sesuai dengan core business organisasi yang bersangkutan

7) Organisasi bervariasi

Organisasi terbuka untuk memiliki struktur yang berbeda antara satu lembaga dengan lembaga yang lain, sesuai dengan kondisi dan prioritas misi masing-masing lembaga tersebut. Untuk itu pendekatan uniformitas yang kaku tidak tepat digunakan dalam penataan kelembagaan (Numberi, 2000).

2.2.3.2. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia akan berpengaruh terhadap kinerja organisasi pusat koperasi kartika hasanuddin. Sumber daya manusia merupakan salah satu sumber yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi publik, sebagaimana pendapat Goggin(1990), Higgins(1985), Steers(1980), Joedono(1974), dan Bryson(1999) sedangkan Zainum (1989) sumber daya manusia menempati kedudukan yang lebih tinggi dan merupakan faktor yang sangat menentukan untuk tingkat keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi. Sependapat dengan hal itu, Amstrong (1988) menjelaskan bahwa sumber daya manusia sebagai harta yang paling penting yang dimiliki suatu organisasi.

Notoatmodjo (1992) melihat sumber daya manusia dari dua aspek, yaitu a) mutu atau kualitas yang diukur melalui kemampuan fisik seperti kesehatan jasmani, kekuatan untuk bekerja dan kemampuan non fisik misalnya kecerdasan dan mental; b) jumlah atau kuantitas, yaitu banyaknya sumber daya sebagai tenaga kerja dalam suatu organisasi. Lebih lanjut Notoatmodjo, mengatakan bahwa manfaat sumber daya manusia dalam suatu organisasi memegang peranan penting. Fasilitas yang canggih dan lengkap belum merupakan jaminan akan keberhasilan suatu lembaga, tanpa diimbangi kualitas dari staf atau karyawan yang akan memanfaatkan fasilitas itu.

Manusia adalah aktor utama setiap organisasi dimana dan apapun bentuknya. Setiap individu yang masuk dalam organisasi membawa karakteristiknya seperti kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan dan pengalaman, komponen karakteristik ini kemudian membentuk perilaku pegawai (Thoha, 2001). Lebih lanjut Thoha menyatakan

bahwa organisasi hanya merupakan satu wadah untuk mencapai tujuan dan manusia yang akan membawa organisasi tersebut mencapai tujuannya.

Esman (1989) menyatakan bahwa barangkali sumber daya yang paling penting untuk sebuah organisasi adalah stafnya yang memiliki pengetahuan dan keahlian serta mempunyai komitmen terhadap program organisasi, dengan kata lain perkataan staf yang berkualitas. Dalam organisasi pemerintahan, sumber daya manusia sering disebut sebagai aparatur yaitu pegawai yang melaksanakan tugas-tugas kelembagaan (Widjaja, 1995). Sedangkan Suradinata (1996), mengemukakan bahwa sumber daya manusia sering disebut sebagai *human resource* tenaga atau kekuatan manusia (energi atau power). Kenyataan yang dihadapi faktor yang sangat menentukan sebagai pemegang kunci tetap ada pada manusianya, sebagai perencana, pelaksana, pengendali, pengawasan maupun evaluasi dan yang memanfaatkan hasilnya.

Simamora (1995) menyatakan bahwa keberadaan sumber daya manusia sangat penting sebagai unsur filosofis. Unsur filosofis itu adalah 1) karyawan dipandang sebagai investasi jika dikembangkan dan dikelola secara efektif akan memberikan imbalan bagi organisasi dalam bentuk produktifitas yang lebih besar 2) manajer membuat berbagai kebijakan, program dan praktek yang memuaskan baik bagi kebutuhan ekonomi maupun kepuasan pribadi karyawan 3) manajer menciptakan lingkungan kerja yang di dalamnya para karyawan didorong untuk mengembangkan dan menggunakan keahlian serta kemampuannya semaksimal mungkin 4) program dan praktek personalia diciptakan agar terdapat keseimbangan antara kebutuhan karyawan dengan kebutuhan organisasi. Setiap organisasi selalu berusaha mencapai tujuannya dengan menggunakan manusia secara efisien dan efektif.

2.2.3.3. Finansial

Finansial merupakan salah satu sumber daya yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi publik, sebagaimana pendapat Gogin (1990) dan Higgins (1985). Soerjadi (1993) mengartikan finansial sebagai biaya atau cost dan anggaran atau budget. Biaya merupakan sejumlah uang yang disediakan dan dipergunakan secara langsung untuk mencapai tujuan kegiatan di dalam suatu proses kelembagaan. Kaho (1988)

menyatakan bahwa faktor keuangan yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Adanya finansial, dalam suatu organisasi, selain faktor SDM dan sarana fisik lainnya, dukungan anggaran memegang peranan penting dalam kegiatan organisasi. Tujuan yang telah dirumuskan dengan strategi dan program sebaik apapun harus diikuti dengan dukungan anggaran yang memadai. Finansial adalah jumlah dan tingkat ketersediaan dana / anggaran yang dialokasikan untuk pengelolaan organisasi. Aspek finansial meliputi anggaran rutin dan pembangunan dari instansi pemerintah. Karena aspek finansial dapat dianalogikan sebagai aliran darah dalam tubuh manusia, maka aspek finansial merupakan aspek penting yang perlu diperhatikan yang dapat mempengaruhi kinerja suatu organisasi.

2.3. Pelayanan Publik

2.3.1. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparaturnegara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan

pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat (Thoha dalam Widodo, 2001). Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi dalam Widodo, 2001). Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.

Pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan tanggung jawab dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Dengan ciri sebagai berikut :

1. Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran;
2. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan;

3. Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung akan arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai :
 - a. Prosedur/tata cara pelayanan;
 - b. Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif;
 - c. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
 - d. Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
 - e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
4. Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta;
5. Efisiensi, mengandung arti :
 - a. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan;
 - b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
7. Responsif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani;
8. Adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis di atas, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel

kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis (Thoha dalam Widodo, 2001). Dengan revitalitas birokrasi publik (terutama aparatur pemerintah daerah) ini, pelayanan publik yang lebih baik dan profesional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud.

Secara teoritis, sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*). Hal yang terpenting kemudian adalah sejauh mana pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya.

Selain itu, pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip *equity* dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi. Artinya, pelayanan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana di atas, namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai *monopolist* dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi. Beberapa bagian dari fungsi tadi bisa menjadi bidang tugas yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan (*partnership*), antara pemerintah dengan swasta untuk mengadakannya. Pola kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam memberikan berbagai pelayanan kepada masyarakat tersebut sejalan dengan gagasan *reinventing government* yang dikembangkan Osborne dan Gaebler (1992).

Dalam hal yang bersifat barang privat dan barang publik murni, maka pemerintah adalah satu-satunya pihak yang berkewajiban menyediakan barang publik murni, khususnya barang publik yang bernama *rules* atau aturan (kebijakan publik). Barang publik murni yang berupa aturan tersebut tidak pernah dan tidak boleh diserahkan penyediaannya kepada swasta. Karena bila hal itu dilakukan maka di dalam aturan tersebut akan melekat kepentingan-kepentingan swasta yang membuat aturan, sehingga aturan menjadi penuh dengan *vested*

interest dan menjadi tidak adil (*unfair rule*). Karena itu peran pemerintah yang akan tetap melekat di sepanjang keberadaannya adalah sebagai penyedia barang publik murni yang bernama aturan.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang. Namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari barang. Salah satu yang membedakannya dengan barang, sebagaimana dikemukakan oleh Gasperz (1994), adalah *outputnya* yang tidak berbentuk (*intangible output*), tidak standar, serta tidak dapat disimpan dalam *inventori* melainkan langsung dapat dikonsumsi pada saat produksi.

Karakteristik pelayanan sebagaimana yang dikemukakan Gasperz tadi secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun sebenarnya kaduanya merupakan alat pemuas kebutuhan. Sebagai suatu produk yang *intangible*, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang bersifat *tangible*. Produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh barang. Produk akhir pelayanan sangat tergantung dari proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen.

Dalam konteks pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik. Senada dengan itu, Moenir (1992) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Dalam versi pemerintah, definisi pelayanan publik dikemukakan dalam Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993, yaitu segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah

di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam buku *Delivering Quality Services* karangan Zeithaml, Valarie dkk (1990), yang membahas tentang bagaimana tanggapan dan harapan masyarakat pelanggan terhadap pelayanan yang mereka terima, baik berupa barang maupun jasa. Dalam hal ini memang yang menjadi tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah. Kemudian, untuk tujuan tersebut diperinci sebagai berikut :

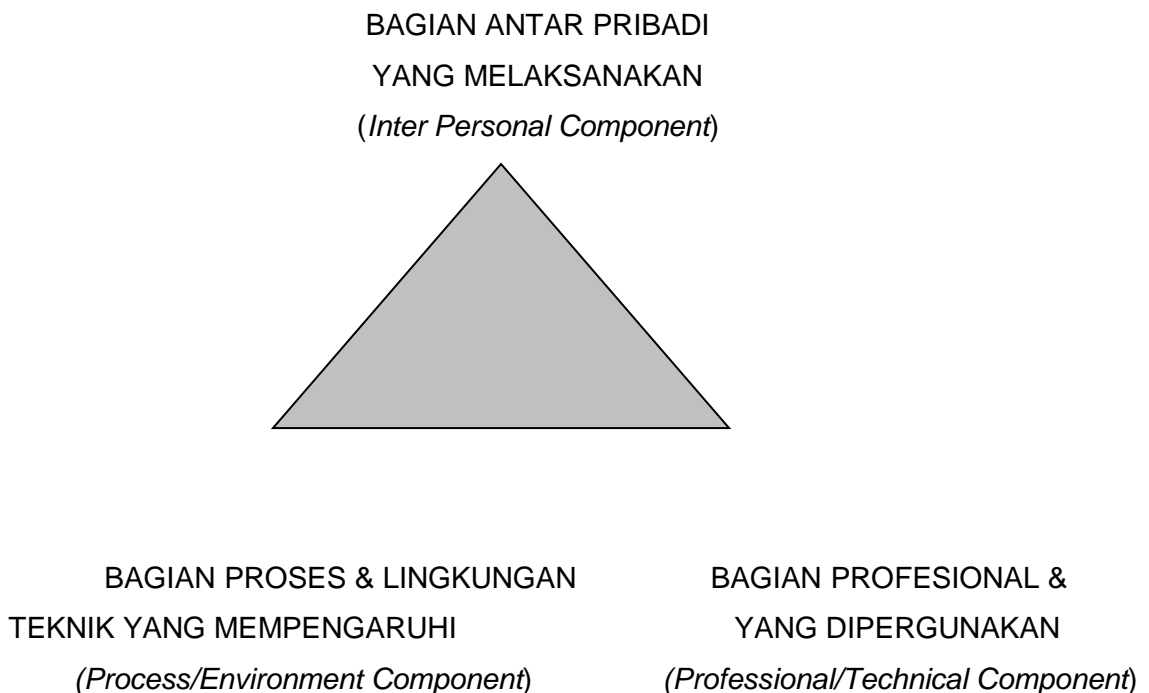
1. Menentukan pelayanan publik yang disediakan, apa saja macamnya;
2. Memperlakukan pengguna pelayanan, sebagai *customers*;
3. Berusaha memuaskan pengguna pelayanan, sesuai dengan yang diinginkan mereka;
4. Mencari cara penyampaian pelayanan yang paling baik dan berkualitas;
5. Menyediakan cara-cara, bila pengguna pelayanan tidak ada pilihan lain.

Berangkat dari persoalan mempertanyakan kepuasan masyarakat terhadap apa yang diberikan oleh pelayan dalam hal ini yaitu administrasi publik adalah pemerintah itu sendiri dengan apa yang mereka inginkan, maksudnya yaitu sejauhmana publik berharap apa yang akhirnya diterima mereka. Dengan demikian dilakukan penilaian tentang sama tidaknya antara harapan dengan kenyataan, apabila tidak sama maka pemerintah diharapkan dapat mengoreksi keadaan agar lebih teliti untuk peningkatan kualitas pelayanan publik.

Menurut teori *The Triangle of Service Quality* yang dikemukakan oleh Morgan dan Murgatroyd (dalam warsito utomo: 1997) kualitas pelayanan terdiri dari *interpersonal component, procedures environment or process component, and technical or professional component*. Pada dasarnya dalam teori The Triangle of Service Quality ini, ada 3 (tiga) ketentuan pokok dalam melihat tinggi rendahnya suatu kualitas pelayanan publik, yaitu dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1

**Segitiga Keseimbangan dalam Kualitas Pelayanan
(The Triangle of Balance in Service Quality)**



Sumber : Warsito Utomo, 1997

Dari gambar 2.1 tersebut menjelaskan bahwa dalam melihat tinggi rendahnya kualitas pelayanan publik perlu diperhatikan adanya keseimbangan antara: 1). Bagian antar pribadi yang melaksanakan (*Inter Personal Component*); 2). Bagian proses dan lingkungan yang mempengaruhi (*Process and Environment Component*); 3). Bagian profesional dan teknik yang dipergunakan (*Professional and Technical Component*).

2.3.2. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kata kualitas sendiri mengandung banyak pengertian, beberapa contoh pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono (1995) adalah:

- 1) Kesesuaian dengan persyaratan;
- 2) Kecocokan untuk pemakaian;
- 3) Perbaikan berkelanjutan;
- 4) Bebas dari kerusakan/cacat;

- 5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat;
- 6) Melakukan segala sesuatu secara benar;
- 7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut diatas dapat diterima. Yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut-atribut apakah yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut-atribut tersebut yaitu antara lain :

- 1) Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses;
- 2) Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan;
- 3) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan;
- 4) Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer;
- 5) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain;
- 6) Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk. Zeithaml (1990) mengemukakan dalam mendukung hal tersebut, ada 10 (sepuluh) dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolok ukur kualitas pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

- 1) *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;
- 2) *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
- 3) *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
- 4) *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;
- 5) *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;

- 6) *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
- 7) *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko;
- 8) *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;
- 9) *Communication*, kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;
- 10) *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan menyatakan bahwa hakekat pelayanan umum adalah:

- 1) Meningkatkan mutu produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum;
- 2) Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna;
- 3) Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Oleh karena itu dalam pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut :

- 1) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;

- 2) Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;
- 3) Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;
- 4) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya.

Selain itu, Zeithaml, Valarie A., (et.al) (1990) mengatakan bahwa ada 4 (empat) jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

- 1) Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat;
- 2) Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat;
- 3) Keliru penampilan diri dalam pelayanan publik itu sendiri;
- 4) Ketika membuat perjanjian terlalu berlebihan atau pengobralan.

Beberapa peneliti pernah melakukan penelitian bahwa ada 7 (tujuh) hal yang harus dihindari oleh pemerintah dalam melakukan pelayanan publik, ketidaktahuan pemerintah akan hal ini menyebabkan timbulnya jurang pemisah antara masyarakat dengan pemerintahnya, yaitu :

- 1) Apatis;
- 2) Menolak berurusan;
- 3) Bersikap dingin;
- 4) Memandang rendah;
- 5) Bekerja bagaikan robot;
- 6) Terlalu ketat pada prosedur;
- 7) Seringnya melempar urusan kepada pihak lain.

Sementara itu, peneliti lain pernah melakukan penelitian untuk mengetahui faktor buruknya kualitas pelayanan publik pada birokrasi pemerintah, yang lebih banyak disebabkan :

- 1) Gaji rendah;
- 2) Sikap mental aparat pemerintah;
- 3) Kondisi ekonomi buruk pada umumnya.

Pada hakekatnya, kualitas pelayanan publik dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para pelanggan (masyarakat) atas pelayanan yang sesungguhnya mereka inginkan. Apabila pelayanan dalam prakteknya yang diterima oleh masyarakat sama dengan harapan atau keinginan mereka, maka pelanggan tersebut dikatakan sudah memuaskan.

Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, diantaranya hubungan antara pelanggan dan pemberi layanan menjadi harmonis, sehingga memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan, membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth*) yang menguntungkan bagi pemberi layanan, reputasi yang semakin baik di mata pelanggan, serta laba (PAD) yang diperoleh akan semakin meningkat (Tjiptono, 1995).

2.3.3. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Berdasarkan segitiga keseimbangan dalam kualitas pelayanan dan keseluruhan uraian konsep dan teori sebelumnya, maka faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang antara lain disebabkan oleh :

- 1) Struktur organisasi;
- 2) Kemampuan aparat;
- 3) Sistem pelayanan.

Selanjutnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

2.3.3.1. Struktur Organisasi

Menurut Anderson (1972), struktur adalah susunan berupa kerangka yang memberikan bentuk dan wujud, dengan demikian akan terlihat prosedur kerjanya. Dalam organisasi pemerintahan, prosedur merupakan sesuatu rangkaian tindakan yang ditetapkan lebih dulu, yang harus dilalui untuk mengerjakan sesuatu tugas.

Pada konsep lain dikatakan bahwa struktur organisasi juga dapat diartikan sebagai suatu hubungan karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial atau nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijaksanaan (Van Meter dan Van Horn dalam Winarno 1997). Pengertian ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Robbins (1995) bahwa struktur organisasi

menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Lebih jauh Robbins mengatakan bahwa struktur organisasi mempunyai tiga komponen, yaitu : kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi.

Kompleksitas berarti dalam struktur organisasi mempertimbangkan tingkat differensiasi yang ada dalam organisasi termasuk di dalamnya tingkat spesialisasi atau pembagian kerja, jumlah tingkatan dalam organisasi serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis. Formalisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang tata cara atau prosedur bagaimana suatu kegiatan itu dilaksanakan (*Standard Operating Procedures*), apa yang boleh dan tidak dapat dilakukan. Sentralisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang kewenangan pengambilan keputusan, apakah disentralisasi atau didesentralisasi. Berdasarkan pengertian dan fungsi struktur organisasi tersebut menunjukkan bahwa struktur organisasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam suatu organisasi, sehingga dengan demikian struktur organisasi juga sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan.

Apabila komponen-komponen struktur organisasi yang mendukung disusun dengan baik antara pembagian kerja atau spesialisasi disusun sesuai dengan kebutuhan, dapat saling menunjang, jelas wewenang tugas dan tanggung jawabnya, tidak tumpang tindih, sebaran dan tingkatan dalam organisasi memungkinkan dilakukannya pengawasan yang efektif, struktur organisasi desentralisasi memungkinkan untuk diadakannya penyesuaian atau fleksibel, letak pengambilan keputusan disusun dengan mempertimbangkan untuk rugi dari sistem sentralisasi dan desentralisasi, antara lain sentralisasi yang berlebihan bisa menimbulkan ketidakluwesannya dan mengurangi semangat pelaksana dalam pelaksanaan kegiatan. Sedangkan desentralisasi yang berlebihan bisa menyulitkan dalam kegiatan pengawasan dan koordinasi.

Struktur organisasi perlu diperhatikan apakah ada petugas pelayanan yang mapan, apakah ada pengecekan penerimaan atau penolakan syarat-syarat pelayanan, kerja yang terus-menerus berkesinambungan, apakah ada manajemen yang komitmen, struktur

yang cocok dengan situasi dan kondisi dan apakah ada sumberdaya yang mapan.

Pengendalian pelayanan perlu prosedur yang runtut yaitu antara lain penentuan ukuran, identifikasi, pemeliharaan catatan untuk inspeksi dan peralatan uji, penilaian, penjaminan dan perlindungan (Gaspersz, 1994). Oleh karena itu struktur organisasi yang demikian akan berpengaruh positif terhadap pencapaian kualitas pelayanan. Akan tetapi, apabila struktur organisasi tidak disusun dengan baik maka akan dapat menghambat kualitas pelayanan publik yang baik.

Uraian tentang struktur organisasi di atas, dapat disimpulkan bahwa indikator-indikator yang digunakan dalam penelitian tentang kualitas pelayanan publik ini adalah :

- 1) Tingkat pembagian tugas pokok dan fungsi;
- 2) Kejelasan pelaksanaan tugas antar instansi;
- 3) Tingkat hubungan antara atasan dan bawahan.

2.3.3.2. Kemampuan Aparat

Siapa yang disebut aparatur pemerintah, adalah kumpulan manusia yang mengabdikan pada kepentingan negara dan pemerintahan dan berkedudukan sebagai pegawai negeri (Tayibnapsis, 1993), sedangkan menurut Moerdiono (1988) mengatakan aparatur pemerintah adalah seluruh jajaran pelaksana pemerintah yang memperoleh kewenangannya berdasarkan pendelegasian dari Presiden Republik Indonesia.

Aparatur negara atau aparatur adalah para pelaksana kegiatan dan proses penyelenggaraan pemerintahan negara, baik yang bekerja di dalam tiga badan eksekutif, legislatif dan yudikatif maupun mereka yang sebagai TNI dan pegawai negeri sipil pusat dan daerah yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Aparat negara dan atau aparatur pemerintah, diharapkan atau dituntut adanya kemampuan baik berupa pengetahuan, keterampilan serta sikap perilaku yang memadai, sesuai dengan tuntutan pelayanan dan pembangunan sekarang ini (Handyaningrat, 1986). Sementara itu, konsep lain mendefinisikan kemampuan atau *ability* sebagai sifat yang dibawa lahir atau dipelajari yang memungkinkan seseorang melakukan sesuatu yang bersifat mental atau fisik (Bibson, 1991), sedangkan *skill* atau keterampilan adalah kecakapan yang

berhubungan dengan tugas (Soetopo, 1999). Berkaitan dalam hal kualitas pelayanan publik, maka kemampuan aparat sangat berperan penting dalam hal ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Untuk itu indikator-indikator dalam kemampuan aparat adalah sebagai berikut :

- 1) Tingkat pendidikan aparat;
- 2) Kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal;
- 3) Kemampuan melakukan kerja sama;
- 4) Kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan yang dialami organisasi;
- 5) Kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan;
- 6) Kecepatan dalam melaksanakan tugas;
- 7) Tingkat kreativitas mencari tata kerja yang terbaik;
- 8) Tingkat kemampuan dalam memberikan pertanggungjawaban kepada atasan;
- 9) Tingkat keikutsertaan dalam pelatihan/kursus yang berhubungan dengan bidang tugasnya.

2.3.3.3. Sistem Pelayanan

Definisi sistem adalah suatu jaringan yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dalam suatu usaha atau urusan (Prajudi, 1992), bisa juga diartikan sebagai suatu kebulatan dari keseluruhan yang kompleks terorganisir, berupa suatu himpunan perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan dari keseluruhan yang utuh (Pamudji, 1981). Sistem pelayanan perlu diperhatikan apakah ada pedoman pelayanan, syarat pelayanan yang jelas, batas waktu, biaya atau tarif, prosedur, buku panduan, media informasi terpadu saling menghargai dari masing-masing unit terkait atau unit terkait dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan itu sendiri.

Sistem pelayanan adalah kesatuan yang utuh dari suatu rangkaian pelayanan yang saling terkait, bagian atau anak cabang dari suatu sistem pelayanan terganggu maka akan mengganggu pula keseluruhan pelayanan itu sendiri. Dalam hal ini apabila salah satu unsur pelayanan seperti tinggi mahal biaya, kualitasnya rendah atau lamanya waktu pengurusan maka akan merusak citra pelayanan di suatu tempat. Indikator-indikator sistem pelayanan yang menentukan kualitas pelayanan

publik adalah : 1). Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkait dengan lokasi tempat pelayanan; 2). Kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan; 3). Perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan.

2.4. Prinsip Dasar Organisasi Berkinerja Tinggi

Dalam beberapa tahun terakhir, publik telah menyaksikan transisi yang sukses di banyak perusahaan swasta menuju manajemen yang lebih berbasis hasil. Di sektor publik, tekanan fiskal dan tuntutan masyarakat untuk kinerja yang lebih baik juga memotivasi perubahan. Semakin banyak orang di pemerintahan bertekad untuk mengubah sistem dan insentif sehingga karyawan yang berdedikasi didorong untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas dalam apa pun yang mereka lakukan. Organisasi pemerintah diuntut untuk berkinerja tinggi. Organisasi berkinerja tinggi adalah kelompok karyawan yang menghasilkan barang atau jasa yang diinginkan dengan kualitas lebih tinggi dengan sumber daya yang sama atau lebih sedikit. Produktivitas dan kualitas mereka terus meningkat, dari hari ke hari, minggu ke minggu, dan tahun ke tahun, yang mengarah pada pencapaian misi mereka.

Beberapa poin tentang definisi ini perlu dicermati lebih dekat. Pertama, proses transformasi dan mempertahankan perubahan berpusat pada orang dalam organisasi berkinerja tinggi. Kami tidak hanya berbicara tentang proses, teknologi, atau teknik. Ini penting, tetapi fokus utamanya adalah pada orang-orang di dalam organisasi dan orang-orang di luar yang berkepentingan dengan kinerjanya. Proses, teknologi, dan teknik adalah alat untuk membantu mereka melakukan bentuk di tingkat yang lebih tinggi.

Kedua, organisasi berkinerja tinggi mungkin atau mungkin tidak mencakup seluruh organisasi atau unit organisasi. Definisi mengacu pada kelompok karyawan, terlepas dari sejauh mana rentang kendali mereka. Perubahan dapat dimulai dari saku dalam organisasi dan mengalir ke inisiatif di seluruh sistem. Akhirnya, agar seluruh organisasi berkinerja tinggi, semua komponennya harus dilibatkan, termasuk sistem manajemen pusatnya. Para pemimpin puncak dalam organisasi kita tidak perlu menjadi inisiator untuk mencapai kinerja tinggi, tetapi pada akhirnya

izin mereka, jika bukan dorongan, diperlukan agar perubahan meresap ke dalam organisasi.

Ketiga, organisasi berkinerja tinggi tidak terabits pada batasan organisasi tradisional. Mereka dapat mencakup berbagai biro dan lembaga. Mereka bahkan membuat hubungan lintas tingkat pemerintahan dan lintas batas sektor publik dan swasta. Ciri organisasi berkinerja tinggi adalah kaburnya garis kaku yang menghambat kolaborasi dan perubahan yang dapat menghasilkan hasil yang lebih baik. Fokus orang-orang dalam organisasi semacam itu bergeser dari batasan tradisional ke hasil yang ingin mereka capai.

Keempat, istilah barang dan jasa yang diinginkan dalam definisi tersebut mengacu pada hal-hal yang memberikan kontribusi terbesar untuk mencapai misi. Organisasi berkinerja tinggi fokus pada misi mereka. Beberapa departemen kepolisian, misalnya, dinilai berdasarkan perubahan jumlah penangkapan. Tetapi jika jumlah penjahat yang ditangkap meningkat tajam, apakah keselamatan warga dan properti mereka meningkat? Jika peningkatan

keamanan publik adalah tujuannya, penangkapan, paling banter, adalah panduan yang tidak sempurna. Perubahan tingkat kejahatan dengan kekerasan akan menjadi tolok ukur yang lebih baik. Ukuran apakah orang-orang di lingkungan merasa lebih aman mungkin masih lebih baik. Ketika organisasi berkinerja tinggi mengasah misinya, ia mengubah apa yang dilakukannya dan bagaimana melakukannya. Intinya adalah untuk mendapatkan hasil yang benar-benar penting.

Kelima, organisasi berkinerja tinggi menghasilkan hasil mereka menggunakan sumber daya yang sama atau lebih sedikit. Mereka kompetitif dan sensitif terhadap tekanan *bottom-line*. Mereka menggunakan krisis dalam sumber daya pemerintah yang menurun, misalnya sebagai kesempatan untuk bekerja lebih cerdas dan memproduksi lebih baik. Akhirnya, organisasi berkinerja tinggi bersifat dinamis, terus-menerus entitas yang berkembang. Orang-orang di organisasi ini mengalami hal yang sama dari keterlibatan dinamis dan pertumbuhan berkelanjutan. Model organisasi untuk organisasi berkinerja tinggi adalah model biologis. Organisasi, dalam arti tertentu, hidup. Mereka tumbuh dan berubah sebagai respons terhadap kebutuhan

mereka sendiri dan kebutuhan lingkungan. Dengan demikian, jenis organisasi baru ini memiliki karakteristik, seperti pengorganisasian gen. yang membedakan mereka dari organisasi yang lebih tradisional. Jika organisasi sektor publik tertarik untuk menjadi tempat kerja berkinerja tinggi, organisasi tersebut harus merangkul dan menjalankan beberapa prinsip mendasar sebagai berikut:

2.4.1. Kepemimpinan yang konsisten dan berkelanjutan yang berfokus pada kinerja tinggi

Kepemimpinan yang konsisten dan berkelanjutan harus fokus pada kinerja tinggi. Memang, prasyarat untuk menerapkan organisasi kerja berkinerja tinggi adalah kepemimpinan yang konsisten dan berkelanjutan. Kepemimpinan melibatkan beberapa dimensi penting, termasuk visi, komitmen, inspirasi, dan kemampuan untuk memfasilitasi perubahan. Pemimpin harus memiliki visi masa depan organisasi dan mengkomunikasikannya secara efektif. Mereka harus berkomitmen untuk membuat perubahan besar-besaran dalam budaya dan proses organisasi dan bertahan dengan perubahan itu. Dan mereka harus mampu menginspirasi karyawan serta komunitas yang lebih besar untuk mau bergerak menuju organisasi berkinerja tinggi.

2.4.2. Kesiapan Untuk Mengembangkan Ukuran Kinerja

Memasukkan ukuran kinerja ke dalam operasi pemerintah pada awalnya akan menimbulkan rasa takut dan perlawanan. Ingatlah bahwa ukuran kinerja adalah alat kuantitatif atau kualitatif untuk menilai apakah kebijakan atau program berkontribusi pada pencapaian hasil atau hasil yang diinginkan. Pemimpin harus bersedia bekerja sama dengan pemangku kepentingan untuk menetapkan garis dasar untuk mengukur kemajuan dan menetapkan tujuan tertentu.

Tanpa kemampuan untuk mengukur kemajuan, inisiatif tempat kerja berkinerja tinggi seperti niat baik. Mereka mungkin merasa lebih baik dalam jangka pendek, tetapi mereka akan membuat sedikit perbedaan dalam jangka panjang. Per. sistem pengukuran kinerja sangat penting bagi kemampuan manajer untuk tetap bertanggung jawab kepada

pemimpin terpilih sambil mendesentralisasikan wewenang dan tanggung jawab serta mengurangi fungsi perintah-dan-kontrol yang tidak fleksibel.

2.4.3. Kesiapan Untuk Mengubah Seluruh Organisasi Untuk Memberikan Kualitas Yang Lebih Tinggi Dan Layanan Yang Lebih Tepat Dengan Biaya Yang Sama Atau Dikurangi

Terkadang, seluruh organisasi harus berubah untuk memberikan kualitas yang lebih tinggi dan layanan yang lebih sesuai dengan biaya yang sama atau lebih rendah. Untuk mencapai kinerja yang tinggi, semua aspek organisasi itu pada akhirnya harus terbuka terhadap perubahan. Jika seorang pemimpin organisasi mengumumkan, misalnya, bahwa beberapa lembaga atau biro akan mengadopsi karakteristik kinerja tinggi tetapi tidak setuju untuk mengubah proses manajemen pusat di mana lembaga tersebut harus beroperasi, eksperimen tersebut mungkin tidak akan pernah berhasil.

Meskipun perubahan dapat diimplementasikan secara bertahap, bagian-bagian penting dari proses perubahan harus disatukan pada waktu yang tepat. Pengurutan dan koordinasi sangat penting. Misalnya tim antarlembaga negara bagian yang bereksperimen dengan tim kerja yang mengatur dirinya sendiri. Jika tim membutuhkan jaringan komputer untuk memudahkan komunikasi dan pengukuran kinerja, proses pembelian harus menyediakan jaringan komputer secara tepat waktu. Dan pelatihan harus disampaikan tepat waktu kepada tim kerja. Bagian dari proses perubahan adalah menentukan reformasi inkremental mana yang diperlukan dan cukup untuk mulai mengubah keseluruhan sistem.

2.4.4. Kesiapan untuk mengalokasikan sumber daya untuk pembelajaran berkelanjutan

Mengembangkan organisasi berkinerja tinggi membutuhkan perubahan model mental kita tentang bagaimana organisasi beroperasi. Bergerak menuju lingkungan belajar yang berkelanjutan merupakan tantangan utama yang dihadapi organisasi berkinerja tinggi. Organisasi berkinerja tinggi menganut konsep pembelajaran berkelanjutan. Pembelajaran berkelanjutan mengharuskan organisasi terbuka dalam komunikasi-berbagi informasi dan pengetahuan daripada melindunginya.

Belajar terus-menerus juga berarti menginvestasikan sumber daya dan waktu. Jika dipertahankan, investasi semacam itu akan menuai dividen besar.

Pembelajaran berkelanjutan dimulai dengan visi yang jelas yang dibagikan di antara karyawan dan pemahaman tentang di mana daya ungkit dapat digunakan untuk mengubah berbagai hal menjadi lebih baik. Kepemimpinan tidak hanya duduk di puncak struktur komando-dan-kontrol yang tinggi. Sebaliknya, para pemimpin berada dalam bisnis membantu karyawan mereka belajar bagaimana melakukan sesuatu dengan lebih baik. Dan para pemimpin memastikan bahwa mereka belajar dari karyawan setiap saat.

Organisasi hierarkis yang kaku biasanya merupakan antitesis dari organisasi pembelajaran berkelanjutan. Proses kerja terfragmentasi, dan hanya sedikit karyawan yang saling belajar. Model komando dan kendali yang diturunkan dari proses industri dan militer telah ada selama bertahun-tahun.

Akan tetapi, proses pembelajaran yang berkelanjutan dapat terjadi bahkan di organisasi yang paling terstruktur sekalipun di mana terdapat kepemimpinan. Karena model mental dan ekspektasi sangat penting untuk kelangsungan orde lama, adalah mungkin untuk mengubah organisasi dengan mengubah ekspektasi tentang cara kerja sesuatu. Ini menawarkan harapan yang cukup besar untuk membangun organisasi berkinerja tinggi di pemerintahan dan memperjelas kebutuhan untuk memberdayakan orang-orang di dalam organisasi untuk mengubah operasinya. Mengembangkan visi bersama dan pendekatan kolaboratif antara manajemen dan tenaga kerja bahkan lebih penting di sektor publik, karena kami mengembangkan komitmen yang lebih dalam untuk pembelajaran berkelanjutan.

Banyak perusahaan swasta menyadari bahwa pembelajaran berkelanjutan membutuhkan alokasi sumber daya yang besar untuk pendidikan dan pelatihan. Pendidikan dan pelatihan diintegrasikan ke dalam proses produksi. Akan tetapi, pemerintah terlalu sering memandang pendidikan dan pelatihan karyawan sebagai hal yang tidak perlu atau bahkan sebagai kemewahan.

Semakin banyak, manajer pemerintah menyadari apa yang telah lama dianjurkan oleh para pemimpin serikat pekerja yaitu pendidikan dan pelatihan untuk pekerja garis depan adalah kebutuhan, bukan kemewahan. Ini terutama benar jika kita berbicara tentang mengubah model mental tempat kita beroperasi. Mengorientasikan kembali cara kita berpikir tentang hubungan kita dengan pekerjaan, pelanggan, dan lingkungan eksternal membutuhkan pelatihan dan praktik sebanyak perubahan dalam cara kita melakukan tugas kerja.

Ketika sikap ini diinternalisasikan oleh para pemimpin dan pemangku kepentingan lainnya, organisasi berada di jalur yang tepat untuk menjadi tempat kerja berkinerja tinggi. Seiring berjalannya proses ini, pemangku kepentingan akan ingin mengetahui bagaimana Anda melakukannya, kemajuan apa yang Anda buat, dan apakah Anda berhasil dalam upaya transformasi Anda.

2.5. Penelitian Terdahulu

Hasil penelusuran terkait hasil-hasil penelitian terdahulu dapat disimpulkan bahwa penelitian yang akan dilakukan ini memiliki perbedaan yang signifikan terutama bila dilihat dari segi fokus penelitian, tujuan serta penggunaan konsep kinerja dalam menganalisis fenomena obyek yang diteliti. Adapun hasil-hasil penelitian terdahulu yang dimaksud dapat dilihat lebih rinci dalam table 2.1 berikut:

Tabel 2.1
Komparasi Hasil Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Disertasi

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
1.	Witkowski dan Wolfenbarger (2002) Universitas California State, Kualitas	Menemukan kondisi layanan konsumen di Jerman lebih buruk daripada di Amerika Serikat. Selain itu orang Jerman semakin tidak puas atas	Meneliti kinerja pelayanan organisasi pemerintah khususnya bidang pelayanan perizinan	Sama-sama melihat kondisi pelayanan bagi para konsumen	Penelitian terdahulu scop penelitiannya lebih luas yaitu menyangkut negara dan membandingkan dengan negara

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
	layanan komparatif: peringkat untuk berbagai konteks layanan di Jerman dan Amerika Serikat	kualitas layanan yang diterima.	kepada masyarakat apakah sudah berjalan optimal atau banyak keluhan/komplain		lain.
2.	Brady, dkk. (2002) Universitas Florida Estate Pengukuran Kualitas Layanan Yang Hanya Menggunakan Kinerja Saja : Replikasi Dan Perluasan	Menemukan pengukuran yang hanya berbasis kinerja terhadap kualitas layanan adalah lebih unggul dari pada bentuk pengukuran lain	Menemukan pengukuran kinerja pelayanan publik sebaiknya menggunakan pendekatan NPM & Rego serta NPS	Sama-sama menekankan pengukuran kinerja pelayanan organisasi	Penelitian terdahulu hanya melihat pendekatan pengukuran kinerja pelayanan
3.	Coutts, dkk. (2003) Universitas Windsor Ontario Canada, Survey Mengenai	Berfokus pada konsekuensi negatif dari penilaian kinerja yang tidak memadai pada tingkat perorangan (misalnya pengembangan pegawai) dan bukan	Meneliti Penilaian kinerja organisasi menekankan kuantitas dan kualitas	Sama-sama mengamati akibat yang ditimbulkan dari penilaian kinerja organisasi	Penelitian terdahulu hanya menekankan pada tanggapan pengawas terhadap sistem penilaian kinerja organisasi

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
	Praktek-Praktek Penilaian Kinerja Departemen Kepolisian Kanada Kotapraja	organisasi (misalnya rendahnya pemanfaatan sumber daya dan perbaikan strategi sistem organisasi kinerja)			
4.	Simmons (2001) dari Universitas Liverpool, Studi sistem penilaian kinerja pada universitas dan perguruan tinggi dengan penekanan khusus terhadap perspektif dan harapan pegawai	Menemukan ada faktor-faktor signifikan dalam bentuk-bentuk tradisional dari penilaian kinerja kurang sesuai bagi pengetahuan organisasi yang diperlukan untuk meningkatkan daya saing secara efektif	Penelitian ini mengarahkan pada penilaian kinerja organisasi secara internal dan secara eksternal untuk meningkatkan kinerja dalam pelayanan public	Sama-sama meneliti penilaian kinerja dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi	Penelitian terdahulu hanya melihat penilaian kinerja untuk memecahkan masalah dalam organisasi
5.	Kassim dan Bojei (2002) Universitas Multimedia Cyberjaya	Menekankan perusahaan telemarketing di Malaysia harus lebih peka terhadap pengharapan	Menemukan organisasi pemerintah harus peka terhadap harapan	Sama-sama memperhatikan peningkatan kinerja perusahaan/organi sasi	Penelitian terdahulu hanya meneliti tentang kesenjangan antara harapan dan persepsi

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
	Kualitas layanan : kesenjangan-kesenjangan dalam industri telemarketing Malaysia	konsumen yang menginginkan kehandalan agar dapat bersaing	masyarakat agar dapat meningkatkan kinerja pelayanannya		konsumen tentang kualitas layanan
6	<p>Mai Puspadya Bilyastuti (2019)</p> <p>Pelayanan publik dinas penanaman modal dan pelayanan Terpadu satu pintu (DPMPSTP) Kabupaten Ponorogo dengan Sijitu (sistem informasi perizinan terpadu)</p>	<p>Menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik berbasis online dengan SIJITU belum berjalan secara maksimal terlihat dari belum banyaknya masyarakat yang memanfaatkan pelayanan perizinan berbasis online tersebut, karena adanya beberapa hambatan, antara lain ketidaktahuan masyarakat menggunakan sistem perizinan online, akses jaringan internet belum serta terbatasnya SDM</p>	<p>Penelitian ini diarahkan pada pengukuran kinerja organisasi dan faktor-faktor yang mempengaruhi Serta mendesain upaya dan strategi meningkatkan kinerja organisasi</p>	<p>Sama-sama menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah observasi dan wawancara mendalam</p>	<p>Penelitian terdahulu hanya fokus pada Sijitu (sistem informasi perizinan terpadu)</p>

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
		DPMPTSP yang memiliki keahlian di bidang informatika dan bidang-bidang teknis pendukung lainnya.			
7.	<p>Anis Nur Fadhilah, Indah Prabawati (2019)</p> <p>Implementasi Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Online Single Submission (OSS) Studi Pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Nganjuk</p>	<p>Menemukan bahwa Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Online Single Submission (OSS) di DPMPTSP Kabupaten Nganjuk sudah dijalankan, akan tetapi masih terdapat kendala-kendala antara lain: sebagian pengguna layanan belum bisa menggunakan OSS dan gangguan jaringan internet</p>	<p>Penelitian ini diarahkan pada pengukuran kinerja organisasi dan faktor-faktor yang mempengaruhi Serta mendesain upaya dan strategi meningkatkan kinerja organisasi</p>	<p>Sama-sama meneliti kinerja organisasi dalam memberikan pelayanan-pelayanan perizinan di DPMPTSP</p>	<p>Penelitian terdahulu hanya fokus Single Submission (OSS) di DPMPTSP</p>

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
8.	<p>Tri Anggraini (2019)</p> <p>Inovasi Birokrasi Pelayanan Publik Di Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Di Kabupaten Musi Banyuasin</p> <p>Studi Kasus : (Siap Antar Jemput Izin Mudah Berbantuan (Saji Muba))</p>	<p>Menunjukkan bahwa Inovasi SAJI MUBA memiliki 4 Keunggulan antara lain HALLO SAJI yaitu Kontak yang diberikan bagi masyarakat untuk dapat menanyakan terkait dengan mekanisme, syarat, prosedur dan tarif retribusi terkait dengan perizinan. SAJI MAN yaitu Petugas khusus dari DPMPTSP yang bertugas mengantar dan menjemput izin secara langsung di 3 (tiga) Kecamatan. KANTONG SAJI tempat yang disediakan khusus oleh DPMPTSP yang terletak di 9 kecamatan dan yang terakhir adalah SAJI ON SITE yaitu kebijakan yang menggandeng</p>	<p>Penelitian ini diarahkan pada pengukuran kinerja organisasi dan faktor-faktor yang mempengaruhi Serta mendesain upaya dan strategi meningkatkan kinerja organisasi</p>	<p>Sama-sama meneliti kinerja organisasi dalam memberikan pelayanan-pelayanan perizinan di DPMPTSP</p>	<p>Penelitian terdahulu hanya fokus pada (Siap Antar Jemput Izin Mudah Berbantuan (Saji Muba))</p>

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
		<p>stakeolder yang terlibat dalam pemrosesan perizinan dan diperuntukkan bila syarat perizinan masyarakat belum lengkap.</p>			
9.	<p>Sujipto A.Haning M. T.Suratman S. (Sujipto et al., 2019) Analisis Layanan Publik Di Bidang Perizinan Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Polewali Mandar</p>	<p>Menunjukkan bahwa Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Polewali Mandar dalam melaksanakan proses penyelenggaraan pelayanan Perizinan dan Non perizinan masih belum sepenuhnya otonomi, hal ini disebabkan keterkaitan dengan SKPD teknis. Mengenai adaptabilitas DPMPTSP Kabupaten Polewali Mandar sangat</p>	<p>Penelitian ini diarahkan pada pengukuran kinerja organisasi dan faktor-faktor yang mempengaruhi Serta mendesain upaya dan strategi meningkatkan kinerja organisasi</p>	<p>Sama-sama meneliti kinerja organisasi dalam memberikan pelayanan-pelayanan perizinan di DPMPTSP</p>	<p>Penelitian terdahulu menganalisis dari aspek otonomi, Adaptabilitas, Kompleksitas dan Koherensi</p>

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
		<p>adaptable terhadap perkembangan zaman Teknologi informasi hal ini ditunjukkan dengan adanya terobosan inovasi yaitu berupa aplikasi MASIGA dalam memudahkan proses pendaftaran Perizinan dan Non Perizinan.</p> <p>Kompleksitas dalam membangun struktur internal DPMPTSP Kabupaten Polewali Mandar Sudah terlaksana dengan baik hal ini terlihat dengan adanya peningkatan kinerja organisasi dari tahun ke tahun.</p> <p>Sedangkan koherensi di DPMPTSP Kabupaten Polewali Mandar adalah Kemampuan DPMPTSP Kabupaten Polewali</p>			

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Relevansi	Perbedaan
		Mandar dalam menguraikan tugas pokok dan fungsi tiap – tiap bidang yang mengacu pada Visi Misi instansi yang dituangkan dalam bentuk dokumen Resntra (Rencana Strategi) dan RENJA (rencana awal Kerja) serta Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA),			

Sumber: diolah dari data sekunder, 2021

Berdasarkan pada tabel 2.1 terkait penelitian terdahulu tentang kinerja layanan publik di DPMPTSP belum ada penelitian yang meneliti kinerja pelayanan terpadu secara keseluruhan di DPMPTSP. Penelitian terdahulu hanya meneliti satu fokus pelayanan dalam pelayanan terpadu di DPMPTSP. Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan penelitiannya dalam pelayanan terpadu di DPMPTSP Kabupaten Jeneponto secara menyeluruh. Selain itu, untuk mengukur kinerja pelayanan terpadu, penelitian ini menggunakan tiga indikator yang telah dikemukakan Lervine (1990), yaitu *responsiveness*, *responsibility*, dan *accountability* serta dikaitkan dengan sejauh mana penerapan prinsip dasar.

2.6. Kerangka Pemikiran

Pelayanan publik berdasarkan Men-Pan Nomor 63/KEP/M.Pan/7/2003 adalah segala bentuk kegiatan pelayanan publik yang dilaksanakan untuk instansi pemerintah dan BUMN/D dalam bentuk barang atau jasa baik dalam

upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepmenpan ini menjelaskan upaya yang dilakukan pemerintah untuk memperbaiki mutu pelayanan publik (Islamy, 2004). Pemerintah memandang urgensi pelayanan publik tercermin dengan di terbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Menurut Keban (2004) mengatakan cakupan dan cara mengukur indicator kinerja sangat menentukan apakah suatu organisasi publik dapat dikatakan berhasil atau tidak. Lebih lanjut dikatakan bahwa ketepatan pengukuran seperti cara atau metode pengumpulan data untuk mengukur kinerja juga sangat menentukan penilaian akhir kinerja.

Levine (1990) mengusulkan adanya tiga konsep yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik dalam negara demokrasi setidaknya harus memenuhi tiga dimensi yakni:

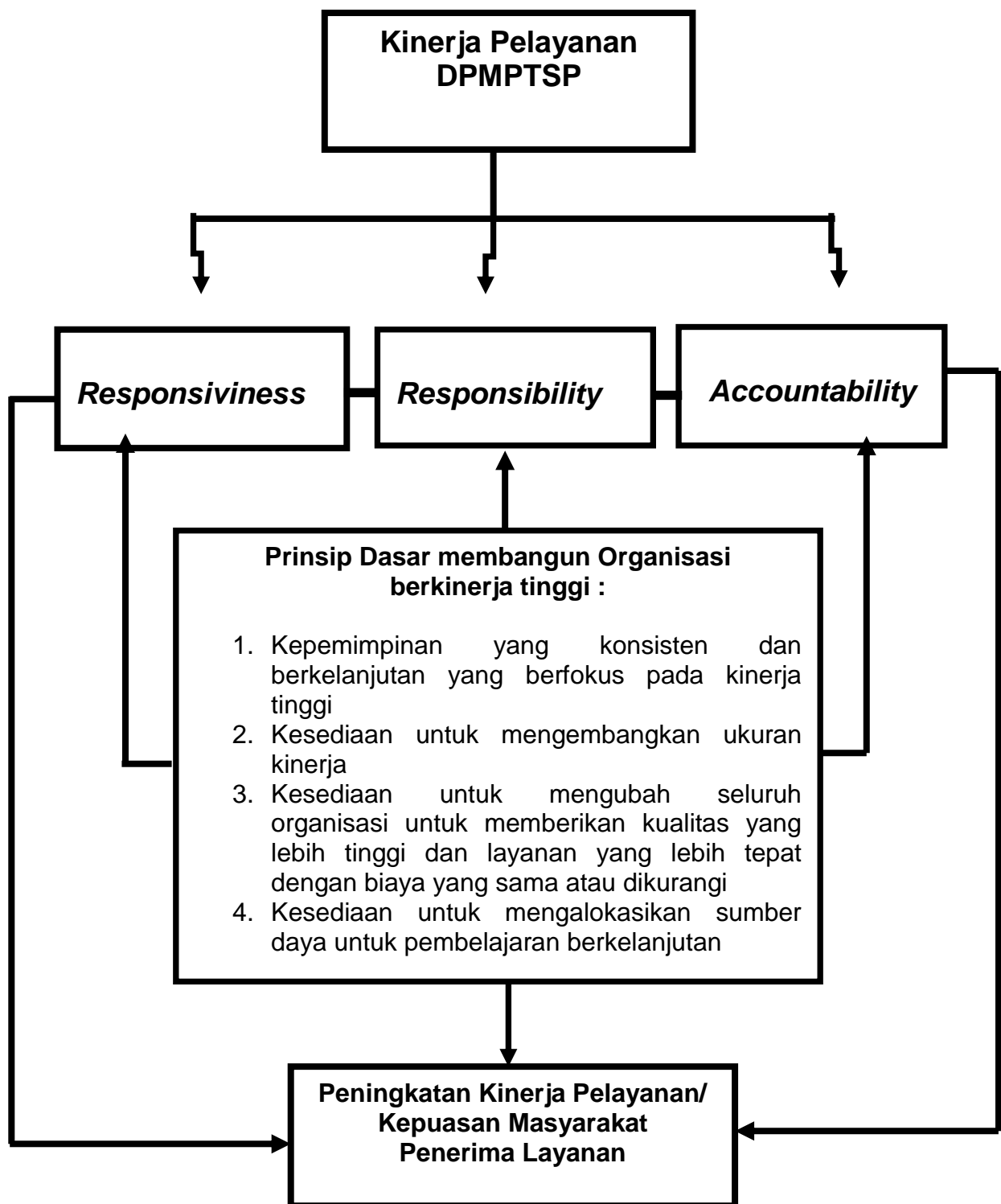
1. *Responsiviness* atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan. Pada penelitian ini menyorot aspek *responsiveness* dengan mengukur daya tanggap DPMPTSP Kabupaten Jeneponto (penyedia layanan) terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan customers (pelanggan/ Masyarakat), ini berarti sejauh mana daya tanggap DPMPTSP terhadap harapan masyarakat dan bagaimana memenuhi aspirasi serta tuntutan masyarakat.
2. *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. Pada penelitian ini menyorot aspek *responsibility* dengan ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan pada pelaksanaannya sejauh mana proses daripada tindak lanjut aduan masyarakat sesuai dan tidak melanggar kebijakan yang berlaku dilakukan oleh DPMPTSP Kabupaten Jeneponto artinya responsibilitas melihat sejauh mana proses pelayanan publik sesuai dengan aturan serta ketentuan maupun kebijakan yang telah ditetapkan.
3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan

kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat. Dalam aspek *accountability* aspek ini mengukur sejauh mana relasi serta pengelola DPMPTSP Kabupaten Jeneponto dalam mempertanggungjawabkan dan memperkenalkan baik itu pada tingkat eksternal masyarakat maupun kepada *stakeholder* pimpinan daerah.

Analisis Pengukuran kinerja organisasi publik dengan melihat dimensi kualitas layanan DPMPTSP Kabupaten Jeneponto menggunakan pisau analisis teori Levine dikaitkan dengan penerapan prinsip dasar organisasi berkinerja tinggi (Popovich, M. G, dkk, 1998) sebagai berikut:

1. Kepemimpinan yang konsisten dan berkelanjutan berfokus pada kinerja tinggi
2. Kesiapan untuk mengembangkan ukuran kinerja
3. Kesiapan untuk mengubah seluruh organisasi untuk memberikan kualitas yang lebih tinggi dan layanan yang lebih tepat dengan biaya yang sama atau dikurangi
4. Kesiapan untuk mengalokasikan sumber daya untuk pembelajaran berkelanjutan

Berdasarkan uraian teoritis diatas, penelitian bertujuan menganalisis kinerja pelayanan organisasi publik dengan mengukur kinerja dari indikator *Responsiveness*, *Responsibility* dan *Accountability* selanjutnya dikaitkan dengan penerapan prinsip dasar organisasi berkinerja tinggi. Untuk lebih jelasnya berikut kerangka pemikiran sebagai berikut:



**Gambar. 2.2.
Kerangka Pemikiran Penelitian**

Sumber: Disadur dari Levine (1990), Popovich, M. G, dkk (1998) dan diolah peneliti