

DISERTASI
PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

**(Studi pada Pelayanan Perumahan Masyarakat Miskin Demo Gerbang Mastra di
Kabupaten Kolaka)**



Oleh :

BAKRI HM
P00900310031

PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
FISIP UNHAS
MAKASSAR
2013

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah Subhanahu Wataala, karena atas berkat Rakhmat dan Hidayah-Nya sehingga penelitian ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Penelitian ini merupakan karya ilmiah dalam bentuk disertasi guna memenuhi salah satu persyaratan dalam rangka penyelesaian studi program doktor pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis sangat menyadari bahwa penyusunan disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan, mengingat kemampuan yang penulis miliki masih sangat terbatas. Untuk itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat konstruktif demi kesempurnaannya, begitupula berbagai kendala yang dihadapi oleh penulis dalam rangka penulisan disertasi ini. Namun berkat rakhmat dan petunjuk Nyalah ,serta bantuan berbagai pihak sehingga disertasi ini dapat diselesaikan dengan baik.

Penulisan dan penyelesaian disertasi ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Prof. Dr.Sangkala,MA selaku Promotor ,Ibu Dr.Hamsinah ,M.Si dan bapak Dr.H.Muhammad Faried,M.Si selaku ko-promotor I dan II yang telah banyak menyita waktunya untuk memberikan bimbingan serta arahan selama penyusunan disertasi ini

Ucapan terima kasih dan penghargaan juga tak lupa penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Idrus Paturusi, SpOd, selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti program Doktor Ilmu Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Ir. Mursalim, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. H. Hamka Naping, MA, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Suratman Nur, M.Si, selaku Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik Universitas Hasanuddin dan selaku penguji internal bersama Bapak Dr. H. Badu Ahmad, M.Si, Bapak Dr. H. Baharuddin, M.Si serta Drs. Andy Fetta Wijaya, MDA, Ph.D, selaku Penguji Eksternal dari Universitas Brawjaya Malang.
2. Seluruh Dosen Pengajar Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang secara terus menerus memberikan ilmunya serta bimbingan dan dorongan kepada penulis selama pendidikan, begitupula kepada staf/karyawan Administrasi Pascasarjana dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin atas bantuan teknis dan pelaksanaan administrasi..
3. Rektor Universitas 19 November Kolaka, Dr. Azhari, S.STP., M.Si beserta seluruh rekan-rekan Pengajar dan Staf Universitas 19 November Kolaka, atas doa, dorongan, petunjuk dan bantuan sehingga penulis dapat mengikuti perkuliahan program Doktor pada Universitas Hasanuddin sampai selesai.
4. Rekan-rekan mahasiswa program doctor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin, angkatan 2010 dan 2011 khususnya Abd. Sabaruddin, S.Sos., M.Si,

Achmad Lamo Said, S.Sos.,M.Si, Drs.Joko Tribrata,M.Si, Drs.Abd.Rahman,M.Si, Drs.H.Amir,M.Si, Adrian.T,Sos.,M.Si dan semua pihak yang telah memberikan motivasi dan bantuan selama perkuliahan.

Juga tidak kalah pentingnya dan sangat teristimewa Ucapan terima kasih dan penghargaan yang tak terhingga dan tak ada hentinya kepada kedua orang tua tercinta Ayah H.Mendong (Almarhum), Ibunda Hj.Halidjah yang telah banyak memberikan kasih sayang dan doanya sehingga penulis dapat sukses menyelesaikan studi,begitupula kepada Istri tercinta Hj.Sukmawati.S dan putra putri masing-masing Hairil Anwar,SH, Haerul Saleh,SH, Herlin Maulina,SE, Hasrul Sani,S.Kom, Hamka Noer Nazri dan Hardian Armita Cenderakasih yang selalu bersabar dan memberikan motivasi serta doa dan kesetiiaanya. juga kepada saudara-saudara, ipar ,menantu, keponakan dan cucu semuanya telah memberikan doa dan bantuan selama penulis studi.

Semoga segala bantuan, baik moril maupun materiil yang telah diberikan mendapat imbalan yang setimpal dari Allah Swt. dan semoga penelitian ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan penerus generasi selanjutnya.

Makassar, Juli2013

Penulis,

B A K R I H M.

ABSTRAK

BAKRI H. M. *Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Kualitas Pelayanan, Studi Kasus Pelayanan Perumahan Masyarakat Miskin Pada Demo Gerbang Mastra di Kabupaten Kolaka* (dibimbing oleh **Sangkala, Hamsinah, Muhammad Faried**)

Penelitian ini bertujuan menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip good governance dalam kualitas pelayanan public khususnya pembangunan dan rehabilitasi perumahan masyarakat miskin pada program demo gerbang mastra di Kabupaten Kolaka.

Penelitian dilaksanakan di beberapa kecamatan se-Kabupaten Kolaka. Penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan metode case study. Informan yang diambil adalah unsure pemerintah kabupaten, kecamatan, desa/kelurahan, pengusaha, dan masyarakat. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data dianalisis dengan analisis kualitatif dengan model interaktif pada pelaksanaan prinsip good governance dalam pelayanan perumahan masyarakat miskin di Kabupaten Kolaka.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tiga dari enam prinsip good governance yang dapat dijalankan dan tiga dari enam prinsip tersebut tidak dapat dijalankan dengan baik oleh aparatur pelayanan pada pelaksanaan pelayanan perumahan masyarakat miskin di Kabupaten Kolaka. Pada masa yang akan datang prinsip-prinsip good governance dalam kualitas pelayanan perumahan masyarakat miskin dapat ditingkatkan pelayanan dan memberikan penguatan dasar hukum program dengan penyusunan peraturan daerah yang definitive dan tidak hanya berdasarkan Peraturan Bupati Kolaka.

ABSTRACT

Bakri H. M. *Good Governance Principles in Service Quality: a Case Study of Poor Community Neighborhood Service of Gerbang Mastra Program in Kolaka District* (Supervised by **Sangkala, Hamsinah, and Muhammad Faried**)

This study aims to analyze the implementation of the principles of good governance in the quality of public services especially construction and rehabilitation of housing the poor in the demo program in Kolaka Mastra gate. The experiment was conducted in some districts as Kolaka.

This is a descriptive study using the case study method. Informants were taken are unsure district, sub-district, rural / urban, employers, and society. Data collected through observation, interviews, and documentation. Data were analyzed with qualitative analysis with interactive models on the implementation of good governance principles in housing the poor in pelayananana Kolaka.

The results showed that three of the six principles of good governance that can run and three of the six principles that can not be executed properly by service personnel on the poor implementation of housing services in Kolaka. In the future goog principles of governance in poor quality housing services to provide enhanced services and strengthening the legal basis of the program with the definitive compilation of local regulations and not just based on Kolaka decree....

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	15
D. Signifikansi Penelitian.	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Penelitian Terdahulu	17
B. Kerangka Teori dan Konsep	29
1. Paradigma Pelayanan Publik dalam Administrasi Publik	29
1.1 Paradigma <i>Old Public Administration</i>	29
1.2 Paradigma <i>New Public Management</i>	31
1.3 Paradigma <i>New Public Service</i>	39
2. Konsep Pelayanan Publik	51
2.1 Pengertian Pelayanan Publik	51
2.2 Kualitas Pelayanan Publik	59
3. Prinsip-Prinsip Good Governance Sebagai Standar Pelayanan Publik	65
3.1 Konsep dan Karakteristik Good Governance ...	65
3.2 Prinsip Good Governance sebagai Standar	50

	Pelayanan Publik	
	C.Konsep Kemiskinan	81
	D.Kerangka Pemikiran	89
BAB III	METODE PENELITIAN	
	A.Bentuk dan Pendekatan Penelitian	92
	B. Lokasi Penelitian	93
	C. Fokus Penelitian	94
	D. Sumber Data	94
	E. Teknik Pengumpulan Data	95
	F. Instrumen man Penelitian	97
	G. Informan Penelitian	99
	H. Teknik Analisi Data	100
	I. Validitasi Data	102
	J. Keterbatasan Penelitian.....	104
BAB IV	HASIL DAN PEMBAHASAN	
	4.1. Deskripsi Lokasi Penelitian	
	4.1.1 Gambaran Umum Kabupaten Kolaka	104
	4.1.2 Dasar Pelaksanaan Demo Gerbang Mastra.....	113
	4.1.3. Maksud dan Tujuan Bedah Kecamatan Demo Gerbang Mastra	116
	4.1.4 Pembagian Wilayah Korodinasi Bedah Kecamatan.....	120
	4.1.5 Kegiatan-Kegiatan Bedah Kecamatan Demo Gerbang Mastra	

4.1.6 Perumahan Masyarakat Miskin.....	127
4.1.7 Kegiatan SKPD.....	133
4.2. Hasil Penelitian	
4.2.1 <i>Good Governance</i> Berfokus Pada Hasil dan Tujuan Organisasi Bagi Warga dan Pengguna Layanan	136
4.2.2 <i>Good Governance</i> Berarti Melaksanakan Peran Secara Efektif dan Fungsi yang Jelas	148
4.2.3 <i>Good Governance</i> Berarti Memperomosisikan Nilai-Nilai Untuk Seluruh Organisasi dan Pemerintahan yang Baik	156
4.2.4 <i>Good Governance</i> Berarti Mendapatkan Informasi, Keputusan Yang Transparan.....	163
4.2.5 <i>Good Governance</i> Memfokuskan Pada Kapasitas dan Kemampuan Badan Pemerintah...	168
4.2.6 <i>Good Governance</i> Berarti melibatkan Para Pemangku Kepentingan	171
4.3 Pembahasan	184
4.3.1 Analisis <i>Good Governance</i> Berfokus Pada Hasil dan Tujuan Organisasi Bagi Warga dan Pengguna Layanan	185
4.3.2 Analisis <i>Good Governance</i> Berarti	

Melaksanakan Peran Secara Efektif dan Fungsi yang Jelas.....	189
4.3.3 Analisis <i>Good Governance</i> Berarti Memperomosisikan Nilai-Nilai Untuk Seluruh Organisasi dan Pemerintahan yang Baik	191
4.3.4 Analisis <i>Good Governance</i> Berarti Mendapatkan Informasi, Keputusan Yang Transparan.....	194
4.3.5 Analisis <i>Good Governance</i> memfokuskan Pada Kapasitas dan Kemampuan BadanPemerintah...	197
4.3.6 Analisis <i>Good Governance</i> Berarti melibatkan Para Pemangku Kepentingan.....	200
4.4 Propisisi Hasil Penelitian	203
BAB V KESIMPULAN DAN IMPLIKASI PENELITIAN	
5.1. Kesimpulan	204
5.2. Implikasi Penelitian.....	206
DAFTAR PUSTAKA.....LAMPIRAN.....	
.....	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Selama seperempat abad terakhir, demokratisasi dan industrialisasi membawa sebuah perubahan fundamental dalam penentuan tujuan dan pengelolaan pemerintahan. Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayan masyarakat, sebagaimana pandangan Rasyid yang dikemukakan kembali oleh Achmad (2010:178) bahwa pemerintah tidak dibangun untuk melayani kebutuhan dirinya sendiri, tapi untuk melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat serta menciptakan suatu kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam pencapaian tujuan bersama.

Menurut Parson (1995) kriteria atau ukuran bagi organisasi publik dalam setiap kegiatannya adalah kesejahteraan sosial (*social welfare*) artinya, dengan segenap sumber daya yang ada padanya, pengelola organisasi bisnis dituntut untuk menghasilkan keuntungan sebesar-besarnya, sementara pengelola organisasi publik menyediakan sebaik-baiknya pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Atau seperti yang dijelaskan Anthony dan Herzlinger (1980), garis demarkasinya adalah organisasi publik bertujuan menghasilkan *best possible service with available resources*, sehingga kinerja selayaknya diukur dengan kemampuannya dalam memproduksi dan menyediakan

(*delivery*) pelayanan yang ditugaskan kepadanya (*how much service the organizations provide and by how well the service are rendered*). (Kusdi, 2009:55).

Munculnya paradigma *New Public Management* (NPM) di negara-negara maju telah menimbulkan tekanan terhadap penyelenggaraan layanan publik. Keinginan untuk melakukan transformasi praktik manajemen pelayanan publik dengan mengadopsi nilai-nilai yang selama ini berkembang di sektor bisnis, seperti *enterpreneurship*, kepedulian terhadap pengguna serta orientasi pada *revenue-generating* dan penghasilan, telah mendorong terjadinya perubahan yang sangat berarti dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. (Osborne dan Gaebler, 1992; Ferlie, dkk, 1996; Osborne dan Plastrik, 1997; dalam Dwiyanto, 2008:14).

Berdasarkan perkembangannya, menurut Denhardt dan Denhardt (2003) bahwa paradigma NPM kurang relevan dalam mengatasi persoalan-persoalan publik karena memiliki landasan filosofis dan ideologis yang kurang sesuai (*inappropriate*) dengan administrasi negara, sehingga perlu paradigma baru yang kemudian disebut sebagai *New Public Service* (NPS). Paradigma NPS dimaksudkan untuk meng"*counter*" paradigma administrasi yang menjadi arus utama (*mainstream*) yakni paradigma *New Public Management* yang berprinsip "*run government like a business*" atau "*market as solution to the ills in public sector*". Menurut paradigma NPS , menjalankan administrasi

pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (*customer*) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik.

Paradigma NPS memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik . Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara. Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Pandangan semacam ini yang menjadikan paradigma NPS disebut juga sebagai paradigma *Governance*.

Konsep *Governance* menjelaskan hubungan antara pemerintah dan warga negaranya dalam menyusun kebijakan publik dan program, mengimplementasikan dan kemudian mengevaluasinya. Dalam konteks lebih luas, konsep tersebut merujuk pada pengertian bahwa segala aturan, kelembagaan, dan jejaring kerja yang menentukan bagaimana suatu negara atau organisasi berfungsi. (Bhatta, 2006).Sedangkan Tachereau dan Campos, 1997 menjelaskan konsep *governance* merupakan kondisi yang menjamin adanya kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni,

pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) dan usahawan (*bussiness*) yang berada disektor swasta.

Kepedulian pemerintah dan berbagai *stakeholders berupaya* melakukan reformasi dalam memperbaiki kinerja *governance* di Indonesia agar mendapat hasil yang berkualitas. Mengingat *good governance* memiliki kompleksitas yang tinggi dan kendala yang tidak ringan. Salah satu kompleksitasnya adalah pemerintah harus bersedia dan mau bersikap terbuka dan partisipatif. Salah satu *entry point* dan penggerak utama dalam mendorong perubahan praktik nyata *governance* di Indonesia adalah layanan publik, Karena layanan publik adalah penggerak utama dalam mewujudkan *good governance* yang nyata. Standar Pelayanan Publik yang berdasarkan prinsip-prinsip *good governance* adalah berfokus untuk memastikan bahwa suatu organisasi bagi warga dan pengguna layanan, melaksanakan peran secara efektif dan fungsi yang jelas,memperomosisikan nilai-nilai untuk seluruh organisasi dan menunjukkan nilai-nilai dan ditunjukkan melalui perilaku, mendapatkan informasi,keputusan yang transparan dan mengelola resiko,mengembangkan kapasitas dan kemampuan badan pemerintah menjadi efektif dan melibatkan para pemangku kepentingan dan akuntabilitas.Tidak jauh beda dengan prinsip –prinsip memiliki nilai efisiensi, partisipatif, responsive, transparansi, akuntabilitas, non-partisan.

Konsep *good governance* ini muncul karena adanya ketidakpuasan pada kinerja pemerintahan yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Pendekatan penyelenggaraan urusan publik yang bersifat sentralis, non partisipatif serta tidak akomodatif terhadap kepentingan publik pada rezim-rezim terdahulu, harus diakui telah menumbuhkan rasa tidak percaya dan bahkan antipati pada rezim yang berkuasa. Hal seperti ini merupakan era anti birokrasi, era anti pemerintah, serta era anti institusi. Implikasi nyata dari fenomena semakin rendahnya kepercayaan publik pada pemerintah ini, berujung pada posisi administrasi publik yang sulit serta tidak menguntungkan. (Edelman dalam Wibowo 2004:5).

Menurut Dwiyanto (2008:78) pemerintah menghadapi banyak kesulitan untuk merumuskan kebijakan dan program perbaikan *governance*. Pertama, praktik *governance* memiliki dimensi yang luas sehingga terdapat banyak aspek yang harus diintervensi apabila kita ingin memperbaiki praktik *governance*. Kedua, belum banyak tersedia informasi mengenai aspek strategis yang perlu memperoleh prioritas untuk dijadikan sebagai *entry point* dalam memperbaiki kinerja *governance*. Ketiga, kondisi antar daerah Indonesia yang sangat beragam membuat setiap daerah memiliki kompleksitas masalah *governance*. Keempat, komitmen dan kepedulian dari berbagai *stakeholders* mengenai reformasi *governance* berbeda-beda dan pada umumnya masih rendah.

Mengingat pengembangan *good governance* memiliki kompleksitas yang tinggi dan kendala yang besar maka diperlukan sebuah langkah yang strategis untuk memulai praktik *good governance*. Dwiyanto (2008) menyarankan pembaharuan penyelenggaraan layanan publik dapat digunakan sebagai titik masuk (*entry point*) sekaligus penggerak utama (*prime mover*) dalam mendorong perubahan praktik *governance* di Indonesia. Pelayanan publik dipilih sebagai penggerak utama karena upaya mewujudkan nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *goodgovernance* dalam pelayanan publik dapat dilakukan lebih nyata dan mudah. Nilai-nilai seperti efesiensi, partisipasi dan akuntabilitas dapat diterjemahkan secara relatif lebih mudah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Mengembangkan sistem pelayanan publik yang berwawasan *good governance* dapat dilakukan secara relatif lebih mudah daripada melembagakan nilai-nilai tersebut dalam keseluruhan aspek kegiatan pemerintahan.

Pemilihan reformasi pelayanan publik sebagai penggerak utama juga dinilai strategis karena pelayanan publik dianggap penting oleh semua aktor dari semua unsur *governance*. Para pejabat publik, unsur-unsur dalam masyarakat sipil dan dunia usaha sama-sama memiliki kepentingan terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik. Ada tiga alasan penting yang melatarbelakangi bahwa pembaharuan pelayanan publik dapat mendorong praktik *good governance* di Indonesia. Pertama, perbaikan kinerja pelayanan

publik dinilai penting oleh *stakeholders*, yaitu pemerintah , warga, dan sektor usaha. Kedua, pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat intensif. Ketiga, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* diterjemahkan secara lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik. (Dwiyanto, 2008:79)

Fenomena pelayanan publik oleh birokrasi pemerintahan sarat dengan permasalahan, misalnya tidak adanya partisipasi aktif masyarakat dalam pembuatan dan perumusan kebijakan, prosedur pelayanan yang bertele-tele, ketidakpastian waktu dan harga yang menyebabkan pelayanan menjadi sulit dijangkau secara wajar oleh masyarakat, ketidakadilan maupun pelayanan tebang pilih. Hal ini menyebabkan terjadi ketidakpercayaan kepada pemberi pelayanan dalam hal ini birokrasi sehingga masyarakat mencari jalan alternatif untuk mendapatkan pelayanan melalui cara tertentu yaitu dengan memberikan biaya tambahan. Dalam pemberian pelayanan publik, disamping permasalahan diatas, juga tentang cara pelayanan yang diterima oleh masyarakat yang sering melecehkan martabatnya sebagai warga Negara. Masyarakat ditempatkan sebagai klien yang membutuhkan bantuan pejabat birokrasi, sehingga harus tunduk pada ketentuan birokrasi dan kemauan dari para pejabatnya. Hal ini terjadi karena budaya yang berkembang dalam birokrasi selama ini bukan budaya pelayanan, tetapi lebih mengarah kepada budaya kekuasaan.

Demi mengatasi kondisi tersebut perlu dilakukan upaya perbaikan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang berkesinambungan demi mewujudkan pelayanan publik yang prima sebab pelayanan publik merupakan fungsi utama pemerintah yang wajib diberikan sebaik-baiknya oleh pejabat publik. Salah satu upaya pemerintah adalah dengan melakukan penerapan prinsip-prinsip *Good Governance*, yang diharapkan dapat memenuhi pelayanan yang prima terhadap masyarakat. Terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas merupakan ciri prinsip-prinsip *Good Governance*. Untuk itu, aparatur Negara diharapkan melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif dan efisien. Diharapkan dengan penerapan *Good Governance* dapat mengembalikan dan membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Keinginan dan tuntutan masyarakat tersebut seperti di atas, merupakan hal yang wajar sehingga hal ini seyogyanya direspon dengan baik

oleh pemerintah dengan melakukan perubahan- perubahan yang signifikan. Perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak lain adalah untuk mencapai tujuan pembangunan bangsa yaitu mensejahterahkan seluruh masyarakat Indonesia. Dengan begitu seluruh masyarakat dapat hidup layak, terbebas dari penderitaan, kemelaratan, kebodohan dan buta huruf, kungkungan kemiskinan, dan termasuk ketiadaan rumah layak huni. Untuk melaksanakan pelayanan public yang prima atau berkualitas perlu penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam kualitas pelayanan public ,khususnya pelayanan perumahan masyarakat miskin di kabupaten Kolaka.

Dalam pelaksanaan pembangunan pemerintah daerah kabupaten Kolaka berusaha menciptakan masyarakatnya menjadi masyarakat madani, sejahtera lahir batin, berkeadilan dan bebas dari kemiskinan. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan pemerintah kabupaten Kolaka adalah kebijakan pelayanan perumahan masyarakat miskin yang tidak layak huni yang merupakan salah satu kebijakan Desa Model Gerakan Pembangunan Masyarakat Sejahtera (Demo Gerbang Mastra). Pemberian layanan bantuan rumah layak huni bagi penduduk miskin di pedesaan adalah suatu bentuk reformasi pelayanan publik yang telah digulirkan pemerintah kabupaten Kolaka sejak Tahun 2004 dengan pendekatan program Gerakan Pembangunan Kawasan Tertinggal (Gerbang Kaster) kemudian ditingkatkan dengan Program Gerakan Pembangunan Masyarakat Sejahtera) disingkat

Gerbang Mastrayang diawali dengan Peraturan Bupati Kolaka Nomor 334 Tahun 2006 tentang Demo Gerbang Mastra. Pendekatan Demo Gerbang Mastra yang bertujuan mendorong pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan produksi dalam arti luas, meningkatkan pendapatan yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, disamping menekankan pada pembangunan masyarakat disesuaikan dengan situasi dan kondisi desa dan kelurahan dengan menekankan pada pendekatan kearifan lokal.

Demo Gerbang Mastra adalah kegiatan yang dilaksanakan secara terpadu dengan melibatkan semua komponen (*Stackholder*) baik jajaran pemerintahan maupun masyarakat yang meliputi segala aspek antara lain aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan masyarakat desa dalam memberdayakan pemerintahan desa dan kelurahan agar lebih mandiri. Pelaksanaan program ini ditetapkan beberapa kriteria yang dijadikan sasaran program antara lain: 1) minimnya fasilitas pelayanan umum masyarakat, 2) masih terdapatnya keluarga miskin dan pengangguran, 3) memiliki potensi Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang dikembangkan, dan 4) terisolasi, lingkungan kumuh dan tidak sehat. hingga tahun 2012 ini. Dalam point dua, keluarga miskin dan pengangguran menjadi fokus dan lokus yaitu pelayanan rehabilitasi rumah masyarakat miskin yang masih banyak di kabupaten Kolaka. Pemerintah Kabupaten Kolaka melalui kebijakan layanan perumahan masyarakat miskin telah

terbangun dan direhabilitasi sebanyak 12.000 unit rumah, yang terdiri pembangunan/rehabilitasi, bantuan sengk untuk atapnisasi, bantuan semen untuk lantainisasi, dan bantuan kloset untuk jambanisasi penduduk. Data yang diperoleh bahwa bantuan layanan perumahan masyarakat miskin dari Satuan Kerja Perangkat Daerah dan Pihak Ketiga sejak tahun 2006 sebagai berikut : Tahun 2006 s/d tahun 2010 pembangunan/Rehabilitasi rumah 2.745 unit, Tahun 2011 :877 unit dan tahun 2012 :1.430 unit, dan selebihnya diberikan bantuan sengk atap, semen untuk lantai dan closet untuk jamban keluarga.

Bersamaan dengan pelaksanaan pelayanan perumahan masyarakat miskin Demo Gerbang Mastra, oleh pemerintah pusat menggelontorkan juga bantuan Kementerian Perumahan Rakyat bersamaan dengan pelaksanaan Demo Gerbang Mastra yaitu Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) Tahun 2011 sejumlah 4.597 unit rumah pada beberapa desa pada 8 kecamatan antara lain Kecamatan Kolaka, Latambaga, Samaturu, Wolo, Watubangga, Tanggetada, Ladongi dan Tirawuta yang dikelola melalui Dinas Sosial Kabupaten Kolaka. Desa-desa yang dipilih adalah desa yang masyarakatnya sangat membutuhkan perumahan layak huni.

Kebijakan pembangunan rumah tidak layak huni berdampak terhadap penurunan angka kemiskinan secara keseluruhan dari sekian banyak indikator. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2011, penduduk miskin tahun 2009 berjumlah 64.150 jiwa mengalami penurunan di

tahun 2010 menjadi 59.700 jiwa, keberhasilan yang dicapai ini oleh pemerintah pusat menempatkan kabupaten Kolaka bukan lagi sebagai daerah yang tertinggal sejak tahun 2010.

Kemiskinan ialah tidak terpenuhinya kebutuhan dasar manusia mencakup kebutuhan fisik, fisikis, sosial dan spritual. Perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar yang harus dipenuhi oleh setiap orang. Rumah tidak hanya sekedar memenuhi kebutuhan manusia untuk beristirahat dan berlindung dari berbagai situasi dan ancaman, tetapi rumah menjadi tempat untuk terpenuhinya berbagai kebutuhan dan pelaksanaan peran keluarga. Rumah menjadi media untuk terciptanya interaksi sosial, transfer budaya, melaksanakan pendidikan keluarga, dan bahkan menjadi simbol status. Diketahui bahwa indikator kemiskinan ialah sandang, pangan dan papan. Indikator kemiskinan dapat dilihat pada lantai tanah, atapnya bocor termasuk atap rumbia, dinding tembus pandang, tidak terpenuhinya syarat kesehatan, sanitasi, air bersih dan listrik, dan syarat luasan rumah minimal 8 m² perjiwa.

Masyarakat yang menerima pelayanan perumahan adalah masyarakat miskin yang memenuhi kriteria mempunyai rumah tidak layak huni yang indikatornya antara lain : Tidak permanen dan/atau rusak, dinding dan atap dibuat dari bahan yang mudah/lapuk, dinding dan atap sudah rusak sehingga

membahayakan, mengganggu keselamatan penghuni, lantai tanah/ semen yang kondisi rusak, dan tidak memiliki fasilitas Mandi Cuci Kakus (MCK).

Meski kebijakan pembangunan rumah tidak layak huni menjadi rumah layak huni pada program Demo Gerbang Mastra (Bedah Rumah Aladin) dianggap berhasil mengurangi angka kemiskinan di Kabupaten Kolaka, namun tidak bisa dipungkiri masih ada beberapa permasalahan yang terjadi dalam implementasi kebijakan pelayanan ini.

Berdasarkan pengamatan penulis sebagai observasi awal, kualitas layanan yang dihasilkan melalui program ini dari masih jauhnya hasil tujuan pemerintah kabupaten Kolaka dalam pelayanan perumahan masyarakat miskin bagi masyarakat Kolaka berdasarkan penerapan prinsip *Good Governance* dan Kualitas Pelayanan Publik, seperti tidak dilibatkannya *stakeholder* dan masyarakat dalam pembuatan dan perumusan kebijakan, tidak efektif dan efisiennya seluruh aktifitas pemerintahan karena para pemangku kebijakan semua turun ke lapangan sehingga tugas pokok pelayanan menjadi terbengkalai.

Begitu pula aspek mendapatkan informasi dan keputusan yang transparan dan mengelola resiko aspek efisiensi yaitu melaksanakan peran efektif dan fungsi yang jelas serta mengembangkan kapasitas dan kemampuan badan pemerintah menjadi efektif, aspek responsivitas dan aspek keadilan. belum maksimal, atau belum memadai. Dari aspek

transparansimisalnya; masyarakat belum memiliki akses terhadap informasi mengenai persyaratan-persyaratan dan jangka waktu pemberian bantuan perumahan kepada masyarakat baik dari informasi dari pemerintah desa,maupun dari pihak-pihak yang terkait. Aspek keadilan masih jauh dari yang diharapkan,mengingat bahwa diantara jumlah penduduk miskin memerlukan bantuan pelayanan pembangunan rumah aladin kadang masih banyak, praktek diskriminasi masih banyak dilakukan oleh apaarat di tingkat bawah sehingga timbul kecemburuan sosial.Dari aspek responsivitas juga masih meninggalkan problem tersendiri,karena partisipasi aktif dari masyarakat yang dikehendaki masih belum sepenuhnya terealisasi,pihak swasta yang berpartisipasi masih terbatas dari pengusaha yang dekat dengan pemerintah saja dan partisipasi masyarakat juga hanya sebatas dari masyarakat yang rumahnya dibangun.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang di atas, maka penelitian ini berfokus padapenerapan “Prinsip-prinsip *Good Governance*Dalam Kualitas Pelayanan Publik khususnya Pelayanan Perumahan Masyarakat Miskin pada program Demo GerbangMastra di Kabupaten Kolaka”. Intinya adalah Bagaimana Penerapan Standar Pelayanan Publik dalam perspektif *Good Governance* pada program Pembangunan dan Rehabilitasi perumahan masyarakat miskin

di kabupaten Kolaka. Untuk menjawab pokok Rumusan permasalahan tersebut maka selanjutnya diajukan pertanyaan penelitian disesuaikan dengan teori Langlands dkk. (2004) yang memberikan 6 (enam) pandangan tentang *good governance* agar pelayanan public berkualitas khususnya pelayanan perumahan masyarakat miskin Demo Gerbang Mastra di kabupaten Kolaka sehingga dapat memenuhi sasaran , rumusan masalah yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Apakah Program Pembangunan dan Rehabilitasi Perumahan Masyarakat Miskin Demo Gerbang Mastra di kabupaten Kolaka berfokus pada hasil dan tujuan organisasi bagi pengguna layanan ?
2. Apakah Program Pembangunan dan Rehabilitasi Perumahan Masyarakat Miskin pada Demo Gerbang Mastra di Kabupaten Kolaka memiliki peran yang efektif dan fungsi yang jelas ?
3. Apakah Program Pembangunan dan Rehabilitasi Perumahan Masyarakat Miskin pada Demo Gerbang Mastra di kabupaten Kolaka mempermosikan nilai-nilai *Good Governance* untuk seluruh organisasi dan menunjukan nilai-nilai pemerintahan yang baik, seperti tranparansi, partisipatif, keadilan (supermasi hukum) melalui perilaku?
4. Apakah keputusan yang diambil dalam pelaksanaan program Pembangunan dan Rehabilitasi Perumahan Masyarakat miskin pada

Demo Gerbang Mastra didasarkan atas informasi yang transparan maupun mengelola resiko ?

5. Apakah Program Pembangunan dan Rehabilitasi Perumahan Masyarakat Miskin pada Demo Gerbang Mastra didukung oleh kapasitas dan kemampuan badan pemerintah ?
6. Apakah Program Pembangunan dan Rehabilitasi Perumahan masyarakat miskin pada Demo Gerbang Mastra melibatkan *stakeholder* dan *akuntabel* ?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang diajukan di atas maka tujuan penelitian adalah : Untuk menganalisis pelaksanaan 6 (enam) prinsip-prinsip *Good Governance* dalam kualitas pelayanan publik khususnya Pembangunan dan Rehabilitasi Perumahan Masyarakat Miskin pada program Demo Gerbang Mastra di Kabupaten Kolaka. Keenam prinsip tersebut antara lain : (1) berfokus pada hasil dan tujuan organisasi bagi warga dan pengguna layanan , (2) Melaksanakan peran yang efektif dan fungsi yang jelas , (3) Mempromosikan nilai-nilai untuk semua organisasi pemerintahan yang baik melalui perilaku, (4) Mendapatkan informasi , keputusan yang transparan dan mengelola resiko, (5) memfokuskan pada kapasitas dan kemampuan badan

pemerintah, dan (6) melibatkan para pemangku kepentingan (*Stakeholder*) dan akuntabilitas.

1.4 Signifikansi Penelitian

- 1) Secara teoritis: Penelitian tentang penerapan *good governance* dalam kualitas pelayanan publik khususnya pelayanan perumahan masyarakat miskin diharapkan dapat memperkaya kajian dalam pelayanan publik baik yang berhubungan dengan administrasi negara, administrasi publik dan paradigma pelayanan publik.
- 2) Secara metodologis: Penerapan *good governance* diharapkan dapat menambah alternatif metode maupun pendekatan metodologi dalam pelayanan publik yang berkualitas.
- 3) Secara aplikatif: Melalui pendekatan *good governance* dalam kualitas pelayanan publik dapat melahirkan kebijakan yang komprehensif sehingga dapat membantu pemerintah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, program penanggulangan kemiskinan, khususnya pelayanan perumahan masyarakat miskin.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 *Good Governance* Dalam Perspektif Administrasi Publik.

2.1.1 Konsep dan Karakteristik *Good Governance*.

Perkembangan paradigma administrasi publik menurut Cheema (2007) dalam Keban (2008:38) interaksi antar aktor (masyarakat, pemerintah dan sektor swasta) disebut dengan *governance*. Menurut Thoha (2007:53) dalam paradigma *governance* ini, orientasi administrasi publik menekankan adanya peranan rakyat. Oleh karenanya untuk mencapai tata pemerintahan yang baik perlu adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen, yakni pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society* dan usahawan (*business*) yang berada disektor swasta.

United Nations Development Programme (UNDP, 1997) merumuskan konsep *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya. Istilah *governance* menunjukkan suatu proses dimana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusinya dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi dan untuk kesejahteraan rakyatnya. (Thoha, 2007:62).

Perkembangan paradigman *governance* belakangan ini lebih menekankan hubungan antar sektor secara sinergitas antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat sebagai bentuk partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, Kondisi inilah yang menjadi pilihan bagi administrasi publik dalam mengelola pemerintahan dan secara operasional merupakan perwujudan dari konsepsi *good governance* dan dipandang sebagai paradigma baru dalam administrasi publik (Frederickson, 1997 dan Tjokroamidjojo, 2000 dalam Rakhmat, 2009).

Arti *goodgovernance* sendiri mengandung dua pengertian menurut Sedarmayanti (2003:6), yaitu *pertama*, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan nasional adalah kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Berdasarkan pengertian ini *goodgovernance*berorientasi dapat dimaknai *pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional; *kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu efektif dan efisien dalam upaya melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituen, seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih

mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability* (akuntabilitas), *securing of human right, autonomy and devolution of power and assurance of avilian control*. Sedangkan orientasikedua, tergantung pada sejauh mana pemerintah mempunyai kompensasi dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik serta *administrative* berfungsi secara aktif dan efisien

UNDP (*United National Development Programme*) mendefinisikan *goodgovernance* sebagai pelaksanaan kekuasaan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah suatu negeri di semua tingkatan. Sementara Woord Bank merumuskan “*goodgovernance*” cara kekuasaan negara yang digunakan dalam mengatur sumber-sumber ekonomi dan sosial tentang pembangunan masyarakat (*The Way state Power Is Used In Managig economic and Social Resources For Development Of Society*).

Sesuai devinisi UNDP(1997), *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu *economic, political, administrative economic political* dan *administrative economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*Desecion Making Processes*) yang mengaplikasi aktivitas ekonomi didalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi didalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Ekonomic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity, property* dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi

kebijakan administrative *governance* adalah system implementasi proses kebijakan.

Kajian secara akademis *goodgovernance* dapat diartikan sebagai upaya yang lebih inklusif artinya *Goodgovernance* tidak hanya dapat sekedar melekat pada pemerintahan yang statis tetapi juga dapat diletakkan pada bidang-bidang lain seperti aktivasi. Istilah lain *goodgovernance* yang memiliki makna lebih mengarah pada pengelolaan pemerintahan yang didasarkan pada hirarki kewenangan dalam suatu negara.

UNDP (Badan PBB untuk program pembangunan 1997) merumuskan bahwa *key featurres* atau ciri-ciri pokok *goodgovernance* adalah sebagai berikut:

1. Bahwa legitimasi pemerintah dan diakui dan diterima secara umum untuk rakyatnya.
2. Bahwa masyarakat memiliki kebebasan individu maupun kelompok untuk bersepakat dan berprestasi dalam proses pemerintahan, pembangunan pelayanan publik.
3. Bahwa kerangka landasan hukum telah berbentuk secara jelas dan diketahui, dipahami dan dihormati oleh seluruh lapisan masyarakat.
4. Bahwa pemerintah memiliki akuntabilitas yang tinggi serta transparan dalam setiap tindakan dan kebijakannya.

5. Bahwa pemerintah sekali menyediakan informan yang akurat bagi masyarakat untuk mengevaluasi jalannya pemerintahan.

Beberapa pemikiran menuju perwujudan pemerintahan yang *good governance* yaitu:

1. Penegakan hukum, hal ini merupakan persyaratan, karena hukum untuk landasan dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Negara. dibangun atas dasar hukum dan diatur dengan hukum sehingga untuk dapat menyelenggarakan Negara dengan baik, kunci utama adalah peningkatan hukum.
2. Demokrasi tanpa demokratisasi sulit untuk membentuk masyarakat madani, yakni masyarakat yang dewasa, penuh kesadaran akan kewajiban dan hak-hak sebagai warga Negara demokratisasi tanpa hukum atau tanpa aturan main yang jelas akan mengarah pada anarki dan muara dari anarkis adalah kehancuran.
3. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam setiap proses pemerintahan mulai dari proses pengambilan keputusan sampai implementasi dengan transparansi rakyat dapat menelusuri, memahami dan mengontrol apakah keputusan yang diambil benar-benar untuk kepentingan rakyat.
4. Akuntabilitas segala bentuk tindakan pemerintah, masyarakat dan dunia usaha, bertindak atas dasar rasa tanggung jawab untuk kepentingan

bersama dengan bekerjasama diantara keluarga pilar bangsa tersebut., maka tanggung jawab yang dipikul bersama.

5. Partisipasipatif untuk menciptakan tujuan bersama tidaklah mungkin bila masyarakat ditinggalkan, mereka wajib dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, perencanaan pembangunan sampai pada implementasi dan evaluasi dari kebijakan yang sedang berjalan maupun yang akan disusun.

Good Governance sebagai sebuah sistem mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang menunjukkan cara kerja atau proses operasi yang dijalankan oleh sistem tersebut. Karakteristik yang dimilikinya akan menuntun bagaimana sistem *governance* akan dilaksanakan, karena didalamnya terdapat prinsip-prinsip dasar yang dioperasionalkan melalui tindakan-tindakan konkrit pada praktek *governance*. UNDP (1997) memberikan beberapa karakterstik *good governance* sebagai berikut :

1. *Participation* (partisipasi), yaitu keterlibatan masyarakat dalam pembuat keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of law*, yaitu kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.

3. *Transparency*. Transparan dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Apapun informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik, harus secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
4. *Responiveness*. Setiap lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholder*.
5. *Consensus orientation*. Adanya keharusan untuk selalu berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
6. *Equity*. Setiap individu dalam masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
7. *Efficiency and effectiveness*. Pengelolaan sumberdaya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
8. *Accountability*, yaitu pertanggungjawaban kepada publik atas aktivitas yang dilakukannya.
9. *Strategic vision*. Setiap penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh kedepan.

Berdasarkan prinsip-prinsip diatas, maka praktek *good governance* tidak begitu saja mendegradasi peran negara secara berlebihan. Negara tetap diperlukan sebagai fasilitator terutama dimasa transisi seperti di Indonesia sekarang ini, dimana untuk menjamin adanya hubungan kesetaraan masih diperlukan negara yang mampu meregulasi dan menjamin ketaatan antara pelaku. Selain itu, pemaknaan *good governance* juga sangat relatif tergantung

pada kondisi suatu negara yang menjalankannya. Di Indonesia dimana mayoritas penduduknya miskin, mungkin indikator utama *good governance* lebih tepat diarahkan pada kemampuan pemerintah untuk menjamin pemerataan dan perbaikan standar pelayanan dasar yang terjangkau semua lapisan masyarakat. (Praktikno, 2003).

Robert Hass juga memberikan indikator tentang *good governance*, yang rumusannya sebagai berikut:

1. Melaksanakan hak asasi manusia;
2. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik;
3. Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat;
4. Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat; dan
5. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan. (Saragih, 1999:5)

Menurut pendapat Rochman yang dikutip Siagian (2003:196), *good governance* memiliki empat unsur utama, yang meliputi *accountability*, kerangka hukum (*rule of law*), informasi dan transparansi. Senada dengan Rochman, Bhatta (Widodo, 2004:26) juga menyebutkan *good governance* terdiri empat unsur, yaitu akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparancy*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*).

Adapun Meutia (Sadjiyono, 2008 : 156) merumuskan elemen-elemen *good governance*, terdiri dari:

- a. *Accountability* yang terdiri dari : *Political accountability*, yakni adanya mekanisme penggantian pejabat penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan di bawah *rule of law*.
- b. Adanya suatu kerangka hukum dalam pembangunan. Dari sudut aparat birokrasi, elemen ini berarti adanya kejelasan dan pendidikan dari abdi negara terhadap sektor swasta. Dari sudut masyarakat sipil, elemen ini berarti adanya kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak-hak warganegara dalam menegakkan *accountability* pemerintah;
- c. Informasi, yakni bahwa informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah dapat dijangkau oleh politik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik;
- d. Transparansi, yakni adanya kebijaksanaan terbuka bagi pengawasan.

Ciri-ciri atau karakteristik *good governance* menurut Wibisono yang dikutip Wasistiono (2003 :8-9) adalah sebagai berikut :

1. Pengelolaan sumber-sumber daya alam. Kualitas pemanfaatan sumber-sumberdayaalamolehnegara;merupakanfactoresensialuntukMener

angka apakah pembangunan yang dilakukan tergolong baik atau buruk. Dengan melihat korelasi antara sumber daya alam yang dimiliki dengan kesejahteraan warga negaranya, dapat diketahui apakah Negara telah atau belum mempratekkan *goodgovernance*.

2. Integritas diri para politisi, para penegak hukum, dan elite intelektual. Integritas dan kredibilitas para politisi, penegak hukum dan elite intelektual dapat menjadi ukuran melihat apakah proses pemerintahan secara *good, bad* atau *ugly*. Ketiga kalangan profesi tersebut harus merupakan tolak banding (*benchmark*) model integritas.
3. Pluralisme dalam sistem politik dengan adanya pihak oposisi yang efektif. Pluralisme dalam sistem politik menggambarkan bahwa individu tidak terkooptasi dalam sistem monoloyalitas, yang selain tidak sehat juga menyalahi kodrat. Hal ini adalah manusia yang dilahirkan dengan berbagai keanekaragaman dalam ide, keinginan, kebutuhan, kemampuan dan level kebahagiaan, adanya pihak oposisi yang efektif merupakan cermin adanya keinginan bersama untuk saling ber-*sparing partner*, mengontrol dan bersaing untuk memajukan program-program yang lebih baik bagi pemanfaatan seluruh bangsa.
4. Media massa yang independen. Adanya media massa yang independen merupakan cerminan dari kemerdekaan dasar manusia.

Independensi harus diartikan dalam tiga belah pihak; independensi dari kepentingan pemerintah yang berkuasa, independensi dari pihak yang berposisi, pada independensi dari kepentingan pribadi.

5. Independensi lembaga peradilan. Lembaga peradilan harus memiliki kewenangan penuh yang dapat menjangkau seluruh warga negara tanpa kecuali dan tanpa diskriminasi.
6. Proses pelayanan publik yang efisien dengan standar profesionalisme yang tinggi dan menjunjung tinggi integritas. Dengan melihat pelayanan publik dapat diketahui sebaik dan "seamburadul" apa administrasi sebuah negara dijalankan.
7. Adanya aturan anti korupsi yang jelas dan tegas. Aturan anti korupsi yang dimaksud juga menyangkut upaya mengungkap kekayaan pejabat pemegang kekuasaan dan pengambilan keputusan. Aturan tersebut tidak hanya diterapkan pada pejabat tinggi eksekutif, melainkan menyangkut juga anggota legislatif dan badan-badan pelayanan.

2.1.2 Prinsip *Good Governance* sebagai Standar Pelayanan Publik yang berkualitas

Menurut Thoha (1997) manajemen pelayanan publik dapat mengarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik, antara lain apabila :

(1) efisiensi administrasi dengan tujuan untuk melakukan penghematan melalui penyederhanaan prosedur, penghapusan duplikasi dan sebagainya, (2) menghilangkan penyakit-penyakit birokrasi, (3) menggalakkan sistem merit dalam penyelesaian tugas dan tanggungjawab, (4) menyesuaikan sistem administrasi sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan yang berkembang di masyarakat, (5) mengubah hubungan antara sistem administrasi dengan masyarakat melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan dan pelayanan.

Berbagai literatur ditemukan bahwa Inggris merupakan pelopor penyelenggaraan pelayanan publik yang akuntabel lewat apa yang dikenal dengan *Citizen Charter*-nya. Munculnya *Citizen Charter* ini sebagai wujud komitmen pemerintah Inggris untuk memberikan pelayanan yang efisien, efektif dan akuntabel. Ada empat prinsip dasar yang termuat dalam sebuah *Charter* yaitu kualitas, pilihan, standar dan nilai namun dalam perkembangannya mengalami penambahan. Prinsip-prinsip dasar tersebut mencakup :

1. Terdapat standar yang jelas. Artinya *setting* dan *monitoring* diungkapkan secara eksplisit bagi pengguna sesuai dengan apa yang mereka harapkan.
2. Informasinya jelas dan terbuka. Isi dari informasi yang diberikan harus akurat, tersedia setiap saat dalam bahasa yang sederhana.
3. Terdapat kesamaan. Artinya informasi yang diberikan sama bagi setiap pengguna.

4. Tidak memihak. Dalam memberikan pelayanan petugas tidak boleh membeda-bedakan.
5. Kontinuitas. Pelayanan yang diberikan baik kuantitas maupun mutunya berkelanjutan atau tetap konsisten.
6. Teratur. Mekanisme pelaksanaan pelayanan yang diberikan runut dan jelas.
7. Pilihan. Pemerintah membuka peluang bagi pihak ketiga untuk memberikan pelayanan yang sama (*contracting out*).
8. Konsultasi. Kegiatan konsultasi harus dilaksanakan secara regular dan sistematis dengan para pengguna.
9. Sopan dan penolong. Sopan dan suka membantu memberi pelayanan kepada pengguna merupakan ciri para pegawai yang bertugas memberikan pelayanan. Layanan yang diberikan harus adil bagi siapa saja yang memerlukan pelayanan serta dalam suasana dan kondisi yang menyenangkan semua pihak.
10. Perbaikan. Jika dirasa pelaksanaannya salah, maka segera perbaiki. Prosedur keberatan dijelaskan kepada masyarakat sehingga mudah dilakukan. Tindak lanjut pelaksanaan keberatan dapat dilakukan internal organisasi dan bila tidak mendapat titik temu, masyarakat dapat menggunakan haknya melalui lembaga independen yang dibentuk khusus untuk menangani sengketa pelayanan publik.

11. Ekonomi. Pelayanan publik yang diselenggarakan seyogyanya ekonomis dan efisien di dalam konteks kemampuan sumberdaya dan kemampuan keuangan Negara.

12. Pengukuran. Pelayanan mestinya yang diberikan harus didasarkan atas standard dan target yang dapat diukur kinerjanya. Hasil pengukuran tersebut dapat menjadi sumber perbaikan agar mutu pelayanan tetap dapat dijaga dan bahkan ditingkatkan. (Sangkala, 2012).

Pandangan Langlands, dkk (2004) menjelaskan ada enam prinsip-prinsip *good governance* sebagai standar pelayanan publik adalah :

1. *Good governance*; berfokus pada hasil dan tujuan organisasi bagi warga dan pengguna layanan.

Fungsi pemerintahan adalah untuk memastikan bahwa sebuah organisasi pemerintahan memerlukan kerja sama yang memenuhi tujuan secara keseluruhan, mencapai hasil yang diinginkan bagi warga dan pengguna layanan, dan bekerja secara efektif, efisien dan efesensi. Prinsip ini menjadi pedoman seluruh aktivitas pemerintahan.

2. *Good governance*; melaksanakan peran secara efektif dan fungsi yang jelas.

Good governance mewajibkan memperjelas tentang fungsi pemerintahan dan peran dan tanggung jawab sebagai pemangku kebijakan penentu dan pelaksana bersama pihak lainnya, dan berperilaku dengan cara yang

sesuai dengan peran tersebut. Yang jelas peran sendiri, dan bagaimana kaitannya dengan orang lain, meningkatkan kesempatan untuk melakukan peran dengan baik. Kejelasan tentang peran, juga membantusemua pemangku kepentingan untuk memahami bagaimana sistem pemerintahan bekerja dan siapa yang bertanggung jawab, dan untuk siapa.

3. *Good governance*; mempromosikan nilai-nilai untuk seluruh organisasi dan menunjukkan nilai-nilai pemerintahan yang baik melalui perilaku.

Good governance mengalir dari etos bersama atau budaya, maupun dari sistem dan struktur. Hal ini tidak dapat direduksi menjadi seperangkat aturan, atau dicapai sepenuhnya sesuai dengan persyaratan-persyaratan. Semangat atau etos *good governance* dapat dinyatakan sebagai nilai-nilai dan ditunjukkan dalam perilaku.

Good governance didasarkan pada tujuh prinsip dalam pelaksanaan kehidupan publik yang dikenal dengan prinsip Nolan, yaitu: esnesself, integritas, objektivitas, akuntabilitas, keterbukaan, kejujuran dan kepemimpinan.

4. *Good governance*; mendapatkan informasi, keputusan yang transparan dan mengelola resiko.

Pengambilan keputusan dalam pemerintahan adalah kompleks dan menantang. Keputusan tersebut harus memajukan tujuan jangka menengah

dan jangka panjang organisasi dan arah strategis. Untuk membuat keputusan tersebut, Kepala Daerah harus mendapat informasi. Para Kepala Daerah dalam membuat keputusan memerlukan dukungan sistem yang sesuai, untuk membantu memastikan bahwa keputusan tersebut diimplementasikan dan sumber daya digunakan secara umum dan efisien.

5. *Good governance* ; mengembangkan kapasitas dan kemampuan badan pemerintah menjadi efektif.

Organisasi pelayanan publik memerlukan orang dengan keterampilan yang tepat untuk mengarahkan dan mengendalikan secara efektif. Badan pemerintah harus mempertimbangkan keterampilan yang mereka butuhkan untuk situasi tertentu. Untuk meningkatkan kesempatan mereka mendapat mencari orang-orang ini dan untuk memperkaya pembahasan *governance* dengan menyatukan kelompok orang dengan berbagai latar belakang, badan pemerintah perlu merekrut para kepala daerah dari berbagai masyarakat. Kepercayaan publik dan kerahasiaan dalam pemerintahan akan meningkat jika *governance* bukan hanya dilakukan dengan baik, tetapi dilakukan dengan berbagai kelompok orang yang mencerminkan masyarakat.

6. *Good governance*; melibatkan para pemangku kepentingan dan akuntabilitas.

Badan pemerintahan yang mengatur pelayanan publik memiliki akuntabilitas: untuk masyarakat (warga negara) dan kepada mereka yang memiliki wewenang, tanggung jawab diperhitungkan untuk kepentingan publik. Badan pemerintahan, termasuk: komisi pelayanan, parlemen, menteri, departemen pemerintahan dan pembuat kebijakan

Keenam prinsip-prinsip *good governance* sebagai standar pelayanan publik di atas dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1. Prinsip *Good Governance*, Standar Pelayanan Publik
(Langlands, dkk. 2004)

Menurut Dwiyanto (2005) ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia, antara lain :

1. Dengan pelayanan publik nilai-nilai yang mencirikan *good governance* dapat dilakukan secara lebih mudah dan nyata oleh birokrasi pemerintah.

Nilai-nilai yang mencirikan praktik *good governance* seperti efisiensi, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi dapat diterjemahkan secara relatif mudah dalam penyelenggaraan pelayanan publik daripada melembagakan nilai-nilai tersebut dalam keseluruhan aspek kegiatan pemerintahan.

2. Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*.

Pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsur *governance* tersebut karena baik dan buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh kepada ketiganya. Nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik dan memuaskan warga. Demikian pula dengan

membbaiknya pelayanan publik juga akan memperkecil biaya birokrasi, yang pada gilirannya dapat memperbaiki kesejahteraan warga pengguna dan efisiensi mekanisme pasar. Dengan demikian, reformasi pelayanan publik akan memperoleh dukungan yang luas.

3. Pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan masyarakat.

Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diwakili oleh pemerintah berintegrasi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas. Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi suatu kenyataan.

4. Dengan memperbaiki pelayanan publik toleransi terhadap praktik *bad governance* diharapkan dapat dihentikan.

2.2 Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

Sejak adanya pergeseran paradigma Administrasi Publik dari Paradigma pelayanan public dari model administrasi public klasik/tradisional (*old public administration*), kemodel manajemen publik baru (*new public management*) dan model pelayanan publik baru (*new public service*),kemudian pelayanan public yang berkualitas berdasarkan *good governance*.

Paradigma Administrasi Negara lama dikenal juga dengan sebutan Administrasi Negara Tradisional atau Klasik. Paradigma ini merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara. Prepektif administrasi tradisional atau klasik berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson tahun 1887 dengan karyanya "*The Study of Administration*"(1887) serta F.W. Taylor dengan bukunya "*Principles of Scientific Management*(1923)"

"*The Study of Administration*", oleh Wilson memberikan saran agar pemerintahan itu mempunyai struktur mengikuti model bisnis yakni mempunyai eskektif otoritas, pengendalian (*controlling*), yang amat penting mempunyai struktur organisasi hierarki, dan upaya untuk melaksanakan kegiatan mewujudkan tujuan itu dilakukan secara efisien. Tugas pemerintah adalah melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan. Tugas seperti ini dilaksanakan dengan netral, profesional dan lurus (*faith-fully*). Adanya dua tema kunci memahami administrasi negara seperti yang dijelaskan oleh Woodrow Wilson. *Pertama*, ada perbedaan yang jelas antara politik (*policy*)

dengan administrasi. Perbedaan ini dikaitkan dengan akuntabilitas yang harus dijalankan oleh pejabat terpilih dan kompetensi yang netral dimiliki oleh administrator. *Kedua*, adanya perhatian untuk menciptakan struktur dan strategi pengelolaan administrasi yang memberikan hak organisasi publik dan manajernya yang memungkinkan untuk menjalankan tugas-tugas secara efisien dan efektif. (Thoha, 2008:73)

Teori penting lain yang berkembang adalah analisis birokrasi dari Max Weber. Weber mengemukakan ciri-ciri struktur birokrasi yang meliputi hirarki kewenangan, seleksi dan promosi berdasarkan *merit system*, aturan dan regulasi yang merumuskan prosedur dan tanggungjawab kantor, dan sebagainya. Karakteristik ini disebut sebagai bentuk kewenangan yang legal rasional yang menjadi dasar birokrasi modern.

Ide atau prinsip dasar dari *the Old Public Administration* menurut Dernhart dan Dernhart (2003) adalah :

1. Titik perhatian adalah pada pemberian pelayanan langsung melalui badan-badan pemerintah yang berwenang.
2. Kebijakan publik dan administrasi berkaitan dengan merumuskan dan implementasi kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan politik.
3. Administrasi publik hanya memainkan peran yang terbatas dalam pembuatan kebijakan pemerintah ketimbang upaya untuk melaksanakan kebijakan publik.

4. Upaya memberikan pelayanan harus dilakukan oleh para administrator yang bertanggungjawab kepada "*elected official*" (pejabat/birokrat politik) dan memiliki diskresi yang terbatas dalam menjalankan tugasnya.
5. Para administrator bertanggungjawab secara demokratis kepada pejabat politik.
6. Program-program kegiatan diadministrasikan secara baik melalui garis hierarki organisasi dan dikontrol oleh para pejabat dari hirarkis atas organisasi.
7. Nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
8. Administrasi publik dijalankan sangat efektif dan sangat dan sangat tertutup karena itu warga negara keterlibatannya amat terbatas.
9. Peranan dari administrator publik dirumuskan sebagai fungsi *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* dan *budgeting*.

Paradigma *New Public Management* ini melihat bahwa paradigma *the old public administration* kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. *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 modern. (Vigoda, 2003 dikutip Keban, 2008:36).

Konsep *New Public Management* semua pimpinan (manajer) didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovasi untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan. Mereka tidak lagi memimpin dengan cara-cara melakukan semuanya sampai jenis pekerjaan yang kecil-kecil. Mereka tidak lagi melakukan “rowing” menyapu bersih pekerjaan. Melainkan mereka melakukan “steering” membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, memimpin, mengarahkan yang strategis saja. Dengan demikian, kunci dari NPM adalah sangat menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik. Konsep *New Public Management* ini dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. (Denhardt and Denhardt, 2003:13).

Pandangan Christopher Hood dari *London School of Economic* (1995) mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Cara-cara legitimasi birokrasi publik untuk menyelamatkan prosedur dari diskresi administrasi tidak lagi dipraktikkan oleh *New Public Management* dalam birokrasi pemerintah. Untuk lebih mewujudkan konsep *New Public Management* dalam birokrasi publik, maka diupayakan agar para pemimpin birokrasi meningkatkan produktivitas dan menemukan alternatif cara-cara pelayanan publik berdasarkan prespektif

ekonomi. Mereka didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* proses dan prosedur birokrasi dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan. (Thoha, 2008:75).

Perkembangannya *New Public Management* ini menurut Ferlie, Ashbumer, Fitzgerald dan Pettigrew, 1997 telah mengalami berbagai perubahan 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. Dan 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, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat termasuk wakil-wakil mereka, menekankan *societal learning* dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja

secara berkesinambungan serta partisipasi masyarakat dan akuntabilitas. (Keban, 2008:37).

Konsep *New Public Management* ini dalam pandangan Donald Kettl (2000) dalam Denhardt and Denhardt (2003:14) menyebutnya dengan “*the global public management reform*” yang menfokuskan pada enam hal, yaitu :

1. Bagaimana pemerintah bisa menemukan cara untuk mengubah pelayanan dari hal yang sama dan dari dasar pendapatan yang lebih kecil.
2. Bagaimana pemerintah bisa menggunakan insentif pola pasar untuk memperbaiki patologi birokrasi, bagaimana pemerintah bisa mengganti mekanisme tradisional “komando-kontrol” yang birokratis dengan strategi pasar yang mampu mengubah perilaku birokrat.
3. Bagaimana pemerintah bisa menggunakan mekanisme pasar untuk memberikan kepada warga Negara (pelanggan) alternatif yang luas untuk memiliki bentuk dan macam pelayanan publik. Atau paling sedikit pemerintah bisa mendorong timbulnya keberanian untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada warganya.
4. Bagaimana pemerintah bisa membuat program yang lebih responsif. Bagaimana pemerintah bisa melakukan desentralisasi tanggung jawab yang lebih besar dengan memberikan kepada manajer-manajer insentif untuk memberikan pelayanan.

5. Bagaimana pemerintah bisa menyempurnakan kemampuan untuk membuat dan merumuskan kebijakan. Bagaimana pemerintah bisa memisahkan perannya sebagai pemberi pelayanan (kontraktor) dari perannya sebagai pemberi pelayanan yang sesungguhnya.
6. Bagaimana pemerintah bisa memusatkan perhatiannya pada hasil dan dampak (*output dan outcome*) ketimbang perhatiannya pada proses dan struktur. Bagaimana mereka bisa mengganti sistem yang menekankan pada alur atas-bawah (*top-down*), dan sistem yang berorientasi pada aturan (*rule-driven-system*) kepada suatu sistem yang berorientasi pada alur bawah-atas (*bottom-up*) dan sistem berorientasi hasil.

Prespektif *New Public Management* diterapkan di Amerika Serikat ketika David Osborne dan Ted Gaebler menerbitkan buku "*Reinventing Government* (1992). *Reinventing Government* pada dasarnya adalah upaya untuk mentransformasikan jiwa dan kinerja wiraswasta (*entrepreneurship*) ke dalam birokrasi pemerintah. Jiwa *entrepreneurship* itu menekankan pada upaya untuk meningkatkan sumber daya baik ekonomi, sosial, budaya, politik yang dipunyai oleh pemerintah dari yang tidak produktif bisa produktif dari yang produktivitas rendah menjadi berproduksi tinggi.

Adapun prinsi-prinsip *Reinventing Government* menurut Osborne dan Gaebler tersebut adalah:

- a. *Catalytic Government: Steering Rather Than Rowing* (Pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh).

Pemerintah harus mengambil peran sebagai katalisator dalam memenuhi/memberikan pelayanan publik dengan melalui cara merangsang sektor swasta, pemerintah lebih berperan sebagai pengarah. Pemerintah diibaratkan sebuah perahu, peran pemerintah bisa sebagai pengemudi yang mengarahkan jalannya perahu atau sebagai pendayung yang mengayuh untuk membuat perahu bergerak. Dengan konsep ini maka (1) pemerintah harus menghasilkan kebijakan yang efektif yang lebih banyak mengarahkan dari pada sebagai pelaksana; (2) pemerintah harus memotivasi pihak swasta untuk terlibat dalam pemberian layanan kepada masyarakat; (3) dengan melibatkan swasta berarti pemerintah bisa lebih efektif dan efisien.

- b. *Community-Owned Government: empoworning rather than serving* (Pemerintah Milik Masyarakat: memberi wewenang dari pada melayani)Pemerintah milik masyarakat mengalihkan wewenang control yang dimilikinya ketangan masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah

- c. *Competitive Government: injecting competition into service delivery* (Pemerintah yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan).
- Pemerintah menumbuhkembangkan semangat untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dengan melalui persaingan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- d. *Mission-Driven Government: transforming rule-driven organizations* (Pemerintah yang digerakkan oleh misi: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan).
- e. *Result Oriented Government: funding outcome, not inputs* (pemerintah yang berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan masukan).
- f. *Customer-Driven Government: meeting the needs of the customer, not the bureaucracy* (pemerintah berorientasi pada pelanggan: memenuhi kebutuhan masyarakat atau member pelayanan kepada masyarakat).
- g. *Enterprising Government: earning rather than spending* (pemerintahan Wirausaha: menghasilkan dari pada membelanjakan).
- h. *Anticipatory Government: Prevention rather than cure* (Pemerintahan Antisipatif: Mencegah dari pada mengobati).
- i. *Decentralized Government : From Hierarchy to Participation and Teamwork.* (Pemerintah Desentralisasi: Dari system hirarki menuju partisipasi dan tim kerja).

j. *Market Oriented Government; Leveraging change through the market* (Pemerintah yang berorientasi pasar: mendorong perubahan melalui pasar).

Hoods (1991) menyebutkan tujuh doktrin fundamental dari NPM dalam Manajemen Pelayanan Public yaitu:

- 1) Penyelenggaraan manajemen profesional yang memungkinkan seorang manajer untuk mengatur. Hal ini dicirikan oleh kontrol aktif, terbuka, dan lentur terhadap organisasi dengan menekankan pada kekuasaan dan tanggung jawab yang terkonsentrasi daripada kekuasaan yang tersebar sebagaimana dalam tipe administrasi publik lama.
- 2) Standar dan ukuran kinerja yang eksplisit diperoleh melalui klarifikasi tujuan, target, dan indikator keberhasilan
- 3) Pembalikan fokus dari kontrol *input* dan prosedur birokratis menjadi fokus pada aturan-aturan yang bersandar pada kontrol *output* yang diukur oleh indikator kinerja yang bersifat kuantitatif
- 4) Perpindahan dari sistem manajemen terpadu kepada disagregasi atau desentralisasi unit-unit dalam sektor publik, terutama dalam hal pemisahan implementasi kebijakan dari proses pembuatan kebijakan
- 5) Adanya persaingan dalam setiap kegiatan instansi publik melalui intensifikasi kontrak dalam rangka mengurangi biaya dan mendapatkan

standar yang lebih tinggi, baik diantara berbagai instansi dalam sektor publik maupun antara organisasi publik dan perusahaan swasta

- 6) Penekanan pada praktik manajemen ala swasta (*private-sector-style management*) yang mencakup hal-hal seperti adanya kontrak kerja jangka pendek, pengembangan rencana perusahaan, kesepakatan kinerja, dan pernyataan misi
- 7) Penekanan pada pemotongan biaya, efisiensi, penghematan dalam penggunaan sumber daya, dan bekerja dengan prinsip “melakukan secara maksimal dengan biaya minimal” (*do more with less*)

Konsep *New Public Service* mulai dikenal melalui tulisan Janet V. Dornhart dan Robert B. Dornhart yang berjudul “*The New Public Service, Serving not Steering*” yang diterbitkan penerbit ME Sharpe, Inc. New York pada tahun 2003. Buku ini diawali dengan kalimat “*Government shouldn’t be run like a business ; it should be run like a democracy*”. Pemerintahan (administrasi negara) tidak seharusnya digerakkan seperti bisnis. Menjalankan pemerintahan sama dengan menggerakkan tatanan demokrasi. Perdebatan tentang acuan nilai administrasi Negara atau administrasi publik – apakah berorientasi pada nilai-nilai ekonomi (efisiensi dan efektivitas) ataukah nilai-nilai politik (keadilan, demokrasi, penghargaan HAM dan sebagainya) – telah menjadi isu klasik dalam studi administrasi publik. Perdebatan ini telah dimulai sejak awal lahirnya ilmu administrasi publik yang dibidani oleh lahirnya

tulisan Woodrow Wilson pada tahun 1887 dengan judul "*The Study of Administration*"

Paradigma *Old Public Administration* (yang menekankan nilai-nilai ekonomis –rasional) memunculkan paradigma tandingan *The New Public Administration*, maka *The New Public Service* karya Denhart dan Denhart ini punya maksud sama yakni sebagai *counter paradigm* atau dapat dikatakan hendak men'dekonstruksi' prinsip-prinsip *New Public Management* khususnya prinsip yang dikemukakan Osborne dan Gaebler.

Prinsip-prinsip atau asumsi dasar *The New Public Service* adalah :

Prinsip-prinsip atau asumsi dasar *The New Public Service* adalah :

1. Melayani Warga Negara, bukan customer (*Serve Citizens, Not Customers*) : masalah pelayanan bukan sekedar masalah pemenuhan tuntutan pelanggan, tetapi lebih daripada itu yakni sebagai usaha pemenuhan kewajiban pemerintah kepada warga negaranya serta kerjasama yang baik dengan dan diantara warga Negara itu sendiri.

1. Mengutamakan Kepentingan Publik (*Seeks the Public Interest*) : Pelayanan publik harus mampu membangun ikatan yang kolektif dan pandangan bersama tentang apa yang disebut dengan kepentingan-kepentingan publik.

2. Kewarganegaraan lebih berharga daripada Kewirausahaan (*Value Citizenship over Entrepreneurship*): kepentingan publik lebih baik

diutamakan dan dikedepankan oleh pelayanan publik ketimbang manajer enterpreneurship (wirausaha) yang bertingkah seolah-olah uang publik adalah miliknya

3. Berpikir Strategis, Bertindak Demokratis (*Think Strategically, Act Democratically*): Kebijakan dan program memenuhi kebutuhan publik yang dicapai dengan cara paling efektif dan bertanggungjawab melalui proses dan usaha kerjasama yang efektif
4. Tahu kalau Akuntabilitas Bukan Hal Sederhana (*Recognize that accountability is not Simple*). Pelayan publik harus lebih menarik daripada pasar, taat kepada undang-undang dan hukum, norma politik, standar etika profesional dan kepentingan warga negara
5. Melayani Ketimbang Mengarahkan (*Serve Rather than Steer*): pentingnya bagi pelayan publik untuk berbagi, kepemimpinan yang berdasar pada nilai untuk membantu warga Negara dalam memenuhi kepentingan mereka ketimbang mengontrol mereka atau mengendalikan menuju arah baru yang belum tentu menjadi bagian dari kepentingan mereka
6. Menghargai Manusia, Bukan Sekedar Produktivitas (*Value People, Not Just Productivity*); Organisasi publik dan jaringannya yang partisipatif akan lebih berhasil dalam jangka panjang bila mereka bekerja lewat proses kerjasama dan mengacu pada kepemimpinan bersama berdasarkan saling menghormati tanpa diskriminasi.

New Public Service atau yang lebih dikenal dengan istilah *good governance* merupakan birokrasi yang lebih bersifat pelayanan kepada warga Negara dengan terus memperhatikan kepentingan-kepentingan publik yang harus dipenuhi sebagai salah satu bentuk aktualisasi demokratisasi yang ingin diterapkan.

2.3 Konsep Pelayanan Publik

2.3.1 Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Soetopo (1999) dikutip Napitupulu (2007) mendefinisikan pelayanan sebagai suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby (1999) mendefinisikan pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia yang menggunakan peralatan.

Kotler (1994) dalam Napitupulu (2007) menyebutkan sejumlah karakteristik pelayanan sebagai berikut :

1. *Intangibility* (tidak berwujud), tidak dapat dilihat, diraba, dirasa, didengar, dicium sebelum ada transaksi. Pembeli tidak mengetahui dengan pasti atau dengan baik hasil pelayanan (*service outcome*) sebelum pelayanan di konsumsi.

2. *Inseparability* (tidak dapat dipisahkan) dijual lalu diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan karena tidak dapat dipisahkan. Karena itu konsumen ikut berpartisipasi menghasilkan jasa layanan. Dengan adanya kehadiran konsumen, pemberi pelayanan berhati-hati terhadap interaksi yang terjadi antara penyedia dan pembeli. Keduanya mempengaruhi hasil layanan.
3. *Variability* (berubah-ubah dan bervariasi). Jasa beragam, selalu mengalami perubahan, tidak selalu sama kualitasnya bergantung pada siapa yang menyediakannya dan kapan serta dimana disediakan.
4. *Perishability* (cepat hilang, tidak tahan lama). Jasa tidak dapat disimpan dan permintaannya berfluktuasi. Daya tahan suatu jasa layanan bergantung pada situasi yang diciptakan oleh berbagai faktor.

Konsep pelayanan publik diturunkan dari makna *public service* yang berarti berbagai aktivitas yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa. (Pamudji, 1999). Pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Karena itu, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi warga pengguna. (Dwiyanto, 2008).

Menurut Moenir (2002), 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 ditetapkan. Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat tidak untuk melayani dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat, pelayanan sebagai suatu proses yang terdiri atas beberapa perbuatan/aktivitas dapat diperhitungkan, direncanakan dan ditetapkan standar waktunya. Sedangkan Thoha (1991) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah usaha yang dilakukan oleh seseorang, sekelompok atau suatu institusi yang bertujuan untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Kurniawan (2004:4) memberikan pengertian adalah Pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Selanjutnya Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003 bahwa Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan undang-undang. Selanjutnya Kepmenpan tersebut membedakan jenis pelayanan menjadi tiga kelompok. Adapun tiga kelompok tersebut adalah :

- a. Kelompok pelayanan administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikasi kompetensi, kepemilikan atau

penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen itu antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikasi Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.

- b. Kelompok pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyedia tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
- c. Kelompok pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Bila dilihat dari segi dimensi-dimensi pelayanan publik yang dikaitkan dengan keadilan, maka pelayanan publik dibagi kedalam tiga bentuk dasar yaitu : (1) pelayanan yang sama bagi semua, (2) pelayanan yang sama secara proporsional bagi semua, yaitu distribusi pelayanan yang didasarkan pada cirri tertentu yang berkaitan dengan kebutuhan, dan (3) pelayanan yang tidak sama pada setiap individu sesuai dengan perbedaan yang relevan (Chitwood, dalam Achmad, 2010)

Melihat beberapa pengertian di atas maka pelayanan publik dapat dikatakan sebagai pemberian layanan kepada masyarakat yang

membutuhkannya atau memiliki kepentingan baik berupa barang maupun berupa jasa yang dilakukan oleh/pada suatu intitusi atau organisasi yang sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Pelayanan publik akan terus meningkat seiring dengan bertambahnya penduduk dan meningkatnya kebutuhan hidup untuk menuju hidup sejahtera.

Asas-asas pelayanan publik menurut Sinambela (2007:20) adalah :

- a. Transparan: bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas: dapat dipertanggungjawabkan sesuai peraturan perundang-undangan
- c. Kondisional: sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektif.
- d. Partisipatif: mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan hak: tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban: pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Kristiadi (1998) menjelaskan bahwa suatu pelayanan publik yang ideal paling tidak memiliki beberapa prinsip dasar, yaitu :

- a. Pelayanan yang diberikan harus memperhatikan kebutuhan masyarakat dan sistem pelayanan yang dilakukan masyarakat dan sistem pelayanan yang dilakukan pihak lain yang memiliki aspek kepuasan layanan kepada masyarakat.
- b. Pelayanan yang semakin lama semakin meningkat sementara permintaan masyarakat tidak boleh ditinggalkan. Apalagi kalau birokrasi telah memacunya untuk meningkatkan permintaannya maka pelayanan yang ditetapkan tidak boleh mundur.
- c. Pelayanan harus dievaluasi, tidak saja keberhasilannya tetapi juga kegagalan dari pelaksanaan sistem pelayanan yang diterapkan. Keberhasilan yang diraih harus secara optimal diinformasikan kepada masyarakat sehingga mendapat dukungan yang lebih luas dari masyarakat itu sendiri.
- d. Pelayanan yang memiliki karakteristik tidak berhadapan langsung dengan kebutuhan masyarakat agar ditempatkan ditengah-tengah suatu sistem pelayanan dan bukan justru dibarisan paling depan.
- e. Pelayanan yang kurang memperhatikan hirarki nilai kepuasan masyarakat sebenarnya memiliki hirarki nilai kepuasan tertentu. (Rakmat, 2009:106).

Jika dilihat dari dari segi dimensi-dimensi pelayanan publik yang dikaitkan dengan keadilan, maka pelayanan publik dibagi kedalam tiga bentuk dasar yaitu: (1) pelayan yang sama bagi semua, (2) pelayanan yang sama secara proporsional bagi semua, yaitu distribusi pelayanan yang didasarkan pada cirri tertentu yang berkaitan dengan kebutuhan, dan (3) pelayan yang tidak sama pada setiap individu sesuai dengan perbedaan yang relevan (Chitwood, dalam Achmad, 2010:179).

Pendapat Patton (1998) mengemukakan konsepnya dalam memberi pelayanan yang berkualitas dengan konsep “layanan sepenuh hati”. Layanan yang digagas oleh patricia Patton ini adalah layanan yang bersumber dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, dan perasaan pemberi layanan. Layanan sepenuh hati tercermin dari kesungguhan hati dalam member layanan sehingga menjadikan kepuasan penerima layanan sebagai tujuan utamanya. Terdapat empat sikap “P” dalam konsep ini yaitu: (1) *passionate* (gairah), berarti menghadirkan vitalitas dan kehidupan dalam memberi layanan, (2) *progressive* (progresif), bersikap kreatif, memiliki pola pikir progresif menjadikan pekerjaan menjadi menarik, (3) *proactive* (proaktif), aktif dan selalu berinisiatif dalam memberikan suatu layanan kepada orang lain dan (4) *positive* (positif), bersikap hangat dan ramah terhadap pelanggan atau penerima layanan. Ini menjadi modal yang berguna dalam membangun hubungan antarpribadi.

Selanjutnya dikemukakan oleh Patton (1999) bahwa ada tiga paradigma pengikat yang seyogyanya dipahami oleh aparatur pelayanan sebagai berikut.

1. Bagaimana memandang diri sendiri ;

Makna dari paradigma ini adalah harga diri tidak diukur dari apa yang dimiliki dan apa pekerjaan seseorang sehingga menumbuhkan kepercayaan diri yang baik.

2. Bagaimana memandang orang lain;

Maknanya adalah bagaimana seseorang menghargai dan menempatkan orang lain sehingga terjalin hubungan yang harmonis.

3. Bagaimana memandang pekerjaan;

Menganggap bahwa pekerjaannya adalah bagian dari dirinya, sehingga dalam melaksanakan tugasnya senantiasa disertai dengan hati yang tulus.

2.3.2 Kualitas Pelayanan Publik

Perkembangan manajemen pemerintahan untuk mewujudkan pelayanan berkualitas, paradigma pelayanan publik berkembang dengan orientasi pengelolaan pada "*customer driven government*", yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut : (a) lebih menfokuskan diri kepada fungsi pengaturan melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi kegiatan pelayanan masyarakat, (b) lebih menfokuskan diri pada pemberdayaan sehingga masyarakat memiliki rasa memiliki yang tinggi

terhadap fasilitas pelayanan yang tersedia, (c) menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu sehingga masyarakat dapat menerima pelayanan yang berkualitas, (d) terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil, (e) lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan, (f) lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat, (g) lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan, (h) menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan. (Mustopadidjaja, 2003 dalam Rakhmat, 2009:103).

Abidin (2010) mengatakan bahwa pelayanan publik yang berkualitas bukan hanya mengacu pada pelayanan itu semata, juga menekankan pada proses penyelenggaraan atau pendistribusian pelayanan itu sendiri hingga ke tangan masyarakat sebagai konsumen. Aspek-aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan, dan keadilan menjadi alat untuk mengukur pelayanan publik yang berkualitas. Hal ini berarti, pemerintah melalui aparat dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat harus memperhatikan aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan, dan keadilan.

Kristiadi (1998) menjelaskan bahwa suatu pelayanan publik yang ideal paling tidak memiliki beberapa prinsip dasar, yaitu : (1) pelayanan yang diberikan harus memperhatikan kebutuhan masyarakat dan sistem pelayanan yang dilakukan oleh pihak lain yang memiliki aspek kepuasan layanan kepada masyarakat, (2) pelayanan yang semakin lama semakin meningkat sementara

permintaan masyarakat tidak boleh ditinggalkan. Apalagi kalau birokrasi telah memacunya untuk meningkatkan permintaan maka pelayanan yang diterapkan tidak boleh mundur. (3) pelayanan harus dievaluasi, tidak saja keberhasilannya tetapi juga kegagalan dari pelaksanaan sistem pelayanan yang diterapkan. Keberhasilan yang diraih harus secara optimal diinformasikan kepada masyarakat sehingga mendapat dukungan yang lebih luas dari masyarakat itu sendiri, (4) pelayanan yang memiliki karakteristik tidak berhadapan langsung dengan kebutuhan masyarakat agar ditempatkan ditengah-tengah suatu sistem pelayanan dan bukan justru dibarisan paling depan, (5) pelayanan yang kurang memperhatikan hirarki nilai kepuasan masyarakat sebenarnya memiliki hirarki nilai kepuasan tertentu.

Konsep pelayanan yang berkualitas lebih banyak mengacu pada upaya untuk memberikan pelayanan yang bermutu, berdayaguna dan berhasil guna. Kualitas sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan suatu produk atau jasa. Tjiptono dan Diana (1995) mengatakan bahwa kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Suatu pelayanan aparatur yang berkualitas menurut Frederickson (1984) apabila memenuhi beberapa ciri yaitu bersifat antibirokrasi, distribusi pelayanan, desentralisasi dan berorientasi pada klien.

Menilai kualitas pelayanan publik, terdapat sejumlah indikator yang dapat digunakan. Menurut Lenvine (1990), produk pelayanan publik di dalam negara demokrasi setidaknya harus memiliki tiga indikator, yaitu: (1) *responsiveness* atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan; (2) *responsibility* atau tanggung jawab 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* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1996) dikutip Dwiyanto (2005) 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 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 lingkungan.

- 2) Mutu adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan *cliens*.
- 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. Fleksibilitas berhubungan dengan kemampuan organisasi untuk mengalihkan sumberdaya dari aktivitas yang satu keaktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan.
- 5) Kepuasan menunjukkan pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi.
- 6) Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetensi dengan organisasi lain yang sejenis.
- 7) Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumberdaya.
- 8) Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis didalam menghadapi segala perubahan.

Parasuraman dan Zeithami (1990) diikuti Rakhmat (2009:112) mengemukakan lima dimensi kualitas, yaitu :

- a. *Tangibles*, yaitu faktor fasilitas fisik, peralatan atau sarana dan pegawai yang dimiliki oleh penyedia layanan.
- b. *Reliable*, dimaksudkan sebagai suatu kemampuan untuk member pelayanan yang telah dijanjikan dengan segera tepat, akurat dan terpercaya. Untuk itu kualitas yang handal merupakan harapan pelanggan yang berarti bahwa suatu pelayanan setiap saat dituntut untuk dapat dilaksanakan dengan segera melalui cara yang benar tanpa ada kesalahan didalamnya.
- c. *Responsiveness*, yaitu keinginan para pegawai untuk membantu para pelanggan untuk member pelayanan secara cepat, tepat, tanggap. Daya tanggap berpengaruh terhadap kualitas pelayanan yang dipersepsi oleh pelanggan termasuk dalam dimensi ini adalah waktu tunggu untuk memperoleh pelayanan.
- d. *Assurance*, merupakan pengetahuan, kemampuan dan keramahan pegawai untuk dapat menimbulkan kepercayaan dan keyakinan dari pelanggan kepada organisasi. Aspek ini meliputi kompetensi atau kemampuan dalam member pelayanan yang didukung oleh adanya rasa hormat, dapat dipercaya, jaminan rasa aman bagi pelanggan.
- e. *Emphaty*, merupakan kepedulian, ketulusan, perhatian serta berbagai kemudahan dalam komunikasi yang diberikan oleh organisasi dan pegawainya kepada pelanggan, juga perlunya kemampuan mengadakan

pendekatan secara individu dan upaya untuk memahami kebutuhan dan keinginan pelanggan.

2.4 Tinjauan Penelitian Terdahulu

Hasil-hasil penelitian yang disajikan dalam penelitian ini adalah hasil-hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini yaitu, penerapan *good governance* dalam kualitas pelayanan publik, studi pelayanan perumahan miskin pada program Demo Gerbangmastra. Hasil-hasil penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

Ismara, dkk (2002) yang berjudul “Implementasi Inovasi *Good Governance* dalam Pelayanan Publik Kota Yogyakarta” Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengeksplorasi inovasi-inovasi implementasi *good governance* dalam pelayanan publik di lingkungan dinas Pemerintah KotaYogyakarta dan pelaksanaan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan partisipatif dalam pelayanan publik pada dinas-dinas KotaYogyakarta. Jenis penelitian deskriptif merupakan penelitian yang dilakukan terhadap variabel mandiri, yaitu tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel lain. Dengan kata lain penelitian ini tidak menguji hipotesa-hipotesa, melainkan menjelaskan dan menganalisis secara mendalam tentang fenomena yang diteliti. Hasil penelitian adalah Komitmen Pemerintah Kota sudah cukup tinggi dalam melaksanakan *GoodGovernance*,

yang dilakukan dengan membentuk kelembagaan seperti (1) *Talkshow* Radio dalam acara "Sapaan Walikota". (2) *Hotline Service* yang menampung aduan lewat SMS. (3) Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK). (4) Pembentukan Dinas Perijinan dengan pelayanan satu atap yang didukung pelayanan E-gov, sehingga masyarakat memperoleh kemudahan.

Implementasi prinsip *good governance* dalam sistem pelayanan : *Pertama*. Pemkot sudah cukup transparan dalam menyusun program kebijakan pembangunan dan pelayanan sudah merespon usulan warga. *Kedua*, dari sisi akuntabilitas telah berupaya untuk membantu masyarakat dan bertanggungjawab atas pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Kota, sehingga Dalam hal ini pelayanan bisa lebih efisien dan mengurangi praktek *rente* (praktek suap/pungli) dalam pengurusan surat-surat perizinan. *Ketiga*, responsivitas Pemerintah Kota menjadikan sistem pelayanan satu atap model Dinas Perijinan sebagai roh birokrasi dalam memberikan pelayanan masyarakat cukup kuat. *Keempat*, partisipasi dalam pelayanan publik selalu diupayakan guna mendekatkan masyarakat dengan pemerintahnya.

Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik : *Pertama*, dari indikator kecepatan pelayanan publik sudah sesuai standar operasional Namun dalam prakteknya masih dihadapkan kendala sarana prasarana pendukung. *Kedua*, pemerintah kota melalui dinas-dinas dan kecamatan sudah berusaha untuk memberi kemudahan dalam pelayanan pada masyarakat dengan sistem

pelayanan terpadu. Ketiga, pelayanan murah dan bahkan gratis, seperti : surat ijin usaha, KTP, surat keluarga miskin dan beberapa dokumen lainnya. *Keempat*, Dilihat dari prinsip ketepatan pelayanan, telah didelegasikan beberapa pelayanan perijinan ke kecamatan (5 jenis), di instansi teknis (42 jenis) dan Dinas Perijinan dua puluh delapan jenis. Dengan demikian diharapkan masing-masing pelayanan akan lebih mendekati dengan masyarakat. *Kelima*, dalam hal keadilan pelayanan diterapkannya SOP di lingkungan dinas dan SKPD lainnya dalam hal pemberian pelayanan masyarakat, maka akan diperoleh keadilan dalam pelayanan publik.

Hot Maringan Samosir (2011) “Implementasi Prinsip-Prinsip *Good Governance* Dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi Pelayanan Publik Pada Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Binjai”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi prinsip-prinsip *good governance* dalam meningkatkan kinerja aparatur pelayanan publik pada Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Binjai. Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan metode deskriptif yaitu suatu metode yang memusatkan perhatian pada masalah-masalah atas fenomena-fenomena yang ada pada saat penelitian dilakukan atau masalah yang bersifat aktual, kemudian menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki diiringi dengan interpretasi rasional yang akurat. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan informan kunci (*key informan*) dan informan biasa. Informan

kunci adalah informan yang mengetahui secara mendalam mengenai permasalahan yang sedang diteliti, sedangkan informan biasa adalah informan yang memberikan informasi yang ditentukan dengan dasar pertimbangan mengetahui dan berhubungan dengan permasalahan saja.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini melalui dua cara, antara lain melalui data sekunder yaitu kegiatan penelitian yang dilakukan dengan cara menelaah sejumlah buku, karya ilmiah, dan dokumen/arsip yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Sedangkan data primer yaitu data yang langsung diperoleh dari lapangan, yang diperoleh melalui: (a) Observasi yaitu melakukan pengamatan langsung terhadap objek penelitian dan (b) Wawancara, yaitu mendapatkan data dengan cara mewawancarai informan kunci dan informan biasa.

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa data kualitatif. Teknik analisa data kualitatif adalah teknik analisa yang didasarkan atas kemampuan nalar penulis dalam menginterpretasikan fakta, data dan informasi. Teknik analisa data kualitatif menyajikan data kalitatif yang dikumpulkan melalui teknik pengumplan data kualitatif seperti keterangan dari informan dan hasil dokumentasi, sesuai dengan indikator-indikator model implementasi yang digunakan. Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa implementasi prinsip-prinsip *good governance* dalam meningkatkan kinerja organisasi pelayanan publik di Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota

Binjai telah memberikan perubahan dan peningkatan yang cukup signifikan terutama dalam hal peningkatan kualitas pelayanan publik dalam hal perizinan kepada masyarakat. Implementasi prinsip-prinsip *good governance* seperti legalitas hukum (*rule of law*), kesederhanaan proses, transparansi informasi dan kejelasan informasi, serta sumber daya aparatur yang memadai telah memberikan suatu terobosan bagi khazanah pelayanan publik yang prima bagi masyarakat.

Novalinda (2009) "*Public Perception On The Implementation of Good Governance and Relationship With Performance (Case Study: City Government Administration South Jakarta)*". Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui pelaksanaan *Good governance* di Jakarta Selatan, untuk mengetahui kinerja Pemkot Jakarta Selatan, dan untuk mengetahui ada tidaknya hubungan antara GCG terhadap kinerja. Pelaksanaan *Good Governance* diwakili oleh Karakteristik menurut UNDP yaitu *Participation, Rule Of Law, Transparency, Responsiveness, Consensus Orientation, Equity, Efficiency & Effectiveness, Accountability dan Strategic Vision*. Sedangkan untuk kinerja diwakili oleh Visi dan Misi yang dimiliki Pemerintah Kota Jakarta Selatan.

Penelitian ini menggunakan instrumen kuesioner, dari hasil kuesioner untuk variabel (X) yaitu pelaksanaan *Good Governance* memperoleh nilai sebesar 72,45% dan untuk variabel (Y) yaitu pelaksanaan Visi dan Misi

memperoleh nilai sebesar 69,13%. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pelaksanaan *Good Governance* (GG) dan pelaksanaan kinerja pada Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Selatan telah dilaksanakan dengan Baik. Untuk mengukur hubungan Pelaksanaan *Good Governance* (GG) dengan kinerja pada Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Selatan menggunakan hasil perhitungan korelasi *rankspearman* sebesar 0,898 atau 89,80% yang artinya mempunyai hubungan searah yang sangat kuat. Dari hasil koefisien determinan dengan nilai 80,64% mempunyai arti bahwa hubungan kedua variabel mempunyai pengaruh sebesar 80,64%. Dimana implementasi *Good Governance* (GG) mempengaruhi kinerja sebesar 80,64% dan sisanya sebesar 19,36% dipengaruhi oleh factor faktor lain di luar *Good Governance*.

Sihombing, dkk (2006) “Implementasi *Good Governance* di Kabupaten/Kota di Sumatera Utara (Studi Kasus di Kota Binjai, Kabupaten Langkat dan Kota Karo)”. Penelitian ini dilakukan untuk mengukur keberhasilan pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengimplementasikan konsep-konsep *good governance*, menelusuri secara mendalam faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan konsep *good governance* dan menganalisis kekuatan dan kelemahan implementasinya pada pemerintah Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Utara.

Dari hasil penelitian yang dilakukan, implementasi *good governance*, di ketiga daerah pemerintahan dikategorikan masih rendah, yakni Pemerintah

Kota Binjai berada pada kategori *low/rendah* (32%), Kabupaten Langkat *lowmedium/sedang* (52.9%); dan Kabupaten Karo juga *low/rendah* (43.1%). Berdasarkan prinsip *good governance*, di ketiga daerah pemerintahan masih rendah, yakni berada pada kategori *low/rendah* (43,1%), Prinsip efektivitas berada pada tingkatan tertinggi yakni 66,7%, kemudian Akuntabilitas 60,0%, Transparansi 37,5%, Keadilan 32,5%, dan Partisipasi 16,7%. Kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi pemerintahan yang baik (*good governance*) di daerah, khususnya di Kota Binjai, Kabupaten Langkat dan Kabupaten Karo adalah: pemerintah daerah masih mengandalkan sumber dana nasional, akibat kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang masih relative kecil proporsinya terhadap total pengeluaran (2004), belum semua jenis pelayanan masyarakat tersebut diatur melalui Perda khusus daerah atau inisiatif daerah, kesetaraan gender masih belum secara optimal dilaksanakan, belum ada daerah yang menjadikan dokumen-dokumen APBD dan laporan keuangan diumumkan dan terbuka untuk tinjauan publik, belum ditetapkan suatu mekanisme khusus yang berfungsi untuk menampung dan pengaduan dan keluhan warga masyarakat dan upaya serius untuk menindaklanjutinya.

Untuk itu, pemerintah daerah harus kreatif dan inovatif dalam menggali dan memanfaatkan potensi daerahnya agar dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan tidak hanya mengandalkan sumber Dana

Alokasi Umum(DAU), pemerintah daerah hendaknya memprioritaskan pembangunan yang berkaitan dengan hak-hak dasar masyarakat seperti pendidikan dan pelayanan kesehatan berdasarkan inisiatif dan kebutuhan daerah masing-masing, hendaknya diberikan kesempatan yang sama kepada laki-laki dan perempuan untuk dapat bersaing secara sehat, dengan mekanisme yang jelas untuk dapat menduduki posisi strategis di pemerintahan, setiap pemerintah daerah harus menetapkan suatu mekanisme khusus yang berfungsi untuk menampung pengaduan dan keluhan warga masyarakat dan harus ditindaklanjuti secara terbuka dan jelas untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah.

Paselle (2008) “Reformasi Pelayanan Publik Dalam Prespektif Akuntabilitas *Governance* (Studi tentang Proses Pelayanan IMB Pada Dinas Pemukiman dan Pengembangan Kota Samarinda)”. Penelitian ini bertujuan mengetahui reformasi pelayanan IMB pada Dinas Pemukiman dan Pengembangan Kota Samarinda, mengetahui akuntabilitas *governance* dari reformasi pelayanan publik IMB pada Dinas Pemukiman dan Pengembangan Kota Samarinda dan bagaimana implikasi reformasi pelayanan publik terhadap *stakeholder* pada Dinas Pemukiman dan Pengembangan Kota Samarinda. Jenis penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi pelayanan publik dalam hal struktur dan prosedur birokrasi, serta sikap dan perilaku aparat yang telah dilakukan

adalah (a) adanya penggabungan dinas dan penghapusan eselon, (b) adanya pembentukan UPT, (c) adanya perubahan prosedur kewenangan, (d) adanya strategi jemput bola cukup efektif baik dari sisi Dinas Pemukiman dan Pengembangan Kota Samarinda maupun sisi masyarakat pengguna layanan IMB, (e) adanya sosialisasi yang dilakukan oleh dinas belum cukup efektif, hal ini ditandai adanya sebagian masyarakat yang masih belum mengetahui pentingnya memiliki perijinan IMB dan (f) sikap pelayanan yang ditampilkan, bahwa terjadi gap persepsi pelayanan.

Kemudian dalam prespektif akuntabilitas, *governance* meliputi: (1) akuntabilitas administrative /organisasi bahwa aparaturnya dinas telah melaksanakan akuntabilitas administrative, (2) akuntabilitas profesional belum sepenuhnya berjalan sesuai harapan dan belum memaknai secara eksternal organisasi dalam memberikan pelayanan yang lebih berkualitas, (3) akuntabilitas legal bahwa implementasi hukum atau aturan-aturan yang berlaku dalam cara pandang akuntabilitas legal masih sebatas simbolik dan retorika, (4) akuntabilitas politik telah ditetapkan diinternal organisasi terhadap pejabat politik namun dalam pertanggungjawaban terhadap publik masih belum sesuai dengan harapan masyarakat dan masih bersifat serimonial, (5) akuntabilitas moral belum dilaksanakan, hal ini karena penerapan akuntabilitas moral dimaknai berdasarkan ada tidaknya pedoman atau acuan yang menjadi

dasar untuk diimplementasikan atau dilaksanakan oleh pejabat publik sebagai pelayan masyarakat.

Yuli Sudoso Hastono (2008). “Pelayanan Publik di Bandar Udara Polonia Medan”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelayanan publik di Bandar Udara Polonia Medan dan kinerja pelayanan terhadap masyarakat yang menggunakan jasa bandar udara polonia. Jenis studi yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: *pertama* prosedur pelayanan yang baku telah ada yaitu surat keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Nomor SKEP/284/X/2009. *Kedua*, waktu penyelesaian tidak sesuai dengan standar pelayanan di Bandar Udara Polonia Medan yang meliputi *check in* yang terlambat. *Ketiga*, biaya pelayanan yang tidak sesuai jasa yang diterima oleh masyarakat. *Keempat*, produk pelayanan yaitu hasil pelayanan belum sesuai standar pelayanan yang ada. *Kelima*, sarana dan prasarana yang belum memadai. *Keenam*, kompetensi petugas yang belum sesuai dengan kebutuhan di Bandar Udara Polonia Medan.

Eviana D. Sofyaningrum (2010). “Evaluasi Penerapan SePP (Sistem e-Pengadaan Pemerintah) Menurut Perspektif *Good Governance* di Departemen Komunikasi dan Informatika. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana evaluasi penerapan SePP menurut perspektif *good governance* di Departemen Komunikasi dan Informatika. Dimensi *good*

governance yang digunakan antara lain efisiensi, akuntabilitas, responsivitas, transparansi dan partisipasi. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif dengan jenis penelitian murni. Penelitian ini dilakukan terhadap 100 perusahaan yang terdaftar dalam SePP yang diambil sebagai sampel dalam penelitian ini. Analisis dalam penelitian ini merupakan analisis univariat.

Berdasarkan hasil analisa, diperoleh kesimpulan bahwa hasil evaluasi penerapan SePP pada umumnya adalah sangat baik, yaitu efisien dari segi biaya dan waktu, akuntabel, responsif, transparan dan partisipatif. Jika dilihat dari masing-masing dimensi *good governance*, pada umumnya responden menilai evaluasi penerapan SePP memberikan skor yang paling tinggi pada dimensi responsibilitas, dan responden cenderung memberikan nilai yang kurang baik pada dimensi akuntabilitas.

Ali Hanapiah Muhi (2010). “Implementasi Nilai-Nilai *Good Governance* di Perguruan Tinggi. (Studi Deskriptif Analitik tentang Pengaruh Transparansi, Akuntabilitas dan Responsiveness terhadap Budaya Akademik dan Prakarsa serta Dampaknya pada Mutu Layanan Akademik di Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara)”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menelaah kontribusi nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* secara simultan terhadap budaya akademik pada PT-BHMN. Mengetahui dan menelaah kontribusi nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan

responsiveness secara parsial terhadap budaya akademik pada PT-BHMN. Mengetahui dan menelaah kontribusi nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* secara simultan terhadap prakarsa pada PT-BHMN. Mengetahui dan menelaah kontribusi nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* secara parsial terhadap prakarsa pada PT-BHMN. Mengetahui dan menelaah kontribusi nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* secara simultan terhadap mutu layanan akademik pada PT-BHMN. Mengetahui dan menelaah kontribusi nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* secara parsial terhadap mutu layanan akademik pada PT-BHMN.

Penelitian ini dilakukan dengan metode kuantitatif terhadap dosen, karyawan dan mahasiswa di Insitut Teknologi Bandung (ITB) selanjutnya ditulisdengan simbol PT-A, dan Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) Bandung, selanjutnya ditulis dengan simbol PT-B. Keduanya merupakan Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara (PT-BHMN). Instrumen penelitian yang digunakan adalah *questioner*. Data hasil penelitian dianalisis dengan menggunakan analisis jalur (*Path Analysis*).

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di PT-A dan PT-B sebagai Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara, dapat ditarik kesimpulan bahwa secara simultan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* berkontribusi nyata terhadap budaya akademik. Nilai-nilai tersebut secara

bersamasama saling menguatkan system nilai dan keyakinan bersama yang dianut oleh para anggota dalam suatu organisasi. Nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* secara simultan turut mewarnai perkembangan budaya akademik sebagai bagian dari nilai-nilai yang membentuk budaya akademik yang senantiasa berkembang. Sangat logis bahwa transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* secara simultan berkontribusi secara signifikan dalam menguatkan budaya akademik. Secara parsial nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* berkontribusi nyata terhadap budaya akademik.

Masing-masing nilai tersebut merupakan bagian dari sistem nilai dan keyakinan bersama yang dianut oleh para anggota dalam suatu organisasi. Perguruan tinggi sebagai lembaga adalah merupakan organisasi yang terdiri dari anggota-anggota dan memiliki budaya organisasi (disebut budaya akademik). Nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* secara parsial turut mewarnai perkembangan budaya akademik sebagai bagian dari nilai-nilai yang membentuk budaya akademik. Sangat logis bahwa masing-masing nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* berkontribusi secara signifikan dalam menguatkan budaya akademik.

Secara simultan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* berkontribusi nyata terhadap prakarsa. Nilai-nilai tersebut secara simultan merupakan bagian dari sistem makna bersama yang dianut

oleh individu-individu anggota organisasi. Prakarsa merupakan inisiatif atau ikhtiar atau daya upaya individu dalam melakukan tugas untuk mencapai tujuan. Sangat logis bahwa nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* secara simultan turut berkontribusi secara signifikan terhadap prakarsa. Secara parsial nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* berkontribusi nyata terhadap prakarsa individu-individu. Prakarsa merupakan inisiatif atau ikhtiar atau daya upaya individu dalam melakukan tugas untuk mencapai tujuan. Sangat logis bahwa masing-masing nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* secara parsial turut berkontribusi secara signifikan terhadap prakarsa.

Secara simultan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* berkontribusi nyata terhadap mutu layanan akademik. Pelayanan akademik dilakukan oleh para individu baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersamasama pada organisasi perguruan tinggi terhadap para *stakeholders*-nya. Nilai-nilai yang diadopsi atau dianut oleh para anggota organisasi mendorong kepada para organisasi untuk memberikan kemampuan terbaik dalam tugas pelayanan. Secara simultan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* berkontribusi signifikan dalam meningkatkan mutu layanan akademik.

Namun demikian, PT-A dan PT-B belum memiliki suatu Pedoman Pokok Pelaksanaan atau Standar Operasional Nilai-nilai Good Governance.

Pedoman Pokok Pelaksanaan merupakan tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan atau sebagai acuan kewajiban dan janji bagi penyelenggara dalam rangka menjamin bahwa nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* dilaksanakan secara baik.

Secara parsial nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* berkontribusi nyata terhadap mutu layanan akademik. Pelayanan akademik dilakukan oleh para individu baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama pada organisasi perguruan tinggi terhadap para *stakeholders*-nya. Masing-masing nilai tersebut dapat menjadi energi penggerak bagi para anggota organisasi untuk memberikan kemampuan terbaik dalam tugas pelayanan. Sangat logis bahwa nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan *responsiveness* memberikan kontribusi yang signifikan dalam meningkatkan mutu layanan akademik.

Amiruddin Hamzah (2011). “Membangun Pemerintahan Berdasarkan Prinsip-Prinsip *Good Governance* di Kabupaten Aceh Utara (Studi Pada Sekretariat Kabupaten Aceh Utara)” Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pemerintahan yang dibangun berdasarkan prinsip-prinsip *good governance* di Kabupaten Aceh Utara. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif analisis. Teknik analisis data yang digunakan adalah model interaktif Miles Humberman .

Hasil penelitian ini adalah pemerintahan di Kabupaten Aceh belum dibangun berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*, walaupun pada dasarnya prinsip-prinsip pemerintahan yang baik sudah dilaksanakan tetapi belum optimal dan terwujud sebagaimana yang diharapkan. Alasannya, prinsip kepastian hukum belum menunjukkan adanya berbagai kepastian bagi masyarakat dan aparatur pemerintah. Penegakan dan konsistensi hukum belum berjalan sebagaimana yang diinginkan, serta sikap taat dan kesadaran hukum masih rendah. Prinsip proporsionalitas, belum terwujud dengan baik karena masih ada aparatur yang melangkahi etika dan budaya organisasi sehingga mereka bekerja tidak sesuai dengan hirarki, mekanisme dan tupoksi yang ditetapkan.

Prinsip profesionalitas belum terwujud karena masih terlihat bahwa dalam penempatan aparatur dalam menduduki suatu jabatan tidak mempertimbangkan latarbelakang pendidikan dan kompetensi aparatur tersebut. Prinsip transparansi belum dibangun dengan baik, karena dalam membangun pemerintahan masih bersifat tertutup dan masih sukarnya masyarakat mendapatkan berbagai informasi tentang pemerintahan dan pembangunan. Prinsip akuntabilitas belum terwujud sebagaimana yang diinginkan karena masih memberikan pertanggungjawaban yang tidak berdasarkan logika yang benar dan diduga terjadi pelanggaran etika

administrasi publik sehingga pertanggungjawaban yang diberikan oleh eksekutif sering ditolak oleh pihak legislatif.

Wahyu Kuncoro (2006). “Studi Evaluasi Pelayanan Publik dan Kualitas Pelayanan yang Berdasarkan *Good Governanced* di Rumah Sakit Umum DR. Soetomo”. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan penjelasan kualitatif. Kemudian agar penelitian ini mempunyai bobot yang lebih tinggi maka penggarapannya juga menggunakan data kuantitatif yang saling melengkapi dan menunjang. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa Sinkronisasi Perda Pelayanan Publik ke dalam kebijakan internal RSUD Dr. Soetomo berjalan cukup baik. Sebab sinkronisasi memperoleh dukungan politik dari elit politik khususnya gubernur dan anggota Komisi A DPRD Jawa Timur. Perda Pelayanan Publik diterjemahkan melalui Program Pelayanan Prima sebagai bentuk pelayanan kepada pelanggan melebihi yang diharapkan, pada saat mereka membutuhkan dengan cara yang mereka inginkan. Namun demikian tindak lanjut sinkronisasi di lapangan menemui masalah dalam hal pendanaan, keterbatasan SDM dan kesejahteraan pegawai.

Terkait dengan kondisi baik buruknya, Implementasi Perda Pelayanan Publik Bidang Kesehatan di RSUD Dr. Soetomo berjalan cukup baik seiring dengan tersedianya fasilitas dan peralatan medis rumah sakit, kualitas SDM yang memadai, prosedur baku pelayanan kesehatan dan biaya pengobatan

yang terjangkau. Namun demikian, tindak lanjut terhadap protes dan kemudahan pelayanan masih banyak dikeluhkan para pasien, yang dinilai kurang cepat dalam merespon protes. Terkait dengan pengaruh, implementasi Perda Pelayanan Publik sangat mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Paradigma baru pelayanan prima memposisikan pelanggan / pasien sebagai keutamaan dalam memperoleh pelayanan dapat dirasakan dampaknya di kalangan pelanggan. Aspek profesionalisme, adanya ganti rugi/kompensasi, tersedianya pos pengaduan, ketelitian dan rasa tanggung jawab para karyawan dan tenaga medis dinilai cukup baik.

Kesamaan persepsi antara elit RSUD Dr. Soetomo dan elit Pemerintah Provinsi berpengaruh positif terhadap penyelenggaraan jasa pelayanan kesehatan masyarakat, terutama dari aspek pemerataan, dan keterjangkauan pelayanan kesehatan. Pelayanan kesehatan di RSUD Dr. Soetomo dirasakan adil dan tidak diskriminatif bagi pelanggan baik pasien kelas 1, 2, dan 3. Kontrak layanan masyarakat (*citizen's charter*) belum dikembangkan menjadi sebuah paradigma pelayanan. Pelayanan prima lebih ditekankan secara internal pada inovasi pelayanan dan peningkatan mutu sumberdaya manusia. Hubungan antara pihak RSUD Dr. Soetomo dengan Dinas Kesehatan (DINKES) Provinsi Jawa Timur lebih bersifat koordinatif dan fungsional. Kedua lembaga penyelenggara jasa kesehatan masyarakat tersebut bertanggungjawab kepada gubernur Jawa Timur

Berdasarkan hasil-hasil penelitian di atas, maka penulis meletakkan ruang lingkup penelitian ini adalah prinsip-prinsip *good governance* dalam pelayanan publik khususnya dalam pelayanan perumahan masyarakat miskin pada Desa Model Gerakan Pembangunan Masyarakat Sejahtera (Demo Gerbang Mastra) di Kabupaten Kolaka Provinsi Sulawesi Tenggara sebagai fokus dan lokus penelitian. Sebagai perbandingan antara penelitian Prinsip Good Governance Dalam Kualitas Pelayanan Publik pada Pelayanan Perumahan Masyarakat Miskin pada Demo Gerbang Mastra di Kabupaten Kolaka dengan penelitian terdahulu, maka dapat dilihat pada tabel berikut ini Komparasi Penelitian terdahulu.

Tabel 1

Komparasi Hasil Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti dan Tahun Penelitian	Tujuan Penelitian Terdahulu	Tujuan Penelitian yang akan dilakukan	Persamaan	Perbedaan
1	Ismara, dkk (2002)	Mengetahuidan mengeksplorasi inovasi- inovasi implementasi <i>good governance</i> dalam pelayanan publik di lingkungan dinas Pemerintah KotaYogyakarta dan pelaksanaan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas,resp ontivitas dan partisipatif dalam pelayanan publik pada dinas-dinas KotaYogyakarta.	Untuk menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik khususnya pelayanan perumahan masyarakat miskin pada program Demo Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka dalam hal ini enam prinsip-prinsip <i>good governance</i> menurut pandangan Langland dkk.(2004)	Sama-sama meneliti implementasi <i>GoodGovernance</i> dalam Pelayanan Publik Jenis penelitian Deskriptif Kualitatif,de ngan variable mandiri.	Penelitian terdahulu menjelaskan inovasi-inovasi implementasi <i>good governance</i> . Rencana penelitian saya pelaksanaan <i>good governance</i> dalam pelayanan perumahan masyarakat miskin pada Demo Gerbang Mastra .
2.	Hot Maringan Samosir (2011)	Mengetahui bagaimana implementasi prinsip- prinsip <i>good governance</i> dalam meningkatkan kinerja aparatur pelayanan publik pada Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Binjai	Untuk menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik khususnya pelayanan perumahan masyarakat miskin pada program Demo Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka dalam hal ini enam prinsip-prinsip <i>good governance</i> menurut pandangan Langland dkk.(2004)	Sama-sama menekankan implementasi <i>Good Governance</i> dalam Pelayanan Publik.Metode digunakan adalah Deskriptif kualitatif	Penelitianterdahulu hanya menekankan implementasi <i>good governance</i> dalam pelayanan public. Rencana penelitian saya mempertimbangkan kualitas layanan.

3.	Novalinda (2009)	Tujuan penelitian untuk mengetahui pelaksanaan <i>Good governance</i> di Jakarta Selatan, untuk mengetahui kinerja Pemkot Jakarta Selatan, dan untuk mengetahui ada tidaknya hubungan antara GCG terhadap kinerja.	Untuk menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik khususnya pada pelayanan perumahan masyarakat miskin pada program Demo Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka dalam hal ini enam prinsip-prinsip <i>good governance</i> menurut pandangan Langland dkk.(2004)	Pelaksanaan <i>Good Governance</i> dan untuk mengetahui ada tidaknya hubungan antara <i>Good Governance</i> dgn kinerja. Menggunakan teknik analisa data kualitatif dgn menggunakan instrument kuesioner.	Hanya menekankan pelaksanaan <i>good governance</i> . Penelitian saya, proses layanan dan kualitas layanan perumahan masyarakat miskin.
4.	Sihombing, dkk (2006)	Penelitian ini dilakukan untuk mengukur keberhasilan pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengimplementasikan konsep-konsep <i>good governance</i> , menelusuri secara mendalam faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan konsep <i>good governance</i> dan menganalisis kekuatan dan kelemahan implementasinya pada pemerintah Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Utara	Untuk menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik khususnya pada pelayanan perumahan masyarakat miskin pada program Demo Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka dalam hal ini enam prinsip-prinsip <i>good governance</i> menurut pandangan Langland dkk.(2004)	Penelitian sama-sama menekankan implementasi <i>Good Governance</i> . Metode digunakan adalah Deskriptif Kualitatif.	Hanya menekankan pelaksanaan <i>good governance</i> . Penelitian saya, proses layanan dan kualitas layanan perumahan masyarakat miskin.

5.	Paselle (2008)	Tujuan mengetahui reformasi pelayanan IMB pada Dinas Pemukiman & Pengembangan Kota Samarinda, mengetahui akuntabilitas <i>governance</i> dari reformasi pelayanan publik IMB pada Dinas Pemukiman dan Pengembangan Kota Samarinda dan bagaimana implikasi reformasi pelayanan publik terhadap stakeholder pada Dinas Pemukiman dan Pengembangan Kota Samarinda	Untuk menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik khususnya pada pelayanan perumahan masyarakat miskin pada program Demo Gerbang Mastra di Kabupaten Kolaka dalam hal ini enam prinsip-prinsip <i>good governance</i> menurut pandangan Langland dkk.(2004)	Sama-sama meneliti tentang pelayanan publik. Metode digunakan adalah Deskriptif dengan pendekatan kualitatif.	Penelitian terdahulu terbatas pada akuntabilitas <i>governance</i> . Penelitian saya lebih luas mengkaji tentang pelaksanaan <i>good governance</i> dalam pelayanan publik.
6	Yuli Sudoso Hastono (2008)	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelayanan publik di Bandar Udara Polonia Medan dan kinerja pelayanan terhadap masyarakat yang menggunakan jasa bandar udara polonia	Untuk menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik khususnya pada pelayanan perumahan masyarakat miskin pada program Demo Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka dalam hal ini enam prinsip-prinsip <i>good governance</i> menurut pandangan Langland dkk.(2004	Sama-sama meneliti tentang kualitas pelayanan publik dan metode digunakan adalah Deskriptif-kualitatif.	Penelitian terdahulu terbatas pada kualitas dan kinerja layanan. Penelitian saya mengkaji penerapan prinsip-prinsip <i>good governance</i> dalam hubungannya kualitas pelayanan.
7.	Eviana D. Sofyaningrum (2010)	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana evaluasi penerapan SePP	Untuk menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam meningkatkan kualitas pelayanan	Sama-sama meneliti penerapan <i>good governance</i> dan metode digunakan	Penelitian terdahulu evaluasi <i>good governance</i> tentang efisiensi, akuntabilitas, responsivitas, transparansi dan partisipasi. Penelitian

		menurut perspektif <i>good governance</i> di Departemen Komunikasi dan Informatika. Dimensi <i>good governance</i> yang digunakan antara lain efisiensi, akuntabilitas, responsivitas, transparansi dan partisipasi	publik khususnya pada pelayanan perumahan masyarakat miskin pada program Demo Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka dalam hal ini enam prinsip-prinsip <i>good governance</i> menurut pandangan Langland dkk.(2004	adalah murni kuantitatif – analisis univariat	saya mengkaji penerapan <i>good governance</i> kualitas layanan publik.
8	Ali Hanapiah Muhi (2010).	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menelaah kontribusi nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan <i>responsiveness</i> secara simultan terhadap budaya akademik pada PT-BHMN.	Untuk menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik khususnya pada pelayanan perumahan masyarakat miskin pada program Demo Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka dalam hal ini enam prinsip-prinsip <i>good governance</i> menurut pandangan Langland dkk.(2004	Sama-sama meneliti penerapan <i>good governance</i> –metode yang digunakan metode kuantitatif-parth analisis	Penelitian terdahulu hanya terbatas pada prinsip transparansi, akuntabilitas dan <i>responsiveness</i> . Sementara penelitian saya menfokuskan pada hasil dan tujuan, transparansi, nilai-nilai organisasi, kapasitas dan keterlibatan para pemangku kepentingan.
9.	Amiruddin Hamzah (2011	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pemerintahan yang dibangun berdasarkan prinsip-prinsip <i>good governance</i> di Kabupaten Aceh Utara.	Untuk menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik khususnya pada pelayanan perumahan masyarakat miskin pada program Demo Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka dalam hal ini enam prinsip-prinsip <i>good governance</i> menurut pandangan Langland dkk.(2004	Sama-sama mengkaji tentang penerapan <i>good governance</i> -metode digunakan Deskriptif-kualitatif	Penelitian terdahulu hanya terbatas pada prinsip profesionalitas, kepastian hokum, proposional dan akuntabilitas. saya menfokuskan pada hasil dan tujuan, transparansi, nilai-nilai organisasi, kapasitas dan keterlibatan para pemangku kepentingan.

10	Wahyu Kuncoro (2006)	Penelitian iuni bertujuan untuk mengevaluasi Pelayanan Publik dan Kualitas Pelayanan di Rumah Sakit Umum DR. Soetomo	Untuk menganalisis pelaksanaan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik khususnya pada pelayanan perumahan masyarakat miskin pada program Demo Gerbangmastra di Kabupaten Kolaka dalam hal ini enam prinsip-prinsip <i>good governance</i> menurut pandangan Langland dkk.(2004	Sama-sama meneliti tentang kualitas pelayanan public. – metode digunakan adalah deskriptif kualitatif & menggunakan data – kuantitatif	Penelitian terdahulu hanya terbatas pada kualitas layanan publik. Sementara penelitian saya menfokuskan pada prinsip-prinsip <i>goodgovernance</i> sebagai standar kualits pelayanan publik
----	----------------------	--	--	--	---

2.5 Kerangka Pemikiran

Studi administrasi publik terdapat banyak paradigma, prespektif atau pendekatan yang menjelaskan perkembangan administrasi publik. Nicholas Henry (1995:249) mengungkapkan ada lima paradigma administrasi publik yaitu (1) paradigma dikotomi politik dan administrasi (1900-1926), (2) paradigma prinsip-prinsip administrasi (1927-1937), (3) paradigma administrasi Negara sebagai ilmu politik (1950-1970), (4) administrasi publik sebagai ilmu administrasi (1956-1970) dan (5) paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik (1970-sekarang).

Pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima masyarakat baik dalam bentuk pelayanan jasa.pelayanan administrasi maupun pelayanan barang.Karena itu organisasi harus mampu merespon kebutuhan dan keinginan masyarakat dengan menyediakan strategi pelayanan

yang tepat. Menurut Dwiyanto (2008:142) Kualitas pelayanan publik yang diberikan birokrasi dipengaruhi oleh beberapa factor seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang digunakan untuk memproses pelayanan dan budaya birokrasi. Aspek lain yang juga harus mendapatkan perhatian dari birokrasi pemerintahan adalah efisien, efektif dan responsive. Aspek efisiensi mencakup suatu pelayanan yang cepat, murah dan tidak terjadi pemborosan sumber daya. Responsivitas merupakan kemampuan birokrasi pemerintah untuk mengidentifikasi kebutuhan, aspirasi dan tuntutan masyarakat. Hal penting lainnya adalah pelayanan publik yang diberikan tidak bersifat diskriminatif. Semua warga memiliki akses yang sama untuk mendapatkan pelayanan tersebut.

Namun berdasarkan pengalaman empiric, kualitas pelayanan publik yang terjadi di Indonesia pada umumnya masih kurang bila dilihat dari standar pelayanan publik. Masyarakat masih dipertontonkan praktek pelayanan publik yang diskriminatif, tidak transparan, mahal dan perilaku aparat pelayanan yang menitikberatkan pada perbaikan manajerial dalam tubuh pemerintahan dengan meminjam gagasan-gagasan dari sector privat yang dipandang lebih unggul dalam menciptakan pelayanan berbasis konsumen (customer oriented). Sedangkan NPS menggagas suatu pelayanan publik yang tetap mengedepankan posisi masyarakat sebagai warga Negara (*citizen*) yang ikut

memiliki pelayanan publik itu sendiri, bukan konsumen yang secara pasif menerima pelayanan.

Perpektif pelayanan publik dalam ilmu Admnistrasi Publik, Akuntabilitas professional, hukum, politik dan akuntabilitas demokratis. (Sangkala, 2012)

Sekitar tahun 80-an berkembang konsep yang berlabel baru untuk memerdayakan konsep ilmu administrasi publik. Konsep-konsep itu ada yang menyebutnya "*new public management*" (Bellone, 1980), "*the new service of organization*" (Ramos, 1981) dan sekitar tahun 90-an muncul konsep baru yang disebut "*new public management*" (Ferlie, 1996). Kemudian Denhard dan Denhard (2003) membagi tiga paradigma *administration* (OPA), *new public management* (NPM) dan *new public service* (NPS).

Paradigma *the old public administration* (administrasi publik klasik atau birokrasi klasik) lebih menfokuskan pada penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien dengan penekanan lebih pada pengaturan (Weber dalam Shafritz dan Hyde, 1987). Kemudian *new public management* (NPM) adalah gagasan yang menitikberatkan pada perbaikan manajerial dalam tubuh pemerintahan dengan meminjam gagasan-gagasan dari sektor privat yang dipandang lebih unggul dalam menciptakan pelayanan berbasis konsumen (*customer oriented*). Sedangkan NPS menggagas suatu pelayanan publik yang tetap mengedepankan posisi masyarakat sebagai warga Negara (*citizen*) yang ikut memiliki pelayanan publik itu sendiri, bukan sebagai konsumen yang secara

pasif menerima pelayanan. Perpektif pelayanan publik dalam ilmu Admnistrasi Publik,Akuntabilitas professional ,hukum ,politik dan akuntabilitas demokratis.(Sangkala,2012)

Terkait dengan penelitian ini, maka penelitian penulis menfokuskan prinsip-prinsip *good governance* dalam kualitas pelayanan public dalam pandangan Langlands dkk (2004).

Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini maka prinsip-prinsip *Good Governance* dalam Kualitas Pelayanan Publik perumahan masyarakat miskin Desa Model Gerakan Pembangunan Masyarakat Sejahtera (Demo

Gerbang Mastra) di kabupaten Kolaka digambarkan kerangka pikir sebagai berikut :

Gambar 2. Bagan Kerangka Fikir Penelitian

